

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP

Alexandre Hamilton Bugelli

A crise econômica brasileira dos anos 1960: uma reconstrução do debate.

MESTRADO EM ECONOMIA

Dissertação apresentada à Banca Examinadora como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em Economia, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, sob a orientação do Prof. Doutor Júlio Manuel Pires.

São Paulo
2008

Banca Examinadora

Agradecimentos.

Primeiramente gostaria de agradecer aos Professores do Programa de Pós-Graduados em Economia Política da PUCSP, em especial à Profa. Dra. Laura Valladão Mattos, pelo apoio nos momentos difíceis.

Sem a existência de uma secretaria que funcione à altura do corpo docente do programa, não poderíamos alcançar êxito em apresentar o presente trabalho, portanto, presto meus sinceros agradecimentos à Sônia Petrohilos pela sua inestimável colaboração e apoio.

Agradeço também aos Professores: Anita Kon, Rosa Maria Vieira, Flávio de Saes, Wilson do Nascimento Barbosa, Wilson Suzigan, Pedro Paulo Funari, Pedro Paulo Zaluth Bastos, João Carlos de Moraes e Fábio Campos, por terem aceitado despendar parte de seus valiosos horários ouvindo minhas propostas e por fazerem críticas e sugestões durante a pesquisa, especialmente ao Prof. Amaury Patrick Gremaud que sugeriu o tema do presente trabalho durante um curso de Economia Brasileira.

Sou grato também às valiosas leituras e sugestões dos amigos: Nelza Flores e Guillaume Saes, assim como a todos os colegas do Programa, em especial a Dárcio Geniccolo Martins, por sua colaboração na elaboração do projeto.

Agradeço aos meus Pais, Magda e Luiz Carlos, por terem proporcionado os estudos para que eu chegasse ao curso de mestrado. Ao meu irmão, Júlio Cesar Bugelli (*in memoriam.*), por ter me inspirado a retomar os estudos em Economia. À Mônica Lungov Bugelli por ter participado desse projeto. À Camila dos Anjos, pelo apoio e ajuda nos momentos finais.

Finalmente, gostaria de agradecer especialmente ao meu orientador Prof. Dr. Júlio Manuel Pires, por ter aceitado minha proposta de trabalho e por dispor da paciência, da serenidade e da segurança que balizaram minha caminhada ao longo do trabalho.

O presente trabalho foi realizado com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq – Brasil.

*Aos meus filhos,
Laura e Arthur.*

Resumo.

A partir de 1962 as taxas de crescimento do Produto Interno Bruto passaram a decrescer em relação aos períodos anteriores, chegando a apenas 0,6% de crescimento em 1963. Por outro lado, inflação que em 1961 era de 51,6% em 1961, passa a 80% em 1962, chegando a 93% em 1963. Esses eventos provocaram o interesse de vários economistas que ofereceram diversas interpretações sobre a crise, no que ficou conhecido como o debate sobre a crise econômica brasileira dos anos 1960.

A presente dissertação trata da reconstrução do debate acerca da crise econômica do início dos anos 1960 no Brasil e teve como objetivo organizar e examinar as análises dos economistas, que se propuseram a interpretar a crise que ocorreu, após o País ter se lançado no aprofundamento da diversificação industrial entre 1955 e 1961.

Palavras chave: pensamento econômico, Industrialização, substituição de Importações, estruturalismo e crise.

Abstract.

From 1962 the growth rates of the Gross Domestic Product start to decrease in regard to previous years, reaching the low mark of 0,6% in 1963. Otherwise, the inflation which in 1961 was about 51,6%, rose to 80% in 1962, reaching 93% in 1963. Those events attracted the interest of many economists who proposed several interpretations about this crisis, which became known as the brazilian economic crisis debate.

This dissertation is about the recovery of the debate concerning the economic crisis of the beginning of the 60's in Brazil and had as objective to organize and exam the analysis of the economists, who proposed to explain the crisis that occurred right after the country had experienced a deep industrial diversification process.

Keywords: economic thought, industrialization, imports-substitution, structuralism and crisis.

Sumário.

Introdução	8
-------------------------	----------

Capítulo I: A crise econômica dos anos 1960 no Brasil

1.1. Introdução.....	11
1.2. Os antecedentes políticos da crise.....	11
1.2.1 A era Vargas.....	11
1.2.2 Do fim do compromisso ao golpe.....	20
1.3 Uma análise empírica da crise.....	30

Capítulo II. O debate sobre a crise econômica dos anos 1960

2.1. Introdução.....	39
2.2 A Crise segundo Celso Furtado.....	41
2.3. A síntese heterodoxa.....	73
2.3.1 O esgotamento da industrialização substitutiva.....	74
2.3.2 A industrialização retardatária e o Capitalismo Tardio.....	83
2.3.3 A economia sob efeito dos ciclos econômicos.....	100
2.3.4 A acumulação, uma interpretação dinâmica.....	102

Capítulo III. A resposta da economia convencional

3.1. Introdução.....	129
3.2 A inflação brasileira por Delfim Netto.....	129
3.3 A Nova Economia de Simonsen e Simonsen & Campos.....	139
3.4 A economia abaixo do Pleno Emprego.....	154
3.4.1 O diagnóstico segundo o PAEG.....	157

Conclusões

Pioneirismo e perseverança.....	167
Estruturalismo vs. Monetarismo.....	168
Keynesianismo canônico.....	172
Os possíveis determinantes da crise.....	172
Síntese geral.....	173

Bibliografia.....	176
--------------------------	------------

INTRODUÇÃO

O trabalho trata da reconstrução do debate acerca da crise econômica do início dos anos 1960 no Brasil e teve como objetivo examinar as análises sob o ponto de vista dos economistas brasileiros, que se propuseram a interpretar a crise que ocorreu, após o País ter se lançado no aprofundamento da diversificação industrial entre 1955 e 1961.

A partir de 1962 as taxas de crescimento do Produto Interno Bruto passaram a decrescer em relação aos períodos anteriores, chegando a apenas 0,6% de crescimento em 1963. Por outro lado, inflação que em 1961 era de 51,6%, passa a 80% em 1962, chegando a 93% em 1963. Esses eventos provocaram o interesse de vários economistas que ofereceram diversas interpretações sobre a crise, no que ficou conhecido como o debate sobre a crise econômica brasileira dos anos 1960.

Tratou-se, portanto, de reconstruir o referido debate, respeitando-se o instrumental teórico de cada um dos autores, buscando a preservação das idéias propostas para a interpretação dos fenômenos decorrentes da desaceleração no ritmo de crescimento econômico e do agravamento do quadro inflacionário.

Além de reconstruirmos o debate, verificamos a possibilidade de alguma interação entre as análises¹, capaz de formalizar uma hipótese apropriada que explicasse toda a complexidade da crise, buscando, portanto, a preservação e a compreensão do ferramental teórico de cada um dos autores estudados.

Os trabalhos acadêmicos que trataram do assunto foram limitados a poucos autores, é o caso da dissertação de mestrado de Paulo de Tarso Presgrave Leite Soares, *“A crise econômica dos anos 1960: um estudo dos diagnósticos de Rangel, Simonsen, Singer e Tavares”*, que, além de não ter considerado os trabalhos de Celso Furtado sobre a industrialização no Brasil, analisou apenas a primeira abordagem de Maria da Conceição Tavares em *“Da substituição de importações ao capitalismo financeiro”*, portanto, uma análise desatualizada, que não considerou a tese de livre docência da autora, *“Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil”*, escrita com o propósito

¹ Não propomos uma análise eclética e/ ou, a arregimentação de várias observações propostas de forma integral. Consideramos, ao contrário, avaliar o poder explicativo de propostas elaboradas sob um ferramental teórico mais flexível, ou entre aquelas que detenham afinidades com a teoria econômica convencional.

de revisar os determinantes da crise. No caso de Corival Alves do Carmo, em *“Dependência e estagnação: o debate sobre a crise dos anos 60”*, o recorte é outro, uma vez que na dissertação o autor buscou fazer uma analogia crítica entre o neoliberalismo dos anos 1990 e a teoria estagnacionista de Furtado. Mario Magalhães Mesquita ao elaborar *“1961-1964: a política econômica sob Quadros e Goulart”*, sua dissertação de mestrado, propôs uma atualização do debate, porém abordando a questão de forma sintética, haja vista que a proposta do autor objetivou a análise mais ampla sobre os instrumentos e as políticas econômicas adotadas nos governos dos Presidentes: Jânio Quadros e João Goulart, reproduzindo o debate sobre a crise dos anos 1960 em poucas páginas e sem captar as teorias subjacentes aos diagnósticos propostos.

Nossa proposta metodológica consiste em uma profunda leitura crítica da orientação teórica, que guiou cada um dos autores em estudo, para que atinjam da maneira menos tendenciosa possível o entendimento que cada um buscou dar aos acontecimentos daquele conturbado período da nossa história econômica.

Ao nos lançarmos nessa empreitada, pretendemos traçar um painel do pensamento econômico brasileiro no que diz respeito aos ferramentais teóricos e à forma pela qual os problemas foram abordados e enfrentados, como foi o caso de Celso Furtado que chegou a ocupar o Ministério do Planejamento do Presidente João Goulart.

A tarefa não fica restrita aos trabalhos publicados nos anos 1960, uma vez que algumas das análises foram revisadas, é o caso de Maria da Conceição Tavares, que tomou para si a missão de compreender o período para além de uma década.

O trabalho subdivide-se na presente introdução, em três capítulos, nas conclusões finais e na bibliografia utilizada como referência.

O primeiro capítulo está subdividido entre a síntese dos antecedentes políticos da crise e a sua análise empírica baseada nos dados disponíveis em diversas fontes, finalizando com as considerações finais do capítulo.

O segundo capítulo é dedicado aos diagnósticos propostos por alguns economistas de orientação menos ortodoxa, iniciando-se com uma seção exclusiva para as análises de Celso Furtado, por entendermos que aquele autor, além de fundador da CEPAL, juntamente com o economista argentino

Raul Prebisch, foi o primeiro a publicar um trabalho sobre o crescimento industrial da década de 1950 no Brasil. A segunda seção compreende as análises de dois outros importantes economistas, a saber: Maria da Conceição Tavares e João Manuel Cardoso de Mello, que, assim como Furtado, são egressos da “escola” estruturalista cepalina e que oferecem outras propostas de interpretação para a desaceleração econômica do início dos anos 1960.

O terceiro capítulo é dirigido aos diagnósticos dos economistas mais ligados aos argumentos teóricos da economia convencional, amplamente divulgados nos livros textos de economia, como a proposta de Campos e Simonsen (CAMPOS e SIMONSEN, 1979), que introduz os fundamentos monetaristas, ao diagnosticarem as pressões inflacionárias como o principal determinante da desaceleração do crescimento.

Os autores selecionados formam um grupo representativo das principais vertentes do pensamento econômico que se firmaram no período em estudo. Perseguiu-se a diversidade de idéias e o rigor metodológico. Alguns nomes podem ter sido omitidos do presente estudo em razão das limitações estabelecidas para uma dissertação de mestrado e do trabalho em pesquisa histórica, que em grande medida, consiste em selecionar através de critérios próprios, dentro do universo de impressões registradas por outros estudiosos, as idéias que permearam um determinado período.

Por último, apresentaremos nossas conclusões, buscando, dentre as reflexões expostas, aquela, ou aquelas, que sob nossa avaliação possui maior poder explicativo e abrangência sobre os fenômenos observados.

CAPÍTULO I

A CRISE ECONÔMICA DOS ANOS 1960 NO BRASIL.

1.1 Introdução.

Nesse capítulo iremos tratar dos principais elementos que emolduram a crise econômica dos 1960 no Brasil através da análise preliminar dos antecedentes políticos que resultaram nesse processo e dos desdobramentos empíricos que o sintetizam através da observação dos agregados econômicos.

O capítulo é dividido em quatro partes, a primeira “*Os antecedentes políticos da Crise*”, é subdividido em duas seções. “*A Era Vargas*” relata os principais fatos da carreira política de Getúlio Vargas, sobretudo no que diz respeito à estruturação inaugurada com o Estado Novo. Em “*Do fim do Compromisso ao Golpe*” lançamos um olhar sobre o período que vai do Governo de Café Filho, logo após a morte de Getúlio, até o Golpe de 1964.

Ao desenvolvermos a primeira parte do capítulo, reconstituímos os elementos políticos que se encerram na crise de poder que deu origem ao Golpe de 1964 e que influenciaram o cenário econômico do País, que desde o pós-guerra vinha experimentando um notável crescimento econômico. A seção ganha importância na medida em que subjacente ao debate político seguiam-se manifestações acerca da economia e dos rumos a serem seguidos pelo País.

Na segunda parte elaboramos uma análise sobre os “números” da crise, fazendo uso dos dados históricos encontrados em fontes como: IBGE, Ipeadata e Fundação Getúlio Vargas. Buscamos não apenas analisar os dados que remetem diretamente à crise de forma sintética, mas estabelecer relações de causalidade entre esses agregados e os fenômenos observados no processo. Por fim, encerramos o capítulo com as considerações finais.

1.2 Os antecedentes políticos da crise.

1.2.1 A Era Vargas.

Não poderíamos deixar de abordar, o período de estabelecimento do Estado Novo para que se construa uma perspectiva ampla das forças políticas que culminaram na crise. Para Skidmore (SKIDMORE, 2000), o intervalo que se estende entre 1930 e 1945 representa um divisor de águas na história política recente do Brasil.

O fato político de maior envergadura da revolução de 1930 foi o deslocamento do “*locus*” do poder dos estados ligados à cafeicultura para a capital federal no Rio de Janeiro, e daí para as suas ramificações e focos de influência através dos estados, seja via os presidentes dos estados alinhados com a nova configuração política, seja através dos interventores impostos pelo governo.

É na ascensão de Getúlio Vargas ao poder em 1930 que emergem os grupos que irão desempenhar importantes papéis nos anos que seguem até o final de Segunda Guerra.

Um dos principais grupos era denominado simplesmente “os de dentro”². Um grupo composto basicamente por políticos, burocratas, proprietários de terras e industriais que se beneficiaram durante a Era Vargas. Outro segmento que colheu benefícios nesse período foi o da minoria privilegiada de representantes dos trabalhadores urbanos ligados ao grupo fundador do PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) e que pertenciam aos quadros administrativos do governo. Os demais grupos, formados pelas grandes massas de operários, eram cativados pelas benesses trabalhistas oferecidas pelo governo através do Ministério do Trabalho que recolhia as contribuições sindicais obrigatórias descontando-as em folha, e as distribuía entre os sindicatos, configurando-se desta forma um verdadeiro “cabresto” do movimento operário.

“Os de fora” era um grupo menor e entre estes havia os constitucionalistas liberais, um grupo que apoiou Vargas em 1930, que posteriormente foi deixado à margem com a consolidação do estado varguista. É desse bloco que surgiria a União Democrática Nacional, a UDN, uma organização política que buscava uma maior coesão do movimento oposicionista. O partido abarcava alguns militares egressos da revolução de trinta, homens de negócios das cidades, alguns proprietários de terras, grupos comerciais, consumidores urbanos e até alguns expoentes das elites políticas que formaram um grupo forte de oposição ao varguismo. A UDN defendia um amplo liberalismo, tanto econômico como político, pregando inclusive a quebra das barreiras comerciais criadas durante a guerra. Por mais paradoxal que

² As expressões: “os de dentro” e “os de fora” são utilizadas por alguns historiadores, para diferenciar os grupos políticos que estavam no poder dos que praticavam oposição e detinham alguma força política no interior dos estados, a exemplo dos cafeicultores, para maiores detalhes ver: WEFFORT, 2003.

possa parecer, ainda entre “os de fora” havia os comunistas que até a abertura democrática viviam na clandestinidade imposta por Vargas.

A esquerda se consolidaria mais adiante e se restringiria ao PCB, a um pequeno grupo dentro da UDN e ao PTB, que era na realidade um pilar dos “de dentro” que apoiaria Dutra nas eleições. Após a derrubada de Vargas, o PCB passa a sofrer repressão (SKIDMORE, 2000: 21-148).

Com o advento do Estado Novo, após o golpe de 1937, surge também uma nova relação de forças. A falta de hegemonia entre as lideranças políticas que disputavam o poder, a saber: as elites empresariais, os cafeicultores e as massas de trabalhadores urbanos, cria um vácuo que é prontamente ocupado pelo Estado, que passa a atuar como mediador de conflitos sociais, caracterizando-se naquilo que Weffort chama de “Estado de Compromisso”:

Torna-se então, mais viável a existência de uma fórmula de transação entre os grupos dominantes e ainda mais evidente a pressão das massas sobre a estrutura institucional. Configura-se, então, uma situação singular: todos os grupos, inclusive as massas populares mobilizadas, participam direta e indiretamente do poder; não obstante, como nenhum deles possui a hegemonia, todos o vêem (o Estado) como uma entidade superior, do qual esperam solução para todos os problemas (WEFFORT, 2003: 62).

É também durante o Estado Novo que surge o Estado dotado de toda a estrutura “*weberiana*” que irá influenciar sobremaneira a vida política e econômica do País nos anos que seguirão após a Segunda Grande Guerra até o golpe militar de 1964.

O Estado Novo deu impulso ao desenvolvimento industrial em um projeto anunciado por Vargas, no que ficou conhecido como Carta de São Lourenço. O documento estabelecia como ponto fundamental a implantação da indústria de base no Brasil a partir da ampliação da indústria siderúrgica, da nacionalização das jazidas minerais, e das fontes de energia, e dos bancos (FAUSTO, 2006: 107)

É sob esse panorama político que o País testemunha um dos maiores debates teóricos da economia brasileira, entre Eugênio Gudin e Roberto Simonsen³, cada um defendendo uma perspectiva distinta sobre o modelo de desenvolvimento a ser adotado pelo País. Gudin preconizava um

³ Para maiores detalhes sobre o debate teórico entre Simonsen e Gudin, ver em: DOELINGER, 1977.

desenvolvimento sem qualquer participação do Estado e com forte apoio do capital estrangeiro, uma posição alinhada aos interesses agrários e aos preceitos dos liberais clássicos, no mais autêntico modelo de *“laissez- faire”*. Para Simonsen, a participação do Estado era vital para o desenvolvimento que, deveria se voltar para a indústria e promover medidas que facilitassem os investimentos por parte dos empresários, mas sem a participação estatal direta na atividade econômica. O Estado seria apenas o indutor do processo, provendo a infra-estrutura física e os meios financeiros para o desenvolvimento industrial. Ambos ocupavam posições importantes no Governo de Vargas, o que fez do debate um clássico do pensamento econômico nacional, enfatizando à classe política a importância das questões econômicas em qualquer plataforma que ambicionasse tomar poder.

Após o golpe que deu início ao Estado Novo, em 1937, Getúlio Vargas estruturou e organizou o Estado, tornando-o robusto. Algumas importantes funções dos estados passam agora à esfera federal. Estados como São Paulo, por exemplo, estavam habituados a negociar empréstimos diretamente com outras nações sem a prévia anuência do governo federal. Essa mudança de foco do poder começa em 1930 e se intensifica após 1937, quando o País passa a contar com um governo centralizado.

Com o crescente aumento da ação do Estado, novos órgãos federais são criados e são efetuados grandes investimentos em áreas estratégicas como ferrovias, portos, companhias de navegação, todos canalizados via governo federal. Vargas mantinha tudo sob controle através da estrutura organizacional de um Estado altamente aparelhado (SKIDMORE, 2000: 55-64).

Cumprir ressaltar o importante papel das Forças Armadas, como poder colateral na política brasileira desde a proclamação da República, passando pelo movimento tenentista em 1930, até o golpe de 1964. Os militares exerceram, direta ou indiretamente, influência nos governos, ora através de figuras proeminentes como o Marechal Deodoro da Fonseca, ora através de personagens menos expostos, mas que atuaram como verdadeiros fiéis depositários do poder, como é o caso do General Góes Monteiro e do Marechal Lott, conforme veremos mais adiante⁴.

⁴ Idéias reunidas por esse autor em palestras e cursos livres dos Professores: Prof. Dr. Caio Navarro de Toledo, PUC-SP, Prof. Dr. Flávio de Saes, FEA-USP-SP e Prof. DR. Oliveiros, PUC-SP.

A questão militar se torna mais evidente ao término da Segunda Guerra, quando emerge entre os oficiais de alta patente o desejo de fazer do Brasil uma grande potência bélica através do desenvolvimento da indústria nacional (GREMAUD, SAES & TONETO, 1997: 154).

Ao final do conflito surge a formação de dois grupos distintos nas Forças Armadas. Primeiro, o grupo dos chamados entreguistas formado pelos oficiais que participaram das forças expedicionárias nos campos da Europa. A denominação faz alusão aos oficiais desse grupo, concentrado na Escola Superior de Guerra (ESG) e que nutrem enorme simpatia pela América do Norte. O segundo grupo, os nacionalistas, era formado por oficiais de orientação mais à esquerda e mais ligados às tradições do Clube Militar⁵.

Voltando à dinâmica política, em outubro de 1945, Vargas foi deposto por imposição do alto comando do Exército, devido à possibilidade da quebra de sua promessa de entregar o cargo para a realização de eleições livres. O estopim dessa crise política teria sido a indicação pelo Presidente do seu irmão, Benjamin Vargas, para chefe de polícia da Capital Federal, um cargo importante devido à função repressiva daquele órgão durante o primeiro Governo Vargas (FAUSTO, 2006: 146-155).

Dutra foi eleito em dezembro de 1945 sob a sigla do PSD (Partido Social democrata), grupo muito próximo às tradições do Partido Republicano da República Velha, ligados às antigas máquinas políticas estaduais. O retorno à democracia é pontuado pela consolidação de práticas populistas⁶ que se proliferam por todo o continente. As massas populares surgem como forças manipuladas por grupos dominantes que reivindicam para si as interpretações legítimas dos interesses nacionais (WEFFORT, 2003, 69-89).

Sumarizando, políticos com grande poder de persuasão tomam o posto de intérpretes das demandas populares, configurando-se em um modelo de ascensão ao poder que à medida que o tempo avança vai tornando os candidatos menos dependentes dos partidos políticos, é o exemplo de Jânio

⁵ Essas denominações sofrem algumas variações, entre elas o grupo da Sorbonne, em alusão aos oficiais da ESG e o núcleo duro, oficiais de linha mais conservadora, ligados ao Clube Militar, *palestra no curso Brasil: Democracia e Desenvolvimentismo 1945-1964*, Prof. Dr. Samuel Alves Soares, UNESP-Franca.

⁶ O termo populismo vem sendo alvo de diversas controvérsias nos últimos anos, o que torna o aprofundamento nas possíveis versões do termo uma tarefa que foge ao escopo do presente trabalho. Para maiores informações sobre o assunto, ver: PIRES, 1995 e WEFFORT, 2003.

Quadros que se elegeu sob uma legenda partidária de pouca expressão, conforme veremos.

O governo Dutra experimenta um breve momento de paz, proporcionado por uma coalizão da qual até mesmo a UDN participa. Todavia, com a escalada de preços e a visita ao Rio de Janeiro do General Eisenhower, Presidente dos Estados Unidos da América, surgem divergências entre os ultranacionalistas e os comunistas.

Após as eleições de 1947 o PCB se torna um partido poderoso, elegendo vários deputados e um senador, alcançando a maior bancada na Câmara da Capital Federal. O avanço das bases do PCB levou Dutra a lançar mão de atos repressivos contra os comunistas, atitude imediatamente ratificada pelo Exército e “pelos de dentro”, que encontravam no início da Guerra Fria, e, portanto, na simpatia da maioria dos militares, o respaldo necessário para a radicalização. A eliminação do PCB criou a oportunidade que o PTB aguardava para cativar a esquerda como a única opção para as crescentes massas urbanas.

A eleição de Ademar de Barros em São Paulo consolida a posição do PTB como o interlocutor da classe média, desbancando de uma só vez a UDN e o PSD, além de alcançar maciça votação entre os eleitores da esquerda (SKIDMORE, 2000: 95-96).

Entre um ataque e outro de Getúlio, Dutra carrega um mandato de reconstrução do pós-guerra, primeiramente pregando um forte liberalismo econômico e depois promovendo barreiras tarifárias e cambiais. Vargas apoiava os candidatos do PSD e participava de comícios dos candidatos do PTB. Dessa forma ele ia garantindo suporte multipartidário para sua candidatura.

Ao aproximarem-se as eleições de 1950, Vargas consegue o aval do General Góes Monteiro para assumir o cargo, caso saísse vencedor nas eleições. Fica patente que Getúlio Vargas foi um hábil articulador, além de ter conseguido cooptar seus adversários⁷, pois esvaziou a candidatura do PSD, partido que até pouco tempo antes das eleições o tinha como senador da República.

⁷ O General Góes Monteiro foi um dos chefes militares que articularam a deposição de Vargas.

É fácil imaginar que quando se retirou da legenda, Getúlio possivelmente tenha levado muitos quadros do PSD para o PTB.

“Se for eleito a três de outubro, no ato da posse, o povo subirá comigo as escadas do Catete. E comigo ficará no governo” (SKIDMORE, 2000).

Com essas palavras Getúlio volta ao poder com um total de 48,7% dos votos, alcançando quase que a maioria absoluta dos eleitores.

Para a UDN, a eleição de Vargas indicava que o sistema democrático não funcionava no Brasil, manifestação compartilhada por algumas lideranças militares (SKIDMORE, 2000: 136).

O segundo mandato de Vargas inicia-se sob a pressão das dívidas políticas contraídas durante a campanha presidencial, o que provocou o loteamento dos cargos nos ministérios entre os partidos que o apoiaram.

Getúlio assume um país diferente daquele que comandou por 15 anos. A aglomeração urbana já se fazia sentir devido à industrialização, mas sem haver uma clara distinção entre os grupos no que se refere à formação de classes. O que se via ainda era um país apoiado no paternalismo estatal.

As questões sobre o desenvolvimento passaram a ganhar espaço na classe política. As lideranças industriais seguiam as idéias desenvolvimentistas de Roberto Simonsen e tinham como representante político o PSD de São Paulo. Os operários encontravam-se politicamente desorganizados, servindo apenas de instrumentos para os populistas, seduzidos pelas promessas de ampliações dos benefícios trabalhistas. A classe média era formada por burocratas: profissionais liberais, e empregados do comércio, ligados ao crescimento, que não dependiam do desenvolvimento, mas da urbanização e do poder federal, guardando fortes vínculos com o Brasil da República Velha e repudiando medidas que pudessem alterar o *“status-quo”*. Já o grupo dos profissionais liberais e administradores almejava um futuro melhor na medida em que o País desenvolvesse a indústria. À UDN interessava o aliciamento dos dois grupos (SKIDMORE, 2000: 142-146).

A abertura política dificultou as coisas para Getúlio no seu segundo mandato. Como dito anteriormente, as populações urbanas estavam ansiosas por decidir os rumos do País, os meios de comunicação já não sofriam a intervenção dos aparelhos repressores, instalados durante os anos do Estado

Novo, e o grupo militar se compunha de setores fortemente divergentes, principalmente entre os oficiais.

A UDN passou a praticar uma oposição mais agressiva. A cisão dos militares entre conservadores e nacionalistas aumenta e a governabilidade não depende mais da retórica e de negociações. A imprensa conservadora, na figura do jovem udenista Carlos Lacerda, também passa a agredir Vargas mais intensamente. Pela ala esquerda, Vargas começa a amargar pesadas críticas devido ao apoio dado aos Estados Unidos no início da guerra da Coreia e à inflação que infligia perdas aos assalariados. Getúlio já encontrava dificuldade em dialogar tanto com a direita quanto com a esquerda. A saída encontrada por Vargas foi uma tentativa de retomar o diálogo direto com as massas, nomeando para Ministro do Trabalho João Goulart, seu conterrâneo e antigo protegido no PTB, que se identificava com os trabalhadores. Essa estratégia visava uma reaproximação da esquerda.

Em março de 1953, Jânio Quadros, um político de fora dos quadros dos três grandes partidos vence com maciça votação as eleições para prefeito da Capital paulista. Seu discurso era dirigido principalmente à classe média, em prol da honestidade e contra o governo Vargas e a corrupção que este permitia negligentemente. A escalada de Jânio confirma o distanciamento da classe média em relação ao estilo de governança empregado e dos partidos que tradicionalmente acolhiam seus interesses, a saber, a UDN, o PSD, o PSP e o PTB. Essa situação refletia os anseios das Forças Armadas, cujos oficiais eram em grande medida oriundos de famílias de classe média.

Os esforços em reconquistar a esquerda levam Getúlio a adotar o estilo nacionalista, e em um inflamado discurso em Curitiba denuncia os abusos nas remessas de lucros das empresas internacionais que se aproveitam das dificuldades econômicas do País. Um desastroso programa antiinflacionário em 1954, causado por dificuldades no balanço de pagamentos, devido a escaramuças entre o governo brasileiro e o americano em função dos preços do café fracassa. A situação se agrava quando os trabalhadores promovem comícios manifestando seu repúdio aos aumentos no custo de vida e reivindicando reajustes salariais.

Entre os militares, uma disputa interna coloca os conservadores anti-getulistas em situação privilegiada, e a pressão passa a partir igualmente das

Forças Armadas. A promessa do Ministro do Trabalho, João Goulart, de um reajuste de 100% no salário mínimo coloca Vargas em uma posição difícil, o que resulta na demissão de Jango. Tentando manter o apoio da esquerda Vargas endurece no discurso nacionalista. A imprensa, que agora além de Lacerda, comporta uma legião de veículos descontentes com o governo fecha o cerco em torno do presidente. Pouco tempo depois Getúlio Vargas, em 1º de maio de 1954 em discurso aos trabalhadores, anuncia o reajuste do salário mínimo em 100%.

O reajuste foi recebido com grande apreensão pela classe empresarial, pelos militares e pela classe média, ciosos de que não haveria outra forma de absorver a medida a não por meio do repasse nos custos. Essas classes tinham um maior poder de mobilização do que os trabalhadores, que eram pouco articulados, e o reajuste não rendeu os resultados esperados por Vargas (SKIDMORE, 2000: 171).

Algumas lideranças militares já falavam em nova deposição. Após o desastrado atentado cometido, por um dos homens de confiança de Getúlio, contra o jornalista Carlos Lacerda, a situação de Vargas se torna insustentável. A pressão para a renúncia ganha cada vez mais adeptos, chegando-se ao ponto de um grupo de políticos próximo ao Presidente lhe propor diretamente a saída. A renúncia passou a ser uma exigência de alguns líderes das Forças Armadas. Vargas resistiu com apoio de poucos Ministros Civis, porém, às 6h30min da manhã de 24 de agosto de 1954 quando foi anunciada decisão unânime da Forças Armadas pela renúncia, Getúlio retirou-se para seu quarto e suicida-se por volta das 8h30min da mesma manhã (FAUSTO, 2006: 189-193).

O fim de Vargas é marcado pela neutralidade resultante das forças que fizeram oposição à controversa figura política na qual ele se transformou.

O gaúcho de São Borja foi objeto de controvérsias, pois ao passo que para alguns ele teria sido o “pai dos pobres” para outros não passou de ditador e populista⁸. Contrapõem-se a essas opiniões as obras concretas realizadas por Vargas: a política de valorização do café, a reestruturação do Estado com a criação do DASP, a Consolidação das Leis do trabalho (CLT), a construção da

⁸ Populista aqui empregado como sinônimo de demagogo.

CSN, fundação da Petrobras, da Eletrobrás, da Caixa Econômica Federal, entre muitas outras.

A nota de despedida de Getúlio, na qual ele emprega termos criteriosamente escolhidos, transfere a culpa da crise aos seus detratores, motivando inclusive a saída de Carlos Lacerda do País. As Forças Armadas, que no início da crise política exibiam fortes divergências quanto à possibilidade de deposição do presidente, emergem da crise mais coesas e organizadas.

Sob a legenda do PSP, Café Filho, o Vice-Presidente de Vargas, um político afinado com a ala conservadora do partido, assume a presidência e nomeia Eugênio Gudin seu Ministro da Fazenda e o General Lott para Ministério da Guerra. O restante dos cargos foi distribuído entre os partidos mais conservadores.

1.2.2 Do fim do compromisso ao Golpe.

Café Filho levou um governo de transição, mantendo as eleições no congresso para outubro de 1954, que são marcadas pelos bons resultados obtidos pela UDN e pelo PSD que preenchem a maioria das cadeiras do congresso.

Confirmada também a eleição para presidente em outubro de 1955, o PSD mineiro, setor de influência de um antigo interventor daquele estado, Benedito Valadares, indica o Governador do Estado, Juscelino Kubitschek, apadrinhado político de Valadares, como candidato à presidência da República. As ligações entre o Governador Valadares e Getúlio Vargas durante o Estado Novo fazem de Juscelino um dos herdeiros políticos de Getúlio.

Não bastasse o apadrinhamento, o PSD coloca a candidatura de João Goulart para vice-presidente⁹. A situação causa apreensão entre os militares. Há uma cisão no PSD e um grupo dissidente lança candidatura própria escolhendo um candidato mais à direita. O PSD faz uma aliança com o PTB, aumentando a desconfiança dos anti-getulistas.

⁹ Naquela época não havia a necessidade de vinculação partidária entre o candidato à presidência e seu vice.

O discurso de Kubitschek era no sentido de avançar a industrialização, seguindo os preceitos de Roberto Simonsen, ou seja, de apoio e investimentos governamentais para o setor industrial.

Apesar das ameaças de golpe, principalmente por aqueles que desejavam impedir o retorno “dos de dentro”, entre eles Carlos Lacerda, em três de outubro a chapa Juscelino-Jango vence as eleições

Em meio a um processo de posse tumultuado pelas discussões em torno da legalidade das eleições, Café Filho é afastado por motivos de saúde. Há um forte movimento golpista por parte de alguns setores das Forças Armadas, de Lacerda e de alguns políticos anti-getulistas que receavam a volta ao antigo regime.

Juscelino assume o mandato sob a tutela do legalista General Lott, que mobilizou todos os meios disponíveis para manter o resultado das eleições, promovendo um contragolpe preventivo durante o afastamento de Café Filho.

As forças que elegeram Juscelino, o PSD e o PTB, saem mais unidas após as eleições. A situação evidencia a dificuldade do PTB em caminhar sozinho no campo político. Outro aspecto observado nas eleições é que mesmo com viés anti-getulista, os militares não se alinhavam à UDN, pois mesmo nas situações em que não estavam dispostos a aceitar “os de dentro”, não endossavam as propostas dos liberais, permanecendo as Forças Armadas como uma força autônoma.

O governo de Juscelino é marcado pela modernidade. Os “cinquenta anos em cinco” foi a máxima utilizada por um presidente que ambicionava levar o Brasil ao “primeiro mundo”. O Plano de Metas anunciado pelo Presidente Kubitschek previa... *“acelerar o processo de acumulação aumentando a produtividade dos investimentos existentes e aplicando novos investimentos em atividades produtoras”* (KUBITSCHKEK Apud. BENEVIDES, 1979: 210).

O Plano consistia em um conjunto de investimentos que objetivavam a eliminação de gargalos estruturais diagnosticados pela Comissão Mista Brasil - Estados Unidos (CMBEU) e pelo grupo CEPAL-BNDE. Os investimentos dependiam de uma grande fonte de recursos, fato que levou o governo a ampliar seus canais de comunicação com as grandes potências e com os grupos estrangeiros (*Ibidem.*).

A despeito dos investimentos associados ao capital estrangeiro, o governo de Juscelino leva a chancela de Nacional - Desenvolvimentista, uma designação imprópria no nosso entendimento.

O populismo passa agora por uma fase na qual o líder do governo usa o sonho do moderno para atrair os aliados, mesmo aqueles mais afinados com a esquerda. A classe média é seduzida pela idéia de ter o próprio automóvel e eletrodomésticos modernos, já os trabalhadores enxergavam através do progresso, mais empregos e melhores salários¹⁰. Os militares vislumbravam o Brasil potência¹¹. De maneira diferente de Getúlio, Juscelino cativava pelo entusiasmo com o qual “vendeu” o futuro. Pode-se sintetizar seu governo na realização de Brasília: para uns o símbolo do moderno, para outros um convite à corrupção e ao empreguismo, para os militares uma situação estratégica privilegiada, uma vez que deslocava a capital para um local estrategicamente mais seguro.

No campo político a aliança PSD-PTB se mostrou eficiente, e os sinais de que não iria enveredar pelo caminho autoritário manteve a calma da conservadora UDN. Se por um lado JK manteve a estabilidade política, por outro promoveu um crescimento industrial sem levar em conta as fontes de financiamento, o que resultou em uma verdadeira herança negativa para seu sucessor. Ao final de seu mandato, Juscelino enfrentou sérias dificuldades com a inflação e com o desequilíbrio externo, resultado de sua obstinação em não abrir mão do crescimento econômico em detrimento da estabilidade.

O Plano de Metas foi uma experiência bem sucedida em relação às metas propostas, mas que foi alvo de sérias críticas, principalmente no que diz respeito à inflação e aos desequilíbrios externos.

Em 1959 começa o movimento para a sucessão, com os ataques dos “ultranacionalistas” que condenaram a aproximação do governo brasileiro com o FMI e às facilidades concedidas ao capital estrangeiro durante a execução do Plano de Metas. Acusados de “porta-vozes de Wall Street”, Lucas Lopes, Ministro da Fazenda, e Roberto Campos, presidente do BNDE, representavam

¹⁰ Uma ilusão criada por JK resolve esse problema, quando os salários sofrem reajustes, mas os preços também são reajustados subsequentemente gerando poupança forçada. Para maiores detalhes ver: LAFER, 2001.

¹¹ JK realizou o sonho de alguns militares, como por exemplo, a compra de um velho porta-aviões para a Marinha, batizando-o de Minas Gerais.

o liberalismo econômico no Governo. Roberto Campos ganha também o carinhoso apelido de “Bob Field” atribuído pelos movimentos radicais de esquerda (TOLEDO, 1982: 51).

A exemplo de Getúlio, Juscelino não se vinculou a qualquer partido político em especial. A sucessão presidencial reflete o descaso de Kubitschek para o seu candidato, o Marechal Lott, que o apoiou incondicionalmente durante todo o seu mandato. Acreditamos que essa situação tenha acirrado os ânimos entre os militares, o que colaborou para o descrédito por parte destes com relação à classe política.

A candidatura de Jânio Quadros, político de linha independente, cresce nos meios políticos menos convencionais, fora das hordas do PSD e PTB. Sua posição aberta contra a corrupção e a precária situação econômica lhe rendeu popularidade entre as classes média e média-baixa.

Na ala mais convencional, a aliança PSD-PTB opta pela candidatura Lott, e a UDN finalmente encontra um candidato em condições de ganhar uma eleição. A chapa Jan-Jan, Jânio para presidente e Jango para vice, ganha dimensão nacional com as palavras honestidade, desenvolvimento e auxílio aos setores esquecidos por JK, principalmente a agricultura e a educação.

No início da campanha, Jânio já cultivava a política “de uma no cravo e uma na ferradura” uma referência ao seu estilo de agradar a esquerda, com a aproximação de idéias populistas¹², e pregar a austeridade e o orçamento equilibrado, um discurso endereçado aos mais liberais, tudo ao mesmo tempo (CAMPOS, 2001: 390).

O resultado das eleições aponta para uma vitória estrondosa do independente Jânio Quadros sobre o segundo colocado, o Marechal Lott.

Apesar desse resultado, Jânio não estava ciente das dificuldades que encontraria em seu governo. Primeiro, a “herança maldita” de Juscelino com os sérios problemas na área econômica. Segundo, a falta de representatividade da chapa eleita no Congresso; o que tornava difícil a missão de aprovar medidas que pudessem solucionar os problemas econômicos¹³.

¹² Aqui empregamos o termo na acepção da prática de políticas assistencialistas por parte dos governantes

¹³ Essa situação não difere muito da encontrada por JK que contornou o problema da mesma ordem. A solução foi o uso criativo dos instrumentos já existentes, fazendo da improvisação a regra.

Medidas de contenção de gastos foram adotadas, tais como: o fechamento de representações comerciais, a ampliação da jornada do funcionalismo público, a redução dos gastos com as forças armadas, entre muitas outras. Todas essas ações tinham por objetivo solucionar a crise no balanço de pagamentos e a inflação descontrolada, ou seja, um programa de estabilização.

Jânio adotou medidas cambiais no sentido de atender às demandas do FMI e dos demais organismos internacionais, com o intuito de resolver os problemas no balanço de pagamentos através de empréstimos externos. As demais pendências deixadas por Juscelino não foram resolvidas a contento, muito pelo contrário, a inflação acelerou-se tornando as coisas mais difíceis ainda.

Jânio promoveu uma Política Externa Independente, na qual o Brasil não deveria se alinhar automaticamente a qualquer país ou região específica. Mais uma vez Quadros exhibe seu método particular de agir, visitando Fidel Castro, cortejando o FMI e o Banco Mundial e recebendo Che Guevara com honras de Chefe de Estado.

O curto governo de Jânio durou até meados de agosto de 1961, sem qualquer justificativa convincente de seu abandono do cargo. Sua carta de demissão é considerada por muitos uma paródia da carta testamento deixada por Getúlio. É tido como certo que por trás de sua atitude estaria oculto um “golpe branco”, uma tentativa dramática para que as Forças Armadas, contrárias à posse de Jango, impedissem a posse do líder trabalhista, e juntamente com o clamor popular reemperrassem Jânio Quadros que retornaria nos braços do povo (TOLEDO, 1982).

A fantasia de Jânio Quadros não se realizou, e João Goulart, que se encontrava na China na ocasião da renúncia, retorna ao Brasil.

A conservadora UDN, juntamente com os militares, estava realmente disposta a impedir a posse de Jango, mas o movimento pela legalidade e a movimentação social impediram o golpe, o que garantiu a posse do vice-presidente.

Nas palavras de Caio Navarro de Toledo:

“O governo João Goulart nasceu, conviveu e morreu sob o signo do golpe de Estado. Se em agosto de 1961, o golpe militar pôde ser conjurado, em

abril de 1964, no entanto, ele deixaria de se constituir no fantasma – que rondou e perseguiu permanentemente o regime liberal-democrático inaugurado, em 1946 – para se tornar uma concreta realidade” (TOLEDO, 1982).

Porém, a disputa sobre o impasse estava longe de ser resolvida, e a saída encontrada foi a adoção do parlamentarismo, proposta elaborada pelos conservadores da UDN e do PSD. O golpe fora debelado com uma solução provisória, pois a medida previa um plebiscito em 1963 para aprovar a mudança do regime, uma vez que a alteração se deu através de emenda constitucional.

Jango recebeu a faixa presidencial, mas o governo de fato era exercido por um conselho de ministros que foi se alternando até o plebiscito em 1962. A vitória do restabelecimento do presidencialismo recebeu apoio dos trabalhadores e dos setores militares favoráveis ao regime anterior.

Este período da história política brasileira é marcado por uma efervescência decorrente da polarização política e ideológica com dimensões inéditas e de características singulares (TOLEDO, 1982: 9).

As forças políticas atuantes estavam bem delineadas e com propostas claras sobre suas convicções e objetivos.

O agravamento da crise econômica herdada por Jânio e por ele alimentada coloca mais pressão ao já combalido governo de Jango. É criado então o Ministério do Planejamento, e convidado o economista Celso Furtado para ocupar a pasta. Furtado que havia elaborado em 1962 o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, institui o auspicioso programa de investimentos e de políticas financeiras, fiscais e cambiais que aliavam o desenvolvimento ao combate à inflação.

Em 1962 o baixo crescimento do Produto e a aceleração da inflação já apresentavam sinais de que a economia caminhava para um período de muita turbulência, exigindo medidas urgentes de estabilização e de crescimento.

Os objetivos básicos do Plano eram dispostos em oito itens, os quais foram resumidos, a seguir:

1. Assegurar uma taxa de crescimento da renda nacional em 7% anuais, correspondendo a 3,9% de crescimento “*per capita*”¹⁴,
2. Reduzir progressivamente a pressão inflacionária, com o corte pela metade nos índices observados em 1962, buscando atingir no máximo 10% em 1965,
3. Criar condições para uma distribuição mais equânime dos frutos do desenvolvimento,
4. Intensificar a ação do Governo no campo educacional, na pesquisa científica e tecnológica e na saúde, a fim de assegurar uma melhoria do homem como fator de desenvolvimento, permitindo à população acesso ao progresso cultural,
5. Orientar o levantamento adequado dos recursos naturais e a localização da atividade econômica, visando à redução de disparidades e desigualdades regionais,
6. Eliminar progressivamente os entraves de ordem institucionais, responsáveis pelo desgaste de fatores de produção e pela lenta assimilação de novas técnicas,
7. Encaminhar soluções visando a refinar adequadamente a dívida externa que se caracteriza pelo excessivo peso dos compromissos de curto prazo no total das obrigações,
8. Assegurar a unidade do Governo no comando das agências que compõem as diretrizes do plano que vise à consecução de todos os objetivos anteriores (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1962: 7-8)

Nota-se que o Plano era ambicioso no que diz respeito ao combate à inflação, todavia sem que se sacrificasse crescimento da renda. Uma maior justiça distributiva também mereceu a atenção especial do Plano que se mostrou otimista quanto à ultrapassagem das barreiras políticas que se imporiam às metas estabelecidas.

O desenvolvimento se daria através da planificação que previa investimentos da ordem de 3,5 trilhões de cruzeiros nos triênios 1963/ 1966. As previsões eram de que a produção agrícola deveria sofrer um aumento de mais

¹⁴ Essa era uma das principais metas do Plano que atribuía ao lento crescimento da renda ao crescimento populacional um dos motivos que distanciavam a economia brasileira das economias capitalistas européias (Presidência da República, 1962, Plano Trienal)

de 18% e a de aço se elevaria de 2,7 milhões de toneladas em 1962 para 4,3 milhões até 1965, só para citar alguns dos objetivos propostos.

Do ponto de vista da política fiscal, monetária e cambial, essas deveriam visar a um esquema de financiamento que proporcionaria os recursos necessários à planificação dos investimentos.

A inflação, segundo o Plano, tinha sua causa principal no setor público e suas formas de financiamento. O Plano previa que, se fossem efetuados os gastos públicos previstos em 1,5 trilhões de cruzeiros para o ano de 1963, sem que se alterasse a previsão de receitas, a inflação passaria dos 100%, o que levaria o País à hiperinflação (*Idem.* p. 10-11). Os gastos deveriam ser reduzidos a um trilhão de cruzeiros, mesmo assim previa-se um déficit de caixa de 300 milhões de cruzeiros. Nessa hipótese a estimava era de que um déficit dessa ordem não causaria pressões inflacionárias e permitiria a execução dos investimentos necessários ao crescimento.

O crédito do setor privado deveria crescer no montante do nível de preços adicionado ao aumento do produto real. As medidas previam ainda o controle da expansão do crédito nos bancos privados. Portanto, medidas que remetem a uma variante monetarista que permite a otimização do nível de emprego ao limite das pressões de custos como teto para a variação dos preços¹⁵.

A política cambial asseguraria ao setor exportador um nível de renda que estimulasse os fluxos para o exterior. Ao mesmo tempo manter-se-ia um volume de importações que não ultrapassasse a capacidade de importar. Esse ponto é enfatizado pelo plano como fundamental para o êxito da política de estabilização.

O equilíbrio externo também dependia de empréstimos e financiamentos do exterior para que se mantivesse um nível satisfatório de estabilidade. Dessa dinâmica estabilizadora dependia também o esforço para a volta do crescimento econômico.

Chamamos a atenção para o fato de que alguns dos diagnósticos e diretrizes do Plano Trienal não divergiram muito de algumas práticas estabilizadoras empregadas posteriormente no PAEG, conforme veremos na análise de Martone sobre o Plano do Governo Castelo Branco.

¹⁵ Veremos esse tópico mais detidamente no Capítulo III do presente trabalho.

O plano recebeu forte crítica por parte da esquerda que não aceitava a diminuição dos gastos públicos para a redução da inflação. As medidas do plano esbarravam nas reivindicações por maiores salários, o que era incompatível com as diretrizes propostas. As críticas apontavam a manutenção dos lucros do setor industrial e o sacrifício apenas dos trabalhadores, como uma afronta às classe populares. Com o fim do subsídio do trigo, a sustentação do plano se torna impossível.

No setor externo a situação consegue ser pior. Uma missão ao FMI chefiada por Santiago Dantas, o Ministro da Fazenda, fracassa em obter empréstimos necessários à execução do Plano. Os recursos só seriam liberados se o Governo brasileiro adotasse medidas de contenção de difícil aceitação popular.

Em resposta, Goulart sanciona a Lei de Remessa de Lucros que estava aprovada pelo Congresso, mas que aguardava apenas a regulamentação pelo chefe do executivo; o que acabou deteriorando mais ainda as relações com os Estados Unidos.

Na política interna, o presidente vai se isolando cada vez mais, na medida em que não consegue o apoio necessário à sustentação de seu governo. Várias manifestações e demonstrações de indisciplina são flagradas diariamente. À esquerda ou à direita o presidente não encontrava respaldo para qualquer medida que pudesse reverter a situação de caos em que se encontrava o País.

Jango, em uma tentativa desesperada, tenta invocar o estado de sítio, dando demonstração a seus adversários de que já não tem qualquer controle sobre a situação. Seus últimos atos na presidência são mais um impraticável aumento salarial e a sua participação em um comício promovido pelas esquerdas, contra o Governo.

O golpe é deflagrado pelos militares¹⁶ que, apoiados pelo empresariado nacional, pelos movimentos urbanos conservadores, pelos grupos industriais internacionais e por grupos católicos mais tradicionais, depõem o Presidente em exercício.

¹⁶ O golpe foi concebido pelos militares da famosa ala da Sorbonne, composta por oficiais ligados à ESG (*Palestra no curso Brasil: Democracia e Desenvolvimentismo 1945-1964*, Memorial da América Latina, São Paulo, SP, pelo Prof. Dr. Samuel Alves Soares, UNESP-Franca-SP).

Como já havíamos constatado anteriormente o movimento conservador vem se consolidando ao longo do tempo e impondo sua força aos demais.

Cumpramos resgatar um trecho de Skidmore (SKIDMORE, 2000) ao analisar o fim do governo Vargas:

Sem unidade interna, não podiam ter a certeza (sic) de agir decisivamente numa crise. Na verdade foi o monopólio de força do exército e sua capacidade de movimentar essa força rapidamente em todo o território nacional que lhe forneceu a base como árbitro político (SKIDMORE, 2000:157).

É evidente que são episódios diferentes, mas a afirmação de Skidmore se identifica fortemente com golpe de 1964.

A outra conclusão a que chegamos é que apesar de não haver qualquer relação direta, a maneira pela qual o populismo se manifesta, com alguns políticos atuando como intérpretes dos anseios da sociedade, é assimilado pelas Forças Armadas, quando estas assumem o papel de intérpretes dos interesses das lideranças conservadoras, buscando conciliar estes aos seus propósitos.

Ao terminarmos a exposição dos antecedentes políticos da crise dos anos 1960, nos resta apresentar algumas importantes conclusões:

- a) A mudança do foco de poder dos estados para a Capital Federal mudou de forma definitiva a dinâmica da política brasileira, consumando-se em uma polarização de forças que funcionam como blocos de poder que se fragmentam e se fundem, ora defendendo, convergindo para uma posição unânime, ora disputando posições “palmo-a-palmo”,
- b) As questões econômicas assumem um papel importante no cenário político nacional, devido à industrialização e à urbanização do País,
- c) Os militares estiveram sempre muito presentes na vida política do País, além do necessário e do desejável,
- d) O populismo passa a ser a ferramenta que foge ao controle dos partidos e das lideranças políticas, causando maior instabilidade no processo político,
- e) O cenário político internacional, através da polarização leste-oeste, exerceu forte influência política na região, causando um temor

exagerado dos movimentos sociais que, legitimamente, pregavam uma maior justiça social e seriedade na gestão pública,

- f) Houve uma tendência à preponderância dos setores conservadores da sociedade no cenário político que, sob influência Norte – Americana, desencadeou o Golpe de 1964.

São questões políticas que acabam se infiltrando no ambiente econômico, ao ponto de inviabilizarem a execução dos planos de estabilização de Kubitschek, de Jânio e de Goulart. Ao mesmo tempo em que a crise política cria dificuldades aos gestores da economia, ela também produz uma interferência que dificulta a análise dos economistas, o que às vezes nem mesmo o tempo trata de corrigir.

De qualquer forma, alguns anos mais adiante se recuperaria o ritmo do crescimento econômico, mas a quem ele interessava e quem colheria seus resultados, são questões que fogem ao escopo de nosso trabalho.

1.3 Uma análise empírica da Crise.

Estabelecemos os antecedentes políticos que emolduraram a crise econômica dos anos 1960, cabe agora elaborarmos uma análise de alguns agregados econômicos para termos a dimensão aproximada dos desequilíbrios que levaram às reflexões às quais iremos abordar ao longo do nosso trabalho.

Após uma avaliação preliminar dos dados disponíveis no Ipeadata, no IBGE e na Fundação Getúlio Vargas, selecionamos alguns números, os quais no nosso entendimento são os mais significativos para a complementação do debate que pretendemos reconstruir.

A tabela I a seguir reúne alguns dados sobre a crise. Tomamos alguns períodos anteriores e posteriores a título de comparação. Os números mais significativos e, portanto, explorados pela bibliografia disponível são as taxas de crescimento do Produto Interno Bruto e os índices de inflação.

As cifras não deixam dúvida de que houve uma ruptura com o padrão de crescimento da economia que deixou muito a desejar no intervalo entre 1962 e 1967. Se, analisadas as taxas médias de períodos anteriores, entre 1954 e 1961, veremos que a economia cresceu a uma taxa média de 8,23%. Comparados aos 3,25% de crescimento médio entre 1962 e 1964, dado que de

1966 até 1973 o Produto volta a crescer à taxa média de 9,73%, é de se estranhar que houvesse uma queda expressiva da taxa de crescimento em um momento no qual a economia acabava de concluir a série de investimentos efetuados pelo Plano de Metas. Em 1963 a variação do PIB atingiu 0,6%.

Em sentido oposto, a inflação parte de um patamar de pouco mais de 30% em 1960 e dá um salto, chegando 47,8% em 1961, um aumento superior a 50%. Os preços seguem em trajetória ascendente atingindo 93,1% em 1965. Esses níveis só começam a cair a partir de 1965, como resultado de políticas monetárias e fiscais contracionistas adotadas durante o Plano de Ação Econômica do Governo instituído por Castelo Branco, conforme veremos no Capítulo III do presente trabalho.

As expansões monetárias constituem outra fonte de preocupação dos economistas, haja vista que nas duas bases de dados, tanto da base monetária, quanto das emissões de papel moeda, essas passam a acelerar-se a partir de 1960, voltando a reduzir-se apenas em 1966. A base monetária mais que duplica, passando de 86 bilhões¹⁷ em 1960 para 180 bilhões em 1961. O mesmo ocorre com as emissões em papel moeda, quando há um aumento de 50%, passando-se de 20,6 bilhões em 1960 para 31,4 bilhões de em 1961.

As duas bases são importantes na medida em que concorriam com os reflexos do Balanço de Pagamentos como as principais fontes de inflação. Essa afirmativa é muito mais ampla do que parece, em razão de outro debate que ocorria acerca da crise, envolvendo os economistas de orientação monetarista e os estruturalistas. Os primeiros atribuíram às emissões desenfreadas o papel de principal fonte de inflação. Já a corrente estruturalista associava a inflação a elementos estruturais, como a tecnologia adotada, a disponibilidade e os tipos de recursos disponíveis e às pressões no balanço de pagamentos, entre outros determinantes. Retomaremos esse debate ao desenvolvermos nosso trabalho.

Nota-se ainda que a base monetária sofreu uma elevação significativamente maior em termos percentuais, mais de 100% de aumento, do que as emissões de papel moeda.

¹⁷ As duas bases de dados estão disponibilizadas em mil reis, já que as bases completas têm início em 1901, conforme nota da publicação, Ipeadata.

Tabela I - Brasil - Principais indicadores da crise econômica dos anos 1960.

Ano	Crescimento do PIB (Var. %)	IGP-FVG (Var. %)	FBKF (% do PIB)**	Base monetária* (Var. %)	Papel moeda emitido (Var. %)	Déficits Públicos**** (Var. %)	Balança Comercial (Var. %)
1954	7,8	25,9	15,76	-3,4	25,5	117,4	-65,0
1955	8,8	12,2	13,49	37,9	17,5	-99,3	116,2
1956	2,9	24,6	14,46	-22,5	16,5	-832,2	36,5
1957	7,7	7,0	15,04	9,6	19,5	-152,9	-75,5
1958	10,8	24,4	16,99	32,4	24,0	165,6	-39,3
1959	9,8	39,4	17,99	35,5	29,0	-19,2	40,8
1960	9,4	30,5	15,72	40,9	33,3	-125,9	-172,0
1961	8,6	47,8	13,11	100,3	52,4	5,5	491,7
1962	6,6	51,6	15,51	72,2	62,1	381,0	-179,0
1963	0,6	79,9	17,04	119,4	74,7	-432,6	225,8
1964	3,4	92,1	14,99	41,2	67,0	-0,1	207,2
1965	2,4	34,2	14,71	5,2	46,6	-6,9	90,4
1966	6,7	39,1	15,72	-0,2	30,6	-13,8	-33,1
1967	4,2	25,0	16,19	41,4	26,4	-19,6	-51,4
1968	9,8	25,5	18,68	-7,1	41,8	-224,0	-87,9
1969	9,5	19,3	19,11	43,9	25,5	-109,7	1354,9
1970	10,4	19,3	18,83	40,1	23,4	-51,4	-38,6
1971	11,3	19,5	19,91	-3,8	23,4	-134,2	-247,0
1972	11,9	15,7	20,33	31,8	33,8	-8,0	28,0
1973	14,0	15,6	20,37	130,7	46,7	-84,0	102,8

Elaboração própria. Fontes: Cresc. PIB e FBKF, IBGE, 2003; IGP, FGV, sítio na rede mundial de computadores, Base monetária, Papel moeda emitido, Balança Comercial e Déficits Públicos, Ipeadata, sítio na rede mundial de computadores.

(*) Consideradas a emissão de papel moeda e os caixas dos bancos nas autoridades monetárias, (**) investimentos + variação dos estoques e (***) Déficits da União consideradas as receitas arrecadadas e as despesas realizadas.

Isso, em associação ao fato de o Banco do Brasil atuar de forma muito peculiar em relação aos demais bancos comerciais, implica um aumento do multiplicador bancário que se manifesta de forma a potencializar os efeitos da expansão monetária conforme se verificará nas análises posteriores. Outra observação importante faz justiça a Celso Furtado que fora apontado como extremamente monetarista nas diretrizes elaboradas no “seu Plano Trienal. As emissões em 1963, ano de implantação do Plano, não se mostraram muito dispares do que se vinha observando, reduzindo-se relativamente em 1963 face as de 1962 e 1961.

Outros dados importantes são os referentes à balança comercial, pois estes refletem indiretamente o nível de atividade de uma economia em crescimento, uma vez que para a expansão do sistema são necessários maiores quantidades de insumos e equipamentos importados para que se mantenha o ritmo de crescimento. Não é o que se observa na tabela I, quando notamos que há um déficit importante em 1960, parte da herança de Juscelino a Jânio. A seguir há um superávit comercial de 111 milhões de dólares em 1961, que se analisado em conjunto com a queda de 16,6% na Formação Bruta de Capital Físico, indica ter havido uma importante retração nos níveis de investimento, mantidos os níveis de estoques.

A análise de Martone (MARTONE, 1992) tratará desse assunto de forma mais apropriada. Outro fator relevante a respeito da Balança Comercial diz respeito à reforma cambial implementada por Clemente Mariani, o Ministro da Fazenda de Jânio Quadros, que extinguiu os leilões de câmbio, simplificando o sistema a uma única taxa desvalorizada em 100%. Essas medidas postas em conjunto com a queda dos subsídios ao trigo, ao papel de imprensa e ao petróleo oneraram muito as importações; outro elemento a corroborar a queda na atividade uma vez que o País se encontrava fortemente dependente dos derivados de petróleo.

No restante, nota-se que a tendência aos superávits segue até o início do “Milagre”, quando a necessidade de importações para atender tanto a demanda para consumo, quanto às necessidades do setor produtivo, provocam quedas substanciais dos superávits, indicando a retomada do ritmo de crescimento.

Os crescentes déficits públicos¹⁸ contribuem para o agravamento do quadro, quando observados os crescimentos desses números à medida que a crise avança, denotando uma incapacidade de o Estado em se financiar de forma equilibrada. A despeito de estarmos cientes da importância do papel do Estado na economia, acreditamos que uma estrutura com excesso de “peso” na dinâmica econômica deixa pouco espaço para a expansão das atividades do setor privado.

Podemos identificar na tabela II alguns aspectos relevantes a esse respeito:

Tabela II
Participação dos setores no Produto Interno Bruto - 1960/1970

Setores	Em %		
	1960	1965	1970
Agropecuária	17,76	15,86	11,55
Indústria	32,24	31,96	35,84
Extrativa mineral	0,77	0,89	0,78
Transformação	25,57	24,94	27,43
Construção	4,81	4,53	5,40
Serviços industriais de utilidade pública	1,09	1,60	2,23
Serviços	50,01	52,18	52,61
Comércio	16,94	16,59	16,41
Transportes	3,96	4,03	3,70
Comunicações (I)	...	...	0,61
Instituições financeiras	2,71	3,43	6,02
Administrações públicas	6,35	8,02	9,24
Aluguéis	10,26	10,38	9,29
Outros serviços	9,78	9,74	7,34
PIB a custo de fatores	100,00	100,00	100,00

Elaboração a partir de: IBGE, 2003, p.375.

¹⁸ Na coluna dos déficits ocorreram duas mudanças no padrão monetário: uma em 1967 e que durou até 1966, quando se passou de cruzeiros para cruzeiros novos e a partir de 1970, quando o novo padrão volta a se chamar cruzeiro (Ipeadata).

Se observarmos a primeira coluna, em 1960 a agropecuária respondia por 17,76% do Produto Interno Bruto, reduzindo-se para 15,86% em 1965 e para 11,55% em 1970. A indústria segue a mesma tendência entre 1960 e 1965 quando a sua participação cai de 32,24% para 31,96%, voltando a crescer apenas a partir de 1965, atingindo 35,84% em 1970.

Em sentido oposto observamos um avanço da participação do setor financeiro juntamente com a administração pública, com tendências sempre crescentes, antes, durante e após a crise. Essas observações demonstram que houve um crescimento do setor financeiro e do Estado, com destaque para o primeiro que acusa maior crescimento após o Golpe de 1964.

Pelo lado do setor financeiro poderíamos explicar essa tendência como um fenômeno mundial associado ao capitalismo financeiro e à conglomeração, e, ou, simplesmente pelo fato de os bancos comerciais operarem com certa folga devido ao processo inflacionário, arbitrando entre as taxas de redesconto do Banco do Brasil e as taxas reais praticadas contra os tomadores de crédito. Após o Golpe, a explicação ficaria por conta de um maior entendimento entre o Governo e o capital internacional fortemente apoiado no setor e do surgimento de novos instrumentos, tanto na captação, quanto na concessão de créditos.

Por outro lado, o crescimento do Estado pode ser relacionado à sua maior participação nas atividades econômicas através de investimentos em infra-estrutura. Após o Golpe, a explicação pode ser associada a questões políticas com a tomada do poder pelos militares que optaram por um Estado inflado para atender a objetivos políticos e à uma maior cobertura da administração sobre o território nacional. Para Martone, no entanto (MARTONE, 1992) a explicação se resumiria no agigantamento do Estado que passa a absorver maiores partes dos recursos antes destinadas ao setor privado, devido às políticas fiscais e creditícias adotadas pelo PAEG (MARTONE, 1992).

Para encerrarmos, comentaremos brevemente alguns fatores conjunturais que podem ter afetado o desempenho da economia no início dos anos 1960. Primeiramente há a menção de Serra (SERRA, 1988) sobre instabilidades climáticas que teriam causado secas, combinadas com geadas, em 1963 e teriam provocado a quebra de safras agrícolas, prejudicando o

resultado do Produto e contribuindo diretamente para o agravamento do quadro inflacionário. Do mesmo modo, teriam ocorrido racionamentos de energia elétrica em razão das secas na região centro-sul, contribuindo dessa forma com a drástica redução do Produto naquele exercício. Essa última afirmativa de Serra encontra eco no trabalho de Mesquita (MESQUITA, 1992) que de sua parte afirma que foram problemas relacionados a um racionamento de energia elétrica que teriam afetado o desempenho da indústria, e que, portanto, a crise não passou de uma depressão ocorrida entre 1962 e 1963.

Outro fator conjuntural estaria associado ao agravamento dos problemas do setor externo a partir dos anos 1950 e que teriam motivando a adoção de políticas “defensivas” que impulsionaram a inflação e se mostraram contracionistas durante o Plano Trienal. Serra não explicita quais teriam sido esses problemas, porém tomamos como certo de que foram causados pela falta de divisas e a adoção de práticas protecionistas, como taxas de câmbio discriminadas, tarifas preferenciais e o contingenciamento de alguns gêneros importados. A aprovação da Lei que regulamentava a remessa de lucros das empresas estrangeiras também pode ter sido alvo das indagações de Serra.

Por último Serra se refere às pressões exercidas pelos sindicatos por maiores salários e pela redução do intervalo dos reajustes como outro importante fator de recrudescimento da precariedade da situação. Esta última afirmativa sem dúvida não poderia ser questionada, conforme verificamos na seção anterior, com a pressão dos movimentos sociais por maiores salários, durante o Segundo Governo Vargas até a deposição de Jango.

Através da tabela III iremos discutir a questão energética:

Tabela III - Consumo e produção de energia elétrica

Ano	Consumo de energia elétrica GWh	Produção de energia elétrica GWh
1960	18 346	22 865
1961	19 630	24 405
1962	21 857	27 158
1963	22 618	27 869
1964	23 521	29 094
1965	24 268	30 128
1966	26 494	32 654
1967	27 988	34 238

Elaboração própria. Fonte: Ipeadata.

Podemos verificar que há um excesso de oferta de energia elétrica sobre a procura, o que não faz desse elemento um fator determinante da crise, sem que isso signifique os racionamentos mencionados possam ter prejudicado a produção industrial daquele ano em especial.

As quebras de safras causadas pelas secas e geadas são pontos de controvérsia entre alguns autores. Delfim Netto (NETTO 1965) afirma que não houve qualquer pressão por parte do setor agrícola sobre os preços. Por outro lado, Serra (SERRA, 1988) afirma que em 1963 o setor foi fortemente prejudicado. Resta-nos concluir que a taxa de 0,6% de crescimento do produto em 1963, frente ao ano anterior, recebeu contribuição de vários fatores conjunturais que pesaram de forma a fazer daquele ano o limite extremo do retrocesso nas taxas de crescimento do Produto. Por outro lado, se atentarmos para a tabela IV:

Tabela IV - Desempenho do setor agrícola (1962-1967)

Ano	Colheita de algodão (caroço)	Colheita de feijão (hectares)	Colheita de arroz (toneladas)	Produção de café (toneladas)
1960	2930361	2560281	4794810	4169586
1961	3233779	2580567	5392477	4457408
1962	3457857	2716257	5556834	4380607
1963	3553746	2982436	5740065	3301054
1964	3764597	3130562	6344931	2084027
1965	4004444	3272525	7579649	4588095
1966	3897709	3324592	5801814	2405737
1967	3719805	3650568	6791990	3014991

Elaboração própria: Fonte: Ipeadata.

Notamos que alguns gêneros como o algodão e o café, mais propriamente dirigidos ao mercado externo, tiveram comportamentos distintos. O algodão experimentou entre 1962 e 1963 um modesto crescimento na colheita. Já o café enfrentou um sério revés, ao reduzir sua produção em mais de um milhão de toneladas, mantendo a tendência à queda até o final da crise.

Os gêneros cujas produções se destinam ao mercado interno, como o feijão e o arroz, mostraram crescimentos compatíveis com os períodos anteriores.

Portanto, poderíamos dizer que houve algum impacto do setor agrícola no decréscimo da atividade produtiva, mas que não pode ser inserido entre os

principais determinantes da crise, tanto no que diz respeito ao decréscimo do Produto, quanto no da elevação dos preços. No caso específico do café, que experimentou baixas decrescentes da sua participação no Produto, devemos ter em mente que a industrialização colaborou em grande medida para que esse gênero deixasse de ter importância preponderante sobre a dinâmica da economia, indicando seu declínio como um fenômeno natural de uma atividade que ao longo do processo vai perdendo uma parte do seu espaço para outras, como a do algodão por exemplo.

Cumpramos ressaltar que Serra não coloca nenhum dos fatores conjunturais como preponderantes à desaceleração do crescimento e à elevação dos preços.

Portanto, ao analisarmos os números da crise, observamos que existem leituras que vão além da simples redução nas taxas de crescimento do PIB e dos aumentos dos preços. O comportamento do Estado, do setor financeiro, do Balanço Comercial e dos investimentos são alguns dos elementos que nos despertam a atenção e que mereceram apreciações valiosas dos economistas. Da mesma forma, o debate entre monetaristas e estruturalistas se intensificou com a crise, revelando-se uma interessante fonte de estudo do pensamento econômico brasileiro, da qual trataremos a partir do próximo capítulo

CAPÍTULO II

O debate sobre a crise econômica dos anos 1960.

2.1 Introdução

Esse capítulo é dedicado aos diagnósticos da crise sob a ótica dos economistas que iniciaram seus estudos orientados pelas idéias propagadas pela “escola estruturalista” da CEPAL e se propuseram a analisar o desenvolvimento industrial brasileiro e as suas limitações.

O capítulo é subdividido em duas partes. A primeira expõe o pensamento de Celso Furtado, que a despeito de pertencer à corrente Estruturalista, tema do segundo item, recebeu uma seção exclusiva, dados o ineditismo e a profundidade de seu trabalho, ao discutir o desenvolvimento industrial brasileiro. Na segunda seção, nos textos de Maria da Conceição Tavares e João Manuel Cardoso de Mello, as análises foram aglutinadas devido à ocorrência de diversas interações entre os ferramentais metodológicos e as observações daqueles autores que sofreram influência da “escola estruturalista” em suas carreiras.

A primeira parte é voltada à análise inaugural proposta por Celso Furtado. Conforme afirmamos anteriormente, as análises anteriores sobre as observações de Celso Furtado acerca da economia brasileira ao longo dos anos 1960, invariavelmente se restringem à obra *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*, editada em 1968, quando o autor se encontrava exilado. É o caso de Maria da Conceição Tavares. A economista, através do artigo “*Além da Estagnação*” (TAVARES, 1977) ¹⁹, apresenta uma série de qualificações às postulações de Furtado sobre a economia brasileira da década de 1960. O ponto fundamental da crítica de Tavares, para o qual desejamos chamar a atenção diz respeito ao fato dela se concentrar em dois pontos essenciais: de um lado ela se baseia apenas no livro “*Subdesenvolvimento e estagnação da América Latina*” (FURTADO, 1966) e não atenta para as restrições de ordem política que Furtado aborda em outras obras²⁰. Depreende-se, portanto, que Tavares não considera a evolução das idéias de Furtado sobre a estagnação ao longo dos anos 1960 e deixa de considerar a riqueza

¹⁹ Elaborado em conjunto com o economista José Serra.

²⁰ Para maiores detalhes ver em: FURTADO, 1962; FURTADO, 1964; FURTADO, 1965 e VIEIRA, 2007.

maior do pensamento furtadiano. Por outro lado, a autora restringe ainda mais sua análise ao dirigir suas críticas apenas a um dos modelos apresentados na obra em questão. Trata-se do modelo que descreve o processo de diversificação industrial ocorrido em uma economia agro-exportadora semelhante à do Brasil. Tavares questiona algumas das categorias utilizadas pelo autor, aludindo que este teria considerado o modelo como operando em regime de concorrência perfeita. Afirma ainda, a autora, que a retomada do crescimento contradizia a teoria estagnacionista proposta por Furtado²¹.

Acreditamos que a crise política iniciada com a renúncia do Presidente Jânio Quadros, que culminou com o golpe de 1964, juntamente com o “Milagre Econômico” colaboraram no sentido de dificultar as interpretações dos fenômenos econômicos do período.

Além da controvérsia entre Furtado e Tavares, o artigo “*Political Obstacles to Economic Growth in Brazil*” (FURTADO, 1965)²², publicado quando Furtado lecionou em Yale durante o exílio nos Estados Unidos da América, constitui uma valiosa fonte de alguns pensamentos pouco explorados do autor.

Não obstante as razões acima expostas serem suficientes para que se refaça a trajetória do pensamento de Furtado sobre a crise dos anos 1960, enfatizamos que as reflexões do autor não estavam limitadas a análises pontuais sobre um ou outro período em especial, mas sobre o processo de desenvolvimento econômico nos países periféricos, sobretudo no Brasil, o que nos leva a analisar seus diagnósticos não apenas frente à crise, mas sobre todo o processo de implantação e consolidação do capitalismo nesses países. Portanto, há que se analisar as interpretações de Furtado, respeitando-se a evolução do seu pensamento ao longo de algumas de suas obras.

O diagnóstico elaborado por Furtado está distribuído em cinco obras: “Desenvolvimento e Subdesenvolvimento” (FURTADO, 1961), A pré-revolução brasileira (FURTADO, 1962), “A Dialética do Desenvolvimento” (FURTADO, 1964), o ensaio “*Political obstacles to economic growth in Brazil*” (FURTADO, 1965) e “Desenvolvimento e Estagnação na América Latina” (FURTADO, 1966). Entende-se que nesses cinco trabalhos o autor se empenha em registrar

²¹ “Além da Estagnação” teve sua primeira edição publicada em 1973, no ápice do “Milagre Econômico”.

as observações de um processo único, em franco desenvolvimento, e ao mesmo tempo seguir ajustando o seu instrumental teórico, buscando o melhor método para enfim apresentar um amplo diagnóstico das limitações do desenvolvimento no Brasil.

O segundo item expõe os estudos de outros autores ligados ao pensamento estruturalista latino-americano com destaque para os textos de Maria da Conceição Tavares: *“da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro”* (TAVARES, 1972) e suas teses de livre docência, *“Ciclo e Crise”* (TAVARES, 1978) e *“Acumulação de capital e industrialização no Brasil”* (TAVARES, 1985), oportunidade na qual a autora reformula sua análise sobre crise. Além de Tavares o referido item apresenta as idéias de João Manuel Cardoso de Mello, publicadas sob o título *“Capitalismo Tardio”* (MELLO, 1984) que propõe uma interpretação histórica alternativa à proposta da CEPAL e o sistema “centro-periferia”.

O item é subdividido em quatro subseções: *O esgotamento da industrialização substitutiva*, que abarca as considerações de Tavares acerca dos determinantes da crise em *“da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro”*, obra na qual a autora se detém na perda do dinamismo do processo de industrialização por substituição de importações como a principal causa da crise; *O capitalismo retardatário e o Capitalismo Tardio*, com a reinterpretção histórica de um “certo capitalismo” específico latino-americano, tese defendida em *“Capitalismo Tardio”* de João Manuel Cardoso de Mello; *A economia sob efeito dos ciclos econômicos*, resultado dos estudos da tese de livre docência de Tavares: *“Ciclo e Crise”*, um estudo preliminar cujos desdobramentos resultaram em *“Acumulação de capital e industrialização no Brasil”*, trabalho no qual a autora utiliza vasto ferramental teórico e histórico ao qual sintetizamos em *Acumulação: uma interpretação dinâmica*²³.

2.2 A Crise segundo Celso Furtado.

“Formação Econômica do Brasil” (FURTADO, 1959) é um marco entre os estudos que almejaram construir uma interpretação das economias

²³ Igualmente, poderíamos denominar a análise da autora de “neo-estruturalista”, pois a obra mantém o conceito do sistema centro-periferia e inclui: modelos dinâmicos de crescimento, conceitos de organização industrial, economia clássica e a análise histórica.

periféricas. A obra é referência primordial para aqueles que buscam entender os elementos que levaram à industrialização dos países latino-americanos. Além do minucioso relato de Furtado sobre o processo de industrialização por substituições de importações, o trabalho aponta para alguns efeitos indesejáveis do modelo.

De acordo com Furtado, a industrialização substitutiva foi o resultado inesperado da política de proteção à renda do setor exportador iniciada no Primeiro Governo Vargas, que, ao tornar mais dispendiosas as importações, produziu uma situação propícia ao investimento na produção para o consumo interno. O setor industrial passou a ser o responsável pelo processo de acumulação e formação de capital, exercendo forte influência no emprego e na renda, proporcionando um índice alto no multiplicador do desemprego (FURTADO, 1959: 268-273). A partir de então, passou a ocorrer freqüentes estrangulamentos no balanço de pagamentos, pois ao manter-se a renda do setor exportador, manteve-se aquecida a demanda por importados de luxo ao passo que o novo setor dinâmico passou a disputar com o consumo um rígido balanço de pagamentos. O resultado é uma perene depreciação cambial que exerce pressões às contas externas. A desvalorização da moeda e a disputa por divisas tornam os preços relativos elevados e, portanto, favoráveis a uma industrialização pouco eficiente, com pressões de custo e produtos pouco competitivos. A dinâmica desse processo é alimentada por aumentos na renda que se refletem em pressões no câmbio via consumo de luxo, insumos e maquinário para o setor industrial. Esse movimento reproduz-se até o pós-guerra, levando a mecanismos de proteção, como barreiras tarifárias e cambiais, que acentuam o caráter de uma industrialização frágil.

Ao apontar os efeitos no balanço de pagamento e, por conseguinte, nos custos, Furtado perpassa pelo problema da concentração da renda e das disparidades regionais, como um subproduto natural o qual alguns os países industrializados experimentaram, mas que no caso brasileiro a possibilidade reversão se prolongaria ao extremo (FURTADO, 1959: 331).

Para finalizar, Furtado aponta a solução através de um amplo processo de integração nacional com redistribuição dos fatores produtivos entre as regiões modernas e as arcaicas. Nota-se o otimismo e a crença na total

autonomia do País para lidar com seus problemas, na trajetória para a “potência industrial” latino-americana.

Portanto, em “*Formação Econômica do Brasil*”, o autor já vislumbrava dificuldades a superação das limitações estruturais impostas pela industrialização brasileira que poderiam ser eliminadas através de medidas que dependiam única e exclusivamente de vontade política, uma vez atingida a autonomização da formação de capital.

Depreende-se do que acabamos de expor e do que pudemos apurar no primeiro capítulo do presente trabalho que, ao observar o final do Governo de Juscelino Kubitschek, que o País experimentava um período de Democracia como nenhum outro em mais de cinquenta anos de República. Juscelino, o presidente que propôs uma guinada à modernização, tendo como seu Vice-Presidente ninguém menos do que João Goulart, um político ligado aos movimentos de esquerda, representava um Governo que não gozava de unanimidade entre as lideranças políticas, sobretudo entre os militares. Apesar das escaramuças políticas durante todo seu mandato, Kubitschek conseguiu levar a bom termo todos os seus planos, inclusive a mudança da capital para o Planalto Central.

A idéia de estagnação não fazia sentido à medida que se “avançava” o processo democrático, e, portanto, as soluções residiam na ação de um Estado que se comprometesse com o desenvolvimento. Uma visão à primeira vista otimista, porém que se coadunava com a conjuntura testemunhada por Furtado.

Entendemos que na avaliação do autor a possibilidade de estagnação nas economias subdesenvolvidas tem sua gênese desenvolvida a partir de “Desenvolvimento e Subdesenvolvimento” (FURTADO, 1961). No capítulo cinco, “O Desequilíbrio Externo nas Estruturas Subdesenvolvidas” (FURTADO, 1961: 195-231), Furtado expõe algumas limitações às quais estavam sujeitas as economias primário-exportadoras que adotaram o modelo de Industrialização por Substituição de Importações, objetivando o rompimento com as assimetrias oriundas da distribuição internacional do trabalho e, portanto, com a dependência do nível de emprego dessas economias face às oscilações do comércio internacional. Em meio a essa discussão, em “Análise Monetária Corrente do Problema do Desequilíbrio” (FURTADO, 1961:211-231),

o autor descreve em grandes linhas as dificuldades e distorções experimentadas por essas economias quando atingem determinado grau de diversificação em suas estruturas de produção, qual é o caso do Brasil. As mudanças estruturais impulsionadas pela aceleração do crescimento levam a um aumento do coeficiente de investimentos, o que por sua vez traz consigo a elevação do coeficiente de importações, tanto para o consumo quanto para os investimentos. No modelo exposto, observa Furtado, a demanda por importações suplanta a poupança interna gerando inflação através dos déficits no balanço de pagamentos, principalmente por conta do peso das inversões que dependem sobremaneira dessas importações. A escassez de divisas devido ao lento crescimento das exportações eleva os preços dos bens importados para o consumo e o custo cambial dos investimentos, o que proporciona aumento nos custos de produção que são repassados aos preços finais.

Na prática, a situação se tem apresentado em grande número de países, inclusive o Brasil, como alternativa entre abandonar a política de desenvolvimento, ou multiplicar as medidas administrativas, como defesa contra um profundo desequilíbrio de balanço de pagamento, que se projeta na estrutura de custos e preços, sob a forma de múltiplas distorções. Ao lado dessas alternativas permanece como simples ilusão – já que se apóia num inadequado diagnóstico do problema – a idéia de ser possível conquistar o equilíbrio externo no dia em que se extirpe o mal inflacionário. Ora a inflação não é, neste caso, um fenômeno autônomo, mas uma manifestação externa de desajustamentos estruturais que acompanham o processo de crescimento, em certas fases do subdesenvolvimento, como é, aliás, também, o desequilíbrio no balanço de pagamentos. A menos que se possam prever e evitar esses desajustamentos, pagaremos, para não ter inflação e desequilíbrio externo, o preço de aceitar a estagnação ou, no mínimo, um ritmo mais lento de crescimento (FURTADO, 1961: 227).

Nota-se a grande preocupação de Furtado em encontrar uma solução para o desequilíbrio externo sem sacrificar o desenvolvimento. Parte da solução teria de ser no âmbito da demanda, portanto a gestão cambial por si só não seria uma alternativa consistente, o mesmo ocorrendo com medidas pontuais de contenção da inflação.

Ainda no mesmo capítulo, Furtado chama a atenção para possíveis desajustes internos entre oferta e demanda. Segundo o autor, na formação de capital o sistema de preços é um instrumento de orientação impreciso, principalmente em economias subdesenvolvidas, nas quais a atividade empresarial é pioneira em muitos setores. Os novos negócios são estabelecidos em bases puramente conjecturais, inclusive quanto às reações dos concorrentes externos, mais experientes e financeiramente robustos. O capital estrangeiro, que exerce grande peso nos investimentos globais, defronta-se então com duas alternativas: ativar uma política de preços agressiva, reduzindo-os de forma a levantar uma barreira à entrada dos concorrentes locais, ou instalar-se no País amparado por subsídios e/ ou tarifas favorecidas²⁴. Dado o lento crescimento da capacidade para importar, que depende das divisas geradas pelas exportações, e o fato da indústria substitutiva ser composta freqüentemente por setores pioneiros, e, portanto, onde há maiores riscos, é ao capital estrangeiro que interessa as inversões nesses setores. Aos empreendedores nacionais resta a opção por investimentos de menor risco, freqüentemente em atividades que já desenvolviam havia algum tempo, resultando de todo o processo um excesso da capacidade de produção em determinados setores e insuficiência em outros (FURTADO, 1961: 229).

Concluimos, portanto, que a análise não se restringe à oferta ou demanda de forma estanques, tampouco tem suas raízes no volume de investimentos, haja vista que sob este ponto de vista o problema era de ordem qualitativa.

Não se trata, apenas, de criar condições propícias a que os empresários intensifiquem seu esforço de inversão: é necessário dar um passo adiante, garantindo que as inversões provoquem as modificações estruturais requeridas pelo desenvolvimento. (FURTADO, 1961: 230)

Por último, mas não menos importante, pontua Furtado, está o caráter regressivo na distribuição dos resultados obtidos com a industrialização ao final dos anos 1950,... *“tendo o aumento do consumo alcançado o máximo nas*

²⁴ As instruções 70 e 113 da SUMOC são exemplos claros desses instrumentos. Para maiores detalhes a esse respeito ver em: DIB, 1983.

classes proprietárias de fatores e o mínimo na agricultura das regiões de mais baixo nível de vida” (FURTADO, 1961, p. 259-265).

Afirma ainda o autor que devido à existência de uma economia dual, composta por um setor atrasado com salários em nível de subsistência, muito abaixo daqueles encontrados nos centros urbanos dinâmicos, e à ampla disponibilidade de mão-de-obra, qualquer salário um pouco acima do oferecido nas áreas rurais torna a oferta desse fator abundante, o que proporciona elevadas taxas de lucro e, portanto, de consumo das classes de renda mais elevada. Infere-se então que grande parte dos déficits no balanço de pagamentos tinha por finalidade complementar o consumo da classe proprietária, um resultado social perverso em se tratando de um modelo de desenvolvimento. Assim, há também importantes implicações sociais decorrentes do modelo que apontam para assimetrias na composição da demanda.

Concluindo, a obra de Furtado indica preliminarmente três possíveis óbices ao desenvolvimento econômico, um eminentemente externo com origem no balanço de pagamentos e outros dois contendo elementos internos devido a desajustes entre a oferta e a demanda, dados à concentração de atividades em alguns setores e à instalação de poucas unidades em outros e à tendência natural à concentração de renda.

A pré-revolução brasileira foi publicado em 1962 e trata das questões levantadas acerca da transição de um modelo colonial exportador para uma economia de relevante diversificação industrial, com, segundo o autor, elevada capacidade de autonomia face o deslocamento do centro de decisão da esfera externa para a interna. Esse processo, ainda, segundo Furtado, demanda uma maior capacitação dos quadros intelectuais e burocráticos do País e um papel importante a ser desempenhado pelo Estado que necessitaria de reformas para a manutenção do crescimento e a redução das desigualdades.

Podemos afirmar, sem receio de errar, que entre as obras em tela “*A Pré-revolução brasileira*” é o trabalho mais otimista de Celso Furtado. Para o autor, a despeito das várias distorções resultantes do crescimento industrial, a saber: o custo social da crescente concentração de renda, o aumento relativo da renda da terra, premiando grupos parasitários, o eterno atraso do Estado e a corrupção entre outros, o desenvolvimento “... trouxe para dentro do país os

seus centros de decisão, armou-o para autodirigir-se, impôs-lhe a consciência do próprio destino, fê-lo responsável pelo que ele mesmo tem de errado” (FURTADO, 1962:15).

Além da insuspeita convicção de Furtado sobre a internalização do centro de decisão da economia, o autor acreditava que os movimentos sociais e a via democrática eram os meios através dos quais se daria a revolução necessária para atingir-se a equidade, a reforma agrária e a modernização do Estado, objetivos alcançáveis sob a égide de elevados padrões éticos e morais.

Poder-se-ia objetar que antigamente era pior: as eleições eram formais e uma oligarquia decidia por conta própria o que se chamaria vontade do povo. Mas essa objeção já não vale para os jovens de hoje. Todos sabem que, se as coisas são tão transparentes em nossos dias, é porque está a nosso alcance poder mudá-las; que, se sabemos onde estão os vícios do sistema, somos coniventes se não tratamos de erradicá-los (FURTADO, 1962:15).

Há alguma ingenuidade nas palavras acima ao lembrarmos o parlamentarismo imposto ao Vice-presidente recém empossado na época, o que supomos representou apenas um “arranhão” no sistema democrático na avaliação de Celso Furtado.

Em outra passagem, o economista afirma acreditar que o posicionamento do Brasil poderia ser o de alijar-se por completo das disputas militares e ideológicas que envolviam as duas superpotências mundiais: Rússia e Estados Unidos, mais ainda, traduziu os objetivos irreduzíveis da ação política nas expressões: humanismo e otimismo com respeito à evolução material da sociedade (FURTADO, 1962:19).

Subordinar o futuro de nossa cultura às conveniências de ordem tática de um ou de outro dos grandes centros de poder militar moderno [Rússia e Estados Unidos], é dar a luta perdida de antemão, pela carência total de objetivos próprios finais. Devemos considerar como um dado da realidade objetiva contemporânea o impasse entre os pólos do poder político-militar. Ao considerar como um dado estamos admitindo fora de nosso alcance modificar de forma significativa a relação de forças. Qualquer que seja a nossa posição, devemos reconhecer que a solução última desse impasse não será antecipada, pois a guerra, meio único de antecipação, continuará a apresentar-se como atitude de desespero, de perda total de fé no futuro do homem. (FURTADO, 1962:18-19)

Portanto, indica o autor, as questões resumiam-se a soluções internas; na capacitação técnica e na conscientização da sociedade, para que pacificamente se alcançassem os objetivos sociais a serem identificados e perseguidos pela coletividade.

A essa altura podemos nos perguntar em que revolução estava pensando Furtado, já que não considerava o Brasil alinhado aos Estados Unidos, ou à União Soviética, e muito menos a opção da luta armada?

A discussão vai além da opção por um modelo pré-estabelecido. Para o autor o Marxismo é uma filosofia de ação, capaz de transformar os diagnósticos em normas de ação. Uma filosofia em elevado nível de humanismo, que não distingue o desenvolvimento do indivíduo de uma orientação racional das relações sociais. Avançando nesse tema, Furtado conclui que as experiências em termos de revolução marxista-leninista do século XX lograram êxito apenas em sociedades nas quais as estruturas sociais eram rígidas e anacrônicas. O autor toma como exemplo o setor rural brasileiro como o único a ser passível de um processo de tal magnitude. De outra parte, um evento nesse sentido teria efeito no setor de menor evolução político social, ou seja, um retrocesso no que diz respeito à modernização. A outra possibilidade seria um retrocesso político através da imposição de uma ditadura de direita, hipótese pouco viável em uma sociedade aberta, segundo Furtado

Era necessário, portanto, um Estado dotado de quadros capazes de interpretar as necessidades globais sem que se enveredasse para a tecnocracia, mas um corpo de elementos capazes de levar a cabo as reformas de base necessárias à modernização do País, principalmente no campo fiscal. Em síntese, para Furtado, os economistas seriam os portadores e condutores de racionalidade para que se evitasse um processo revolucionário no campo irracional da política. O Governo também teria a missão de combater a corrupção e disciplinar a orientação dos capitais estrangeiros aos fins estabelecidos para o desenvolvimento.

Tampouco devemos nos furtar de levar em consideração a então recente revolução Cubana²⁵, em um país que guardava muitas semelhanças às economias descritas em *“Desenvolvimento e Subdesenvolvimento”*. Parece-

²⁵ A revolução cubana comandada pelo líder revolucionário Fidel Castro ocorreu em 1959.

nos que Furtado estava utilizando o argumento de que as pressões sociais deveriam intensificar-se para que as mudanças ocorressem de forma mais rápida, e que a revolução de guerrilha cubana serviria de alerta para as classes dominantes, caso não se optasse por alguma alteração nos rumos da distribuição dos ganhos advindos do crescimento industrial.

Sumarizando, se por um lado Furtado refutava o alinhamento automático do País e a luta armada, por outro acreditava firmemente que a via democrática, as pressões sociais e um Estado devidamente organizado e aparelhado deveriam conduzir às reformas políticas e institucionais capazes de reverter as distorções observadas com o crescimento econômico e ao mesmo tempo manter o seu dinamismo.

“A Dialética do Desenvolvimento” foi escrito logo após a tentativa de instauração do estado de sítio durante o Governo de João Goulart, em quatro de outubro de 1963, portanto pouco após a passagem de Celso Furtado pelo Ministério do Planejamento daquele Governo. Nas palavras do autor “... *foi um esforço para captar a essência do problema do subdesenvolvimento e as causas da crise de transformação pela qual atravessava o país*” (FURTADO, 1964: 9).

A obra subdivide-se em duas partes e pode ser considerada um ponto de inflexão ao extremado otimismo que o autor apresentou nos trabalhos anteriores, quando acreditava ser possível ao País ultrapassar a condição de dependência através da aceleração do processo de industrialização

A primeira parte é dedicada a discussões acerca do desenvolvimento sob a ótica das ciências sociais, oferecendo um panorama do País tomando-se como ponto de partida os instrumentais dessas ciências. Na segunda, o autor serve-se, novamente desses instrumentais para discutir a “crise do desenvolvimento”.

O trabalho inicia-se com os estudos de Hegel que afirmou que cada período histórico detém um corpo institucional característico e unificado, por exemplo: política, artes, religião, etc. Afirmava Hegel que uma alteração fundamental em um desses componentes, seria suficiente para que se alterassem todos os outros como resultados de transformações anteriores. Portanto, os processos históricos estariam em pleno movimento como produto

de confrontos de forças opostas em um equilíbrio móvel ao longo do tempo: a dialética de Hegel.

Segundo Marx, Hegel falhou em conceber a dialética de cabeça para baixo, uma vez que este acreditava que as relações sociais estavam submetidas a idéias absolutas, ou seja, as modificações das relações eram impostas pelas idéias, concebidas como dádivas de um ente superior. A dialética hegeliana estava impregnada de teor religioso. Para Marx as mudanças partiriam das bases materiais da sociedade, como por exemplo, o modo de produção.

Outras críticas ao método dialético dizem respeito aos esforços para a sua aplicabilidade generalizada nas ciências naturais. A dialética de Hegel pressupõe a intuição do todo através do qual se entenderiam as partes do objeto de estudo, o que em determinadas circunstâncias se opõe a experiências históricas. Herschel através de detalhado exame dos componentes isolados do sistema solar, os planetas, comprovou a existência de um planeta desconhecido. Nesse caso, partiu-se da análise das partes em separado para se chegar ao todo. Caso oposto seria o de um paleontólogo ao analisar as partes isoladas de um animal extinto. Para que haja progresso nesse tipo de análise é necessário um conhecimento da tipologia do objeto, o animal, conseguida através do estudo de achados anteriores de maior envergadura. Mesmo no caso de Herschel, pontua Furtado, o conhecimento do Sistema Solar como um todo é imprescindível para que se estabeleçam as inter-relações entre os planetas, ou seja, entre as partes. O que se tentou em determinada época, e é essa a crítica enfatizada por Furtado, foi a criação de um conjunto de regras de aplicabilidade generalizada do método dialético.

A ciência procura conhecer o comportamento dos fenômenos, relacionando uns com os outros, com vistas a inferir esse comportamento no futuro. Muitas vezes se formulam hipóteses sobre o comportamento de um conjunto de fenômenos interdependentes, os quais são apresentados como sistema. A idéia de sistema não deve ser confundida com a de todo, cuja imagem se forma antes do conhecimento analítico das partes. Um sistema só pode ser identificado através de uma exata definição de um conjunto de relações que fazem com que suas partes sejam interdependentes (FURTADO, 1964:15).

A despeito das críticas ao método dialético, sua importância para a compreensão do processo histórico é primordial, haja vista que a elaboração da “visão” histórica de determinado período depende de uma intuição adquirida pela *práxis* individual, e não apenas do estudo das partes integrantes de uma época.

Marx isolou as forças fundamentais que agiam no todo proposto por Hegel e identificou o ponto mais abaixo da cadeia de inter-relações: as relações de produção. Foi através dessa simplificação que Marx desenvolveu um modelo dinâmico de representação da realidade social. As instituições unificadas por Hegel foram reduzidas a apenas dois subgrupos: a infraestrutura e a superestrutura. O primeiro abarcaria as forças produtivas (dada uma determinada tecnologia) e o segundo os valores ideológicos, ou seja, simplificou o todo em elementos materiais e imateriais. A simplificação de Marx propõe também a subdivisão da sociedade em apenas duas classes às quais os contínuos conflitos seriam o combustível do processo histórico. Essas simplificações, segundo Furtado, principalmente a percepção nuclear da tecnologia para todo o conjunto das instituições formadoras de uma sociedade, exorbitam o nível de abstração proposto por Marx, quando este reduz a poucos elementos relevantes no processo histórico. O trunfo de Marx seria inegável, ao propor um modelo dinâmico para a interpretação da realidade social, ainda quando as ciências sociais estavam em processo de formação e não se dispunha de estudos empíricos relevantes (FURTADO, 1964:15-17).

Com o avançar das técnicas e do conhecimento nas ciências sociais, procurou-se a formulação de modelos de análise que pudessem representar os processos históricos. Os modelos nas ciências em geral, principalmente na Economia, passaram a simular situações de equilíbrio, uma região virtual na qual um sistema se mantém estável por determinado período, até que surja um novo confronto que exija a acomodação de todos os elementos a uma nova situação. Tal aproximação, segundo o autor, leva à conhecida abordagem da estática comparativa através da qual se observam as mudanças nos elementos, ou variáveis: fatores agrupados homogeneamente na tentativa de se identificar o preponderante, ou seja, o que deu o impulso inicial à mudança.

Furtado chama atenção ao modelo proposto por Gunnar Myrdal, cujo mérito seria ter iniciado os estudos para que se chegasse a um modelo

dinâmico capaz de estabelecer os valores assumidos pelas variáveis, na transição entre um e outro ponto de equilíbrio.

Os estudos de Myrdal abordaram a situação das comunidades negras dos Estados Unidos, o que o levou a interpretar as inter-relações entre as variáveis como importantes vetores de modificação estrutural. Qualquer alteração em um dos elementos levaria a uma reação em cadeia que resultaria em uma transformação no sistema todo. Surgiu dessa forma o Princípio Cumulativo de Myrdal:

...qualquer mudança em um fator pertinente operada em um sistema põe este em movimento em determinada direção com uma velocidade dependente do impulso inicial (FURTADO, 1964: 21).

O alicerce do pensamento de Myrdal se fixava na idéia de que um conjunto de elementos inter-relacionados e mutuamente cumulativos superaria a idéia de um fator único preponderante sobre os demais. Todavia, ressalta Furtado, não haveria assimetrias entre negros e brancos sem que a variável “ser negro nos Estados Unidos” não exercesse efeito predominante sobre as demais. Portanto, existe um fator básico que é o elemento dinâmico capaz interferir nas demais variáveis, não bastando identificar as inter-relações entre as variáveis de um sistema... *”Sempre será necessário introduzir algum elemento exógeno, ou seja, modificar algum dos parâmetros estruturais”*²⁶. (Idem.)

O autor encerra essa discussão, concluindo que por mais que se tenha avançado na concepção de modelos representativos, a exemplo do Princípio Cumulativo, cabe aceitar que partimos sempre de alguma hipótese intuitiva sobre o processo histórico como um todo. Furtado reconhece então as limitações das simplificações na busca de estabelecer-se um modelo analítico como instrumento de orientação prática, não obstante reconheça a inexistência de uma formulação alternativa com maior eficácia e poder explicativo para o entendimento dos processos sociais dinâmicos (FURTADO, 1964:22).

Outra observação importante de Furtado na presente obra refere-se ao descompasso observado nos dois subgrupos componentes da estrutura social:

²⁶ A crítica de Furtado a Myrdal é contemporizada em um texto de Mantega (MANTEGA, 1992) , no qual o autor aponta este último como forte influência em alguns pensamentos de Furtado, quando ambos defendem um capitalismo dinâmico, impulsionado pela democracia social, uma “capitalismo” bonzinho” nas palavras de Mantega. Tal afirmação se coaduna com os pensamentos de Furtado que analisamos na obra anterior do autor, (FURTADO, 1959). Para maiores detalhes ver em: Mantega, 1992.

Assim, a base material e científica da cultura parece estar crescendo muito mais rapidamente que a parte não material... . O que interessa assinalar é o reconhecimento de que o processo de rápida mudança que caracteriza a nossa cultura reflete as transformações intensivas que uma tecnologia em acelerado desenvolvimento introduz no seu processo produtivo (OGBURN *Apud* FURTADO, 1964:18).

O que explicaria em grande medida os obstáculos institucionais decorrentes da imobilização política persistente no Brasil. Não bastou a implantação de uma indústria moderna sem que se operasse uma reforma institucional voltada para o desenvolvimento como objetivo final.

O conhecimento técnico como o fator exógeno transformador das relações sociais, não teria sido suficiente para o rompimento das assimetrias no caso do Brasil, contrariando também a hipótese de que a introdução de uma variável exógena fundamental seria suficiente para garantir as mudanças estruturais necessárias ao desenvolvimento.

Considerando ainda as discussões levantadas em “Desenvolvimento e Subdesenvolvimento”, infere-se do texto de Furtado que a complexidade do processo iniciado com o aprofundamento na industrialização por substituição, só poderia ser compreendido através de outra hipótese que a do princípio cumulativo, ou qualquer outro modelo dinâmico simplificado.

A exposição do autor na primeira parte da referida obra é um indicativo de que, segundo este, o método mais adequado para a análise do modelo de desenvolvimento das economias periféricas, sob a perspectiva dos impactos observados no âmbito das transformações culturais e sociais, é o dialético simplificado por Karl Marx.

A introdução de modelos analíticos dinâmicos no estudo dos sistemas sociais representaria, por um lado, para a antropologia e a sociologia o reencontro necessário com a teoria econômica. E para a economia esse reencontro significa a volta a formas de pensamento historicista... Se bem que o conceito de mudança social haja sido introduzido pelos antropólogos e sociólogos dentro da preocupação antievolucionista de retirar à história, todo sentido, o conceito hegeliano de um movimento histórico em certa direção necessária – transferido para Marx com a dialética – apresenta-se de alguma forma revigorado na teoria do desenvolvimento econômico (FURTADO, 1964: 24).

Concluimos então, que o desenvolvimento não pode ser avaliado à luz apenas de variáveis puramente econômicas. A análise das partes em separado é útil na medida em que nos proporciona subsídios para medidas pontuais de ordem prática, que, por outro lado, se agrupadas com a finalidade de se obter uma avaliação do todo, podem fornecer uma imagem que não representa a realidade social, ocultando importantes deficiências do modelo.

Há fatores históricos que conferem a países como o Brasil um caráter único e peculiar e que apontam para uma análise que extrapola os modelos dinâmicos, exigindo a reavaliação do materialismo histórico como método analítico.

Em síntese, podemos afirmar que o processo de formação de um capitalismo industrial, no Brasil, encontrou obstáculos de natureza estrutural, cuja superação parece impraticável dentro do presente marco institucional e pelos meios a que estão afeitas as classes dirigentes. Tanto no que respeita ao setor externo como aos setores agrícola e fiscal, existem óbvias contradições entre a forma em que tende a operar a economia nas condições presentes e os requisitos necessários para a manutenção de uma elevada taxa de investimento (FURTADO, 1964: 128).

Os obstáculos de ordem estrutural são aqueles amplamente expostos em *“Desenvolvimento e Subdesenvolvimento”* (FURTADO, 1961) e resgatados no início do presente capítulo: o desemprego estrutural, as pressões no balanço de pagamentos e as assimetrias entre a oferta e a demanda.

Quanto ao marco institucional e às classes dirigentes, são elementos discutidos quando o autor, na primeira parte²⁷, decompõe o desenvolvimento no âmbito das ciências sociais. Furtado discorre sobre as relações das classes dominantes como grupos capazes de obter do Estado, enquanto fiador do projeto de desenvolvimento, as garantias institucionais de que o modelo deve se orientar conforme os objetivos traçados por essas classes.

Na segunda parte da obra segue-se o diagnóstico de forma ampla abarcando diversos pontos de vista: o espacial, o histórico, o regional e o econômico.

Em *“Dialética do Desenvolvimento”* o pensador coloca novamente a revolução como possibilidade a todo o momento, sem, no entanto deixar claro

²⁷ Op.Cit. em *Dialética do Desenvolvimento Capitalista*, p. 61-75.

se as mudanças se dariam pelo confronto, pela conscientização das classes e, portanto, pela via democrática, ou pela ditadura do proletariado²⁸, por exemplo. Há na publicação reflexões importantes no campo da Filosofia e da Ciência Política, invocando-se textos de Marx e Engels sobre os conflitos entre classes²⁹. Isso, aliado ao extenso panorama traçado sobre o Brasil da época, leva a crer que Furtado ambicionava a ampla divulgação de sua obra no meio estudantil, como elemento propagador da tomada de consciência por parte da sociedade sobre as possibilidades econômicas e, sobretudo políticas do País.

“Political Obstacles to Economic Growth in Brazil” revela algumas das idéias de Furtado pouco exploradas em outros trabalhos, haja vista sua renúncia em manifestar na língua materna e de forma explícita seu posicionamento quanto ao momento político pelo qual atravessava o País. No documento surge o elemento político de forma aberta quando o autor aponta a questão como um relevante agente bloqueador da ação no sentido do desenvolvimento.

O trabalho inicia-se com a preocupação de Furtado em identificar os fatores que impediriam o desenvolvimento econômico do Brasil que, segundo o autor, falhou em formular e seguir de forma consistente uma política de desenvolvimento, o que o levou às seguintes colocações:

Que condições específicas são necessárias para viabilizar o desenvolvimento, como um objetivo prioritário nacional, prevalecendo sobre as classes e os grupos de interesse no controle das decisões políticas fundamentais? O que exatamente significa uma política de desenvolvimento?³⁰ (FURTADO, 1965: 145).

Segue-se então uma crítica à tradição liberal na figura de Adam Smith, segundo o qual o desenvolvimento é resultado da ação de fatores inerentes a qualquer sociedade, enraizado na natureza humana, mais particularmente no instinto de mudança que aquele autor afirmou ter identificado nos homens de todas as eras e o qual motiva as pessoas a encontrarem o caminho para o

²⁸ O aparelhamento do Estado pela classe proletária e a transformação social de uma classe organizada sem Estado, o não-Estado. Para esse tópico ver em MARX, K., ENGELS, F., “Les luttes de Classes en France, 1848-1850, Paris: Edition Sociales, 1946.

²⁹ MARX, K., ENGELS, F., “Introduction generale à la critique de l’économie politique”, Paris: Marcel Giard, 1928, MARX, K., ENGELS, F., “Les luttes de Classes en France, 1848-1850, Paris: Edition Sociales, 1946.

³⁰ Tradução livre do autor.

próprio desenvolvimento, a despeito de maus governos. Para Furtado, o corolário resultante do pensamento liberal: livre mercado de trabalho, livre comércio, e padrão ouro, foi aos poucos abandonado em prol de tentativas mais adequadas de interpretação dos sistemas econômicos de maior complexidade como é o caso do Brasil.

O autor recapitula que a idéia de uma ativa política de desenvolvimento brotou como um subproduto do esforço despendido por alguns países capitalistas para atingirem maior estabilidade econômica em um contexto de políticas anticíclicas. A busca insistente na determinação do equilíbrio em sistemas fundados na livre iniciativa, no alto grau de diferenciação e na desigualdade distributiva, requer políticas dinâmicas de pleno emprego que devem ser concebidas em termos de expansão da capacidade produtiva.

Furtado conclui que nas economias maduras as políticas de estabilização tendem a convergir para políticas de desenvolvimento com a centralização da responsabilidade de supervisão do funcionamento da economia como um todo, no que diz respeito ao planejamento de sua expansão e de como aplicar racionalmente os estímulos necessários, o que é tido pelo autor como o tipo de desenvolvimento “clássico”. Essas políticas, no entanto, seriam aplicáveis apenas em economias estruturalmente “moldadas” para o desenvolvimento, o que não era o caso de sistemas subdesenvolvidos como o do Brasil da década de 1960, incapaz de expandir-se devido a limitações de ordem econômica e social.

Pondera Furtado que o crescimento do produto per capita no Brasil, ao longo dos trinta anos que precederam a publicação do artigo, foi resultado de um conjunto de circunstâncias favoráveis e não de uma política deliberada. Ao mesmo tempo, a política econômica do período sofreu influência direta de grupos comprometidos em defender seus interesses.

O paradoxo acima exposto é resultado de um amplo estudo de Furtado sobre a organização política do Brasil e de como essa organização, juntamente com o desenvolvimento industrial e outros fatores sociais, influiu na ação (ou inação) do Estado na economia.

Segundo o autor, a industrialização foi o resultado indireto de políticas inspiradas pelos círculos governamentais próximos aos interesses das atividades tradicionais de exportação (FURTADO, 1965:149): a política

anticíclica Keynesiana “*avant la lettre*” de Getúlio Vargas que objetivou a manutenção da renda do setor exportador, após a crise do café de 1929 e a depressão mundial de 1930³¹. Os resultados inesperados dessa política deram origem ao processo de industrialização por substituição das importações que propiciou a diversificação do parque industrial, e o que até então era tido por diversos autores, inclusive por Furtado, como um marco da endogeneização do crescimento econômico³².

Seguindo nessa mesma linha, o autor enfatiza que durante a segunda fase da industrialização brasileira, no pós-guerra, não foi menos importante o apoio mantido pelo governo ao setor exportador tradicional. O governo fixou a mesma taxa de câmbio em vigor durante o período de guerra como meio de proteger o setor exportador frente à queda dos preços do café.

A industrialização como resultado reflexo de políticas que favoreceram a agricultura tradicional de exportação, produziu importantes repercussões nas instituições do sistema político tradicional e em suas bases.

Em algumas regiões, como em São Paulo, por exemplo, implantaram-se indústrias altamente mecanizadas com modernos maquinários importados, em contraste com as estruturas industriais montadas sobre os velhos engenhos de açúcar, como foi o caso da indústria têxtil na região Nordeste.

A industrialização nas regiões modernas era abastecida por elevado contingente de trabalhadores imigrantes que procuravam se manter afastados das atividades políticas. Nos primórdios, a classe industrial era ligada às oligarquias rurais, ou freqüentemente alinhada aos seus interesses. Outro elemento que impediu o surgimento de uma liderança industrial independente foi a constituição do mercado de trabalho. Com a participação majoritária da mão-de-obra imigrante em São Paulo, estabeleceram-se níveis de salários reais pagos pela indústria mais elevados do que os observados nas outras áreas do País, inibindo a ação de sindicatos e associações de trabalhadores e elevando-se tremendamente a elasticidade de oferta do fator trabalho nessas regiões. Perpetuou-se, assim, a ausência de antagonismos entre a classe

³¹ Para maiores detalhes ver em: FURTADO, 1959.

³² Para João Manuel Cardoso de Mello: *Há, na verdade, uma aparência de autonomia econômica, que decorre tanto do papel assumido pelo Estado quanto da irrelevância dos fluxos de investimentos estrangeiros diretos, atribuída à existência de um “projeto de desenvolvimento nacional”* (MELLO, 1982: 116).

empregadora e a trabalhadora, o que manteve o clima social na indústria nascente similar ao que prevalecia no setor agrícola tradicional. Portanto, não havia motivação para que a nova classe empresarial desenvolvesse um estilo próprio que a distinguisse da dos grandes proprietários de terras (FURTADO, 1965:154).

Em síntese, Furtado afirma que a nova elite industrial surgiu como uma variante das oligarquias rurais, comprometida apenas com seus interesses privados e portanto carente de inspiração ideológica e politicamente inativa, elementos apontados pelo autor como retardadores do avanço na modernização política País.

Furtado segue expondo outras implicações políticas decorrentes do desenvolvimento industrial. A tendência à unificação do mercado de trabalho promovida pela industrialização e o desenvolvimento dos meios de comunicação em muito colaboraram com a tomada de consciência das disparidades nos níveis dos salários reais entre as regiões industrializadas e as áreas rurais, o que reforça o argumento da falta de interesse da classe trabalhadora em se envolver nas questões políticas. Aliado a isso, o autor lembra que o processo de urbanização, que transferiu as zonas de interesse do poder das áreas rurais para as zonas urbanas, possibilitou o surgimento do populismo como instrumento de dominação de massas.

Outras limitações à reformulação política enfatizadas pelo autor têm origem nas constituições federais, incluindo a de 1946, que nas palavras de Furtado foram importantes instrumentos de controle político favorável às oligarquias agrárias. Algumas distorções residiam no peso político atribuído entre as diferentes regiões do País. A representatividade era proporcional à população local, porém as áreas com grande número de analfabetos proporcionavam maior poder relativo a uma minoria de eleitores³³, o que garantia o espaço de manobra dos grandes proprietários de terras que exerciam forte influência sobre o congresso nacional.

Concorrentemente, as mudanças estruturais ocasionadas pela concentração urbana proporcionaram grande poder ao voto das cidades.

³³ O código eleitoral proposto por Getúlio Vargas em 1932, e que previa o direito ao voto apenas aos eleitores alfabetizados, foi sancionado pela Constituição de 1934. O voto dos analfabetos passou a ser previsto apenas na Constituição Federal de 1988.

Nesse cenário, as massas desorganizadas, facilmente cativadas através de promessas oferecidas por líderes carismáticos, cediam a uma forma de populismo que tinha seu limite na resistência oferecida pelos congressistas.

Dessas forças resultou uma tensão à qual Furtado aponta como um elemento bloqueador da ação do governo: os conflitos entre o Poder Executivo, na figura do Presidente da República que representava os interesses dos eleitores urbanos e, portanto, do funcionalismo público, dos profissionais liberais e dos trabalhadores industriais, e o Legislativo à frente dos interesses das oligarquias tradicionais ligadas ao setor agrícola. Tal imobilização impediu o avanço e a implantação de instrumentos institucionais que acompanhassem a modernização exigida pelo crescimento econômico.

Para o autor, as circunstâncias nunca favoreceram o surgimento de uma classe industrial capaz de liderar um movimento para a modernização do País. Por outro lado, a classe trabalhadora assumiu uma posição complacente em detrimento de qualquer contestação da ordem estabelecida.

Furtado prossegue afirmando que a urbanização brasileira não teve origem apenas no crescimento industrial, nem guardou relação com a industrialização clássica européia, quando a indústria passou a absorver a mão-de-obra excedente do setor rural. A indústria no Brasil absorveu pouca mão-de-obra, especialmente na década de 1950. Furtado apresenta como argumento um crescimento da força de trabalho no campo da ordem de 3,5% entre 1950 e 1960, em comparação a um aumento de 2,8% no setor industrial urbano no mesmo intervalo. A urbanização teria resultado do rápido crescimento populacional, da extrema concentração na distribuição da renda, do crescimento da atividade estatal, da modernização tecnológica do setor agrícola e de fatores sociológicos observados em países onde há grande defasagem nos padrões de vida entre a cidade e o campo, pontua Furtado.

A grande massa da população concentrada nas áreas urbanas deu origem a grandes contingentes de desempregados que viviam em condições miseráveis nas grandes cidades do País, produzindo o tipo de populismo mencionado anteriormente.

Nas condições prevalecentes na política brasileira do período, os princípios que legitimavam o poder do Estado envolviam uma contradição. O governo, no intuito de legitimar-se, age de acordo com os princípios

constitucionais, de outra parte, o Presidente da República, buscando preencher as expectativas de seus eleitores tenta atingir objetivos incompatíveis com as regras constitucionais, o que o coloca frente a um dilema extremamente difícil, entre renunciar ao seu programa de governo ou buscar maneiras não convencionais de contornar a situação, seja através da renúncia ou do suicídio (FURTADO, 1965: 156).

Uma vez que para se chegar ao maior cargo do poder executivo do País era necessário um pacto direto com as massas, quanto maior fosse esse pacto, representado por verdadeiros “pacotes” de promessas, maiores seriam os obstáculos impostos durante o mandato do chefe do Executivo. A natureza dessas dificuldades provinha da desconfiança das lideranças tradicionais sobre a ambigüidade dos programas políticos baseados no populismo. As promessas, a maioria de pouca eficácia, eram inconciliáveis com medidas orientadas para o desenvolvimento, o que impedia qualquer grupo de oposição de propor metas factíveis ou simplesmente que visassem à preservação de determinados valores. Conflitos dessa natureza surgiam de diversas formas no Brasil, conduzindo a instabilidades crônicas durante toda a fase de industrialização, desde o início na década de 1930, acentua Furtado.

O autor cita também a prematura emergência da sociedade de massas que abriu caminho para o populismo, pois nenhum grupo de liderança havia se formado e tomado posição para a condução de um projeto de desenvolvimento nacional em oposição à ideologia tradicionalista que prevaleceu sobre todo o período de industrialização (WEFFORT *Apud*. Furtado, 1965:157).

As pressões populistas surgiam como fatores externos ao processo político, pois emergiam apenas nos períodos de eleições dos chefes do executivo, portanto, o controle da máquina governamental ainda permanecia nas mãos dos grupos tradicionais que absorviam elementos das novas lideranças industriais e defendiam os interesses ligados ao capital estrangeiro. A grande dimensão do País e a estrutura federativa potencializavam o poder dos centros regionais e encorajavam a sobrevivência da velha estrutura de base paternalista e sua natureza latifundiária, finaliza o autor.

Furtado também chama atenção para o círculo vicioso criado por essa estrutura, no qual a federalização do controle do País causava incompetência administrativa, mas essa mesma incompetência da administração era condição

necessária para a perpetuação da descentralização do poder. Dessa maneira foi possível mobilizar recursos, através da coleta de impostos, para as mais distantes áreas do País e assim manter-se o “*status quo*” baseado no velho sistema latifundiário (FURTADO, 1965:159).

Os líderes populistas que freqüentemente pregavam a rápida modernização do País através de reformas e mudanças estruturais permitiram que as classes tradicionais, através do controle efetivo do Estado utilizassem habilmente as aspirações populistas para justificar os novos interesses emergentes da industrialização. O conflito entre as lideranças populistas e as tradicionais inibiu qualquer tentativa coerente de planejamento pelos governos da época.

Por fim, Furtado coloca em questão se um sistema político concebido para a manutenção do “*status quo*” poderia ser condicionado a perseguir uma política de desenvolvimento em um país onde o desenvolvimento depende de mudanças na sua estrutura social. Mais ainda, se as condições necessárias para tal política inexistem, seria esse sistema político viável historicamente, ou redundaria em novo impasse? No caso do impasse, esse perduraria por muito tempo, ou seria necessária uma intervenção? (FURTADO, 1965:160)³⁴.

Em nossa avaliação essas questões são propostas pelo autor com o intuito de provocar os leitores na direção da reflexão sobre o momento que sucedia ao golpe de 1964 e que sabidamente resultou do paradigma acima exposto³⁵.

Furtado conclui o artigo afirmando que o País não logrou em criar um sistema institucional que permitisse a transformação de suas aspirações básicas em projetos operacionais factíveis.

O que podemos inferir é que para Furtado a questão política não foi um mero coadjuvante nas limitações do avanço na busca do desenvolvimento. A estrutura política do período preservou a posição privilegiada das lideranças políticas tradicionais, inibiu o desenvolvimento de novas lideranças empresariais, capazes de levar a bom termo um projeto coerente de

³⁴ Tradução livre.

³⁵ O autor ainda elabora algumas especulações sobre os desdobramentos do golpe de 1964 que fogem ao escopo do presente estudo.

desenvolvimento, comprometendo o surgimento de um marco institucional que promovesse a modernização do País.

Por último, nesse exercício de traçar-se uma parte da trajetória da construção do conhecimento do desenvolvimento brasileiro por Celso Furtado, chega-se à obra do autor que é freqüentemente tomada como referência dos estudiosos quando estes se dirigem ao diagnóstico da crise dos anos 1960 proposto por aquele ilustre economista.

Ao abrir a página três de “Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina³⁶”, verifica-se logo no primeiro parágrafo que Furtado segue afirmando que a teoria econômica clássica é insuficiente para que se atinja de maneira satisfatória a compreensão das transformações sociais a que estão sujeitas as estruturas subdesenvolvidas quando estas se submetem à introdução de processos produtivos modernos, importados das economias desenvolvidas.

A formação das modernas sociedades industriais é mais facilmente compreendida quando estudamo-la simultaneamente do ângulo de desenvolvimento de suas forças produtivas e do da transformação das estruturas sociais e do marco institucional dentro dos quais operam essas forças. O afastamento crescente desses dois enfoques, causado pela falsa especialização das ciências sociais, é responsável pelas dificuldades que hoje enfrentamos para equacionar problemas de desenvolvimento com respeito aos quais perdem validade os critérios tradicionais que permitiam diferenciar variáveis econômicas de não-econômicas. Os obstáculos opostos por esse inadequado enfoque metodológico à captação da realidade social avolumam-se no caso do estudo das estruturas subdesenvolvidas, nas quais a diferenciação do especificamente econômico muitas vezes se encontra em fase não muito avançada. Na análise que se segue, trataremos de captar o problema do subdesenvolvimento como uma realidade histórica, decorrente da propagação de técnica moderna do processo de constituição de uma economia de escala mundial (FURTADO, 1968: 3).

A citação encontra-se do capítulo um, no item: “*Em Busca de uma Ideologia do Desenvolvimento*”, no qual o autor afirma que o subdesenvolvimento é um fenômeno da história moderna, contemporâneo do

³⁶ A referida obra teve sua primeira edição em 1966. A edição utilizada como referência do presente estudo é a 3ª, editada em 1968 pela Editora Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.

desenvolvimento “clássico”, não uma etapa deste, mas, ao contrário, um fenômeno autônomo como um dos aspectos da propagação da revolução industrial. Logo se pode concluir que o subdesenvolvimento é um subproduto do desenvolvimento industrial europeu e portanto não pode ser estudado isoladamente.

É notável a opção aberta de Furtado pelo método histórico para compreender as especificidades das economias subdesenvolvidas. Ao longo do capítulo o autor desenvolve sinteticamente uma comparação histórica entre o clássico desenvolvimento econômico e o desenvolvimento na América Latina.

Para Furtado, o conhecimento científico acumulado por séculos nos países europeus resultou em técnicas e métodos de produção que aceleraram o processo de formação de capital, acarretando em modificações na estrutura social através da concentração das atividades industriais e da urbanização. Economistas clássicos como John Stuart Mill e Karl Marx afirmaram, embasados em diferentes rudimentos, que o desenvolvimento capitalista tinha limitações e seguiria rumo a um ponto de saturação ou de colapso. Segundo Furtado os clássicos não haviam captado na sua totalidade a importância do avanço tecnológico no desenvolvimento capitalista.

Descrevendo brevemente o processo exposto por Furtado, em um primeiro momento ocorreu um excesso de oferta com uma importante redução dos preços das manufaturas que cumpriu duas funções relevantes: primeiramente ofereceu concorrência ao setor artesanal liberando mão-de-obra deste, absorvida pela indústria nascente; segundo, eliminou aquele setor e absorveu toda a mão-de-obra excedente, o que poderia ser um elemento de luta por melhores salários nos ganhos de produtividade. Os capitalistas então, de posse do poder de controlar e orientar o progresso tecnológico, passaram a buscar técnicas poupadoras de mão-de-obra para compensar a possível escassez de força de trabalho. Outro aspecto relevante é que ao se apoiar no desenvolvimento tecnológico para a manutenção de sua taxa de acumulação a classe empresarial compromete-se automaticamente com o desenvolvimento (FURTADO, 1968: 5).

Afirma o autor que na fase inicial da industrialização latino-americana pré-existia um excedente estrutural de mão-de-obra que em qualquer aspecto guardava semelhança ao excedente de força de trabalho na revolução

industrial européia. Já havia, portanto mão-de-obra desocupada quando se iniciou o processo substitutivo de importações. A situação se agravou quando a tecnologia importada era sistematicamente orientada no sentido de poupar mão-de-obra. Configurou-se então uma oferta abundante do fator trabalho. Este paradigma, portanto não estabelece a tecnologia como um elemento propulsor do dinamismo observado na industrialização do século XIX.

Em tais condições, torna-se inviável a formação de um mercado de fatores de produção que opere como mecanismo capaz de orientar as decisões dos empresários de forma compatível com os interesses da coletividade como um todo³⁷ (FURTADO, 1968: 9).

Furtado enfatiza a incapacidade que apresentam os países subdesenvolvidos para elevar adequadamente a taxa de poupança e investimento devido aos elementos acima mencionados.

Cumprir lembrar, sem prejuízo à construção de Furtado, que as economias coloniais desenvolviam atividades primário-exportadoras, portanto mais intensas em mão-de-obra, e que quando os empreendedores redirecionavam seus investimentos às atividades que proporcionavam maior produtividade do capital, no caso a indústria, liberavam maiores contingentes em comparação ao setor artesanal europeu, o que potencializava os efeitos da industrialização na oferta da força de trabalho.

Seguindo a argumentação do autor, na industrialização européia a pressão exercida pela classe assalariada por maior remuneração sobre a classe empregadora induzia, no longo prazo, ao avanço tecnológico e esse ao aumento da produtividade³⁸. Dessa forma institucionalizou-se o antagonismo entre classes que foi sancionado pela classe empresarial através da busca da “proteção” de seus lucros.

Portanto, há diferenças fundamentais provocadas pela introdução da técnica da indústria substitutiva nas estruturas subdesenvolvidas, corroborando em grande medida as observações do autor no artigo objeto de estudo do item anterior.

³⁷ Nota-se na passagem uma diferença nas categorias apresentadas por Marx e apropriadas por Furtado, quando este reduz os conflitos de classe à esfera eminentemente econômica.

³⁸ Segundo o autor o “efeito demonstração”; conflito entre classes pela divisão dos ganhos de produtividade, levou indiretamente ao avanço da tecnologia, Op.Cit. p.11.

No capítulo três, *“Fatores Estruturais Internos que Impedem o Desenvolvimento”*, Furtado retoma o rigor formal para expor dois problemas de ordem fundamental para a América Latina. O primeiro diz respeito à tendência à elevação persistente do nível geral de preços nos países que estavam tentando desenvolver-se em condições de declínio dos coeficientes de importação. O segundo refere-se à redução da taxa de crescimento da renda real por habitante, paradoxalmente nos países que alcançaram maior diversificação em suas estruturas econômicas, dos quais o exemplo típico é o Brasil. Pontua o autor que a interdependência entre o processo de crescimento e a elevação dos preços é um subproduto da análise cujo objetivo básico é a determinação das causas da queda nas taxas de crescimento e a tendência à estagnação. Atribui então às estruturas socioeconômicas e suas peculiaridades a necessidade do estudo da realidade social das economias latino-americanas e suas especificidades, cujo conhecimento requer a compreensão do comportamento do sistema econômico (FURTADO, 1968: 51).

Segue-se então mais uma análise histórica, agora sobre a colonização e a industrialização americana e posteriormente uma analogia entre esta última e as economias primário-exportadoras latino-americanas e o desenvolvimento do setor manufatureiro, chegando-se por fim à formalização do processo de formação do capital nessas economias.

Primeiramente propõe-se uma economia hipotética com dois subsetores agrícolas, um pré-capitalista, denominado P1 e outro voltado para as exportações, denominado P2. Admite-se também um terceiro setor (P3) de manufatura rudimentar, responsável pela expansão da capacidade de P2, fornecendo produtos (k) a este último. Fazendo uma síntese dessa etapa, o autor infere que parte significativa do capital de reprodução tem origem no próprio sistema, nos setores pré-capitalista e de exportação³⁹. Deve-se ter em mente que a expansão territorial das atividades nos dois setores realimenta o processo através do investimento. Não há menção do autor sobre possíveis ganhos de produtividade nem do efeito demonstração, este apenas indica que

³⁹ É importante lembrar que o fator terra tem substancial peso na atividade pré-existente, o que não seria surpresa se o peso desse fator determinasse uma maior proporção na participação do capital acumulado desse setor sobre o total do capital disponível dos estágios iniciais do setor exportador.

a expansão de P2 se dá pelo crescimento de P3 (equipamentos de processamento, sacaria, construção de portos, ferrovias, armazenagem etc.).

O setor manufatureiro oferece salários pouco acima dos oferecidos nos outros dois setores, e pode utilizar-se de três turnos mediante um investimento complementar muito reduzido. Nessas condições, a relação produto-capital tenderia a elevar-se⁴⁰. Pode-se, por exemplo, considerar-se $P/K^* = 1$, ou seja, ao investir-se \$ 1000, obter-se-a \$ 1000 em produto, onde K é o capital acumulado em períodos anteriores e k é proveniente do acúmulo obtido na agricultura pré-capitalista antes da ampliação da agricultura permanente, sendo $K^* = K1 + k1$.

A produtividade do fator mão-de-obra é menor em P1 do que em P2 e P3 (que hipoteticamente são semelhantes), ou seja, a despeito da remuneração ser menor em P1 do que em P2 e P3, e dada a baixa produtividade do setor pré-capitalista, é necessário uma maior parte do produto de P1 para remunerar o trabalhador desse setor do que em P2 e P3.

P2 e P3 possuem também a mesma relação produto capital, todavia em P2, K recebe a complementação de k e em P3 o capital se restringe a K e mão-de-obra (L), nada mais natural, pois o fator terra permanecerá no departamento agrícola, o mesmo ocorrendo com parte da força de trabalho absorvida de P1.

A dinâmica de absorção de mão-de-obra é no sentido de P3 quando do aumento da demanda por produtos em P2, havendo uma drenagem gradual desse fator do setor pré-capitalista. Furtado representa as variáveis através de um sistema de álgebra vetorial o qual podemos simplificar através do quadro I:

Quadro I - Economia com 3 departamentos

Insumos\Setores	P1	P2	P3
L	L1	L2	L3
K		K2	K3
k		k2	

Simplificando as formulações de Furtado⁴¹ a respeito desse hipotético sistema, pode-se observar através do quadro que o centro dinâmico do modelo é o setor exportador, pois sempre que houver aumento de demanda por

⁴⁰ Esse ponto é fortemente explorado por Maria da Conceição Tavares na crítica ao autor em *Além da Estagnação*, Tavares, M.C., Serra J., 1970.

⁴¹ Para o acompanhamento das passagens algébricas do autor ver em Op.Cit., p. 64-81.

exportações haverá uma absorção maior de fatores por todo o sistema. Se a participação relativa de P3 aumentar no total do produto, aumentará a taxa de investimento no setor agrícola e se elevará a relação produto-capital, o resultado final é o aumento da taxa de crescimento.

Como a produtividade da mão-de-obra é a mesma em P1 e P2, o mesmo ocorrendo com a composição orgânica do capital (L/K), infere-se que a relação produto-capital é muito maior em P3 do que em P2.

Nesse ponto o autor submete os leitores a um exercício algébrico desnecessário, haja vista que ao observar-se a tabela acima fica evidente que se P2 e P3 atingem o mesmo nível de produto guardando a mesma relação trabalho-capital e mesma produtividade da força de trabalho. A produtividade do fator capital é maior em P3. No exemplo numérico apresentado por Furtado a relação P/K em P3 é dez vezes maior do que em P2.

Prosseguindo, o modelo indica que ao aumentar a participação do setor manufatureiro há elevação na taxa de poupança, o que indica que essa deve ser a orientação dos investimentos, ou pelo menos seria dentro da lógica acima exposta. Observa-se também que além de aumento da demanda é importante como ela se expande. Como se pode notar, a demanda por exportação gerou uma elevação da demanda no setor manufatureiro, que por sua vez gerou uma demanda do setor de subsistência, ambos refluindo para o sistema. Torna-se oportuno nesse momento fazermos uma digressão sobre aspectos levantados no início desse capítulo. A elasticidade de mão-de-obra e os baixos salários, aliados ao desnível salarial entre os setores pré-capitalista e o manufatureiro são fatores que contribuem para a heterogeneidade da demanda, tema que será discutido brevemente. Continuando, essa dinâmica é mantida desde que a demanda por exportações continue se elevando de forma estável ou crescente. Na hipótese de crescimento das exportações a taxas decrescentes a absorção de mão-de-obra de P1 para P2 reduz-se, afetando a produtividade média de P2 até atingir-se um ponto em que a absorção em P2 será menor do que em P3, refluindo a força de trabalho para P1. Nesse ritmo a taxa de poupança começa a diminuir, começa a reduzir-se a produtividade da mão-de-obra e a há elevação de preços relativos dos gêneros agrícolas nas áreas urbanas (FURTADO, 1968: 68).

Nesse esquema Furtado tentou representar uma economia agrícola exportadora que se desenvolve por impulsos provenientes do exterior, ele exemplifica os casos de Argentina e Uruguai que na época possuíam estruturas semelhantes, à exceção de que os setores pré-capitalistas dessas economias eram inexpressivos e acabaram por desaparecer praticamente, unificando-se o mercado de trabalho. Sempre que se utilize o conceito de dualismo estrutural para identificarem-se economias subdesenvolvidas não se pode enquadrar esses dois países (*Idem.*)

Dos modelos apresentados por Furtado, interessa-nos o que sofre um processo de transição do modelo agro-exportador para um sistemático crescimento da diversificação industrial.

Em uma economia com características muito próximas da brasileira, Furtado supõe o modelo substitutivo como resultado de estrangulamentos externos em uma economia agrário-exportadora. A abrupta queda na demanda de exportações leva rapidamente ao colapso o setor manufatureiro, o que leva ao declínio da relação produto-capital e queda da taxa de lucro do setor agrícola capitalista (exportações e subsistência). O governo introduz medidas para proteger a renda desses setores que se vêem impossibilitados em manter seu nível de consumo de bens importados, promovendo a desvalorização cambial na tentativa de manter competitiva a produção para exportação através da redução do preço relativo dos produtos exportáveis. A medida não é suficiente para a retomada das exportações e há, portanto, um deslocamento do eixo dinâmico da atividade exportadora para a de produção para o mercado interno, dado que esse mantém parte da renda preservada e possui forte demanda por importados. A demanda é explicada pela necessidade do setor industrial em comprar as matérias-primas e maquinários necessários às suas atividades e das classes dominantes que adquiriram hábitos de consumo das sociedades européias, quando ocorreram influxos migratórios de trabalhadores oriundos dos países europeus (FURTADO, 1968: 69).

Esse novo modelo admite então a existência de um setor industrial que produz bens de consumo e em uma segunda etapa passa a produzir alguns bens de capital. Eleva-se a produtividade do capital e do fator trabalho no setor agrícola como um todo.

Através de uma simulação numérica, o autor desenvolve uma análise do comportamento entre os setores industrial e agrícola no que diz respeito à produtividade da mão-de-obra do capital e sobre a taxa de lucro. Chega-se à conclusão de que apesar de o setor manufatureiro possuir produtividades maiores dos fatores trabalho e capital, este incorre em uma taxa de salário 50% maior do que na agricultura. Em função dessas ponderações prova-se que apesar da maior produtividade dos fatores, o custo maior para se atingir o mesmo produto é igual nos dois setores, sendo que o setor manufatureiro tem seus custos atrelados ao setor pré-capitalista (através da taxa de salário) e às importações de insumos e equipamentos. Os resultados numéricos finais apontam para uma relação produto-capital efetiva de 2 para a agricultura de exportação e 1 para o setor industrial. A taxa de crescimento que se obtém na indústria é metade daquela possível de ser obtida no setor exportador. Outro elemento importante é que parte dos investimentos da agricultura é proveniente de acumulação do próprio setor; poupança gerada no período anterior e não gasta; o que não é o caso do setor manufatureiro (FURTADO, 1968: 74).

Com respeito ao balanço de pagamentos, tanto o setor exportador quanto o industrial são extremamente dependentes das importações, portanto para se criar um fluxo adicional de renda é preciso aumentar o coeficiente de importações por unidade investida.

Há a elevação das taxas de lucro que acarreta no aumento da pressão na demanda por bens duráveis importados com a elevação dos preços relativos desses produtos. Ainda com referência às taxas de lucro, sua elevação faz com haja um aumento na demanda por máquinas e insumos importados, o que resulta em aumento nos preços dos importados. Esses aumentos de preços pouco afetam o consumo das classes de renda mais elevadas, restando a redução das importações de bens não duráveis, e é exatamente nesse setor que se dá a substituição de importações (FURTADO, 1968: 78).

O padrão que acabamos de descrever se reproduz com algumas poucas diferenças e assim o modelo substitutivo prossegue, sempre que ocorra um estrangulamento externo, renda e demanda por determinado tipo de produto. Quanto mais complexa a produção, maior a escala exigida e menor a relação produto-capital, mais difícil se torna a substituição. Outro fator limitador

importante é que no caso do setor de bens de capital, como regra geral, o coeficiente de capital por trabalhador aumenta vertiginosamente. Esse último aspecto do processo reforça o caráter de inflação estrutural do modelo, pois para que se substituam os bens de capital é necessário atingir-se um nível de preços relativos muito elevados. Com efeito, com o avanço do modelo de substituição na indústria de produção de bens de capitais, mantidos os salários e os investimentos constantes, absorve-se menos mão-de-obra do setor pré-capitalista por unidade de investimento. Mantém-se, portanto, a concentração da renda com menor massa salarial. Os efeitos recessivos no setor agrícola vão agravando a tendência à redução na relação produto-capital da economia como um todo. A demanda global irá se alterar orientando-se os investimentos às atividades nas quais a relação produto-capital é menor: os bens de consumos duráveis, reduzindo-se naqueles em que a relação produto-capital é maior: na agricultura.

Comparando-se os dois processos, o da industrialização ocorrida na Europa no século XIX e a industrialização nos países latino-americanos, verifica-se a impossibilidade de generalizar-se o conhecimento obtido no primeiro como instrumento de reprodução do desenvolvimento naquelas sociedades. O processo histórico é único em cada região, deve-se respeitar as especificidades desse processo e criar-se novo conhecimento se pretendemos compreender o desenvolvimento industrial nas estruturas subdesenvolvidas.

O ensaio de industrialização de tipo “substitutivo de importações”, durante certo tempo constituiu uma alternativa e permitiu levar adiante algumas modificações adicionais nas estruturas produtivas de alguns países. Ocorre, entretanto, que a forma de organização industrial viável em determinadas condições históricas, não é independente do tipo de tecnologia a ser adotada. A tecnologia que a América Latina teve de assimilar na metade do século XX é altamente poupadora de mão-de-obra e extremamente exigente no que respeita às condições de mercado. Dentro das condições presentes da América Latina a regra tende a ser o monopólio ou oligopólio e uma progressiva concentração de renda, a qual, por seu lado, ao condicionar a composição da demanda, orienta os investimentos para certas indústrias que são exatamente as de elevado coeficiente de capital e mais exigentes com respeito às dimensões de mercado. A experiência tem demonstrado, na América Latina, que esse tipo de industrialização substitutiva tende a perder

impulso quando se esgota a fase das substituições “fáceis”, e eventualmente provoca a estagnação⁴². (FURTADO, 1968: 39).

A citação acima representa uma síntese da análise proposta por Celso Furtado para as limitações impostas ao desenvolvimento brasileiro. Pode-se averiguar que o diagnóstico foi sendo construído ao longo da exposição das cinco obras do autor, finalizando em um texto simples, porém conciso, incluindo além de elementos próprios da economia, outros que são importantes para que se interprete o processo de desenvolvimento como um todo.

As características da sociedade brasileira, antes da industrialização contribuíram para que, com a instalação do processo, se intensificassem as assimetrias e distorções inerentes a este, resultando em um amortecimento do crescimento econômico. A solução não residia no âmbito eminentemente econômico. Havia questões políticas e institucionais que transcendiam a dimensão da teoria econômica disponível, tanto na de linha mais convencional quanto na heterodoxa.

Portanto, vimos nas obras acima citadas que Furtado atribui as causas da crise a problemas relacionados aos métodos de reprodução empregados; poupadores de mão de obra que impedem a formação de um mercado consumidor, uma vez que o modelo, concentrador de renda, limita a diversificação aos bens de consumo e, no limite, tende ao agravamento dos descompassos entre a oferta e a demanda, levando à estagnação do processo de desenvolvimento nos países de periferia. No caso específico brasileiro, além dos elementos apontados acima, fatores políticos, e por que não dizermos sociais e culturais, impediram o ajuste institucional adequado para que se alcançasse: mais fôlego ao processo de industrialização com a substituição de bens de capitais e de química pesada, melhor distribuição dos benefícios advindos da industrialização e alívio às contas externas.

Conforme afirmamos na introdução do presente capítulo, há fatores que de alguma forma afetaram o julgamento dos autores em estudo. A experiência de Celso Furtado no governo de João Goulart, a cassação dos seus direitos políticos, o seu exílio e a reaproximação com o universo acadêmico proporcionaram àquele autor uma visão privilegiada do panorama econômico e,

⁴² Em nota inserida no original o autor aponta o México como exceção por ter adotado o modelo substitutivo e não ter experimentado estagnação.

principalmente, político do Brasil. Em *A dialética do Desenvolvimento* e *“Political Obstacles to economic growth in Brazil”*, observa-se que após a passagem de Celso Furtado pelo governo de Goulart, o economista adota uma linha que à primeira vista confere um tom pessimista às suas obras posteriores. Todavia, ao analisarmos mais detidamente o artigo, verificamos tratar-se de uma fase de extrema clareza e lucidez, de alguém que enxergou além dos seus contemporâneos.

Com relação às qualificações propostas por Tavares, observa-se que as categorias de Furtado não contemplariam qualquer dogmatismo, haja vista que ao desenvolvermos nosso trabalho, verificamos que as formulações prontas não fazem parte do instrumental de análise de Celso Furtado. Indo além, o arcabouço estruturalista, no qual há grande colaboração daquele autor, rejeita o mesmo tipo de generalização, sobretudo as abstrações da economia convencional. A situação sugere que ao se deparar com o extraordinário crescimento ao final da década, Tavares tenha sucumbido à especialização tão criticada por Celso Furtado. Os modelos propostos por Furtado são meras abstrações que servem mais à ilustração de situações e possibilidades. No caso brasileiro, Furtado trata da questão com muito mais alcance, rejeitando a especialização e abrindo a possibilidade de outros determinantes, além dos eminentemente econômicos, como os fatores inibidores do crescimento.

De nossa parte, notamos que o posicionamento político relativamente ambíguo de Celso Furtado pode ter motivado a cassação de seus direitos políticos e ao mesmo tempo o seu distanciamento dos movimentos de esquerda, inclusive de seus pares. A ausência de um vínculo político explícito de Furtado pode ter custado a compreensão de algumas de suas idéias e o seu isolamento. Embora a análise de Furtado tenha se mostrado efêmera, em decorrência da retomada do crescimento no “Milagre”, em uma perspectiva de longo prazo a idéia de estagnação econômica não parece ser dissonante, haja vista as baixas taxas de crescimento experimentadas a partir de 1980, sugerindo uma reaproximação da hipótese estagnacionista.

O pensamento de Furtado buscou uma perspectiva ampla do desenvolvimento econômico do Brasil e de outras economias da América Latina. Algumas importantes questões por ele abordadas, como a concentração de renda, a participação do Estado como agente indutor do

crescimento econômico e promotor de justiça social e a ausência de lideranças comprometidas com o desenvolvimento mantêm-se na pauta dos debates contemporâneos.

2.3 A síntese heterodoxa.

Furtado e Tavares formaram os quadros da CEPAL⁴³, onde colaboraram para a formação de uma doutrina econômica influente na América Latina durante os anos 50 e 60. Suas famosas análises sobre a industrialização no Brasil convergem no sentido de compartilharem a Teoria dos Choques Adversos⁴⁴ e o sistema centro-periferia. Essas afinidades teóricas se tornam relativas quando apresentam seus diagnósticos sobre a crise dos anos 60. Surgem algumas divergências, tanto quanto aos determinantes da desaceleração, como ao prosseguimento desta.

Dentre as linhas de pensamento que ganharam importância no Brasil do pós-guerra, o sistema centro-periferia desenvolvido pelos estudiosos da CEPAL na figura central do economista argentino Raul Prebisch⁴⁵, teve grande projeção em todo o continente e nos meios acadêmicos ao redor do mundo.

A idéia básica é a de que, sujeitos às condições do livre mercado através das idéias propagadas por Ricardo com base nas vantagens comparativas dos países que participam do mercado mundial de trocas, as economias periféricas teriam saído em desvantagem com os ganhos de produtividade obtidos com o avanço tecnológico. Os resultados do aumento de produtividade eram transferidos automaticamente às economias centrais devido a um viés nos termos de troca. Desse modo haveria uma simetria tecnológica e de renda entre os países de centro, ou desenvolvidos e assimetrias nas economias periféricas, ou subdesenvolvidas. Prebisch se apoiou em vasto estudo sobre a deterioração dos termos de troca que apontou uma tendência secular em prejuízo às economias menos desenvolvidas. Ao exportarem produtos primários de baixo valor agregado em troca de manufaturados, as economias à franja do sistema estavam condenadas à

⁴³ Comissão Econômica para a América - Latina e Caribe, órgão ligado à ONU, fundado em 1949, encarregado de elaborar estudos e possibilidades de desenvolvimento para a região.

⁴⁴ O primeiro modelo exposto por Furtado no presente trabalho expõe a dinâmica dos choques adversos de forma resumida. Para esse tópico ver: Suzigan, W. (2000).

⁴⁵ Para maiores detalhes sobre a obra de Raul Prebisch e o estruturalismo da Cepal ver: PREBISCH, R. (1948) e PREBISCH, R.(1952).

transferência dos excedentes às economias centrais. Além da questão das desigualdades internacionais, a divisão internacional do trabalho imprimia, via balanço de pagamentos, pesados desequilíbrios que resultavam em inflação cada vez mais intensa à medida que as economias atrasadas tentavam se desenvolver (inflação estrutural).

2.3.1 O esgotamento da industrialização substitutiva

O arcabouço acima é exposto em *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*, no qual Tavares (TAVARES, 1977) expõe suas observações sobre as desigualdades entre os centros e as periferias mundiais:

No primeiro caso (o caso das economias centrais), embora as exportações fossem componente importante e dinâmica da formação da Renda Nacional, sem a qual não poderia explicar a sua expansão, não lhes cabia a exclusiva responsabilidade pelo crescimento da economia. Na realidade, a essa variável exógena vinha juntar-se uma variável endógena de grande importância, a saber, o investimento autônomo acompanhado de inovações tecnológicas. A combinação dessas duas variáveis, interna e externa, permitiu que o aproveitamento das oportunidades do mercado exterior se desse juntamente com a diversificação e integração da capacidade produtiva (TAVARES, 1977:30).

Portanto, no caso das economias centrais as exportações eram fonte de renda complementar ao investimento autônomo, dotando aquelas economias de autonomia e poder de influência nos mercados mais vulneráveis.

Já na América Latina, não só as exportações eram praticamente única componente autônoma do crescimento da Renda como o setor exportador representava o centro dinâmico de toda a economia. ... Em suma, o grau de difusão da atividade exportadora sobre o espaço econômico de cada país dependia da natureza do processo produtivo desses bens primários e do seu maior ou menor efeito multiplicador e distribuidor de renda. (*Idem.*).

Fica claro, assim, a situação de dependência das nações periféricas, traduzida nas palavras de Tavares como economias reflexas, pois tinham suas dinâmicas econômicas vinculadas ao ritmo das economias centrais

Conforme observado, a abordagem de Tavares, até o presente, não diverge muito da de Furtado, todavia é um estudo que não se dá tanto pelo método histórico, mas por uma análise mais focada nos dados estatísticos.

Outra importante intersecção entre os estudos dos dois autores é a percepção do início do desenvolvimento industrial por substituição a partir da crise do café em 1929 e da grande depressão americana. Para ambos, os choques adversos teriam exercido efeitos significativos na industrialização a partir dos estrangulamentos externos. Sobre esse tema Tavares desenvolve, conforme indica o título da obra, um verdadeiro tratado sobre o processo substitutivo.

Um dos pontos destacados pela autora é o fato de que os estrangulamentos externos não poderiam ser absolutos, caso contrário não haveria possibilidade de ocorrer a substituição, pois em um primeiro estágio o aumento da produção se daria por ocupação da capacidade ociosa resultante do estabelecimento de escalas mínimas econômicas quando da implantação das unidades produtivas. Todavia, para o prosseguimento do processo seria necessário que se pudesse importar equipamentos e insumos para a realização de novos investimentos que levariam à diversificação do parque industrial.

A violenta queda na receita de exportação acarretou de imediato uma diminuição de cerca de 50% da capacidade para importar da maior parte dos países da América Latina, a qual depois da recuperação não voltou, em geral, aos níveis de pré-crise. (TAVARES, 1977: 32-33).

Na passagem acima, Tavares se refere à crise de 1930 de forma generalizada para toda a região. Portanto, para a autora o estrangulamento externo favorável à substituição deveria ser relativo, ou seja, uma capacidade de importar que aumenta lentamente a uma taxa menor do que a do crescimento do produto.

No caso específico do Brasil autora descreve a opção pelo Governo Vargas por implantar medidas de proteção à renda do setor exportador, em uma tentativa de garantir um mínimo de estabilidade no fluxo de exportação para os centros do sistema. O resultado desse processo foi a mudança do eixo dinâmico da economia do âmbito externo para o interno. Essa condição, aliada ao estrangulamento relativo, ou seja, uma limitação às importações para atender a uma demanda interna, resguardada uma renda mínima ao mercado consumidor, foi o que proporcionou o processo substitutivo. Não nos deteremos em descrever a dinâmica histórica dos choques adversos uma vez

compreendida toda sua complexidade nas palavras de Celso Furtado reproduzidas no presente estudo⁴⁶.

Segue Tavares pormenorizando as características das substituições. A despeito de o termo sugerir a simples troca entre produzir internamente o que se importava, afetando dessa forma apenas as variações físicas ocorridas na balança comercial, há uma infinidade de implicações estruturais que envolvem um processo dinâmico, como por exemplo, as demandas derivadas e seus efeitos multiplicadores sobre a economia via diversificação e aumento do parque produtivo com efeitos diretos sobre as importações na medida em que o processo se desenvolve.

Na realidade, porém, à medida que o processo avança através de sucessivas respostas à “barreira externa”, vai-se tornando cada vez mais difícil e custoso prosseguir, não só por razões de ordem interna (dimensões de mercado, tecnologia etc.) como porque, dadas as limitações da capacidade para importar, a pauta de importações tende a tornar-se extremamente rígida, antes que o processo de desenvolvimento ganhe suficiente autonomia pelo lado da diversificação da estrutura produtiva. (TAVARES, 1977:43).

O processo que acabamos de reproduzir leva a importantes implicações já apontadas por Furtado, como por exemplo, a tendência à concentração de renda e, portanto, à produção para um seleto mercado consumidor, apresentando-se distorções e resultados sociais contestáveis como: inflação estrutural e deficiências na oferta.

As limitações apresentadas após o período das substituições “fáceis” também foram objeto de preocupação da economista.

Além do mais, os problemas assinalados tendem a agravar-se à medida que o processo de industrialização avança para novas categorias de produção mais complexas, já que, quando entra em certo tipo de indústrias mecânicas ou de produção intermediária, por exemplo, a escala exigida tende a ser muito grande em relação ao tamanho do mercado. (TAVARES, 1977:49).

Pode-se observar que além da rigidez nas contas externas, o processo é condicionado por barreiras técnicas.

A autora também aborda a questão de aumento da densidade na relação capital-produto de forma muito próxima pela qual Furtado se expressa.

⁴⁶ Uma análise mais detalhada sobre as limitações sobre os estrangulamentos externos sob a ótica exclusiva de Tavares pode ser encontrada em: SOARES, 1981.

Apesar do imbricamento de algumas posições entre Tavares e Furtado, a autora já apresenta determinada tendência a impor uma análise mais detalhada da situação, principalmente no que diz respeito à concentração de atividades em poucos grupos quando do aprofundamento da indústria substitutiva.

Deriva então, desta mesma realidade, a tendência a uma inevitável concentração das atividades econômicas, uma vez que não poderia esperar um número grande de empresas que, num afã competitivo, se estabelecessem com condições de rentabilidade para disputar mercados específicos tão débeis, salvo em certas áreas de bens de consumo. (TAVARES, 1977:49).

O trecho dá pequenos indícios da orientação dos estudos de Tavares sobre a industrialização no Brasil e sobre a crise.

Ao apontar os condicionantes internos da industrialização por substituição, Tavares chama a atenção para três importantes causas para as distorções ocorridas na região: a dimensão e estrutura dos mercados nacionais, a natureza da evolução tecnológica e os recursos produtivos.

O primeiro elemento já vínhamos explorando nas leituras de Furtado, ou seja, as dificuldades de investir-se para atender um diminuto mercado consumidor de alta renda. Primeiramente substituíram-se os bens que exigem menor densidade de capital (bens de consumo não duráveis), incapazes de absorver a abundante mão-de-obra,... *à medida porém que se avança no processo de substituição e se entra, em particular, nas faixas de bens de consumo, o crescimento relativo do mercado passa a dar-se basicamente em termos verticais, ou seja, explorando o poder de compra das classes de alta renda.* (TAVARES, 1977:49).

Podemos inferir que à medida que a industrialização por substituição de importações se desenvolve ela vai impondo seus próprios limites, pois passa a depender de faixas cada vez mais estreitas da demanda global.

O segundo diz respeito à tecnologia importada dos grandes centros ter sido desenvolvida visando uma realidade diversa quanto aos recursos disponíveis na América Latina. As técnicas eram poupadoras de mão-de-obra não-qualificada e altamente consumidoras de energia elétrica, lubrificantes, óleos combustíveis e não levavam em consideração as amplas extensões de terras disponíveis.

Os inconvenientes de ordem geral também são bastante conhecidos e podem ser resumidos do seguinte modo: para um dado volume de produto a substituir, a quantidade de capital exigida é muito grande e o emprego gerado relativamente pequeno. Em termos dinâmicos, isso significa que o processo de crescimento se dá com um grande esforço de acumulação de capital e com a absorção inadequada de massas crescentes de população ativa que anualmente se incorporam à força de trabalho. Quanto mais se quiser obstar o segundo inconveniente, mais se terá de forçar a taxa de investimento, mantidas as características básicas da tecnologia adotada. (TAVARES, 1977: 50).

O trecho reproduzido corrobora a análise de Furtado quando este aponta e relativiza o efeito direto da industrialização sobre a concentração urbana, evidenciando que em muitos pontos os autores convergem para a idéia de que a falta de planejamento para o desenvolvimento produziu poucos resultados do ponto de vista social

Enfatizamos o importante espaço ocupado pela tecnologia na obra de Tavares. Em determinado ponto do trabalho a autora indaga o porquê de não se ter adotado uma tecnologia de menor densidade de capital, condizente com os recursos disponíveis. Segundo a autora, a utilização de uma proporção elevada de capital em relação à mão-de-obra deu-se em razão das taxas cambiais distorcidas que teriam reduzido os custos nominais de oportunidade dos investimentos em equipamentos, pois não apresentavam uma relação realista com o custo efetivo.

Assim, por exemplo, a taxa de salário mínimo é mais ou menos idêntica em todas as regiões de um país e independe de que o custo de oportunidade possa ser zero ali onde haja desemprego de mão-de-obra não-qualificada. Por sua vez, o preço dos bens de capital, que são na maioria importados, foi, via de regra, artificialmente rebaixado através de taxas cambiais favorecidas, no propósito de estimular o desenvolvimento industrial. (TAVARES, 1977:51).

Essa posição compete frontalmente com os argumentos de Furtado, quando o autor coloca a maior aversão ao risco do capital nacional em relação às atividades mais modernas, às quais interessavam aos capitais internacionais, mais preparados financeiramente. Sob o aspecto do custo de oportunidade, Furtado aponta os incentivos cambiais e tarifários ao passo que Tavares coloca a questão em termos de taxas cambiais distorcidas que teriam afetado o juízo dos investidores. Em um ou em outro caso, o resultado é o

mesmo no que diz respeito à oligopolização da oferta nos setores modernos; com a ressalva de que Furtado observa saturação nos setores mais tradicionais enquanto Tavares propõe praticamente o sucateamento dos mesmos.

Segue ainda a autora, indicando que nos ramos mais tradicionais da indústria, os fatores acima apontados conspiravam para uma aceleração da depreciação nas empresas daquele setor devido à obsolescência, provocando: o desperdício, um maior esforço de capitalização e descarte de mão-de-obra não-qualificada.

Por último, Tavares aponta o que no seu entender é o divórcio entre as funções macroeconômicas de produção factíveis e mais adequadas à dotação de recursos daquelas economias, e as funções microeconômicas efetivamente adotadas pelos empresários no processo. A falta de sincronia nas duas esferas encaminha a produção para processos que desperdiçam recursos escassos, preservam o desemprego estrutural da mão-de-obra não-qualificada e ao mesmo tempo mantêm ociosas importantes fontes de recursos produtivos, para não mencionarmos a degradação ambiental

Ficam evidentes através da análise de Tavares, as implicações no que diz respeito aos custos econômicos e sociais para se conduzir uma industrialização pouco competitiva na América Latina.

O “Caso do Brasil” é o título do capítulo no qual a autora aborda as especificidades da nossa economia. A descrição é feita com base na teoria dos choques adversos com muita ênfase nas análises empíricas e apontando as características que teriam conferido certas vantagens ao processo de substituição de importações no Brasil.

Entre as características citadas estão: a dimensão favorável do mercado interno face às outras economias latino americanas, a relativa diversificação industrial já observada antes da crise de 1929 e o vigoroso processo de urbanização que dispunha de estrutura e serviços básicos que seriam fundamentais na mudança de orientação das atividades produtivas. Tavares ressalta mais uma vez as políticas governamentais de preservação da renda do setor exportador, sem a qual o estrangulamento externo não exerceria qualquer efeito.

Em *Além da estagnação*, escrito em conjunto com José Serra, há a conhecida crítica ao trabalho de Furtado, conforme já abordado no início do presente capítulo.

O trabalho analisa os elementos estruturais da crise que, segundo seus autores, residiam no esgotamento do dinamismo da industrialização por substituição das importações.

A economia encerrava um ciclo que teria esgotado o pacote de investimentos, principalmente na produção de bens de consumo duráveis e de produção. Nessa etapa, seguem os autores, a reserva de mercado preexistente foi esgotada, proporcionando a elevação da renda e a diversificação do consumo. Para que se desse a sustentação do ciclo, seria necessário um pacote que complementasse o amadurecimento dos investimentos estruturais do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, o que, segundo os autores... *deveria, neste sentido, cumprir um papel semelhante ao da onda de inovações de Schumpeter, a qual não ocorrendo regularmente no tempo tende a provocar profundas flutuações no desenvolvimento capitalista.* (TAVARES, 1977: 169).

Logo, os autores não apontam, diretamente, algumas limitações estruturais não “resolvidas” pelo Plano de Metas, mas sim a necessidade de manter-se um fluxo estável dos investimentos, principalmente no que diz respeito às inovações. Com respeito ao Plano de Metas há conhecimento de que algumas de suas metas não foram alcançadas, como por exemplo, a dos setores ferroviário e agrícola (a produção de trigo na realidade decresceu durante o Plano).

A inexistência de um volume adequado de investimentos, capaz de assegurar a manutenção de uma alta taxa de expansão econômica, não se relaciona estritamente com limitações da capacidade produtiva (já suficiente em alguns ramos do setor produtor de meios de produção como metal-mecânica, equipamentos elétricos, máquinas, ferramentas, materiais de construção), mas sim com problemas relacionados com a estrutura de demanda e com o financiamento. (TAVARES, 1977:168).

No que concerne à demanda, os problemas apontados pelos autores guardam alguma semelhança às primeiras observações de Furtado, todavia, Tavares e Serra vão além e indicam problemas de financiamento como fatores que impedem uma melhor absorção e ampliação da produção. A fraca

evolução das relações: excedentes-salários e gastos-carga fiscal, como representativas da capacidade de financiamento do setor privado e do público respectivamente, limitavam a realização de novos projetos. A solução consistia, segundo os autores, em uma possível redistribuição da renda pessoal em favor das camadas médias e altas da população, aumentando a relação excedentes-salários, o que implicaria até na compressão dos salários dos trabalhadores menos qualificados.

A despeito das implicações que poderiam advir do que foi colocado no último parágrafo, observamos alguma similaridade com algumas observações feitas por Kalecki e Minski, no que diz respeito aos meios através dos quais as economias se financiam. Surge aí um interessante segmento a ser explorado, o que foge ao limite de nossa tarefa, mas que se mostra uma perspectiva interessante, não obstante termos ciência de que Tavares incorpora Kalecki em seus estudos posteriores, sobretudo ao estudar as relações interdepartamentais da economia, conforme abordaremos no decorrer de nossa exposição.

Retornando ao nosso estudo, Tavares e Serra não restringem seu diagnóstico apenas aos fatores acima expostos. A inflação exerceu um importante papel, ao oferecer um amortecimento da elevação dos salários e uma distorção na percepção dos agentes no que diz respeito à rentabilidade esperada do capital, dirigindo os investimentos aos ativos reais como instrumento de proteção à desvalorização da moeda⁴⁷.

Verificou-se em consequência disso, um sobreinvestimento físico que tendia a diminuir a relação produto-capital marginal... O declínio da rentabilidade esperada dos investimentos, o fim dos lucros ilusórios e a redução do volume de recursos para investimento levaram a uma forte redução das taxas de investimento global, tanto público como privado. (TAVARES, 1977: 169).

A contração na taxa de investimentos, enfatizam os autores, foi elemento decisivo na crise econômica.

Tavares e Serra subdividem a crise em dois momentos distintos. A primeira fase é evidenciada pela desaceleração potencializada por uma crise

⁴⁷ Não poderíamos deixar de mencionar os estudos pioneiros de Ignácio Rangel sobre a inflação brasileira, no qual o autor imprime a mesma racionalidade dos empresários frente à escalada dos preços, RANGEL, 1963. Para maiores detalhes ver em: MANTEGA, 1984.

conjuntural decorrente de medidas que foram implantadas com o intuito de solucionar a própria desaceleração. As mais claras são, segundo os autores, as tentativas de se redistribuir a renda em favor dos assalariados, através de uma política de preços que teve um efeito restritivo, fazendo recuar simultaneamente os gastos do governo e a liquidez. O texto ressalta o ano das medidas, 1963, uma referência ao Plano Trienal de Furtado, elaborado alguns meses antes da passagem do economista pelo Ministério do Planejamento de João Goulart. Os autores creditam às medidas contidas no Plano, como por exemplo o franco ataque às remessas de lucros dos capitais internacionais⁴⁸, pela acentuada queda nos investimentos que inauguraram a depressão que se iniciava.

A segunda fase compreende o período entre 1964 e 1966, incluindo a recuperação obtida durante Milagre Econômico.

A mudança de regime é o marco de passagem entre uma fase e outra, pontuada por poucas mudanças no panorama econômico. Tavares e Serra dão especial atenção às formas de financiamento do Estado, como o fim de mecanismos de arrecadação que vinham sendo utilizados há mais de uma década, relacionados: ao câmbio, a políticas creditícias e salariais, todos apontados pelos autores como as causas dos sucessivos déficits públicos. Concomitantemente impôs-se uma forte compressão dos salários que apesar de reduzir os custos das empresas enxugou a demanda corrente. Os autores consideraram essas medidas saudáveis para a economia, ao eliminarem firmas ineficientes, ocorrendo uma concentração industrial e comercial que abriu o caminho para uma nova etapa de crescimento. Essa dinâmica eliminou os excessos do sistema produtivo sem que se comprometesse sua eficiência. As reformas tributárias e do mercado de capitais também mereceram elogios dos autores por considerarem importantes recursos aos financiamentos do setor público e privado. Para finalizar, o Governo implantou instrumentos cambiais e tarifários que favoreciam a associação do capital nacional ao estrangeiro, para projetos de longo prazo nos setores: energético, mineral, químico e de transporte.

⁴⁸ O Presidente João Goulart sancionou a Lei de remessa de lucros proposta por governos anteriores, que impunha restrições e limites ao envio de valores ao estrangeiro.

Como já mencionamos anteriormente, o Milagre Econômico foi um evento que turvou a visão dos economistas, distorcendo de forma imperceptível os acontecimentos nos anos 1960. O vertiginoso crescimento econômico, no contra-fluxo da tendência latino americana e mundial, e ainda a taxas declinantes de inflação, provocou a curiosidade de muitos, e a julgar pela persistência do fenômeno, lembremos que foram mais de cinco anos consecutivos de aceleração a altas taxas de crescimento do produto, não seria espantoso, nem mesmo para o Ministro da Fazenda Delfim Netto, que todos acreditassem ter testemunhado uma manifestação concreta de algum ente divino.

Em nossa avaliação, os diagnósticos apontados por Tavares e Serra, ressaltadas algumas críticas a Celso Furtado, são um avanço na busca dos determinantes da crise, uma vez que em alguns aspectos complementam as observações elaboradas por aquele autor e adicionam novas perspectivas como os efeitos da inflação nas decisões dos investidores e as dificuldades dos agentes, públicos e privados em se financiarem. Outra questão a se destacar, ainda com relação aos financiamentos, foi a inclusão das relações excedentes-salários e gastos-carga fiscal na análise.

Gostaríamos de chamar a atenção para outro fator importante nos estudos de Maria da Conceição Tavares: a intensa análise empírica sobre a industrialização substitutiva preenche uma lacuna deixada por Celso Furtado. Nesse aspecto os dois conjuntos de obras se complementam. Tavares refaz sua análise através de sua tese de professor titular, da qual trataremos mais adiante.

2.3.2 A industrialização retardatária e o *Capitalismo Tardio*.

Em *Capitalismo Tardio* (MELLO, 1982), João Manuel Cardoso de Mello trata da questão de forma diferenciada, partindo de uma crítica às limitações do estruturalismo cepalino em superar a situação de dependência externa das economias latino americanas.

Para a introdução do estudo faremos uso de uma parte do excelente prefácio de Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo ao sintetizar algumas deficiências da concepção centro-periferia da CEPAL:

A resposta de João Manuel é que a Economia Política da CEPAL investiga a problemática da industrialização nacional a partir de uma situação periférica e que para ela “o núcleo do problema da industrialização reside na antinomia entre a plena constituição da Nação e uma certa divisão internacional do trabalho que havia convertido em Periferia, quer dizer, numa economia que era comandada por decisões tomadas no Centro, porque sua dinâmica estava presa, em última instância à demanda externa”. Nesta perspectiva, “as economias periféricas, enquanto dependentes, são meros prolongamentos do espaço econômico das economias centrais e não se poderiam considerar como economias nacionais. Mais ainda, na medida em que continuassem a *crescer para fora*, as economias latino-americanas continuariam condenadas à miséria, pois qualquer esforço que fizessem em superá-la seria frustrado: não é este o significado profundo da tendência à deterioração dos termos de troca? Dependência e pobreza eram, pois, duas faces de uma mesma moeda, a situação periférica”. (BELLUZZO *Apud*. MELLO, 1982: 10).

Mello aponta a importância da Teoria da Dependência⁴⁹ e de como essa vertente ligada à sociologia assume a dinâmica social latino-americana como determinada preliminarmente por fatores internos desde que estabelecido o Estado Nacional. Os esforços dos teóricos da dependência, Cardoso e Faletto (CARDOSO & FALETTTO, 1970), não foram suficientes para a superação das limitações do pensamento cepalino na medida em que estes permaneceram atados à periodização: economia colonial, economia nacional, crescimento para fora, industrialização por substituição de importações, industrialização extensiva e industrialização intensiva.

Para que se superasse em definitivo o pensamento da CEPAL, seria necessário não tentar localizar as incorreções dos condicionantes internos e externos e sim repensar a História latino-americana através das especificidades de “um certo capitalismo”. Havia a necessidade de se abandonar o formalismo proposto pela CEPAL, sugerindo que a origem da questão está no fato de haver uma importante diferenciação ignorada pelo pensamento cepalino, entre a economia primário-exportadora apoiada em trabalho escravo e a economia primário-exportadora apoiada no trabalho

⁴⁹ Para maiores detalhes sobre a Teoria da Dependência ver: CARDOSO, F.H., e FALETTTO, E., 1970.

assalariado, e, portanto, existem importantes implicações para as relações sociais decorrentes dessa diferenciação no que diz respeito ao capitalismo.

Desvencilhar-se do formalismo é, assim, começar a entender o nascimento do capitalismo latino-americano pela forma peculiar de constituição de suas relações sociais básicas. Não basta reafirmá-las, como uma petição de princípios, mas necessário perquirir seu *processo de constituição* a partir da crise do Sistema Colonial. A partir da Revolução Industrial, as relações entre Economia Colonial e Capitalismo passam de complementares a contraditórias: a generalização das relações mercantis impulsionada pelo capitalismo industrial começa a exigir a liquidação do exclusivo metropolitano e termina por impor o assalariamento da força de trabalho. (BELLUZZO *Apud*. MELLO, 1982: 11-12).

Para concluir sua crítica ao modelo proposto pela CEPAL, Cardoso de Mello lembra o fracasso da Comissão na busca de superação da condição de periferia das economias latino-americanas através da industrialização:

E assim chegamos aos meados da década de sessenta, quando a morte do movimento nacional-desenvolvimentista ficou evidente. A industrialização ou se abortara, ou, quando tivera êxito, não trouxera consigo nem a libertação nacional, nem, muito menos, a liquidação da miséria. (MELLO, 1982: 23).

A Teoria da Dependência surgiria então na tentativa de explicar porque a história havia tomado outro rumo. Para o autor a questão se coloca em termos do problema da “não-industrialização-nacional”. A expressão é forte, no sentido de que vem provocar uma ruptura com o que se tinha como hegemônico em termos de opção pelo desenvolvimentismo apoiado no planejamento e nos estímulos propiciados pelos governos latino-americanos, como foi o caso do Brasil ao buscar acelerar industrialização.

Observa Mello que o sistema centro-periferia concebido pela CEPAL leva a uma relação de dependência que se reproduz em etapas: dependência colonial, dependência primário-exportadora e dependência tecnológico-financeira. A obra de Cardoso e Faletto, *Dependência e Desenvolvimento na América Latina* (CARDOSO & FALETTTO, 1970) recebe as atenções do autor, ao apontar que a política da CEPAL não considerou os condicionantes sociais

e políticos no processo⁵⁰ (MELLO, 1982: 25). A premissa inclui a...*“redefinição de perspectivas: por um lado, considerar em sua totalidade as “condições históricas particulares” – econômicas e sociais – subjacentes aos processos de desenvolvimento, no plano nacional e no plano externo; por outro compreender, nas situações estruturais dadas, os objetivos e os interesses que dão sentido, orientam e animam o conflito entre grupos e classes e os movimentos sociais que ‘põem em marcha’ as sociedades em desenvolvimento”.* (CARDOSO & FALETTTO Apud. MELLO, 1982: 25).

Em outras palavras, o desenvolvimento latino-americano é o desenvolvimento capitalista com suas especificidades e peculiaridades dado que ocorre em uma situação de periferia nacional, conforme coloca Mello. Portanto, apesar de o autor enfatizar que a Teoria da dependência falhou ao não criticar a periodização do desenvolvimento latino-americano proposto pela CEPAL, as idéias de Cardoso e Faletto foram a pedra fundamental sobre a qual Mello construiu a concepção do Capitalismo Tardio.

Mesmo rompendo com o paradigma cepalino, observamos que Mello de alguma forma dá continuidade ao trabalho de Furtado, na medida em que ao propor a interpretação do capitalismo latino-americano detentor de determinadas especificidades de “um certo capitalismo”, no caso do Brasil a partir de um sistema colonial escravocrata, o autor não deixa de elaborar um modelo específico nos moldes daqueles propostos pelo economista pernambucano em *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina*. Furtado já propunha o materialismo histórico ao desenvolver sua análise e em certa medida a construção de um modelo como o primário-exportador representa uma reprodução simplista da realidade, mas aponta para interpretações sob diferentes níveis de abstração, como por exemplo a sofisticação proposta pelo Capitalismo Tardio. As diferenças consistiriam então no grau de precisão, mas as ferramentas básicas são aparentemente as mesmas.

A raiz do problema reside em que o arcabouço cepalino reduz as economias primário-exportadoras a um único padrão, não se levando em conta suas especificidades como a existência de capital, mão-de-obra, materiais, ou

⁵⁰ Fica evidente nessa passagem do texto que a colaboração de Furtado foi além da esfera da solução do problema econômico, mas mais do que isso uma contribuição às Ciências Sociais como um todo.

seja, elementos de natureza capitalista, ou pré-capitalista de cada sistema isoladamente.

Segundo Mello não há sequer uma diferenciação entre a economia primário-exportadora e a economia colonial sob a ótica cepalina, muito menos a distinção entre primário-exportadora apoiada no trabalho escravo e a organizada com o trabalho assalariado. Para a CEPAL, o foco da questão estava apenas em que após a revolução industrial havia uma relação que passa de uma relação monopsônica da colônia para com a metrópole portuguesa⁵¹ para uma de Estado Nacional na periferia do sistema. Na visão proposta por Mello, a economia primário-exportadora sob organização do trabalho assalariado não dispõe de todos os elementos das relações capitalistas, mas já detém um importante grau de diferenciação frente ao sistema de trabalho escravo.

Isto posto, não é difícil compreender que o surgimento das economias exportadoras organizadas com trabalho assalariado deve ser entendido como o nascimento do capitalismo na América Latina. Não é certo, do modo especificamente capitalista de produção, desde que não se constituem, simultaneamente, forças produtivas capitalistas... (MELLO, 1982: 31).

Mello suaviza as restrições acima afirmando haver sob as óticas de Weber e de Gray a existência do que seria denominado capitalismo de “*plantation*”, a despeito de o primeiro afirmar que essa modalidade estaria “preche” de irracionalidade.

No Brasil, a derrocada da economia colonial começa com a queda do exclusivo metropolitano e a formação do Estado Nacional. De acordo com Mello, nesse processo há um fortalecimento do caráter mercantil e o revigoramento da exploração do trabalho compulsório.

A passagem de uma economia colonial à economia exportadora, a princípio apoiada no trabalho escravo, resulta em um sistema organizado sob o domínio do capital mercantil que perdura até a queda do exclusivo metropolitano e que tinha por função primordial a acumulação. A transição para o trabalho assalariado se dá de forma gradual, na medida em que a exploração do trabalho escravo vai decaindo, tanto por questões econômicas como

⁵¹ Para maiores detalhes sobre a abertura dos portos e rompimento do Pacto Colonial ver: NOVAIS, F.A., *Portugal e Brasil na crise do antigo Sistema Colonial*, São Paulo: Hucitec, 1979.

políticas. A fragmentação dessa estrutura levou à organização do trabalho e posteriormente à industrialização.

A chegada das estradas de ferro como resultado da articulação entre o capital mercantil nacional e o capital financeiro Inglês, apoiados por garantias do Estado brasileiro, juntamente com a introdução das máquinas de beneficiamento de café, abriria o caminho ao trabalho assalariado.

A estrada de ferro e a maquinização do beneficiamento não somente reforçaram a economia mercantil-escravista cafeeira nacional. Ao mesmo tempo, se opõem a ela, criando condições para a emergência do trabalho assalariado. (MELLO, 1982: 82).

Através da atividade exportadora preservou-se o processo de acumulação do capital mercantil que exerceu papel primordial na passagem do trabalho escravo para o assalariado e daí para a industrialização.

Concomitantemente, nas economias avançadas, com o surgimento do capitalismo monopolista, entre 1880 e 1900, o processo de concentração ganha dinâmica com a incorporação do progresso técnico, que segundo Mello foi fundada no que Veblen denominou Tecnologia da Física e da Química. A “Segunda Revolução Industrial” promoveu a monopolização dos principais mercados industriais por empresas cada vez maiores, em um processo comandado pelo capital bancário juntamente com o capital industrial, resultando no capital financeiro⁵².

O surgimento de outras potências industriais, como Japão e Estados Unidos da América, derruba o monopólio inglês dissolvendo-se dessa forma a complementaridade restrita. As exportações de capitais se intensificam em um processo que finda pela repartição do mundo entre as potências industriais. Segundo Mello, o capitalismo monopolista se consolida encerrando-se entre 1930 e 1945.

Nessa parte do trabalho Mello visou proporcionar o cenário no qual o capitalismo surgiu no Brasil. Ou seja, havia uma guerra comercial velada que tratava da ampliação dos mercados para que ao mesmo tempo em que se evitasse a saturação, se mantivesse a lucratividade dos grandes capitais

⁵² Para maiores detalhes sobre o capitalismo monopolista e concentração de capitais ver em: SWEEZY, P. M. e BARAN, A. B., 1974 e HILFERDING, R., 1973.

concentrados. O monopólio é o objetivo do jogo se se desejasse atingir os objetivos acima mencionados.

A periodização proposta pelo autor aponta três fases distintas da industrialização brasileira. Primeiramente houve o nascimento e consolidação do capital industrial, período que se estende de 1888 a 1933, com a instalação da grande indústria que representou a passagem do trabalho escravo ao assalariado, a partir da implantação de equipamentos de beneficiamento e transporte para a indústria cafeeira, até a formação de um parque industrial manufatureiro, com destaque para os têxteis, alimentos e alguns manufaturados.

De 1933 a 1955 ocorreu a industrialização restringida, assim denominada por não possuir as bases técnicas e financeiras de acumulação suficientes ao salto para a indústria de bens de produção. Esse período é caracterizado pela indústria metalúrgica e de química leve.

Entre 1955 e 1961, através do que Mello denomina de onda de inovações schumpeterianas, surge a indústria pesada, resultante do bloco de investimentos proporcionado pelo Plano de Metas com ênfase nos bens de consumo duráveis, materiais elétricos e de transporte, entre outros.

Devemos reconhecer na construção de Mello, que ocorreu uma transformação no modo de produção de dentro do sistema colonial para fora, coetânea ao desenvolvimento do capitalismo europeu.

Ocorreu uma segunda transformação importante, mas que vai opor um modo de produção a outro. O papel do capital mercantil colabora ao firmar-se como acumulação primitiva.

O processo de compreensão de um “capitalismo brasileiro”, em um contexto latino americano de manifestação das relações capitalistas de produção, de nada adiantaria ao nosso fim se não adentrássemos às origens do que Mello denomina “*industrialização retardatária*”.

O autor começa por diferenciar a posição cepalina quanto à “capacidade de diversificação do crescimento para fora”, ou seja:

....consiste na aptidão do setor exportador (conjunto de empresas produtoras de um certo produto primário de exportação) para criar um mercado interno mais ou menos amplo, pensando exclusivamente, como mercado de bens de consumo corrente. (MELLO, 1982: 89).

A demanda por bens de consumo dos assalariados dependeria diretamente da função macroeconômica de produção do setor exportador. No caso brasileiro a combinação incluiria o uso intensivo do fator mão-de-obra. A demanda também sofreria os efeitos dos excedentes de mão-de-obra desocupada refletidos nas taxas de salários.

Mello coloca em xeque a consistência de uma abordagem pela Teoria dos Choques adversos como explicativa para a industrialização a partir de uma economia primário-exportadora, mesmo que houvesse um amplo mercado consumidor de bens de consumo dos assalariados.

Seria pertinente pensar em “industrialização na etapa” primário-exportadora? Melhor ainda: o crescimento da indústria de bens de consumo corrente e mesmo, de algumas poucas indústrias leves de bens de produção, verificado em alguns países latino-americanos (Argentina, México, Brasil, Chile e Colômbia), ao conceito de industrialização? (MELLO, 1982: 90).

Mello exime Maria da Conceição Tavares da crítica, ao afirmar que a economista foi a única a não confundir em qualquer momento: crescimento industrial com industrialização. O autor avalia, no entanto, que Furtado, em *Formação Econômica da América Latina*, refere-se à primeira fase de industrialização induzida pelas exportações, como uma etapa substitutiva de importações.

“O crescimento da produção industrial (na etapa da industrialização induzida pelo crescimento das exportações) assume, essencialmente, a forma de adição de novas unidades de produção, similares às preexistentes, mediante a importação de equipamentos. Não se trata da formação de um sistema de produção industrial mediante sua diversificação, e, sim, da adição de unidades similares em certos setores de atividade industrial... Para que o setor industrial viesse superar essa dependência (em relação aos mercados que só o setor exportador poderia criar) seria necessário que ele se diversificasse suficientemente para autogerar a demanda. Isto é, que se instalassem indústrias de equipamentos e outras, cujo produto fosse absorvido pelo próprio setor industrial e outras atividades produtivas. (FURTADO *Apud*. MELLO, 1982: 91).

Afirma Mello que a industrialização induzida pelas importações enfrentava limites impostos pela expansão do setor exportador que quando

atingia seu limite de ocupação debilitava a expansão industrial. O autor volta a citar Tavares que sintetizou a situação como a falta de dinamismo próprio dos setores: industrial e de agricultura de subsistência.

O autor define o paradigma da CEPAL para a superação dessa situação como determinado pelo deslocamento do eixo dinâmico da economia para dentro da nação

Mello recria as condições pelas quais se dá a substituição extensiva (na faixa dos bens de consumo corrente em geral) e intensiva (bens de produção pesados e de consumo duráveis), de forma muito semelhante ao que fora exposto no presente capítulo, dando ênfase nas limitações quando do avanço da indústria substitutiva, como por exemplo: o exíguo mercado que vai se estreitando com a concentração da renda, o enrijecimento da pauta de importações, as escalas mínimas de produção etc.

Tudo isso revela, claramente, em suas linhas basilares, a problemática em que se move o paradigma cepalino: a problemática da industrialização nacional a partir de uma situação periférica. Daí que o núcleo da questão da industrialização esteja centrado na oposição entre desenvolvimento econômico da Nação, ou melhor, entre plena constituição da Nação e uma determinada divisão internacional do trabalho que a havia transformado numa economia reflexa e dependente. (MELLO, 1982: 95).

Portanto, a tese cepalina, de que a indústria na América Latina é problemática por ser periférica se opõe à tese da industrialização capitalista retardatária que coloca a questão sob um capitalismo surgido de dentro para fora e dotado de determinadas especificidades.

Essa divergência merece as atenções do autor que traça em largas linhas a problemática da industrialização retardatária.

Sumarizando podemos afirmar que a impossibilidade de uma reprodução ampliada, $D - M - D + D' - M...$, ou seja, para que a reprodução passe a ter um caráter efetivamente autônomo, os excedentes devem retornar à esfera da produção, o que não ocorre de forma endógena, dada a ausência de bases materiais para a construção de bens de capital e demais meios. A problemática resume-se na transição da economia exportadora para a industrialização capitalista, portanto, o processo de constituição de forças produtivas capitalistas seria primordial para atingir-se o modo especificamente

capitalista de produção, que, conforme Mello é chamado incorretamente de capitalismo industrial.

A expressão “dependência tecnológica”, e o que isso significa no paradigma cepalino, é terminantemente banida do vocabulário empregado pelo autor. Mesmo uma relação de subjugação tecnológica, para também fugirmos ao termo, é evitada quando o autor nem mesmo considera a possibilidade de se atingir a reprodução ampliada através do “empréstimo” de inovações ao estrangeiro. Ao apontarmos esse tênue limite entre as duas abordagens históricas, observamos a importância da retórica do teórico do Capitalismo Tardio na elaboração de sua proposta.

Chamamos atenção também para o parágrafo reproduzido a seguir:

Mas o que entender, pergunto, por forças produtivas capitalistas? Deve-se afastar, desde logo, a idéia de que seu conceito se reduz à revolução do processo de trabalho efetivada pela maquinização dos processos produtivos. Quer dizer, grande indústria e forças produtivas capitalistas não são uma única e mesma coisa. Ao contrário, este modo de entender, a que se é levado quando se observa um tanto apressadamente o desenvolvimento capitalista dos países centrais, é inaceitável, pois não leva em conta as condições endógenas necessárias à reprodução e expansão do capitalismo. (MELLO, 1982: 97).

Nesse ponto da exposição fica evidente; há uma divergência histórica entre as análises estruturalista e do Capitalismo Tardio. Como pudemos observar ao expor o primeiro trabalho de Furtado (FURTADO, 1961), aquele autor afirma que os clássicos Marx e Smith haviam subestimado a tecnologia como elemento de contrapeso à possibilidade de saturação ou de crise do capitalismo. O avanço técnico é uma “válvula” de escape do sistema, que ora avança, ora freia, quando sujeito a pressões, como a escassez de mão-de-obra, o aumento dos preços de algum outro fator ou a queda dos preços por excesso de oferta. Evidentemente não propomos uma redução às idéias de Mello, porém, a Revolução Industrial, parece exercer maior peso no pensamento estruturalista do que no Capitalismo Tardio, suspeitamos. Estas indagações, porém, deixaremos para outra oportunidade.

Para Mello, o conceito de forças produtivas estaria mais atrelado a uma dinâmica de acumulação especificamente capitalista, ou seja, o processo de

criação das bases materiais do capitalismo. A constituição de um departamento de bens de capitais que possibilitasse dotar o capital de autodeterminação seria fundamental para liberar a acumulação das barreiras decorrentes da estrutura técnica do capital. Mas quais seriam as condições às quais estariam sujeitas as economias capitalistas latino-americanas para fazerem a transição para o capitalismo industrial?

As especificidades das economias da região residem nas bases nas quais se daria essa transição, ou seja, economias exportadoras capitalistas nacionais; e a conjuntura, a dominância mundial do capitalismo monopolista. É a esta industrialização capitalista retardatária à qual se refere Cardoso de Mello.

Ao tratar do caso brasileiro, o autor lembra que para (Cardoso CARDOSO, 1969) as bases para a industrialização em uma região prescindem da existência de um certo grau de desenvolvimento capitalista.

A economia cafeeira capitalista preenchia esse pré-requisito, pois: gerava massa de capital monetário, concentrada em uma classe social (com capacidade para organizar a produção industrial), era capaz de transformar a força de trabalho disponível em mercadoria e de promover a criação de um mercado interno de proporções relevantes.

A gênese do capital industrial se dá através da burguesia cafeeira como matriz da burguesia industrial, conforme já apontava Furtado (FURTADO, 1965), no capital empregado nas atividades de produção e beneficiamento do café e nas áreas urbanas em atividades: comerciais, de importação, de serviços financeiros e de transporte.

Uma característica importante apontada pelo autor, é que a indústria não teria drenado capitais do complexo cafeeiro em períodos de crise, mas em fases de alta rentabilidade, como o ocorrido entre 1890 e 1894, quando a taxa de acumulação financeira ultrapassou em grande medida a acumulação da produção. A decisão de investir movia-se de acordo com a avaliação das taxas de rentabilidade dos novos projetos. Os financiamentos a taxas favoráveis e políticas que fomentavam o capital financeiro, assim como a reforma da Lei das Sociedades Anônimas e o impulso concedido às bolsas de valores, foram decisivos na formação do capital industrial.

A acumulação do capital-dinheiro em conjunto com a importação de mão-de-obra imigrante em massa e a capacidade de importar bens de salário, dada a sub-dimensionada capacidade da agricultura em atender a crescente demanda promovida pela industrialização, foram decisivos para que ocorresse a industrialização, pontua o autor.

Em suma, o complexo cafeeiro, ao acumular, gerou o capital-dinheiro que se transformou em capital industrial e criou as condições necessárias a essa transformação: uma oferta abundante no mercado de trabalho e uma capacidade para importar alimentos, meios de produção e bens de consumo e capitais, o que só foi possível porque se estava atravessando um auge exportador. (MELLO, 1982: 101).

A rentabilidade esperada dos investimentos industriais também colaborou para a formação da indústria nacional, devido à abundante oferta de trabalhadores, que redundou em queda dos salários, as isenções tarifárias na importação de máquinas e equipamentos e de todo tipo de protecionismo. Segundo Mello, os gêneros produzidos eram bens de consumo assalariado e portanto de baixa densidade de capital, contribuíram para manter elevada a lucratividade dos projetos industriais.

A consolidação do capitalismo mundial em seu estágio monopolista representa um importante obstáculo à implantação da indústria de bens de capital, uma vez que as tecnologias mais sofisticadas eram objeto de cobiça pelos grandes grupos que concorriam ferozmente entre si, pois representavam barreiras à entrada de novos competidores. As mudanças tecnológicas ocorridas com Segunda Revolução Industrial, quando as escalas mínimas aumentaram em dimensões extraordinárias, também colaboraram para o retardamento da instalação da indústria de bens de capital, assim como os riscos de se investir em novas economias capitalistas.

Mello entende a dinâmica entre o capital cafeeiro e o industrial como uma relação biunívoca, com os setores da economia trabalhando em um movimento cíclico e às vezes alternando-se os ciclos, um em relação ao outro, sem, no entanto, deixarem de guardar ao mesmo tempo uma contradição, pois o capital cafeeiro induz à industrialização e ao mesmo tempo lhe impõe limites. Esse movimento ainda mantém certa ascendência do capital cafeeiro sobre o capital industrial, o que leva o setor industrial a buscar formas de se defender

da tendência ao declínio das taxas de lucro através da concorrência intercapitalista. O resultado é a concentração e centralização das atividades, em uma reprodução do desenvolvimento capitalista mundial, com a exclusão das firmas menos eficientes, a redução de custos e a agregação de novas tecnologias (MELLO, 1982: 104-107).

O paradigma descrito por Mello coloca a importância dessa articulação entre os dois setores, na medida em que o setor industrial se moderniza nas fases de expansão do setor exportador, que promove a centralização e a concentração do capital industrial, inclusive com o avanço da diversificação deste setor, o que não se observa em períodos de redução da capacidade de importação. O autor ainda infere a posição subordinada da economia brasileira à economia mundial, determinada pela realização do capital cafeeiro e pela acumulação do capital industrial. Efetivamente, essa dependência se expressa no bloqueio da industrialização frente a hegemonia do capital cafeeiro, que é predominantemente mercantil, sobre o capital industrial.

Ainda em relação ao capitalismo mundial, a debilidade do capitalismo brasileiro é alvo da exportação de capitais dos países capitalistas maduros ao deixar brechas para que se infiltrem capitais de empréstimo e de risco, para os setores de infra-estrutura, comerciais, financeiros e industriais.

O intervalo entre 1888 e 1933 registra o nascimento e a consolidação do capital industrial. O desenvolvimento vertiginoso do capital cafeeiro e a contradição entre este e o capital industrial, formam as condições para que a economia brasileira respondesse de forma espontânea frente à crise de 1929. A partir de então, inicia-se uma nova fase de expansão econômica, assentada em novas bases proporcionadas pela capacidade de acumulação e pelas medidas de política econômica que resguardaram a capacidade de importar (MELLO, 1982: 108-109).

Entre 1933 e 1955 há um período denominado pelo autor de Industrialização restringida que representa a limitação técnica e financeira para que se desse um salto à capacidade produtiva de modo que com a implantação da indústria de bens de produção se pudesse, a um só golpe, impulsionar a oferta à frente da demanda em termos dinâmicos. Durante este intervalo, o setor de bens de produção cresceu mais do que proporcionalmente, mas de forma heterogênea nos principais setores de atividade, comprometendo a

eficiência do setor industrial. Essa situação esbarra novamente na relação entre a industrialização retardatária e o capitalismo maduro, uma vez que havia uma descontinuidade tecnológica devido à necessidade de escalas gigantescas desde o momento da implantação de novas unidades, com a necessidade de vultosos investimentos e com tecnologias protegidas pelas grandes empresas oligopolistas dos países industrializados.

Após a grande depressão, estabeleceu-se um clima de voraz competição capitalista internacional pelos Estados Nacionais, empenhados em proteger suas vantagens tecnológicas, e por que não dizermos comparativas, à custa de suas reservas tecnológicas para o financiamento da indústria militar (MELLO, 1982: 110-115).

Além dessas dificuldades, o grau de complementaridade entre os ramos industriais exigiria que as iniciativas de investimentos fossem efetuadas conjuntamente por várias empresas, o que não poderia ocorrer sem uma organização imposta de cima para baixo, em um período no qual o planejamento central era uma opção condenada pelos Estados capitalistas avançados.

Maria da Conceição Tavares utiliza-se de uma metáfora muito útil para ilustrar a questão: um prédio cujos andares deveriam ser construídos ao mesmo tempo. Os setores deveriam obedecer às necessidades de determinadas demandas que em muitos casos ainda nem sequer existiam.

São estas as razões que explicam, basicamente, porque foi limitada, lenta e a reboque da demanda a implantação do núcleo fundamental da indústria de bens de produção. (MELLO, 1982: 116).

A industrialização restringida explica o porquê de a acumulação industrial ainda ser submetida ao limite da capacidade de importar, subordinando a economia brasileira à economia mundial capitalista.

A industrialização restringida, conforme salientamos, configurou um padrão “horizontal” de acumulação, porque, nem a capacidade produtiva cresceu adiante da demanda, nem, muito menos, houve grandes e abruptas descontinuidades tecnológica. (MELLO, 1982: 117).

O Plano de Metas, nas palavras do autor, representou um bloco de investimentos complementares com o aumento significativo da estrutura do sistema produtivo, o que se constituiu em um salto tecnológico e uma

ampliação da capacidade produtiva muito acima da demanda prevista. A partir de 1956, o novo padrão de acumulação alcançado, marca o início de uma nova fase com a promoção da industrialização pesada. Essa etapa não poderia ser levada adiante apenas com a entrada do capital nacional e do capital estrangeiro empregados nas indústrias leves. As bases técnicas e o desenvolvimento do capitalismo nacional também eram barreiras a serem rompidas. A entrada do Estado na esfera produtiva, com a ampliação da infraestrutura e na indústria de base, e a associação de um novo tipo de capital internacional, detentor de tecnologia e de maciços recursos na forma de capital produtivo, seriam as peças que faltavam para a criação de um novo modelo.

A instalação autônoma dos departamentos de bens de produção e de bens de consumo dos capitalistas, acompanhados pelo vasto investimento público em infra-estrutura, geravam demandas dentro dos departamentos já existentes, estimulando inclusive a demanda no departamento de bens para o consumo dos assalariados.

Ainda segundo Mello, o Estado exercia outras funções importantes:

A ampliação do gasto público valeu-se, fundamentalmente, de formas nada ortodoxas de mobilização de recursos financeiros (emissões e, até 1959, confisco cambial), uma vez que não houve qualquer modificação significativa no sistema tributário. Coube-lhe, ademais, uma tarefa essencial: estabelecer as bases da associação com a grande empresa oligopólica estrangeira, definindo, claramente, um esquema de acumulação e lhe concedendo generosos favores. (MELLO, 1982: 118).

Há evidentemente uma importante articulação entre o capital industrial nacional, o capital estrangeiro e o Estado⁵³, em uma nova forma de acumulação que não poderia se desenvolver nas bases que prevaleciam até então, seja por questões de ordem técnica ou financeira.

Conforme observou Mello, foi notável como o Governo de Juscelino pode executar o Plano de Metas sem ter criado instrumentos novos para o seu ambicioso programa de investimentos. É certo que Kubitschek contou com um importante instrumento cambial, a instrução 113 da SUMOC, introduzida ao final do Governo de Café Filho, e que abriu a possibilidade ao capital estrangeiro de importar equipamentos e máquinas sem a necessidade de

⁵³ Para maiores detalhes ver: CAMPOS, 2003.

cobertura cambial; uma forma de “driblar” a escassez de divisas, que ainda dependiam em muito das exportações, e de atrair o capital foreiro para o País.

Estado e grande empresa oligopolizada internacional comandaram, inequivocadamente, o processo de industrialização pesada... A industrialização pesada promoveu a expansão no capital industrial nacional. Nos setores metal-mecânicos que se instalam, a demanda derivada da grande empresa estrangeira estimula o surgimento, crescimento e modernização da pequena e média empresa nacional, conformando-se um oligopólio diferenciado, nucleado pela grande empresa estrangeira, com um cordão de pequenas e médias empresas nacionais, tanto fornecedoras quanto distribuidoras. (MELLO, 1982: 119-120).

Portanto, a industrialização retardatária, que se deu em uma situação de consolidação do capitalismo monopolista mundial, resultou em “uma certa” economia capitalista no Brasil, que ao alcançar a segunda metade dos anos 1950, mais precisamente entre 1956 e 1961, experimentou uma importante aceleração do crescimento industrial. Segundo Cardoso de Mello, essa aceleração levaria a uma desaceleração do crescimento, ainda que se mantivessem os investimentos públicos, uma vez encerrados os ciclos dos investimentos privados... *“Houve, no entanto, muito mais do que isso, e a expansão desembocou numa crise que se arrastou de 1962 a 1967. Suas raízes prendem-se a duas questões analiticamente distintas: a primeira delas diz respeito à realização dinâmica de um potencial de acumulação crescente, e a segunda, a desajustes dinâmicos entre a estrutura de oferta e demandas industriais”*. (MELLO, 1982: 121).

A economia capitalista industrial brasileira estaria, em caráter definitivo, presa a movimentos cíclicos que em maior o menor grau de intensidade teria seu “comportamento” condicionado à dinâmica da acumulação, da expansão de sua capacidade e da capacidade de absorção dessa expansão.

A crise para Mello, portanto, tinha suas origens: em uma capacidade instalada superdimensionada, mas absorvível ao longo do tempo, dado o “salto” tecnológico alcançado com os investimentos no Plano de Metas, por este salto ter sido realizado sob restrições de escalas mínimas e pelo ritmo de “acomodação” das relações tridepartamentais da economia (D1 o

departamento de produção de bens de produção, D2 o de produção de bens de consumo dos assalariados e D3 o de produção de bens dos capitalistas).

Finaliza Mello afirmando que os ganhos de produtividade não seriam repassados aos preços finais, nem aos salários, elevando-se apenas as margens brutas de lucros, dada a oligopolização dos mercados e de um mercado de trabalho altamente competitivo. A estrutura da demanda e a capacidade subutilizada também eram fatores impeditivos para a manutenção das taxas de crescimento. Ainda segundo Mello, a crise se manifesta por uma desaceleração, e não por uma deflação em virtude do perfil oligopolizado dos mercados industriais, com forte ascendência das empresas estrangeiras, e da manutenção dos investimentos públicos e de seu peso na demanda agregada.

A industrialização chegara ao fim e a autodeterminação do capital estava, doravante, assegurada. Pouco importava que não tivesse se mostrado capaz de realizar as promessas que, miticamente, lhe haviam atribuído. (MELLO, 1982: 122).

Portanto, uma visão objetiva, que coloca em oposição o “desejo” da CEPAL em construir uma industrialização “justa” e o pragmatismo do Capitalismo Monopolista das economias capitalistas maduras. A visão de hegemonia das empresas, ou do mercado, sobre os Estados nacionais, começa a se manifestar como uma estratégia bem sucedida.

Como observado, a hipótese de Mello sobre “um certo capitalismo” vai sendo construída de forma muito elegante, em uma abordagem interpretativa particular da história da transição da economia colonial, em especial a do Brasil, para uma economia capitalista latino-americana com suas especificidades.

Cumprido nesse momento chamarmos a atenção para o fato de que muito freqüentemente aborda-se o tema, apontando a hipótese de capitalismo tardio como uma das interpretações sobre a crise em estudo. Todavia, há que se evidenciar, que uma abordagem mais adequada, e Mello expõe dessa forma, seria a problemática de uma industrialização retardatária que surge em um ambiente de capitalismo tardio na esfera mundial, ou capitalismo monopolista nas economias capitalistas amadurecidas.

Com relação à Teoria da Dependência, a interpretação, como apontou o autor no início dessa seção, diverge daquela teoria através de maneiras

distintas pelas quais os dois arcabouços periodizam a industrialização, todavia, o conceito de dependência resiste, haja visto que as economias nacionais capitalistas avançadas detêm o controle sobre os condicionantes da expansão industrial nas economias retardatárias.

2.3.3 A economia sob efeito dos ciclos econômicos.

Algumas das idéias contidas no trabalho de Mello foram amplamente exploradas por Maria da Conceição Tavares na sua tese de docência: *Ciclo e Crise*.

No trabalho, a autora, que tem foco na crise que se inicia com a crise do petróleo em 1973, prende nossa atenção, pois efetua estudos sobre o rápido crescimento da economia brasileira, incluindo análises setoriais, pontuando os setores líderes que teriam exercido efeitos dinâmicos sobre o sistema. O trecho a seguir exhibe a sintonia com a avaliação sobre a dinâmica cíclica da economia como reflexo de investimentos autônomos:

Uma industrialização pesada em condições de subdesenvolvimento quanto mais rápida mais tende a flutuações acentuadas, já que sua base de apoio intra-setorial é insuficiente para realimentar a própria demanda, devido ao limitado peso relativo de seus setores líderes na produção industrial global. Assim, uma vez terminados os efeitos de realimentação intra e inter-setoriais de cada nova onda de investimentos industriais, reaparece a sua debilidade “estrutural” como componentes de sustentação da demanda final, e a reversão do ciclo tende a reproduzir-se em forma acentuada. (TAVARES, 1978: 72).

O trabalho de Tavares permite identificar os setores de indústria de material de transporte, de material elétrico e mecânicos como os encadeadores da expansão industrial.

Notemos que Tavares faz sua análise sem abandonar totalmente a abordagem estruturalista. Podemos concluir então que, a despeito do fracasso da industrialização em superar as assimetrias na economia brasileira, o estruturalismo ainda persiste, em parte, como uma ferramenta de análise importante para a autora. Faremos uma análise mais acurada sobre a reavaliação da crise pela autora na próxima seção.

Em *Ciclo e Crise* Tavares (TAVARES, 1978) elabora um estudo ampliado que englobou o período do final de “Milagre” Econômico. Conforme já

mencionamos a autora identifica os departamentos que se articularam de forma a ter efeitos propagadores sobre a demanda que se expandem para outros setores: efeito multiplicador. A figura elaborada por Tavares é de uma matriz insumo produto, na qual o crescimento de uma das variáveis tem seus efeitos propagados às demais⁵⁴.

Além desses fatores, a autora aponta os investimentos em infraestrutura capitaneados pelo Estado, como elementos de expansão recíproca com fortes ondas de encadeamento sobre os setores mencionados anteriormente. Essa dinâmica equivale, em outros termos, ao que Mello chamou: “desajustes dinâmicos entre a estrutura de oferta e demandas industriais”. A autora, todavia, decompõe os efeitos de maneira mais detalhada:

O problema central da dinâmica cíclica está justamente nestes efeitos, já que o investimento não se pode manter acelerado indefinidamente. Assim, terminados os efeitos de difusão de um conjunto de investimentos complementares sobre o crescimento da capacidade produtiva do complexo metal-mecânico, a demanda corrente inter-industrial é insuficiente para manter os ritmos de crescimento do conjunto da indústria. (TAVARES, 1978: 70).

Tavares identifica esses efeitos nos setores apontados, cujos saltos de produtividade produziram um indesejável excesso sobre a capacidade planejada, frente às possibilidades de crescimento da demanda final, redundando naquilo que Mello denominou: “problemas de realização dinâmica de um potencial de acumulação”.

Portanto, observamos que a análise de *Ciclos e Crises* possui alguns elementos que se aproximam à tese da industrialização tardia do *Capitalismo Tardio* de Mello, adicionando elementos e detalhes que denota novamente complementaridade entre os diagnósticos.

No entanto, para Tavares não interessam as origens históricas do processo, ou melhor, se o capitalismo é específico ou extensivo, mas as implicações econômicas exclusivamente.

Ciclo e Crise segue focando a análise mais detidamente sobre o período final do Milagre Econômico.

⁵⁴ Poderíamos imaginar uma função macroeconômica de produção cujos coeficientes das variáveis representativas dos diversos setores industriais fossem maior do que a unidade.

2.3.4 A acumulação, uma interpretação dinâmica.

Em *Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil*, sua tese de livre docência publicada em 1985 (TAVARES, 1985), a autora retoma a crise dos anos 1960 sob uma abordagem que se distancia da "solução cepalina", mas que mantém vivo o conceito centro-periferia e o subdesenvolvimento como característicos de um capitalismo extensivo.

Meu primeiro trabalho sobre industrialização – “Auge e declínio do Processo de Substituição de Importações no Brasil – foi publicado há 10 anos, e parte desta tese é uma revisão crítica de certos aspectos fundamentais da concepção teórica cepalina tradicional, na qual me formei como economista profissional. Como toda revisão crítica, mantém alguns enfoques comuns à visão inicial (por exemplo, a visão de centro e periferia) e tenta em simultâneo afastar-se radicalmente dela (por exemplo, na visão interna dos problemas de acumulação). O sucesso de uma tentativa como sempre é provisório e parcial, mormente quando se pretende integrar, como é meu objetivo, certos aspectos teóricos do que se convencionou chamar Teoria da Empresa e certos problemas de Dinâmica Econômica com uma visão histórica da industrialização.(TAVARES,1985: 15).

A análise vai se acercando de figuras mais próximas ao movimento dos estudos da demanda efetiva, iniciado nos primórdios do século XX simultaneamente por Kalecki e Keynes e de modelos de trajetórias de equilíbrio dinâmicos como o de Harrod e de alguns economistas clássicos, mostrando o mesmo desprendimento dogmático com que Furtado se aproximou do assunto.

A autora utilizou o que denomina visão do processo teórico-histórico como um importante ferramental de investigação. Há a necessidade de se avaliar a teoria face à realidade concreta.

A análise tampouco pode permanecer estática como um simples problema entre a produção e o consumo. Podemos fazer uma analogia às primeiras observações de Furtado, quando o economista apontou assimetrias na oferta e na demanda de ordem qualitativa, ou quando Mello, ao desenvolver a tese de Capitalismo Tardio aponta uma “aceleração” do processo de acumulação frente um problema de realização inter-setorial. Na visão de Tavares, no entanto, os problemas de acumulação, distribuição de renda e de realização inter-departamentos não poderiam ser compreendidos de forma estática, tampouco se encaixariam nos modelos de crescimento dinâmicos

formais. Haveria que, como é de praxe na visão estruturalista, ser criado conhecimento novo dadas às especificidades históricas de uma economia subdesenvolvida.

Naturalmente, a CEPAL não tinha por que preocupar-se com abordagens desde tipo de industrialização [de países subdesenvolvidos em fases adiantadas de industrialização], quando sua luta fundamental era contra as concepções predominantes no pós-guerra sobre liberalismo econômico, divisão internacional do trabalho e a política monetária e financeira do Fundo Monetário Internacional... Continuo francamente apegada à inspiração cepalina de enfrentar os problemas com imaginação e rebeldia. O meu “revisionismo” não vai, ao ponto de jogar fora a tradição central do pensamento econômico latino-americano. (TAVARES, 1985: 17-18).

Em termos mais gerais o trabalho representa uma contraposição da Teoria Clássica de Desenvolvimento Capitalista e os problemas de industrialização nos países subdesenvolvidos, finalizando com a reinterpretação da industrialização brasileira.

O ponto de partida são as concepções de Ricardo sobre os efeitos do progresso técnico nos preços e nos salários favorecendo os lucros e a renda da terra e, portanto aos rentistas, deixando apenas resíduos para fins de acumulação produtiva dos capitalistas. A autora aborda de forma reduzida as hipóteses estagnacionistas levantadas por Marx, por conta das contradições impostas pelo próprio progresso técnico, a saber, a lei da tendência declinante das taxas de lucro, quando a composição orgânica do capital tenderia a um aumento do capital morto em detrimento do capital vivo e daí os efeitos deletérios dessa tendência nas taxas de lucros.

No entanto, as abordagens clássicas não chegam a um “resultado”, mas sim a tendências contraditórias. Os modelos de reprodução clássicos estariam restritos a entender as condições de equilíbrio entre produção de realização da mais-valia, dada certa distribuição de renda entre salários e lucros, com uma taxa de acumulação e de composição orgânica do capital nos departamentos e bens de consumo e de produção. As preocupações dos clássicos estariam limitadas às possibilidades de estagnação ou de saturação da produção, afirma a autora.

A despeito das limitações apontadas, Tavares tem nessas representações uma ferramenta analítica importante para se estudar as dificuldades teórico-históricas de um sistema que compromete a reprodução simples e experimenta desequilíbrios devido à tendência à acumulação por parte dos capitalistas. As limitações decorrem de os esquemas lidarem com formulações abstratas não se levando em conta as transformações históricas a que estão sujeitas determinadas estruturas ao longo do tempo, no que diz respeito: a padrões de acumulação específicos, de estruturas produtivas e de distribuição da renda, tudo sob um ponto de vista dinâmico.

A economista propõe uma interação entre os fundamentos teóricos clássicos da acumulação de capital e algumas peculiaridades dos problemas de acumulação oligopólica, como questão nuclear da Teoria do Subdesenvolvimento, utilizando-se de algumas teorias de equilíbrio dinâmico.

Tavares resume a vasta teoria surgida no pós-guerra dedicada ao que se denominou de Teoria Dinâmica Moderna, que se orienta basicamente aos problemas de “ajustamento de trajetória de equilíbrio”, ou de como se move o sistema capitalista e como este se transforma historicamente (Amartya Sen *Apud*. TAVARES, 1985: 24).

Nesse ponto é necessário notar que há um deslocamento da análise do problema a um nível teórico mais atualizado, que ao mesmo tempo leva em conta as especificidades do subdesenvolvimento a partir de modelos teóricos formais, levantando-se as suas restrições gradualmente, objetivando-se o questionamento dos problemas fundamentais que são: a acumulação, distribuição de renda e o progresso técnico em estruturas semi-industrializadas.

Com isto pretendemos obter uma visão heurística de como se vão modificando as características fundamentais de articulação endógena entre distribuição de renda e progresso técnico em distintos padrões históricos de acumulação. (TAVARES, 1985: 25).

Há, portanto, uma análise histórica subjacente que terá importância fundamental quando da intersecção da análise dos modelos teóricos com o acelerado aumento da diversificação da indústria brasileira.

Segue a autora afirmando a importância da busca das formas históricas pelas quais se vão resolvendo as contradições entre produção e realização do excedente. Contradição esta que estaria subordinada ao tipo de progresso

técnico que, de acordo com diferentes modos de acumulação, tende a ser dominante, seja na redução de custos dos bens de salários, ou mediante a redução de custo da produção em seu conjunto.

Conforme já apontamos em “*da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*”, a autora volta a analisar a relação lucros-salários como ponto central da ótica do movimento da acumulação. A importância da estabilidade desse parâmetro, que para Marx era levado em alto nível de abstração, é fundamental para Kaldor, para quem havia uma estabilidade empiricamente verificável nas economias maduras. Segundo a autora, no entanto, essa relação é reposta de forma particular a cada padrão de desenvolvimento capitalista e tomada de forma estrutural nos modelos de crescimento de orientação clássica como os do próprio Kaldor, Kalecki, e Pasinetti, entre outros. A estabilidade dessa relação, portanto, não seria sinônimo de crescimento equilibrado, pois poderia estar “escondendo” uma tendência à sobreacumulação e dessa forma problemas de realização dinâmica. Os padrões de modificações na relação lucros-salários ao longo do processo de acumulação, que levam à ruptura e subsequente superação de um padrão de acumulação e de progresso técnico por outro, não são necessariamente estáveis.

O procedimento anunciado considera grande a contribuição de Kalecki quando a autora evidencia a inadequação do modelo departamental de reprodução ampliada introduzido por Marx, que se prestaria mais a explicar a dinâmica de transferências interdepartamentais em uma estrutura competitiva. Portanto, pode-se considerar que há dentro dessa perspectiva, além da clássica subdivisão interdepartamental entre D1, de produção de bens de produção e D2, de produção de bens de consumo, um terceiro setor a disputar os gastos dos capitalistas entre o investimento (gastos em D1) e o consumo de bens não essenciais ou luxuries (produzidos em D3).

Em um esquema simplificado os gastos em D3 seriam considerados “vazamentos”, ao contrário da visão de Kalecki que considera esse tipo de gasto um importante componente da demanda efetiva, capaz de exercer efeitos encadeadores nos outros departamentos e, portanto, uma diferenciação necessária quando se trata do problema de realização. Supomos ser esse motivo de a autora, ao analisar a crise em *Da Substituição de Importações ao*

Capitalismo Financeiro, propor como solução para a desaceleração, a transferência de renda dos assalariados às classes de renda mais elevada, na tentativa de se obter um efeito multiplicador da renda.

Tal diferenciação nos países em vias de desenvolvimento cria uma contradição adicional no interior no sistema de reprodução ampliada, que redundaria em uma taxa de acumulação a curto prazo, agravando os problemas de desequilíbrios dinâmicos na estrutura setorial de longo prazo. Afirmar a autora, que nos países maduros essa contradição não prevalece, pois o padrão de consumo dos trabalhadores não se diferencia muito em termos de estrutura produtiva dos bens de consumo dos capitalistas, daí poder-se adotar um esquema analítico assentado em dois departamentos apenas.

Ao situar o capitalismo no período da análise, a autora aponta as contradições de se tentar entender a dinâmica da acumulação sob o ponto de vista concorrencial, abandonando, portanto, o arcabouço clássico da fictícia “esterilidade” do progresso técnico para que se avance a análise. Seria então necessário adotar-se uma visão oligopólica e a importância do progresso técnico na diversificação estrutural da demanda ao nível da expansão do capitalismo mundial, sob a égide dos capitais financeiro e mercantil.

Nessa etapa do capitalismo maduro o problema consistia em uma acumulação com potencial de crescimento permanente, em outras palavras, problemas de realização dinâmica e acumulação de lucros acima da taxa efetiva de crescimento da capacidade utilizada.

Para Tavares, a saída ricardiana com a exploração dos mercados externos, via vantagens comparativas, recoloca o problema de tendência à superprodução. Essa solução, segundo a crítica de Kalecki a Rosa Luxemburgo, citada pela autora, poderia aliviar a situação de uma economia, mas não de todo o sistema, o que apenas representaria uma redistribuição dos lucros.

A autora observa que a exportação de capitais a partir do centro do sistema, financiando os déficits crônicos dos países da periferia através de uma estrutura técnica mais avançada, seria um relevante instrumento dinâmico de acumulação em nível mundial. Nesse sentido, a combinação dos capitais: financeiro, industrial, e mercantil, repõe as assimetrias entre os centros e as periferias. Mesmo assim essa saída representa um paliativo no longo prazo,

dada à crescente necessidade de empréstimos às periferias, que deveriam crescer em maior proporção que a taxa de crescimento dos centros, o que geraria perturbações nos circuitos de reprodução do capital, conclui a autora.

A transição para o capitalismo monopolista e suas implicações é tomada, portanto, em um nível teórico com o fim de expor os limites impostos ao progresso técnico em diferentes estruturas de mercado.

Tavares coloca que a questão teórica do monopólio só se apresentaria em termos do aumento da escala técnica de produção, mediante prévia movimentação e centralização do capital, em um processo de destruição prévia de capitais através do rebaixamento das taxas brutas de lucro das empresas dominantes. Estas expulsariam as menores, menos eficientes, via competição por preços, o que seria uma situação muito particular.

Por outro lado, o processo de oligopolização representaria uma tendência teórico-histórica nas formas de oligopólio puro ou concentrado (Steindl e Bain) e suas hipóteses básicas⁵⁵, no oligopólio diferenciado (Sylos-Labini) e as hipóteses de diferenciação contínua de produtos e conquista de novos mercados. O problema consiste então em que: ao mesmo tempo no qual se diferenciam endogenamente as técnicas de produção das estruturas oligopólicas, se estabelecem margens diferenciadas de lucro a cada ciclo de expansão, evidenciando a resistência à queda nas margens brutas. O sistema aponta para uma tendência à sobreacumulação no longo prazo, resultando ao invés de crises de superprodução, em flutuações nas taxas de crescimento mais ou menos acentuadas, em torno de uma tendência à estagnação (TAVARES, 1985: 33).

Para a autora a sobreacumulação não se caracteriza por uma saturação da produção nos termos do que poderíamos chamar de “encalhes” nos estoques, uma vez que os investimentos se dirigem a D1, aumentando-se de forma desproporcional a capacidade produtiva. Desta forma, a economia não apresenta sinais evidentes de desaceleração, pois nesse padrão de acumulação há demandas inter-setoriais importantes, assim como níveis razoáveis de ocupação de mão-de-obra.

⁵⁵ Barreiras a entrada: economias de escala, introdução de inovações tecnológicas (Schumpeter) e a articulação oligopólica com o capital financeiro (Hilferding).

Segundo Tavares, essa é uma simplificação teórico-histórica dos possíveis padrões de acumulação de duas fases do progresso técnico que correspondem a um padrão geral que tem sido chamado “Capitalismo Competitivo”. A dinâmica se divide entre dois setores, em um esquema simples de reprodução que segue até o alcance de uma nova diferenciação, com o surgimento do setor produtor de bens de consumo dos capitalistas.

Em um estágio inicial do capitalismo, o progresso técnico é absorvido na acumulação inicial, elevando-se a relação lucros-salários que expande o excedente ao máximo em D1, fixando as taxas de salário ao nível de subsistência e dessa forma ampliando o “exército industrial de reserva”. As taxas de salários podem até elevar-se caso a taxa de excedentes acompanhem essa elevação “*pari passu*”. As condições vão se alterando na medida em que a expansão do capital em D1, ou melhor, no setor de bens de produção, devido ao progresso técnico permite um aumento na produtividade da mão-de-obra em D2 e a relação lucros-salários, sem que os últimos se mantenham em nível de subsistência. Nesse movimento, a expansão segue se aproximando da ocupação do excedente de mão-de-obra, até que em um novo avanço técnico o processo se renove. Dessa forma, o progresso técnico se mostra não-neutro, resultando em crescimento ao caminhar no que a autora denomina: restabelecimento da superpopulação relativa.

Um segundo movimento refere-se ao aumento da competição entre os capitalistas na medida em que a produtividade da mão-de-obra cresça a taxas mais aceleradas do que os salários. A expansão do mercado de bens de consumo se dá em ritmo mais lento do que a taxa de acumulação do setor produtor de bens de salários, criando um problema de realização em cadeia que afeta os dois setores, D1 e D2, resultando em uma tendência à queda nas margens de lucros por competição via preços. Este segundo movimento é marcado por uma seqüência de flutuações e de crises periódicas de realização, preparando as condições para a passagem a uma “etapa monopólica” através de escalas técnicas de produção e diferenciação progressiva das margens de lucros (TAVARES, 1985: 35-36).

Salienta a autora, que todas as duas formas de padrões de acumulação podem ocorrer de forma combinada ou alternada no tempo.

As hipóteses apresentadas fazem parte de uma série de modelos apresentados pela autora que gradualmente vai “relaxando” as hipóteses restritivas do modelo competitivo, até chegar a um arcabouço particularmente importante no desenvolvimento de sua hipótese e que trata dos problemas de acumulação oligopólica em economias maduras. A elaboração tem como base os estudos do economista austríaco Steindl. A obra de referência do autor, de tradição heterodoxa com bases nos fundamentos da Escola de Cambridge, é *“Maturity and Stagnation in American Capitalism”*, editada em 1952 em Oxford, em uma única tiragem, afirma a autora.

Através de um modelo formal, Steindl introduz o conceito de grau de utilização, que segundo Tavares diferencia-se do conceito estático de taxa de ocupação, da teoria de competição imperfeita elaborada pela economia convencional.

A teoria se apóia em estratégias de crescimento das empresas oligopólicas através do planejamento do avanço da capacidade à frente da demanda, que determina o grau de utilização e, portanto o grau de monopólio em um ramo de crescimento equilibrado.

A questão que coloca Tavares é semelhante á proposta por Keynes, ou seja: como diferenciar o excesso de capacidade planejado do indesejado?

O que ocorre em um mercado concorrencial, via entradas e saídas como mecanismo automático de ajustamento, não se observa nas estruturas oligopólicas dada a inviabilidade de competição de preços devido às barreiras à entrada. Como não é possível a redução das margens, ou da capacidade no longo prazo, a única alternativa seria redução na demanda por investimentos das empresas estabelecidas, o que não garantiria o restabelecimento do equilíbrio dinâmico, pois exerceria um efeito negativo na própria taxa de crescimento da demanda e por conseqüência uma série de desequilíbrios em cadeia. Portanto, o problema resume-se no processo de como se gera e de como se elimina excesso de capacidade nas estruturas monopolísticas competitivas (TAVARES, 1985: 45-46).

Assim, não há mecanismos de ajuste automáticos endógenos nas estruturas oligopólicas puras que possam corrigir a tendência à sobreacumulação colocada em termos de: concentração, aumento das margens brutas e subutilização da capacidade produtiva. A desaceleração do

processo de expansão autônoma e individual é a única reação possível contra o excesso de capacidade indesejado. O efeito da diminuição dos investimentos seria a redução da demanda induzida que desencadearia uma redução no nível global de investimento e de crescimento (TAVARES, 1985: 47).

Esta versão da maturidade econômica corresponde a uma nova forma das teorias de estagnação. Diferencia-se, porém, das versões subconsumistas porque a explicação básica não decorre da má distribuição da renda, isto é, da queda na relação salários/lucros efetiva, nem tampouco do aumento da intensidade de capital. Ao contrário, a acumulação se faz com progresso técnico redutor de custos e admita-se uma distribuição efetiva salários/lucros constante. A tendência à estagnação decorre de um aumento da capacidade ociosa que significa um desperdício do acréscimo “potencial” da renda dos trabalhadores ou do lucro dos capitalistas. (TAVARES, 1985: 47-48).

Ao afastar a hipótese subconsumista de “vazamentos” nos gastos dos capitalistas (com tributos, por exemplo), a autora atribui, embasada nos estudos de Steindl, o problema da sobreacumulação a falhas no planejamento de crescimento das empresas oligopólicas.

As formulações de longo prazo de Steindl seguem alguns parâmetros estabelecidos por Kalecki, como: o grau de monopólio, a taxa de utilização e a de acumulação das empresas. Além dos parâmetros apontados, são relevantes a taxa de crescimento das vendas, ou da produção efetiva, a variação de intensidade de capital (grau de “*capital deepening*”) e a taxa de crescimento dos lucros retidos, ou capital próprio das empresas, todos tomados globalmente em um sistema dinâmico.

A reprodução básica do modelo é a seguinte⁵⁶:

$$dz'/Z = ds'/S + dk'/K - du'/U = dg'/G + dc'/C$$

Onde:

dz' é a taxa de variação do crescimento total; a própria acumulação,
ds' a taxa de variação das vendas ou produção efetiva,
dk', a taxa de variação da intensidade de capital,
dg', a taxa de variação do endividamento das empresas,
du', a taxa de variação do crescimento do grau de monopólio e por fim

⁵⁶ Formulação elaborada pela autora, Op.cit., p.49.

dc' que é a taxa de variação dos lucros retidos, ou do capital próprio da empresa.

Por se tratar de um modelo dinâmico, entende-se por taxa de variação, a variação do parâmetro ao longo do tempo, assim tomado no cálculo diferencial.

Portanto, deixando-se de lado as peculiaridades da matemática aplicada em economia, o importante é notar que, no longo prazo, uma queda na acumulação deve ser acompanhada por uma variação no mesmo sentido por uma queda nos lucros retidos. Para se alcançar uma nova taxa de equilíbrio seria necessário uma redução proporcional e equitativa entre os lucros e o grau de endividamento total das empresas. Ressalta, no entanto, a autora que a alternativa é contraditória com a lógica rentista, cujos ganhos não guardam relação com a variação dos lucros das empresas e, portanto, não se traduz efetivamente em uma queda do endividamento, muito pelo contrário, a queda nos lucros das empresas aumenta as taxas de risco, influenciando decisivamente nas decisões de investimento e por derivação na taxa global de acumulação. O resultado é uma série de desequilíbrios que elevam a concentração de capital através da transferência de capitais das empresas mais debilitadas às mais fortes e do conjunto das empresas para os capitalistas financeiros. A concentração e a centralização, por sua vez, restabelecem o crescimento a taxas de lucros mais baixas. Uma vez que as taxas de lucro nas estruturas oligopolizadas são resistentes à baixa, o resultado é um aumento no grau de capacidade subutilizada, conforme observado na formulação. A solução, no entanto, não se mostra estável levando a quedas nos investimentos e provocando efeitos em cadeia na acumulação e no emprego (TAVARES, 1985: 50).

A introdução do progresso técnico redutor de custos, em vez de ser uma solução para se contrapor à queda na taxa de lucro, como nos “modelos” clássicos de competição, torna-se, pelo contrário, uma agravante para o problema da sobreacumulação em estruturas oligopólicas concentradas. Uma vez que os frutos do progresso técnico não se transmitem aos preços e salários na proporção do incremento de produtividade, o excedente acumulado se esteriliza, seja no circuito de acumulação financeira, seja produzindo sobre-capacidade crescente. (TAVARES, 1985: 50).

Estas são as características de um estágio maduro do capitalismo, na qual o sistema atinge o limite da sua capacidade de expansão. Steindl, segundo Tavares, concebeu o modelo de oligopólio maduro, objetivando a construção de um modelo endógeno que se aproximasse às condições de funcionamento da economia americana até o imediato pós-guerra (TAVARES, 1985: 56).

A aproximação do modelo aos casos concretos suscita algumas divergências, nas observações da autora:

Em termos macroeconômicos haverá um aprofundamento de capital sempre que o setor de bens de produção expandir a sua capacidade mais rapidamente que o setor produtor de bens de consumo e os preços relativos dos bens de capital não caírem em relação aos bens de consumo. (TAVARES, 1985: 52).

Tavares enfatiza que sob a rigidez das margens de lucro, a relação lucros-salários não tenderia a estabilizar-se, e, tampouco a taxa de acumulação do sistema. Essa situação levaria a um crescimento oligopólico acelerado, como os observados no Japão e na Alemanha do pós-guerra, nos quais não se verificaram, por longos períodos, problemas de realização dos lucros, muito menos de capacidade ociosa crescente. Em uma abordagem dinâmica, os efeitos foram similares à redução de custos verificada na primeira fase do capitalismo competitivo, todavia isso se deu dentro de um outro padrão de acumulação através do aprofundamento do capital e do aumento das taxas de investimento, com resultados semelhantes a um acelerador dinâmico, conclui.

Em outro arcabouço teórico, Tavares propõe o papel do aprofundamento do capital através da “neutralização” do progresso técnico ao longo do tempo, constituído de uma estrutura oligopolista dual, composta de um oligopólio competitivo no setor de produção de bens de consumo e de um oligopólio concentrado no setor de bens de produção. A primeira estrutura seria compatível com o progresso técnico redutor de custos e flexibilidade dos lucros para baixo e portanto passível de redução dos preços relativos dos bens de consumo no longo prazo, a segunda apresentaria margens brutas de lucros elásticas para cima e progresso técnico intensivo em capital (“*capital deepening*”).

A hipótese, afirma a autora, é semelhante às explicações de Kaldor sobre a estabilidade empírica da relação lucros/salários, verificada nas economias anglo-saxônicas até depois do pós-guerra. No caso norte americano, no pós-guerra, a estabilidade seria explicada pela ação de uma “mão invisível dinâmica”, atuando através da mecanização crescente na agricultura, da modernização do setor de serviços e do aumento dos gastos do governo. Este último teria exercido a função de substituir os mecanismos de mercado, ocultando o aprofundamento do capital, dado que o Estado incorre em gastos com elevados níveis de relação capital/produto, como: em infraestrutura, transporte, comunicação e urbanização. O gasto público, portanto, “enxuga” o excesso de poupança, que de acordo com Kalecki e Keynes é financiado através de déficit público. Mas para que haja um efeito concreto na demanda efetiva, o gasto público deve ser crescente (TAVARES, 1985: 53-55).

Dentro dessa análise proposta por Tavares, partimos agora para os últimos estágios do oligopólio concentrado, que são: o *oligopólio diferenciado* e a *conglomerção financeira*. Além dos problemas de sobrecapacidade, esta conformação se destaca por representar estruturas de crescimento que serviram à aceleração da taxa de acumulação e expansão do mercado mundial, sobretudo para as economias subdesenvolvidas.

O oligopólio diferenciado é porém uma “máquina de crescimento” que utiliza estruturas de produção e acumulação mais complexas que a simples diferenciação de produtos. Este último é apenas seu ponto de partida, o ponto de chegada é a conglomerção financeira e a expansão mundial. (TAVARES, 1985: 57)

A autora faz alusão não apenas a uma estratégia para proteção dos lucros e da competição, mas todo um rol de estratégias complementares, e até formas de sinergia global, que vão desde a complementaridade dos bens, à diversificação vertical e horizontal, com mecanismos de manutenção de demandas cativas, assessoria de marketing, entre outros. A diferenciação alcança estruturas de consumo por tipos de consumidores e espaciais, deslocando concorrentes e preservando as posições das outras empresas oligopólicas.

Alcançadas em cada etapa de expansão, do mercado nacional nos grandes países produtores de origem, o oligopólio diferenciado passa a

expandir-se e a competir à escala internacional, invadindo finalmente a periferia do sistema capitalista. (TAVARES, 1985: 58).

As estratégias contemplam formas de financiamento ao consumo para ampliação dos mercados, até alcançar-se um nível de consumo de massa à escala de cada país. Ao atingir-se a elasticidade máxima das taxas de lucro a diferenciação deixa de apresentar os resultados desejados, implicando movimentos contraditórios: de um lado anulam os esforços de venda e a lucratividade diminui em termos globais. O aprofundamento no consumo produz o sucateamento para a reposição acelerada e a competição via preços, que provoca nova onda de fusões e concentração, até atingir-se o limite na verticalização das operações.

Por mais paradoxal que possa parecer, a “onda” de aprofundamento do capital promoveu uma queda nos preços relativos nos preços dos bens de consumo dos capitalistas, D3; um efeito perverso, mas que se constituiu na única forma de neutralizar-se a estagnação (TAVARES, 1985: 59).

Historicamente, no entanto, antes que ocorresse a tendência à estagnação, surgiu a condição de conglomeração financeira (aplicação multisetorial e multinacional de lucros como uma estratégia de distribuição dos riscos e de solidificação financeira), como: o caso japonês do pós-guerra, o cartel alemão do começo do século XX e a grande corporação americana dos anos 20, exemplifica a autora.

... a combinação da estrutura oligopólica produtiva com a conglomeração, que parece extremamente eficiente ao nível interno de acumulação das chamadas empresas multinacionais, tem efeitos profundamente desestabilizadores ao nível das economias nacionais e do mercado financeiro internacional... Os riscos de desestabilizar a estrutura de crescimento e de comércio deixam de colocar-se num modelo endógeno, à escala nacional, para passarem a um “modelo” também endógeno do sistema internacional. (TAVARES, 1985: 60).

Não é necessário muito aprofundamento teórico, nesse ponto da exposição, para concluir-se que a expansão da sobreacumulação atingiu um estágio no qual a perspectiva de estagnação não se extinguiu, na realidade foi sendo afastada através de estratégias oligopólicas e da planificação intensa, alcançando escala global.

Tavares aponta a pressão sobre os recursos naturais, os desequilíbrios nos balanços de pagamento e a expansão financeira descontrolada, como elementos de propagação de estagflação. Essa situação configura-se em uma nova divisão internacional do trabalho, mais funcional do que produtiva.

Aos Estados Nacionais tornados “provincianos”, salvo possivelmente o Estado hegemônico, caberia manter a estabilidade social interna e dar suporte à expansão dessas empresas em suas nações convertidas em “mercados”. Finalmente, à superestrutura internacionais, montada em Breton Woods e superada pelos acontecimentos, caberia reformar-se e adaptar-se à nova ordem mundial. (TAVARES, 1985: 61).

Acreditamos que o trecho acima é uma alusão direta ao golpe promovido pelos movimentos sociais conservadores brasileiros, ao qual fizemos menção no início do presente trabalho.

O segundo capítulo da tese de Tavares dedica-se ao estudo dos problemas de acumulação oligopólica em economias semi-industrializadas, aproximando-se, portanto, as hipóteses teóricas para o caso específico do Brasil.

O texto expõe as várias tipologias apontadas pela teoria econômica, procurando identificar as similitudes entre estas formulações e a realidade concreta.

Primeiramente a autora reconhece que as estruturas oligopólicas subdesenvolvidas são assimétricas em termos de acumulação, distribuição de renda e incorporação do progresso técnico.

Esta assimetria admite vários cortes analíticos, em termos de empresas, de consumidores, de consumidores de setores produtivos e de regiões geográficas, que são a razão básica da permanente heterogeneidade estrutural das economias subdesenvolvidas. (TAVARES, 1985: 63).

Mais precisamente, trata-se não de buscar um padrão único de acumulação e de ciclo de crescimento, haja vista que há um enorme nível de complexidade nas relações entre os grupos e setores.

Segundo a autora, o distanciamento entre as economias subdesenvolvidas e as economias maduras surge quando se observam as tendências cíclicas internas das economias subdesenvolvidas que apresentam dependência da difusão limitada dos processos de acumulação, do progresso

técnico e da expansão acelerada de filiais estrangeiras, o que lhe conferem caráter específico.

Ainda com relação a Steindl, Tavares diferencia as estruturas subdesenvolvidas das formulações daquele autor, devido aos privilégios obtidos pelas multinacionais como: os custos exíguos nos direitos e aquisições de patentes, na concessão de recursos financeiros, na assistência técnica e principalmente por participarem diretamente de um processo interno de acumulação em relação a matriz (TAVARES, 1985: 64).

Deste modo, os determinantes do investimento, tal como foram colocados por Kalecki e Steindl, com ênfase na taxa interna de lucros retidos e no princípio do risco crescente [teoria desenvolvida por Kalecki que estabelece uma relação entre a lucratividade das empresas e sua relação com as decisões de investimento], deixam de funcionar como hipóteses básicas da acumulação. (TAVARES, 1985: 65).

Outra importante observação, é a de que a hipótese de que a taxa de crescimento se dá de forma exógena, em razão do comportamento da economia global, não se aplica aos oligopólios estrangeiros, muito menos para as empresas públicas. As decisões no sentido de uma ampliação da capacidade à frente da demanda, no longo prazo, se impõem como um componente autônomo do investimento, garantindo uma taxa mínima de crescimento industrial. Essa afirmativa não afasta a possibilidade de flutuações com ciclos de aceleração e desaceleração de crescimento, tampouco imuniza a economia contra os problemas de realização e da demanda efetiva, a despeito da hipótese de estagnação se tornar remota. (*Idem.*)

Por final, a ampliação do progresso técnico também se dá nos setores que lideram a expansão, todavia não se leve em consideração a formação de um mercado de fatores e suas dimensões, proporções, preços relativos, ou dotação relativa, uma vez que as decisões, dada à confortável vantagem tecnológica conferida ao capital estrangeiro oligopolizado, são no âmbito das produções que permitam, por derivação, a modificação e diferenciação na estrutura da demanda. Por outro lado, as empresas nacionais encontram outra realidade, com acesso apenas a tecnologias livres de licenciamento, ou pagando altos valores por determinado conhecimento. Dessa forma, a escolha do que se produzir e qual o processo, em termos tecnológicos, não guarda

qualquer relação com os recursos disponíveis, ou da dotação relativa (TAVARES, 1985: 66).

Alerta Tavares que:

Convém advertir, porém, que a introdução de novos produtos na economia não é em geral controlada pelo Estado e é, pelo contrário, parte essencial da dinâmica de acumulação de um oligopólio diferenciado. Não existe na sua lógica interna qualquer razão para que as empresas apliquem “critérios sociais” na seleção de produtos, como tampouco o fazem na seleção de técnicas. (TAVARES, 1985: 67).

A autora chama a atenção não apenas à dependência tecnológica crescente a que estão sujeitas as economias subdesenvolvidas, quando submetidas aos oligopólios internacionais, mas para a internalização dessas decisões à medida que os capitais estrangeiros oligopolizados vão adaptando-se às condições locais, ordenando suas prioridades de acordo com sua racionalidade. O poder de reação dos governos locais, frente aos grupos internacionais, se torna cada vez mais limitado, uma vez que suas próprias estruturas de investimentos estão atreladas à dinâmica das indústrias líderes. (TAVARES, 1985: 68).

Esses foram os termos gerais dos problemas de acumulação oligopólica nas economias semi-industriais.

A seguir Tavares expõe os modelos teóricos aplicáveis às especificidades dessas economias.

Os modelos básicos são três variações de modelos oligopólicos industriais em um cruzamento de tipologias “setoriais”, com algumas de “organização industrial”, objetivando evidenciar-se certos problemas já estudados de forma dinâmica para chegar-se à visão de um “ciclo de expansão”, conforme informa Tavares.

O oligopólio competitivo enquadraria as indústrias tradicionais de bens de consumo não-duráveis, com sua dinâmica vinculada ao crescimento urbano, com a participação de empresas de distintos tamanhos, competindo através de um diferencial de custos e possivelmente de produtos, mas com grau de concentração insuficiente para que qualquer uma delas almeje o controle do mercado. Como tendência geral de longo prazo, a taxa interna de acumulação deste setor limita-se ao período crítico do processo de urbanização, tendendo a

baixar em função da distribuição de renda, sofrendo um aumento da concorrência e do esforço de venda. (TAVARES, 1985: 69-70).

A segunda categoria se aproxima do conceito de oligopólio diferenciado concentrado (Labini), que segundo a autora é um máquina de crescimento no sentido schumpeteriano e engloba os ramos já amplamente estudados por Tavares em *Ciclo e Crise*: o setor automotriz, o de material elétrico e o metal-mecânico, este último o que mais havia crescido em escala mundial, até então. São os setores de maior crescimento na América Latina e também os que afetam mais significativamente o crescimento da indústria na região, conforme afirma a autora. Essa estrutura oligopólica diferenciada concentrada está presente nos países semi-industrializados mais avançados e concentra as empresas estrangeiras modernas, dominantes, principalmente nos setores de transportes e de material elétrico. A estrutura se conecta a uma subestrutura metal-mecânica de bens de produção, que tem efeitos encadeadores em empresas nacionais pequenas e médias, e em algumas filiais estrangeiras, que funcionam articuladas através de demandas inter-setoriais (TAVARES, 1985: 69-73). Em *Ciclos e Crise* Tavares já indicava os importantes efeitos derivados das demandas desses setores e a capacidade de crescimento destes, antecipando-se à demanda e propagando os efeitos de diversificação para outros ramos.

O potencial de acumulação desta estrutura diferenciada, porém, não está determinado apenas pela taxa exógena de crescimento de demanda global, nem somente pela taxa interna de lucro. É indispensável levar em conta, para entender o movimento de expansão das grandes empresas, que elas crescem na frente da demanda, isto é, possuem capacidade ociosa planejada, por razões diferentes do oligopólio puro, que o faz basicamente para dar conta das descontinuidades técnicas e das barreiras à entrada. (TAVARES, 1985: 72).

Outra observação é a de que ao “adiantar” a capacidade à frente da demanda, o setor trabalha com uma taxa de ocupação abaixo da capacidade, o que em termos gerais, em se tratando de estruturas oligopólicas, deixa espaço de manobra para barreiras à entrada. Esse controle sobre a expansão do mercado, através da capacidade subutilizada e da diferenciação, ocorre sem o envolvimento do governo, através das próprias empresas na busca de

expansão da capacidade, favorecendo a ocorrência de fortes flutuações no crescimento. Passado o ritmo de crescimento, no estágio da “substituição de importações”, entra-se em um período de acomodação no crescimento da demanda, que inibe a ampliação da capacidade. A expansão acelerada pode levar à queda nas margens de lucro, refletindo-se em uma queda nos preços relativos dos bens duráveis, todavia a rentabilidade global se eleve (TAVARES, 1985: 73).

A autora adverte, no entanto, que a despeito do que possa parecer, há limites à expansão no longo prazo e barreiras estruturais, conforme será examinado no caso brasileiro.

A última estrutura, o oligopólio concentrado de Labini, ou puro de Steindl, congrega as indústrias de insumos básicos como cimento, papel, equipamentos pesados “estandarizados” e metalurgia pesada. Esses setores necessitam de barreiras eficientes à entrada, por economias internas de escala, descontinuidade tecnológica e volume de capital. É um tipo de produção intensiva em capital, com baixo coeficiente de mão-de-obra e possivelmente venha a afetar a relação lucros/salários no nível macroeconômico. Os efeitos dessa estrutura na renda pessoal corrente e na demanda final são irrelevantes.

Nos países subdesenvolvidos mais avançados no processo de industrialização e de maior dimensão relativa de mercado, essa estrutura é subdividida entre as grandes empresas nacionais, incluindo as estatais e as estrangeiras, devido às escalas mínimas de produção. Apenas em economias de industrialização tardia, verifica-se a operação exclusivamente por empresas estrangeiras. As empresas nacionais caso concorressem com o capital estrangeiro se extinguiriam. A proteção da empresa nacional se dá por elevadas dimensões ou por influência política. Não há concorrência por preços, pois na maioria dos casos os preços são administrados. A concorrência se faz através da concessão e do controle dos recursos naturais, da tecnologia e do financiamento. Os financiamentos externos têm grande importância nas fases de implantação do setor, limitando dessa forma o ritmo de crescimento das empresas nacionais e a sua participação no mercado, vis-à-vis o poderio dos capitais estrangeiros nos projetos de grande escala. (TAVARES, 1985: 69-73)..

Tavares aponta que por todos esses motivos, essa estrutura exige freqüentes renegociações estratégicas e compromissos entre os capitais nacional e estrangeiro, o que denota uma tendência a flutuações nas relações com o estado e no caráter nacionalista de suas políticas. As dificuldades em se manter os investimentos estrangeiros para a expansão da capacidade ocorrem devido: às baixas taxas de rentabilidade, ao risco envolvido na própria atividade e até à falta de competidores locais. Tavares aponta a tendência que havia, à época da publicação, de uma maior participação dos Estados nessas atividades, por razões estratégicas ou por questões de cunho nacionalista (TAVARES, 1985: 77).

Em suma, há, segundo Tavares, uma aproximação dos padrões estruturais oligopólicos latino-americanos aos modelos expostos, que em maior ou menor grau de compatibilidade podem ser explicados através das relações que acabamos de reproduzir.

O Estado, no arcabouço montado por Tavares, se insere primeiramente através do investimento público na etapa de expansão industrial oligopólica. O caráter autônomo do investimento governamental e o seu papel de estabilizador do ciclo de expansão da capacidade, através da indução da aceleração das demandas setoriais, são fundamentais para as grandes empresas oligopolizadas, principalmente para as estrangeiras. A própria dinâmica industrial promove os ciclos desestabilizadores, que se manifestam seja pela capacidade produtiva, seja pelos efeitos induzidos do investimento público sobre a demanda no setor de bens de capital. A propósito dos gastos públicos, a necessidade de investimentos em infra-estrutura, transportes e serviços, para atender a demanda do setor privado, faz com que os gastos se situem muito além das necessidades imediatas. Uma forma de se prevenir os indesejáveis “gargalos” que entravam a expansão. Isso explica as dificuldades em se manter os investimentos do governo sem pressões inflacionárias.

Os problemas que os governos enfrentam para desempenhar adequadamente o papel de gestor de políticas anticíclicas, vão desde a ausência de mecanismos adequados de controle dos preços, a instrumentos fiscais e financeiros capazes de reorientar os investimentos às atividades produtivas. Isso sem levar-se em conta a função social do estado e seu papel redistributivo. (TAVARES, 1985: 79-86).

Para encerrar os estudos das estruturas oligopólicas nos países semi-industrializados, Tavares oferece uma análise sobre a abertura externa e as tendências de crescimento desses países quando da publicação da tese, o que foge ao interesse de nosso trabalho.

Para finalizar a tese, Maria da Conceição Tavares se rende ao método histórico e retoma algumas passagens de *Capitalismo Tardio* de Cardoso de Mello, com o propósito de situar a industrialização através do processo de acumulação de capital mercantil.

Cumprе ressaltar, no entanto, que Tavares apresenta uma ressalva importante no que diz respeito aos modelos dinâmicos, no que se refere aos determinantes históricos da industrialização brasileira. Tais modelos só fazem sentido quando há um caráter endógeno, a partir do qual se possa entender o modo de funcionamento de um sistema. (TAVARES, 1985: 102).

Dessa forma, a dinâmica construída por Mello atende satisfatoriamente às condições estabelecidas pela autora. Tavares chama a atenção para o período entre 1933 e 1937 no qual, apesar de não haver ainda um setor industrial, capaz de comandar o processo de expansão da capacidade produtiva de forma sustentada. O intervalo se caracteriza pela reprodução conjunta da força de trabalho e parte do capital constante industrial, em um movimento endógeno de acumulação, fundado nos dois setores básicos de bens de consumo e de produção.

A autora retoma a narrativa da articulação entre o capital nacional, o estrangeiro e o Estado para o desenvolvimento dos blocos de investimento proporcionados pelo Plano de Metas.

Segundo Tavares:

... a estrutura técnica e financeira dos novos capitais era também completamente diferente da anterior, e não se podia obter a partir da simples expansão e diversificação da estrutura produtiva existente. Estes fatos básicos parecem ser, meu juízo, a “razão” essencial da forte presença do Estado e do caráter dominante do capital estrangeiro neste ciclo longo de industrialização que se prolongou até recentemente. (TAVARES, 1985: 113).

O trecho acima abre uma perspectiva sobre as bases institucionais atrasadas por meio das quais se deu a aceleração da diversificação industrial.

Ainda segundo a autora, a estrutura deficiente e os riscos decorrentes da própria natureza técnica do capital representavam uma espécie de barreira à entrada para o empresariado nacional, mas que não liquidam e nem impedem o surgimento de novas burguesias industriais e suas pequenas e médias empresas... *que se instalam e proliferam como cogumelos nas etapas de expansão acelerada (Idem,).*

A dinâmica oligopólica vai se alterando, através de modificações estruturais nas quais coexistem mais de uma forma de oligopólio.

A crise se inicia através de uma desaceleração, após a aceleração do crescimento, que se inicia em 1957 e termina em 1961.

O bloco de investimentos não guarda relação com a introdução de novos produtos que de imediato criam sua própria demanda. Apenas em um estágio mais avançado se criariam novos setores que exigiriam mudanças estruturais na demanda. As escalas mínimas dos novos investimentos excedem em geral a demanda corrente, no início do crescimento.

A expansão acelerada não atinge a todos os setores industriais estabelecidos, resumindo-se à ampliação residual da capacidade produtiva, se concentrado em poucos ramos: àqueles amplamente citados pela autora: elétrico, metal-mecânico e de transporte, todos de pouca ascendência sobre a estrutura produtiva pré-existente e de alta complementaridade industrial.

O processo não tem como característica a concentração absoluta em favor das grandes empresas, mostrando-se mais uma concentração relativa em favor das grandes empresas nacionais, públicas e privadas, que não sofrem competição do capital estrangeiro nos setores de produtos da indústria pesada, de bens de capital e insumos estratégicos. O capital estrangeiro compete nos mercados de produtos elétricos, consumo diferenciado e material de transporte. Há espaço para empresas marginais nos setores mais competitivos.

A expansão representou um maior grau de diversificação do parque produtivo, porém sem a ocorrência significativa de um processo de concentração das atividades industriais. Não ocorreu tampouco a

desnacionalização, a mudança se deu mais pela internacionalização através da expansão de setores estrangeiros (TAVARES, 1985: 118-119).

Para Tavares o processo ocorreu de forma abrupta e concentrada, levando a um efeito acelerador da renda urbana e do crescimento da capacidade produtiva dos bens de capital. O efeito multiplicador da renda e do emprego, produzido pelo encadeamento das demandas inter-setoriais, se mostrou maior do que se poderia esperar, pois a taxa de investimentos globais não teria sido muito elevada.

A demanda começa a desacelerar-se em 1960 e inicia-se um processo de concentração absoluta de capitais no qual a taxa de lucro e de expansão das grandes empresas se apóiam na resistência das pequenas fábricas, ocorrendo a desnacionalização das indústrias tradicionais. Logo, a desaceleração afeta também os setores produtores de bens de consumo não duráveis de maneira diferenciada, resultando na concentração com diferenciação do produto e proporcionando sobrevida a algumas empresas menores, porém eficientes. A margem de lucro das grandes empresas aumenta substancialmente, promovendo a introdução de métodos de diferenciação e de integração vertical do mercado com economias de escala externas significativas (TAVARES, 1985: 122-123).

Assim, durante a implantação e expansão da grande empresa estrangeira terminal, nos novos setores de material de transporte e elétrico, a faixa das pequenas e médias empresas subsidiárias estendeu-se aceleradamente, arcando com grande parte dos custos primários do produto terminado. A produção de partes pelas empresas nacionais permitiu às grandes empresas, que atuam como oligopsônio de compra, aumentar seus lucros extraordinários durante a etapa expansiva, em que é muito alto o lucro do monopólio. Verifica-se, pois, uma tendência à sobreacumulação e a um crescimento da capacidade a um ritmo superior ao crescimento da demanda. (TAVARES, 1985: 123).

Os primeiros movimentos da desaceleração tiveram como “estopim” o aumento da capacidade ociosa e a própria desaceleração dos investimentos com efeitos na demanda inter-setorial (os desajustes dinâmicos entre a oferta e a demanda industrial). Era uma estrutura muito entrelaçada que acabava de experimentar um processo de modificação no padrão de acumulação e de expansão do capital. A autora aponta como uma origem estrutural da crise, o

comportamento oligopolista predominante no novo processo de reprodução ampliada, com o planejamento estratégico levando à capacidade ociosa devido à sobreacumulação. Na esfera macroeconômica, o problema teria suas raízes em um efeito multiplicador do desemprego, devido ao crescimento da renda urbana e da diversificação e diferenciação da demanda corrente.

Mais grave, porém, é a diminuição da demanda induzida por investimentos privados, ao entrar em digestão a nova capacidade de oferta do setor de bens de consumo duráveis. Ambos os fatores freiam o ritmo de acumulação e a taxa de expansão do setor industrial em seu conjunto. (TAVARES, 1985: 124).

Tavares finaliza a análise da crise com uma investigação sobre os problemas de ajuste dinâmicos entre a estrutura de oferta e da demanda industriais.

Os projetos concluídos com o Plano de Metas eram superdimensionados devido a escalas mínimas exigidas e pela atração das filiais estrangeiras, sob forte esquema de incentivos e subsídios, que se concentraram em determinados setores. Esses ainda não eram os principais determinantes da desaceleração. Havia ainda os desajustes microeconômicos e macroeconômicos, pois existia uma projeção de absorção da capacidade planejada, na medida em que não haveria competição oligopólica em preços, mas por diferenciação. Por outro lado, sob o ponto de vista dinâmico, uma vez esgotadas as reservas de mercado, surgiria o problema do crescimento equilibrado entre os diversos setores. Tavares considera este ajuste macroeconômico muito difícil dado que o salto de capacidade com a nova capacidade instalada criou elevadas desproporções de capacidade entre os novos setores produtivos. (TAVARES, 1985: 126).

A autora conclui o trabalho com uma análise setor a setor que não atende aos nossos objetivos. Tavares também estende a análise ao período do Milagre Econômico.

Conforme pudemos observar trata-se de um trabalho grandioso da economista que combinou uma série de teorias para analisar a industrialização brasileira, sob o ponto de vista da acumulação em diferentes padrões de desenvolvimento.

O estudo se apoiou nos estudos dos economistas clássicos, dos conceitos de organização industrial, da demanda efetiva, dos modelos de crescimento dinâmico e no processo histórico. Poderíamos afirmar que ela teve o tempo como aliado, pois se passaram dez anos desde a primeira análise. Todavia, o caminho traçado por Tavares exigiu a busca, e principalmente, a escolha de diferentes orientações teóricas, mantendo dessa forma a tradição cepalina da análise diferenciada.

A estagnação de Tavares, portanto, diverge totalmente da perspectiva proposta por Furtado. Na reprodução feita pela autora, sobre a neutralidade do progresso técnico que ocorre no segundo estágio capitalista de absorção do progresso técnico, surge a perspectiva estagnacionista quando há uma tendência a alterações da composição orgânica do capital, tendendo para técnicas intensivas em capitais. Esta dinâmica estaria amparada em mercados concorrenciais perfeitos o que, sob argumentos diferentes, levaria à neutralidade do progresso técnico. Por outro lado, para Tavares, o padrão de acumulação de capital vai se alterando com o progresso técnico que transfere os ganhos de produtividade ao próprio setor produtor de bens de capital, que passa a sofrer uma sobreacumulação e, portanto, a elevação da capacidade ociosa quando começam a ocorrer problemas de realização. Surge naturalmente um processo de concentração de capital em vários níveis, que pode resultar em formas monopólicas não-puras, podendo ocorrer até a destruição de capitais nos casos extremos, mas que não elimina o problema. Esse processo, em nível global, leva à conglomeração e a uma interação maior entre as economias mundiais, resultando em um padrão de acumulação e de reprodução do capital internacionais.

A estagnação de Furtado se dava pela perda de dinamismo dos investimentos, devido à elevação da relação capital-produto exigida pelo avanço do processo de substituição de importações. Tavares considera essa aproximação estática. Sua estagnação seria um processo dinâmico de interação da acumulação, promovida pelo progresso técnico inter-setorial e que resultaria em problemas de realização dinâmica, portanto, ponto de vistas muito diferentes

Na revisão proposta por Tavares, o processo de substituição de importações já havia se encerrado muito antes do Estado passar a cumprir um papel de maior peso, com a planificação.

Este período [entre 1930 e 1950] desde a crise até o começo da década de 1950 seria o único que poderia merecer com certa propriedade a designação de “substituição de importações” dado que, a partir de uma capacidade para importar que diminui em termos absolutos, conseguiu-se promover um intenso crescimento da produção industrial. (TAVARES, 1985: 101)

A autora aproveita a oportunidade para responder às críticas de Fishlow, que afirmou que o processo de substituição de importações teria se iniciado anteriormente e prosseguido por mais uma década, pelo menos⁵⁷.

Outra divergência que se apresenta é com relação à forma como se formou e se compôs a demanda por industrializados e por *luxuries*. Para Furtado, os hábitos de consumo se deram em grande medida devido: às massas de imigrantes dos países europeus que chegaram com o progresso do café, à concentração de renda e à tecnologia importada que favorecia a produção dos bens de consumo duráveis. Já para Tavares, a diferenciação é uma estratégia do esforço de vendas e da dinâmica própria da realização em estruturas oligopolizadas.

Podemos sintetizar o trabalho de Tavares como uma espécie de “engenharia reversa” da crise, como se a autora tivesse tentado reunir os milhares de fragmentos de um objeto que se espatifou, com algumas partes mais visíveis do que outras. Pela complexidade e pela sofisticação de seu trabalho, reunido sob vasto ferramental teórico, podemos considerar *Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil* como a síntese heterodoxa da crise econômica brasileira dos anos 1960.

Para termos uma visão completa dos autores que acabamos de estudar, elaboramos o quadro III abaixo para uma comparação entre as diversas análises.

⁵⁷ Para maiores detalhes sobre essa controvérsia ver em: TAVARES, 1972 e FISHLOW, 1972.

Quadro III - Síntese estruturalista da crise econômica dos anos 1960 - Brasil.

	Celso Furtado (consolidado) J.M.C. de Mello (Capitalismo Tardio) M.C. Tavares I* M.C. Tavares II** M.C. Tavares (Síntese heterodoxa)***
Fatores internos	Desajustes entre demanda e oferta. Estagnação devido à elevação de K/V. Fatores políticos que impedem os avanços institucionais Capacidade instalada, superdimensionada devido ao salto tecnológico. Desajustes dinâmicos entre a oferta e a demanda industriais. Dimensão diminuta do mercado de industrializados e a tecnologia adotada inadequada aos recursos naturais e à mão-de-obra. Economia passa a obedecer aos ciclos econômicos. A crise se deu devido às flutuações derivadas da aceleração dos investimentos. Problemas de realização dinâmica inter e intra-setoriais, impostos por estruturas oligopolizadas que se instalaram ao longo da industrialização e do plano de Metas.
Fatores externos	Desequilíbrios no balanço de pagamentos. Mudança no padrão de acumulação de capital internacional. Escassez de divisas devido ao enrijecimento da pauta de importações e crescimento lento das exportações. Expansão dos novos padrões de acumulação mundiais a partir da conglomeração.
Inflação	Estrutural. Promoveu-se uma industrialização sob elevados preços relativos, decorrente dos desequilíbrios no BP. Estrutural com componentes com influência do capitalismo monopolista mundial. Estrutural. Motivou o sobreinvestimento ao distorcer os preços relativos e os retornos dos investimentos.[†] Há componentes estruturais, mas com origem preponderante da estratégia/comportamento das estruturas oligopólicas.
Determinantes	Estruturais. Identificáveis na análise histórica da industrialização brasileira sob o sistema centro-periferia. Estruturais. Há a necessidade de se reconstruir a história do capitalismo brasileiro que difere do processo de industrialização. Refuta o sistema centro-periferia. Estruturais e conjunturais (Plano Trienal). Estudos empíricos e análise histórica restrita ao processo de substituição de importações. Estruturais respeitando o arcabouço cepalino. Estruturais, pois preserva o sistema centro-periferia. A análise histórica desempenha importante papel nessa abordagem.

* Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro (TAVARES, 1977).

** Ciclos e Crises (TAVARES, 1978).

*** Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil (TAVARES, 1985).

† Para José Serra, a competição oligopolista estimulou o investimento acima da capacidade de absorção de curto prazo, o que teria sido uma das causas primordiais da crise (\$ERRA, 1988).

! O economista Ignácio Rangel, de corrente de pensamento independente, aborda a questão sob o mesmo ponto de vista, qual seja, atribui à inflação determinada funcionalidade, uma vez que ao distorcer as taxas de retorno de produtividade nominais, frente às taxas de juros dos empréstimos, o processo inflacionário promoveu um aumento expressivo da capacidade produtiva (RANGEL, 1978).

Pode-se inferir do quadro que Celso Furtado, apesar das críticas que sofreu por sua análise estagnacionista, estabelecida por um modelo simplificado que acusa a elevação da relação capital-produto como o fator que promoveu a queda dos investimentos, exerceu influência sobre os outros autores “estruturalistas”, principalmente por apontar as assimetrias entre a oferta e a demanda, as deficiências estruturais e os fatores de imobilização política que não permitiram a realização das Reformas de Base necessárias ao desenvolvimento.

No nosso entender, as hipóteses de Mello foram elaboradas tendo em vista uma interpretação eminentemente marxista, de um “capitalismo dentro do capitalismo” que não leva em consideração a relação de dependência do Brasil enquanto “colônia financeira inglesa”, desde antes da queda do pacto colonial. O mérito das proposições do autor está na periodização alternativa da industrialização no Brasil

Por fim, Tavares segue uma linha que a princípio atribui mais peso às fontes empíricas do que às históricas, mas que ao desenvolver sua análise exhibe uma extraordinária visão dos modelos teóricos que, aliada à análise histórica, resultou em uma síntese da visão heterodoxa sobre a crise. O trabalho da autora pode ser considerado um panorama do que se discutia em termos de Teoria Econômica nos anos 1960/ 70.

CAPÍTULO III

A RESPOSTA DA ECONOMIA CONVENCIONAL.

3.1 Introdução

No capítulo que encerramos expusemos os diagnósticos de alguns importantes economistas que em algum momento tiveram contato com o pensamento estruturalista. No presente capítulo apresentamos as análises de economistas mais alinhados à economia convencional. Entendemos por economia convencional as propostas que se distanciam da análise histórica, facilmente encontradas nos livros texto de Economia e que se prendem a autores mais tradicionais: dos estudos da demanda efetiva como o de Keynes, passando pela teoria quantitativa da moeda de Fischer, até o monetarismo de Milton Friedman. No Brasil, esses autores encontraram eco nas obras de Antonio Delfim Netto, Mario Henrique Simonsen, Roberto Campos e Celso L. Martone, entre outros.

O capítulo é composto por três itens. Abrimos a seção com o estudo de Netto, *Alguns aspectos da Inflação Brasileira* (NETTO, 1965), um trabalho que busca na inflação as origens dos problemas da economia brasileira da época e que expõe o arcabouço teórico que terá prosseguimento nos estudos apresentados na sequência.

Em seguida Simonsen e Campos em *A nova Economia Brasileira* (SIMONSEN & CAMPOS, 1974), têm sua importância reconhecida, pois, entre os autores, Roberto Campos elaborou em conjunto com Octavio Gouveia de Bulhões o PAEG (Plano de Ação Econômica do Governo, instituído durante o mandato do Marechal de Castello Branco), e que foi um ambicioso projeto de estabilização dos preços.

Finalmente encerramos o capítulo com o texto: “Análise do Plano de Ação Econômica do governo (PAEG) (1964-1966)” de Celso L. Martone, um economista que efetua uma análise mais próxima da linha de pensamento keynesiano.

3.2 A inflação brasileira por Delfim Netto.

O trabalho não aborda diretamente a crise econômica dos anos 1960, mas credita à inflação crescente o caos que impede o desenvolvimento brasileiro na época de sua publicação.

No início da obra, Netto expõe suas opções teóricas enfatizando que o desenvolvimento econômico pode ser sintetizado em uma elevação persistente da renda “*per capita*”. O autor não deixa de manifestar o reconhecimento das imperfeições de tal definição, mas justifica que o processo de causação circular, que resulta no crescimento da renda e as forças que impulsionam esse processo, via aumento da demanda e oferta globais, é o que interessa à análise.

Recorrendo a um texto simples, Netto descreve a técnica, através da relação capital-produto e a taxa de investimento da coletividade, sintetizadas no investimento, como o elemento ativo de todo o processo.

Durante os primeiros desenvolvimentos de seu trabalho, o autor relaciona o que no seu entender seriam os motivadores do investimento. E é ao expressar essas idéias que surgem alguns pontos que expõem melhor sua compreensão a respeito das suas opções teóricas.

Primeiramente há um forte viés em apontar os déficits públicos e os gastos “irresponsáveis” dos governos, como fatores que desencadeiam a inflação de maneira descontrolada. Ou seja, o rigor fiscal defendido pelo autor denota afinidade deste com os economistas monetaristas, pois Netto faz referências a Friedman em alguns trechos de sua obra.

A elevação dos preços, via aumento nos meios de pagamento em relação à estabilidade da velocidade-renda da moeda, chama a atenção para a Teoria Quantitativa da Moeda, outra influência explicitada durante o trabalho.

Surge então a visão neoclássica da necessidade de poupança prévia para que ocorram os investimentos, a despeito do autor fazer uso de conceitos keynesianos, como: propensão média e marginal a consumir.

O trabalho de Netto sugere uma forma de ortodoxia que busca os fundamentos teóricos no que poderíamos designar de um pensamento que se situa entre os clássicos e a síntese neoclássica, pois aceita algumas propostas de Keynes, mas com a inclusão dos princípios dos economistas clássicos, sem abrir mão de forte influência dos monetaristas para dar conta dos determinantes da inflação. O autor não propõe qualquer abordagem social do desenvolvimento, a não ser a de que o processo de urbanização acelerada levou a pressões sociais por uma maior oferta de serviços por parte do governo, o que teria contribuído com os déficits públicos incontroláveis.

Na seção 2.0, o autor expõe as duas principais vertentes que ofereceram interpretações sobre o fenômeno inflacionário e que freqüentemente eram alvos de debates, as teorias: estruturalista e monetarista.

A primeira, como já expusemos, focava a elevação dos preços relacionada aos desequilíbrios no balanço de pagamentos, o que suscitava enormes pressões nos custos internos, além dos problemas oriundos da oferta rígida de produtos. Netto afirma serem os setores de produção de alimentos e de comércio externo os principais focos dessas pressões, o que nos parece uma simplificação, pois a pressão, conforme visto em Furtado e Tavares, provinha das contas externas e seus reflexos no câmbio devido à escassez de divisas e a preços relativos artificialmente elevados.

Por outro lado a Teoria Monetarista indica a inadequação das políticas monetária, financeira e os déficits do setor público, financiados por emissões, como os principais causadores da inflação. O governo recorre à prática da emissão desenfreada para a cobertura de seus déficits, ao invés dos canais convencionais, como: o sistema tributário e os financiamentos. Esta situação, no caso específico do Brasil, decorre de dois outros limitadores: a dificuldade na colocação dos títulos públicos e, segundo o autor, a generosa política de incentivos e subsídios à indústria nacional.

Na análise comparativa das duas teorias, Netto aborda de forma reducionista a questão da inflação e do desenvolvimento sob a ótica estruturalista, a exemplo do trecho:

Para a corrente estruturalista, a inflação é um fenômeno quase normal no processo de desenvolvimento econômico, e a tentativa de controle dos aumentos de preços através da política monetária acarretaria fatalmente o desemprego e a estagnação (NETTO, 1965: 16).

Ou seja, há a idéia de que o arcabouço estruturalista seria condescendente com a elevação dos preços, o que já anotamos é uma idéia equivocada, pois Furtado, em sua plenitude estruturalista, já manifestava a preocupação com a escalada dos preços e demais entraves ao desenvolvimento.

Em defesa ao modelo monetarista de combate à inflação, Netto coloca a estabilização dos preços, através de políticas monetárias e fiscais austeras, como primordial para que se alcance o desenvolvimento.

São visões diametralmente opostas, na medida em que fica evidente que para os monetaristas a ação do Estado é danosa à economia, haja vista que com a necessidade de um aperto monetário e fiscal, depreende-se que o governo não deva atuar como indutor, ou mesmo agente relevante na demanda agregada.

Ao descartar qualquer deficiência por parte do setor agrícola no período, Netto exclui a opção estruturalista como explicativa do processo inflacionário no Brasil por não haver, no seu entender, qualquer insuficiência na oferta de alimentos, o que entendemos ser outra simplificação, haja vista que, devido à grande massa de imigrantes que chegaram com o progresso do café e da indústria, e à rápida urbanização, muitos alimentos eram importados, a exemplo do trigo, que conforme mencionamos foi um dos fracassos no Plano de Metas e que, portanto, representava um ônus pesado no balanço de pagamentos, assim como o petróleo e outros produtos de primeira necessidade.

Declarada a opção metodológica do autor, este parte para a identificação das variáveis que seriam importantes para entender-se a inflação no Brasil, quais sejam: os déficits do setor público e sua forma de financiamento, as pressões de custo dos reajustamentos salariais, as pressões de custo derivadas das desvalorizações cambiais e as pressões derivadas do setor privado da economia.

Ao propor esses elementos como os de maior relevância nos preços, o autor elabora um modelo econométrico, regressão linear multivariada, para tentar estabelecer as relações entre aquelas variáveis e os movimentos nos preços. O modelo teve como base o estudo empírico dos dados anuais disponíveis entre 1945 e 1963, e dados bimestrais entre 1959 e 1963, que resultaram na formalização conforme reproduzido a seguir:

$$P_t/P_{t-1} = a_0 + a_1 M_t/M_{t-1} + a_2 C_t/C_{t-1} + a_3 W_t/W_{t-1} + a_4 A_t$$

Onde: (P_t/P_{t-1}) representa a estimativa para a inflação futura,

(M_t/M_{t-1}) representa os aumentos nos meios de pagamentos,

(C_t/C_{t-1}) representa os aumentos nos custos das importações,

(W_t/W_{t-1}) representa os reajustes salariais,

e por fim, A_t que é a perspectiva da inflação, dada a taxa de aceleração da inflação no período anterior.

O modelo é uma representação linear para a estimativa da inflação para o próximo período, conhecida a inflação e as variáveis no período anterior.

Netto apresenta duas formulações, uma para dados anuais e outra para os dados bimestrais. A primeira atinge um alto coeficiente de determinação de 93% e aponta os meios de pagamento, seguidos do aumento nos custos das importações, como os principais agentes causadores da inflação, mas não os únicos. As variações nos meios de pagamento são responsáveis por um poder explicativo de aproximadamente 62% no modelo anual, ao passo que a elevação nos custos dos importados responde por poder explicativo de 16%.

$$P_t/P_{t-1} = 0,242 + 0,617 M_t/M_{t-1} + 0,159 C_t/C_{t-1} + 0,993 A_t$$

O modelo bimestral atinge o coeficiente de determinação de 75%, que segundo o autor é considerado elevado em se tratando de dados bimestrais. A base bimestral dá também como preponderante os meios de pagamentos, mas desta feita com resultados não muito afastados das variações cambiais que ficaram muito próximos dos reajustes salariais.

$$P_t/P_{t-1} = 0,480 + 0,291 M_t/M_{t-1} + 0,147 C_t/C_{t-1} + 0,113 W_t/W_{t-1} + 0,117 A_t$$

Pondera Netto que os meios de pagamento se sobrepõem sobre os outros parâmetros por serem fortemente influenciados por estes, ou seja, elevações nos salários, e, ou, nos custos das importações que exercem pressão sobre os preços dos produtos e, portanto exige-se maior quantidade de moeda em circulação, o que favorece o maior peso dos meios de pagamento nos modelos.

As diferenças observadas nos dois modelos, com uma maior influência dos meios de pagamentos nos dados anuais, se deve, segundo Netto ao fato de no período de um ano haver uma elevação lenta na velocidade-renda da moeda, jogando grande peso da aceleração inflacionária nas variações nos estoques de moeda, o que explicaria tamanha diferença em relação às outras

variáveis. Para o autor, de qualquer forma, os meios de pagamento, tanto em um caso, como no outro, constituem a fonte principal na questão inflacionária.

O autor levanta outras hipóteses sobre as variações nos preços, através de dados semelhantes aos apresentados, como para o setor agrícola, indicando que nesse caso há forte influência da sazonalidade e das quebras de safras que se caracterizam como pressões momentâneas e que, segundo acredita Netto, não devem ser consideradas como pressões nos índices de inflação. A questão tem sua origem nos mecanismos de criação dos meios de pagamento, assegura o economista.

O problema consiste, o que já mencionamos anteriormente, na dificuldade de colocação de títulos da dívida pública pelo Tesouro, recorrendo o governo, freqüentemente ao endividamento junto ao Banco do Brasil

Cumprir lembrar que o Banco do Brasil à época, atuava como banco comercial, porém era depositário de todos os encaixes compulsórios dos outros bancos comerciais, além dos recursos do Tesouro Nacional e dos depósitos da SUMOC. Tal configuração contribuía para aumentar o multiplicador do setor bancário e constituía um fundo precioso do qual o governo se valia. Na maioria das ocasiões, como o processo inflacionário era persistente, as operações de redesconto, inclusive do próprio Banco do Brasil, concorreram para aquecer o processo.

Não havia, portanto, um mecanismo de esterilização dos empréstimos ao governo capaz de transferir recursos privados para os cofres públicos sem que houvesse impacto inflacionário.

A situação é sintetizada pelo autor nos seguintes trechos:

As emissões se devem basicamente, aos déficits de caixa do Tesouro Nacional. São, portanto, o reflexo da disposição do governo em dispendar, na aquisição de bens e serviços, uma quantidade de recursos financeiros maior do que a disponível.....Para atender as solicitações de financiamento do governo, o Banco do Brasil conta com recursos resultantes de arrecadações provenientes do confisco cambial, dos depósitos compulsórios vinculados a operações cambiais, dos depósitos bancários à ordem da SUMOC etc...o Banco do Brasil os utiliza [os recursos] para financiar tanto o setor governamental como o setor privado, não sendo possível qualquer vinculação entre as origens e as aplicações (NETTO, 1965:60-61)

Gostaríamos de chamar a atenção para o fato de que o autor, a despeito de apresentar dados minuciosos sobre as contas públicas, não atenta para o fato de que os recursos advindos dos leilões cambiais, encerrados após a publicação da Instrução nº204 da SUMOC, deixaram de contribuir substancialmente para a receita do Tesouro, o que se pode observar nos dados disponibilizados. A partir de 1960 os déficits quase que dobram de valor, até 1963, partindo de 77,6 bilhões de Cruzeiros em 1960, para 137,5 bilhões de Cruzeiros em 1961, atingindo 280,9 bilhões em 1962, chegando a 504,7 bilhões em 1963 (NETTO, 1965: 60).

Conforme reprodução de um trecho do Boletim nº 7 da SUMOC de julho de 1961 (SUMOC, 1961):

As contas relacionadas às transações do País com o exterior exerceram um impacto expansionista da ordem de Cr\$15,1 bilhões, uma vez que os recursos absorvidos pelas Autoridades Monetárias, através da colocação de Letras do Banco do Brasil (Instruções 192 e 204 da SUMOC), no total de Cr\$21,0 bilhões, foram insuficientes para atender às aplicações destinadas a compensar a movimentação negativa de conta ágios e bonificações (Cr\$20,5 bilhões), à liquidação (Cr\$20,5 bilhões), à liquidação de promessas de venda de câmbio e contração de operações de “swaps” (Cr\$16,1 bilhões) e à aquisição líquida de produtos de exportação e importação (Cr\$5,1 bilhões) (SUMOC, 1961:35).

Há, portanto, um dado importante relacionando as contas externas diretamente às emissões, que fugiu à atenção do autor e que remete à uma reflexão sobre o caráter estrutural da inflação. As Letras mencionadas eram as contrapartidas dos depósitos compulsórios de 100% sobre os valores das importações, necessários à importação de produtos tidos como não essenciais.

No quadro II, elaborado pelo autor, podemos visualizar os efeitos da suspensão dos leilões cambiais:

QUADRO II - Déficit de caixa do Tesouro e fontes de financiamento (Bilhões de Cruzeiros)

Anos	Receita	Despesa	Déficit Total	Financiamento do déficit		
				Banco do Brasil	Letras do Tes.	Outras fontes
1959	157,8	198,5	40,7	31,8	8,9	—
1960	219,8	297,4	77,6	75,4	2,2	—
1961	317,5	455,0	137,5	128,9	1,5	7,1
1962	497,8	778,7	280,9	246,7	34,2	—
1963	930,3	1.435,0	504,7	439,7	55,5	9,5

Elaborado por Netto, (NETTO, 1965). Fonte: Conjuntura Econômica, fev. 1964.

Podemos observar que a receita do Tesouro se eleva em 44,45% entre 1960 e 1961, ao passo que as despesas sofreram um acréscimo de 53% no mesmo intervalo, o que representou, em termos absolutos em uma elevação do déficit da ordem de 90,7%. A elevação dos déficits se consolida a partir de 1960, com expressivo aumento entre 1961 e 1962, quando a diferença entre as receitas e as despesas elevou-se em mais de 100%. Fica claro, através da análise do quadro, que as receitas reduziram-se substancialmente entre 1960 e 1961, ocasião da eliminação dos recursos oriundos dos leilões cambiais.

No capítulo sete Netto realiza vários estudos sobre as razões dos déficits públicos: das relações entre elasticidades, renda "*per capita*" e gastos públicos, a aspectos regionais dos gastos públicos, produtividade do governo etc. Em nenhum momento se faz menção aos problemas causados pela escassez de divisas e sobre o ônus provocado pelo fim da prática dos leilões cambiais ao longo do intervalo entre 1960 e 1963.

Avançando nas análises, o autor elabora um extenso estudo sobre a estrutura do setor bancário e o seu funcionamento, desde o multiplicador bancário, passando pela velocidade-renda da moeda e o sistema de redesconto dos bancos brasileiros.

O setor público e as políticas protecionistas à indústria nacional, na forma de subsídios e tarifas alfandegárias, também são alvos do interesse de Netto, assim como a execução orçamentária do Governo Federal.

O que nos interessa diretamente é que ao analisar todos esses elementos, o autor chega à conclusão de que:

1. Os déficits do setor público são recorrentes, pois o governo insiste em gastar mais do que arrecada, recorrendo em grande medida às emissões, via empréstimos do Tesouro ao Banco do Brasil,
2. As desvalorizações cambiais atuam acelerando a inflação, pois a demanda por divisas cresce em ritmo acelerado e a capacidade de pagamento do país em ritmo letárgico, provocando freqüentes desvalorizações cambiais, o que encarece as importações, gerando pressões nos custos das empresas e do governo,
3. Os reajustes salariais, decorrentes do próprio processo inflacionário, são ao mesmo tempo causa e efeito do processo, em uma dinâmica de realimentação dos preços através dos salários. Depreende tal afirmativa o autor, ao afirmar que na maioria das ocasiões houve reposição real dos salários,
4. Houve pressões significativas por parte do setor privado, alimentada pelo aumento da velocidade-renda da moeda. O autor não emprega o termo “componente inercial”, porém acreditamos que tais pressões se compatibilizam com o conceito, uma vez que para Netto há uma modificação de atitude do setor privado frente à inflação, que reage à escalada de preços, buscando aumentar suas margens de crédito para capital de giro junto ao setor bancário, o que pressiona o mecanismo de redesconto em todo o setor.

As conclusões são extensas e o trabalho de Delfim Netto é muito bem elaborado, com muitos modelos econométricos. Podemos qualificar que a questão cambial e a magnitude de seus efeitos em toda a economia tenham sido tratadas de forma pouco convincente, pois se tratam de preços relativos, externos e internos de todo o sistema. Conforme mencionado, a política cambial realista de Jânio Quadros foi uma ruptura com o que se vinha praticando em termos cambiais há mais de uma década. A instrução nº 204 da SUMOC extinguiu os leilões cambiais, os subsídios ao trigo, ao petróleo e ao papel de imprensa, instituiu depósitos compulsórios para as demais importações, além de estabelecer uma transferência, ou confisco, de parte das divisas resultantes das exportações de café para o setor exportador de cacau (o Ministro da Fazenda de Jânio, Clemente Mariani era Baiano). Portanto, há uma forte correlação entre os custos das importações com a oferta de gêneros

de primeira necessidade e insumos básicos para o setor industrial, o que não fora tratado de forma adequada pelo autor.

Outra questão a se salientar, são os estudos sobre os aumentos salariais. A questão dos enormes contingentes de desempregados e, o que poderíamos afirmar, um processo de “lumpenização” nos centros urbanos, não foi considerados pelo autor. Poderíamos apontar os salários como fonte de pressão inflacionária, mas de poucos efeitos sobre o nível dos investimentos. Há que se relativizar os efeitos dos reajustes salariais. Sem dúvida, conforme afirma o autor houve alguns episódios de elevações no salário real, porém, conforme demonstrado por Tavares, estes não teriam afetado a lucratividade do setor fabril, uma vez que se operava em situação de mercados não-competitivos, restringindo os efeitos da elevação nominal dos salários a pressões sobre os custos, mas de pouca influência na lucratividade e daí nos investimentos. De outra parte, a massa salarial, mesmo com as elevações reais, não faria pressões direta nos custos, devido ao adiantado estágio das tecnologias importadas contrabalancearem tais elevações. Supõe-se ter ocorrido uma pressão de custos apenas com efeitos para o capital privado nacional, o próprio setor agrícola e o funcionalismo público. A questão salarial parece ter se constituído em um grande campo de batalha político entre os diversos setores da sociedade e que reforçaram a crise política que levou ao golpe de 1964.

Esses fatos foram desconsiderados pela análise de Netto e poderiam alterar o sentido de causalidade exposto pelo autor, principalmente no que se refere à hipótese de os custos de importação apenas acelerarem a inflação. As medidas adotadas por Jânio provocaram uma ruptura com visível impacto inflacionário, o que confere maior relevância à questão cambial.

Se, por um lado, Netto não atentou devidamente para as questões estruturais, e sociais, por outro, é patente o avanço do autor no que se refere aos estudos dos componentes inflacionários no Brasil. Seu trabalho forneceu importantes subsídios para outros estudos promissores nesse campo, abrindo grandes frentes de pesquisa, como o da inflação inercial, por exemplo.

3.3 A Nova Economia de Simonsen e Simonsen & Campos.

A interpretação monetarista da inflação e o debate entre os seguidores desse modelo teórico e os estruturalistas não se constituía em uma controvérsia eminentemente nacional. Por todo o mundo, e principalmente na América Latina, não havia consenso sobre qual das abordagens seria a mais adequada aos países subdesenvolvidos. Experiências monetaristas foram implantadas na Argentina, no Chile e na Colômbia, cada uma delas chegando a resultados distintos, sem que se consolidasse uma opinião consistente sobre essa abordagem.

No Brasil, o economista Mário Henrique Simonsen foi um dos defensores do monetarismo, conforme podemos observar em um trecho de sua obra: *Ensaio sobre Economia política 1964-1969* (SIMONSEN, 1971):

O primeiro ponto que se deveria afirmar é que a inflação não cria nem nunca criou recursos reais. A expansão monetária permite que se iniciem várias obras ao mesmo tempo. Mas impede que elas se concluam dentro de qualquer cronograma razoável... Como desenvolvimento é função de investimentos concluídos e não dos iniciados, já estamos em tempo de abandonar a teoria tipográfica do crescimento (SIMONSEN, 1971: 9).

O trecho demonstra a visão de Simonsen a respeito de políticas monetárias ativas como estímulo aos investimentos, além de representar uma crítica aos economistas da CEPAL e às várias obras publicadas à época, que defendiam o arcabouço estruturalista em oposição à economia convencional.

Seguindo nessa linha, surgem críticas também ao modelo desenvolvimentista:

O único período mais brilhante, em termos de taxa de desenvolvimento, parece ter sido o da substituição de importações industriais, nos quinze anos seguintes à Segunda Guerra Mundial. Mas esse período já chegou perto do fim, e hoje muitos técnicos e dirigentes se mostram confusos e perplexos diante das fórmulas viáveis para o desenvolvimento futuro. A verdade é que desenvolvimento via substituição de importações é um caminho fácil, resistente a erros de política econômica, à desordem inflacionária e à instabilidade institucional. É que hoje, o problema é menos obvio e por isso requer soluções mais sofisticadas (SIMONSEN, 1971: 9).

Ou seja, Simonsen observa uma forte resistência do processo substitutivo aos erros cometidos por políticas econômicas equivocadas, que

encontra limite apenas na complexidade das mudanças nas relações entre as variáveis importantes ao desenvolvimento. Há que se ressaltar que está implícita nesse pensamento a idéia dos gargalos institucionais que se apresentavam à medida que o processo substitutivo avançava.

Para Simonsen a crise teve início com o Plano Trienal, sobretudo pela presença de Furtado no Governo Goulart, conforme a passagem:

Para certos estruturalistas, que de alguma forma parecem ter se infiltrado no Plano Estratégico do atual governo, a explicação residiria no abrupto declínio das oportunidades de substituição de importações a partir de 1961. Com isso amorteceu o fluxo de investimentos autônomos no Brasil, com a proliferação da capacidade ociosa, e com o declínio da taxa de expansão do produto real (*Idem. p. 10*).

Ainda segundo o autor, os desmandos econômicos, fiscais e monetários do Governo Goulart seriam os verdadeiros causadores da queda no produto. Os “desmandos” seriam norteados por um “marxismo de varejo”, segundo o autor. Simonsen parece não compreender as idéias estruturalistas na sua totalidade, posto que o arcabouço cepalino fosse mais uma releitura dos estudos da demanda efetiva, principalmente em Keynes, enriquecidos por outros autores através de métodos e visões diferenciadas, incluindo Marx. Afirmar que o estruturalismo deriva diretamente de *O Capital*, conforme alude o autor, é uma redução extremada.

Simonsen finaliza o trecho de maneira enfática:

É obvio que muitas reformas são necessárias, mas elas podem valer apenas pelo conteúdo pragmático e não por intermédio de qualquer motivação neurótica. E, antes do distributivismo afoito, é essencial lembrar que nenhum país se desenvolve a longo prazo sem considerável esforço de poupança, de educação do fator humano e de aprimoramento da tecnologia (*Idem. p. 11*).

As afirmações são relativamente ambíguas, visto que o autor rejeita as políticas distributivas, mas ao mesmo tempo reconhece a necessidade de investimento no capital humano, colocando-se à meio caminho entre a austeridade monetarista e o Estado de Bem-estar Social.

A posição do autor fica clara a esse respeito na seção intitulada: “Keynesianismo inadequado”. O texto é uma crítica àqueles que acreditam nos estudos efetuados na *Teoria Geral do Juros do Emprego e da Moeda* (KEYNES, 1936) Simonsen reconhece a importância da obra de Keynes como

a maior contribuição à análise econômica do século XX. Porém afirma que os preceitos divulgados por Keynes são ferramentas adequadas à classe política, por aceitar propostas do populismo e ainda por cima acertar na técnica (*Idem.* p. 37). A crítica também recai sobre as limitações à aplicabilidade das idéias de Keynes a casos isolados:

Infelizmente, a política de Keynes, apesar de enfeixada num livro chamado Teoria geral, só se aplica a uma situação muito particular, a das fases de depressão das nações industrializadas. Seria esquisito extrapolá-la para o caso oposto, o das economias subdesenvolvidas sujeitas à inflação, e é por isso surpreendente que o mito da capacidade ociosa tenha adquirido tanta popularidade (*Ibidem.*)

Para o autor há distintas situações apontadas como capacidade ociosa. A diferenciação começa por capacidade ociosa normal e excessiva. A indústria deveria trabalhar com determinada folga de capacidade com o objetivo de responder às flutuações de demanda. Por outro lado, a defasagem tecnológica de algumas unidades também pode pronunciar-se por capacidade ociosa até que se atualize a tecnologia às novas demandas. O terceiro tipo é a capacidade ociosa global em relação à setorial, verificada em alguns ramos da indústria em relação a outros, mais adequadamente equipados. O último, e é o que nos interessa, é a capacidade ociosa que não tem origem em defasagens estruturais da demanda, e sim por políticas econômicas, como o aperto de crédito, ou monetário. O autor dá como exemplo: “...pode ser simplesmente o excessivo aperto de crédito, como aconteceu no primeiro trimestre de 1967. E a cura se obtém com um simples alívio monetário, muito de inspiração clássica e de pouca feição keynesiana (*Idem.* p. 38).

Portanto para o autor, as práticas keynesianas seriam pouco aplicáveis nos países subdesenvolvidos⁵⁸.

Quanto às restrições à aplicabilidade do keynesianismo, gostaríamos de salientar que concordamos em parte com a colocação do autor, lembrando que quando da publicação da *Teoria geral*, Keynes foi alvo de diversas críticas e de interpretações, gerando inclusive importantes linhas de pensamento, como os de: Minsky, Joan Robinson, Pasinetti, entre muitos que buscaram dar continuidade ao trabalho de Keynes, abrindo discussões sobre as formas de

⁵⁸ Uma visão que se contraporá à de Martone à qual exploraremos mais detidamente na próxima seção (MARTONE, 2001).

financiamento, relações interdepartamentais, relações entre lucros e investimentos etc. A *Teoria Geral* simplesmente abriu discussão para a importância do papel do Estado, do setor bancário e das questões sociais no século XX. O exemplo de Netto, o aperto monetário de 1967, pode ter uma interpretação alternativa. A economia estaria presa a um modelo monetarista rígido quanto à oferta de moeda, assim tomados os instrumentos de crédito, e uma política de expansão monetária eminentemente keynesiana teria causado um deslocamento da demanda agregada a um ponto mais elevado, aproximando-se assim do pleno emprego⁵⁹.

Portanto, na obra em análise, Simonsen aponta os problemas políticos e a falta de políticas e de reformas pragmáticas para que se mantivesse o ritmo de desenvolvimento. Essas medidas deveriam ser implementadas antes do esgotamento do processo de substituição de importações. A julgar pelo que observamos, as políticas, assim como as reformas, teriam uma orientação monetarista, para não dizermos ortodoxa.

Em ***A Nova Economia Brasileira***, escrito em parceria com Roberto Campos, Simonsen aborda o período após 1964, portanto, seguindo a periodização de Tavares (TAVARES, 1977) que propõe uma segunda fase da crise, já sob o comando do Governo militar.

A obra é um estudo detalhado sobre o que os autores, a exemplo do título, acreditam ser um divisor de águas no cenário econômico brasileiro, com o advento do golpe militar, ou revolução, que para Simonsen & Campos inaugura um horizonte de desenvolvimento sustentável, graças às reformas instituídas pelo PAEG e outras medidas adotadas nos governos Costa e Silva e Médici.

Há uma dose excessiva de proselitismo em favor da "estabilização política" e dos ganhos obtidos com a adoção da correção monetária como instrumento criativo de combate à inflação.

A posição adotada é mais próxima à de Netto, na medida em que os autores creditam à aceleração da inflação o grande mal da década de 1960, porém, seriam os conflitos distributivos, com os agentes disputando uma melhor participação no "bolo", o que impedia uma maior eficácia nas tentativas de estabilização.

⁵⁹ Martone também explora essas idéias em seus estudos (*Idem.*).

Há ainda, segundo os autores, a indicação da existência de cinco problemas institucionais graves que teriam resultado nos desequilíbrios observados antes de 1964: a ficção da moeda estável, a desordem tributária, a propensão ao déficit orçamentário, as lacunas no sistema financeiro e os focos de atrito criados pela legislação trabalhista.

Discutiremos primeiramente a questão inflacionária para então passarmos aos impasses institucionais.

Os estudos sobre a inflação se iniciam no capítulo V, “Política antiinflacionária”, com um debate entre o gradualismo e o choque corretivo. Os autores tomam como exemplo a situação herdada por Jânio Quadros de Juscelino Kubitschek, com elevados índices de inflação, crise cambial, desordem fiscal e monetária etc. O Presidente Quadros tentou um severo ajuste corretivo nos preços, que antecederia um plano de estabilização que nunca ocorrera, devido à crise política. O resultado foi um salto da inflação de 30% em 1960, para 80% em 1963. Outro exemplo tomado é a fase inicial do PAEG, que teria assumido uma posição mais monetarista com excessivo aperto monetário e creditício, em um programa de inflação corretiva, ajustando as tarifas públicas a níveis mais elevados.

O problema dos choques de estabilização, segundo os autores, se situa na questão do *trade-off* entre crescer com elevação dos preços, ou promover a estabilização ao custo da estagnação. A outra opção, o gradualismo, que pregava o combate à elevação dos preços com algum crescimento econômico, era tida com desconfiança pela comunidade científica da época.

A teoria clássica da estabilização consistia na Teoria Quantitativa, fundada sobre o que ficou conhecido como a dicotomia clássica: as variáveis monetárias não afetam as variáveis reais. Ou seja, as expansões monetárias deveriam acompanhar *pari-passu* o crescimento do produto real, sob o risco de um excesso de moeda exercer pressão sobre os preços.

O setor real determina todas as quantidades e preços relativos, e a quantidade de moeda afetava unicamente o nível absoluto dos preços (WALRAS *Apud*. SIMONSEN & CAMPOS, 1974: 88).

A regra para se chegar à estabilização era simples; limitar a taxa de expansão dos meios de pagamento em função do crescimento do produto real.

O arcabouço proposto por Walras e os economistas clássicos estava calcado em premissas pouco realistas, como: o mercado perfeito, a livre mobilidade de recursos, entre outros.

Os autores afirmam que mesmo antes de Keynes, os autores neoclássicos já pregavam a rigidez dos preços para baixo. Segue-se que a elevação dos preços não é um fenômeno exclusivamente oriundo de pressões de demanda. Alterações nos custos: seja pelas pressões dos sindicatos por melhores salários, aumentos salariais pelo governo, ou pela imperfeita mobilidade de recursos pode levar a aumentos autônomos nos preços dos produtos.

Tal constatação, aliada à rigidez à baixa dos preços, conduz a algumas variantes da Teoria Quantitativa com alguma flexibilidade, visando uma otimização da produção, com o combate mínimo à inflação, para que se atinja o maior nível de produto, permitindo elevação dos estoques monetários correspondentes apenas à pressão dos custos, e, portanto, dos preços apenas nessa mesma proporção. Portanto, passou-se a admitir alguma elevação dos preços para que se atingisse um maior produto real, limitando-se a expansão monetária em níveis iguais ou inferiores ao produto, considerada a elevação de custos. Um controle maior sobre os preços só seria obtido através da contenção direta dos custos (*Idem*.p. 89-91).

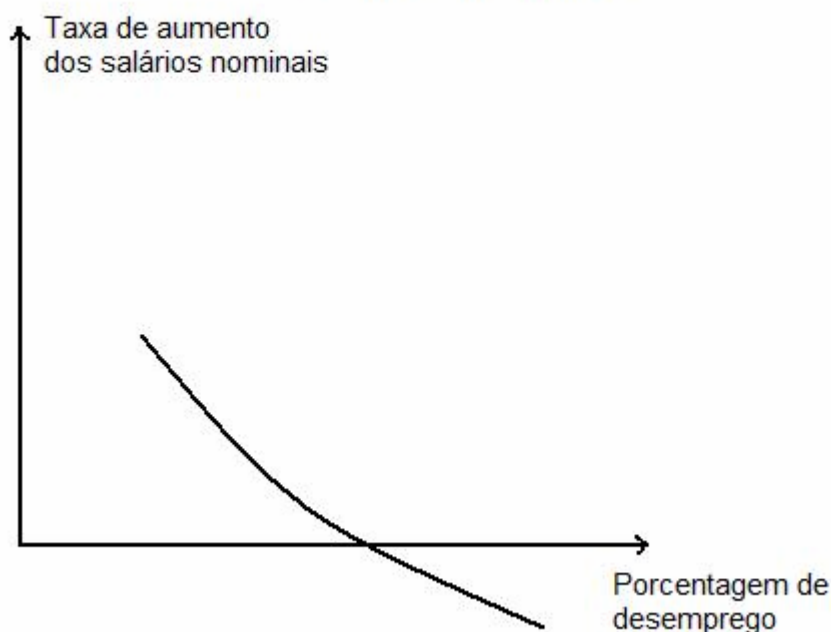
A missão na prática se torna mais difícil do que na teoria. Fatores aleatórios como uma boa ou má safra de gêneros agrícolas podiam alterar o quadro, assim, mesmo com o controle direto dos custos, haveria eventos aleatórios que impediriam o sucesso dessa estratégia.

Outras questões surgiram com a popularização da Curva de Phillips, um estudo que relacionou os níveis de emprego à elevação dos preços, baseados em observações empíricas na Inglaterra, entre 1861 e 1957. A premissa básica é a de que ao se buscar a otimização da produção com o combate mínimo à inflação, leva-se à tentativa de um nível elevado de emprego que se opõe à estabilidade dos preços. A questão pode ser sintetizada da seguinte forma: a taxa de aumento de salários nominais é tanto maior quanto menor for a porcentagem de desemprego, portanto há implícito um *trade-off* entre desemprego e inflação. Ainda, as pressões dos sindicatos por salários que

acompanhassem a elevação da produção seriam um fator a corroborar a Curva de Phillips, incompatibilizando estabilidade e pleno emprego (*Idem.* p. 93).

Figura I

Curva de Phillips



A Curva de Phillips recebeu críticas dos aceleracionistas Friedman e Phelps, que afirmaram não haver uma estabilidade nas curvas, uma vez que os aumentos salariais são baseados na taxa esperada de inflação, o que deslocaria as curvas, o que denota a aceitação de alguma elevação da inflação. Essa dinâmica sancionaria a elevação constante dos preços, que segundo Phelps não guardaria qualquer relação com os sindicatos; a inflação esperada simplesmente coincidiria sempre com a observada, devido às expectativas dos agentes, fazendo com que as curvas degenerassem para uma reta paralela ao eixo das ordenadas, representando a taxa de aumentos nominais dos salários no nível da taxa natural de desemprego. A ressalva surge com a observação de que se existem inflações crônicas a taxas finitas é porque parte da humanidade padece de ilusão monetária.

Faltou aos aceleracionistas a visão de que se há inflação recorrente, é porque há um mecanismo de reposição da inflação passada e que realimenta o processo (*Idem.* p. 95).

Os autores apresentam um modelo que visa a compreender o processo de realimentação da inflação, decompondo o mecanismo de perpetuação da elevação dos preços em;

- a) a componente autônoma a_t ,
- b) a componente de realimentação br_{t-1} ,
- c) a componente de regulação da demanda g_t .

Chega-se, portanto à equação:

$$r_t = a_t + br_{t-1} + g_t$$

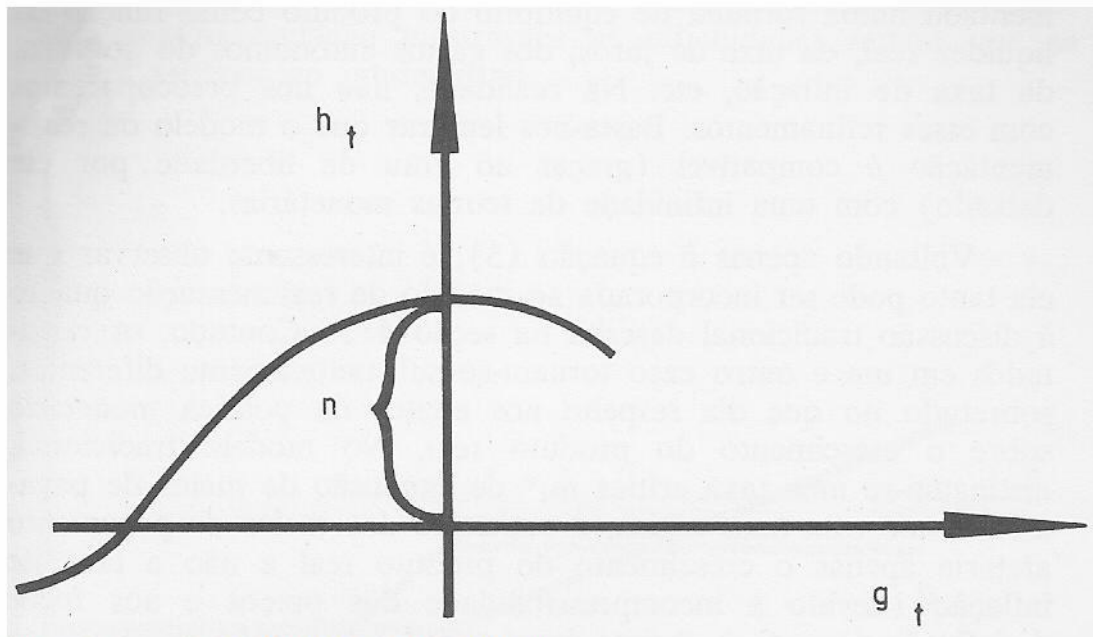
Segue-se que a_t representaria o componente de inflação de custos, incluídos aí os aumentos salariais autônomos, variação nas taxas de câmbio, quando controlado, quebras de safras etc.

A componente de realimentação " br_{t-1} " representa a disputa entre os agentes por uma participação maior no produto na busca de recomporem suas perdas sofridas nos períodos anteriores. Nos processos crônicos, o parâmetro " b " deve se aproximar da unidade e nos processos explosivos ultrapassar esse limite.

As duas componentes são responsáveis por maiores ou menores acelerações no processo inflacionário dependendo da pressão exercida por " g_t "; a componente de regulação da demanda e sua sensibilidade. Caso essa última varie excessivamente, haverá uma elevação além do que se justificaria pelas outras duas componentes.

A questão resume-se então à busca de controlar as pressões através da variável que possa exercer uma força descendente no sistema. Os autores enfatizam também, que a taxa de crescimento do produto deve guardar, conforme o preceito clássico, proporção com as pressões da componente da demanda. Haveria, portanto, um nível de produção ótimo, até o qual o crescimento do produto não afetaria a regulação da demanda, que teria um coeficiente igual a zero ($g_t = 0$), conforme gráfico reproduzido abaixo:

FIGURA II



Elaborado pelos autores (SIMONSEN & CAMPOS, 1974: 99)

Na figura II, o nível do produto real, representado pelo eixo das ordenadas em " h_t ", atingiria um determinado patamar " n ", no qual não haveria qualquer pressão de demanda, pois seria o nível de produto que se igualaria à intensidade da elevação da demanda *ex-ante*. Além desse ponto, um crescimento exagerado da demanda se traduziria em aumento nos preços e em uma diminuição de " h_t ", denotando, portanto que o crescimento do produto real é uma função da regulação da demanda:

$$h_t = F(g_t) ,$$

logo, no ponto " n " não haveria qualquer pressão de demanda, pois a produção cresceria à mesma taxa de crescimento da procura em relação ao período anterior quando o parâmetro $g_t = 0$, ou $F(g_t) = n$ quando $g_t = 0$, ou seja, quando a regulação da demanda é nula.

O sistema se completa, pois há três variáveis não-endógenas para apenas duas equações, com uma equação monetária, definida por uma variante da teoria Quantitativa da Moeda:

$$1 + m_t = (1 + r_t) + (1 + g_t),$$

onde m_t representa a taxa de expansão dos meios de pagamento.

O que se desprende dessa última equação é que a taxa de expansão dos meios de pagamento não apenas pode ser um determinante da inflação, mas um fator de aceleração desta, independente dos fatores de realimentação.

Todo esse arcabouço que acabamos de reproduzir serviu ao propósito dos autores em explicar os mecanismos adotados para que se estabilizassem os preços ao final do Governo de Castello Branco e por todo o período do Milagre Econômico.

O gradualismo consistia, então, na adoção de medidas de contenção da inflação sem o efeito deflacionário de regulação da demanda. Seria, hereticamente condenável pelos monetaristas; um combate à inflação sem prejuízo ao crescimento econômico.

A estratégia consiste, então, no uso de um componente deflacionário existente no próprio sistema, um “ a_t ” negativo, por exemplo, ou um coeficiente “ b ” de baixa realimentação.

Na época da adoção do PAEG, não é difícil imaginar as dificuldades em se identificar, se existisse, alguma componente deflacionária em um processo de aceleração desenfreada dos preços.

Os autores explicam que houve duas fases distintas, a primeira, que nos interessa, que é a tentativa de estabilização dos preços via adoção de uma inflação corretiva, não tão gradual quanto se possa imaginar, pois houve aperto monetário e fiscal, concomitantemente com a tentativa de se atualizar os preços públicos e tarifas para se debelar as pressões de demanda. O controle de preços e de reajustes salariais também foram ferramentas importantes nas duas fases da estabilização. A correção monetária foi sem dúvida nenhuma a maior contribuição dos idealizadores das políticas econômicas dos governos Castello Branco, Costa e Silva e Médici, ressalvados seus efeitos no longo prazo na economia brasileira.

Na segunda fase, a do “Milagre”, houve uma política monetária mais condescendente e um relaxamento fiscal, incluindo até subsídios, como para o setor agrícola, por exemplo.

O texto aborda vários detalhes das políticas adotadas, o que se distancia de nosso propósito⁶⁰.

Os autores seguem a mesma linha de Netto, ao abordar o problema da concentração de renda como uma questão de tempo, pois seria necessário promover-se o desenvolvimento para depois distribuírem-se os ganhos.

Pragmaticamente, o modelo brasileiro se encaminhou num sentido *produtivista*, visando a aumentar a margem distribuível (sic), pela aceleração do ritmo de crescimento da renda e da oferta de empregos, como condição necessária, ainda que não suficiente, para viabilizar qualquer política sensata de distribuição de renda (SIMONSEN & CAMPOS, 1974: 77).

Simonsen & Campos contestam os informativos do Censo a respeito da concentração de renda nos anos 1960, afirmando que as análises foram interpretadas de forma deturpada e viesada, recorrendo os autores a um esquema de interpretação muito particular dos números publicados⁶¹.

A questão cambial também foi alvo de estudos e de implantação de inovações para se combater as distorções provocadas pela rigidez na oferta de divisas. O Governo adotou um sistema, erroneamente denominado de câmbio flexível, mas que efetuava desvalorizações freqüentes com o objetivo de reduzir as pressões de custos transmitidas pelo Balanço de Pagamentos e ao mesmo tempo manter certa estabilidade à renda do setor exportador.

Como demonstrado, os autores levam os estudos sobre a inflação brasileira a um nível mais elevado, do qual subtraem robustas conclusões. A sofisticação na elaboração dos estudos apresentados de nada valeria sem que houvesse um ambiente politicamente estável, para o bem ou para o mal, para que se pusessem em prática os mecanismos elaborados, todavia tudo isso levou a custos sociais irreparáveis como o agravamento da concentração de renda e o rígido controle sobre a sociedade civil.

No capítulo VI, “A imaginação reformista”, os autores abordam as questões institucionais como os principais instrumentos para se concretizar as reformas de base necessárias ao desenvolvimento do País.

A idéia de que o Brasil reclamava Reformas de Base urgentes transformou-se em slogan demagógico no Governo Goulart, sem que no entanto surgisse qualquer proposição pragmática capaz de ajudar o

⁶⁰ Para maiores detalhes ver em: CAMPOS & SIMONSEN, 1974.

⁶¹ Para maiores detalhes ver em: *Idem.* p. 183-188.

desenvolvimento. A intensa atividade reformista iniciou-se de fato, a partir da Revolução de Março de 1964, tendo representado uma das mais notáveis contribuições do Governo Castelo Branco à construção de um novo modelo econômico para o Brasil (SIMONSEN & CAMPOS, 1974: 119).

Ufanismos à parte, os autores reconhecem que as barreiras institucionais representavam um grande obstáculo para um projeto consistente de desenvolvimento. Conforme já observamos há cinco falhas institucionais que necessitavam de soluções urgentes: a ficção da moeda estável, a desordem tributária, a propensão ao déficit orçamentário, as lacunas no sistema financeiro e focos de atrito criados pela legislação trabalhista.

Iremos discutir as reflexões e proposições dos autores para cada um dos elementos apontados.

1) A ficção da moeda estável na legislação econômica.

O pressuposto de moeda estável no Brasil resiste desde muitos governos anteriores, facilmente verificável pela vigência, ainda em 1963 da Lei da usura, promulgada por Getúlio Vargas em 1933, como forma de proteção aos tomadores de crédito. A Lei estabelecia o limite de 12% para os juros nominais. Outros exemplos citados para ter-se uma noção da idéia da moeda estável consistiam: na remuneração dos concessionários públicos, pelos seus valores históricos de investimento e a Lei do inquilinato que congelava os aluguéis em Cruzeiros, desde o fim da segunda Guerra. Não nos deteremos em enumerar o grande número de inconvenientes causados por essa ficção, mas podemos imaginar na questão tributária, ou orçamentária, a infinidade de distorções causadas pela aceitação do valor estável da moeda em um ambiente de alta inflacionária.

A solução, brilhantemente adotada a partir de 1964 foi a de se reconhecer explicitamente a existência da inflação pelo instituto da correção monetária (SIMONSEN & CAMPOS, 1974: 119-121).

A correção monetária restitui, em parte, a eficiência alocativa dos recursos, pois afastava o temor de que as elevações constantes nos preços deteriorassem o valor dos ativos, permitindo assim uma melhor avaliação por parte dos agentes sobre as decisões de investimento. Essa sistemática constitui-se também em um instrumento valioso de otimização da arrecadação tributária.

2) A desordem tributária.

Havia falta de adaptação da legislação à inflação, incidência de impostos indiretos em cascata, muitos impostos destituídos de funcionalidade econômica e a descoordenação entre impostos da União, dos Estados e Municípios.

A resposta do sistema tributário foi muito lenta face aos problemas apresentados antes de 1964.

Em 1959 já se efetivaram algumas alterações como a transformação de uns poucos impostos indiretos em *ad-valorem* e algumas revisões nas tabelas progressivas do imposto de renda das pessoas físicas com suas faixas expressas em salários mínimos. Para as empresas foi concedido o direito de atualização monetária de seus ativos imobilizados.

Essas modificações se configuraram em um paliativo, pois a maioria dos problemas, como o dos lucros ilusórios das empresas, ou a deficiência de arrecadação e de uma otimização da receita do Governo, sofreram alterações significativas apenas após o Golpe de 1964, com a instituição do ICM e da correção monetária nos impostos, por exemplo.

3) A propensão ao déficit orçamentário.

Os freqüentes déficits do caixa da União representavam focos autônomos da expansão monetária e da inflação de demanda. Os autores colocam o direito generalizado de propor despesas sem vinculação de receitas, pelos poderes Executivo e Legislativo, como o principal causador dos déficits. Outra fonte importante dos déficits orçamentários era que a inflação era levada em conta quando da previsão das receitas, mas não das despesas que insistentemente excediam os recursos disponíveis. O resultado era o ajuste através dos vencimentos do funcionalismo público entre outras despesas mais “flexíveis”. Os orçamentos apresentavam à época de sua aprovação um equilíbrio fictício, que em pouco tempo se revelava deficiente face à elevação dos preços. A solução, antes de 1964, era que no meio do exercício o Ministro da Fazenda estabelecia cortes de verbas, substituindo o orçamento por uma programação financeira factível.

4) As lacunas do sistema financeiro.

O sistema de criação de moeda funcionava de maneira precária, pois não contava com um Banco Central. As funções de autoridade financeira eram exercidas pelo Tesouro Nacional, a SUMOC e o Banco do Brasil. O Tesouro

possuía a competência legal de emitir papel moeda. A SUMOC era o órgão responsável pela emissão das normas de política monetária e cambial, mas era desprovido de autoridade, e mesmo de uma existência física independente, pois funcionava nas instalações da sede do Banco do Brasil. O Banco do Brasil, por sua vez desempenhava a função de banqueiro do tesouro e banqueiro dos bancos comerciais, funcionando de forma promíscua como um genuíno Banco Central, um banco comercial cercado de inúmeros privilégios e banco de fomento⁶².

Além da configuração do Sistema Financeiro, os instrumentos também se mostravam atrasados e de pouca finalidade prática, tanto na captação como na sessão de crédito. A inflação, aliada à Lei da usura desestimulava a poupança em renda fixa, os depósitos a prazo, a emissão de debêntures e de obrigações do Tesouro. O sistema funcionava apenas em bases de curto prazo, inferior a 120 dias. Os recursos de longo prazo eram escassos e limitados a alguns produtos oferecidos pelo BNDE. A excessiva procura por esse tipo de financiamento conduzia para que a liberação das operações obedecesse a critérios políticos.

O levantamento das falhas institucionais pelos autores ajuda na compreensão do ambiente regulador que dava suporte ao processo produtivo, e que, conforme já apontava Furtado, e posteriormente Tavares, foram herdados de governos anteriores que por questões políticas e sociais não lograram concluir as reformas necessárias à transição do modelo agro-exportador à economia industrializada. O caso mais enfático seria o do Governo de Juscelino, que efetuara o seu Plano de cinquenta anos em cinco, sem que se tenha feito qualquer esforço no quadro institucional.

As limitações no crédito representavam um dos mais graves entraves ao desenvolvimento. Com tal nível de precariedade o sistema se mostrava excessivamente frágil frente às recessões. Alguns setores foram mais claramente identificados como os mais prejudicados pelo setor financeiro, como o setor imobiliário, por exemplo.

O Governo também era vítima do sistema financeiro, pois era praticamente impossível a colocação dos títulos públicos para a cobertura dos

⁶² Tal acúmulo de poder alçava freqüentemente o presidente do Banco do Brasil ao Ministério da Fazenda, a exemplo de Clemente Mariani.

déficits orçamentários. Muitas vezes se recorria à instituição de empréstimos compulsórios para a cobertura de suas despesas correntes.

No nosso entender o gargalo financeiro se constituía no maior obstáculo à realização da produção. Pode-se notar que a reforma financeira consolidada entre o final do PAEG e o início do Governo Costa e Silva deu vazão à produção e impulsionou a economia, posto que todos os agentes, inclusive o Governo passaram a contar com mecanismos mais avançados de financiamento.

O texto de Simonsen & Campos recorre freqüentemente ao proselitismo, ao enaltecer exageradamente os feitos do Governo militar, o que não chega a comprometer os estudos, mas adiciona algumas páginas a um trabalho já bastante extenso.

5) Os focos de atrito criados pela legislação trabalhista.

As inúmeras greves, prejudiciais ao nível do produto, eram fruto das discordâncias entre empregados e empregadores, o que gerava certa inquietação social. Havia determinada discricionariedade no julgamento dos dissídios coletivos que resultavam em distorções salariais. Algumas categorias que se faziam representar por sindicatos fortes obtinham resultados satisfatórios, por outro lado, outras categorias, mais frágeis, perdiam poder aquisitivo devido a reajustes muito defasados em relação à alta dos preços.

Segundo os autores a tensão máxima foi atingida ao fim do Governo Goulart, quando a inflação avançou de forma explosiva, com greves e agitações de toda a ordem.

Além da falta de critério para julgar os dissídios, a Lei da estabilidade garantia a permanência no cargo, ao trabalhador que ultrapassasse os dez anos de trabalho em uma mesma empresa. Caso fosse dispensado antes do prazo este teria direito a uma indenização referente a tantos meses de trabalho quanto os anos de permanência no emprego. Uma Lei de proteção ao trabalhador, mas que provavelmente custou o cargo de muitos profissionais de excelente nível, pois as empresas tinham como prática habitual a dispensa dos funcionários antes do período de aquisição da estabilidade.

Outra distorção apontada é que, com a estabilidade, muitos trabalhadores recusavam melhores propostas de trabalho com receio de perderem a estabilidade, o que causava imobilidade da mão-de-obra.

Muitas das distorções apontadas pelos autores serviram de motivo para que o Governo militar se afastasse das questões sociais, promovendo políticas salariais predatórias e propostas fictícias de participação dos trabalhadores nos ganhos de produtividade. As perdas salariais reais, durante os vinte anos de Governo militar entraram para a história do País como uma eficiente maneira de aumentar a lucratividade das grandes empresas e manter um ordenamento social desigual e bastante perverso.

No que diz respeito à crise econômica dos anos 1960, os trabalhos de Simonsen & Campos proporcionaram outra dimensão aos estudos sobre a inflação. As falhas institucionais apontadas na obra, sem dúvida merecem atenção, pois já eram objeto da preocupação dos economistas mais próximos à corrente estruturalista, mas que até então não haviam sido explicitadas de forma tão clara como pelos autores em estudo. A ressalva fica apenas ao caráter panfletário da obra, que constituiu em um verdadeiro instrumento de divulgação pró-governo militar, e pelo excesso de entusiasmo, o mesmo que havia contaminado a primeira análise de Tavares e que o nosso privilegiado aliado, o tempo, nos permite reavaliar.

3.4 A economia abaixo do Pleno Emprego.

Um contraponto à publicidade sobre o PAEG, difundida pelos autores que acabamos de analisar surge com *Análise do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) (1964-1966)* de Celso L. Martone (MARTONE, 2001). Aquele autor, através de uma interpretação eminentemente Keynesiana, elabora um trabalho que poderíamos dizer no mínimo isento sobre o período que cobre a crise propriamente dita, ou seja, entre 1962 e 1963, e o período de ajustamento imposto pelo PAEG, entre 1964 e 1967.

Martone aceita a afirmativa de esgotamento do processo substitutivo, tendo seu ocaso se iniciado a partir de 1961 quando a estagnação parecia eternizar-se caso não se tomasse alguma medida para reverter a tendência à queda dos investimentos e do Produto.

Segundo o autor, o poder de reação do sistema econômico foi impossibilitado devido ao acúmulo de inflexibilidades que impediram o mercado de corrigir por si próprio as distorções observadas, a saber:

- a) o processo inflacionário crescente que acompanhou todo o esforço de industrialização,
- b) o próprio sentido da industrialização, que se fez diante de técnicas intensivas de capital e a baixo índice de absorção de mão-de-obra,
- c) o aumento vertiginoso da participação do estado na economia
- d) e a relativa estagnação do setor agrícola do ponto de vista da produtividade.

A forma de colocar o problema é coerente com o desenvolvimentismo cepalino, na medida em que o autor reconhece “o esforço de industrialização” como importante para o desenvolvimento nacional. A questão se distancia um pouco desse arcabouço, ao apontar a excessiva participação do Estado na economia.

Com referência à agricultura, o autor retoma esse tema mais adiante, quando reconhece que estudos mais completos retiram o peso do setor agrícola entre os diagnósticos da estagnação.

Pontua o autor que, como instrumento de poupança forçada, a inflação no início do processo tem alguma funcionalidade, mas à medida que a dinâmica do mecanismo de substituição segue sancionando os aumentos nos preços, esses, uma vez embutidos nas expectativas dos agentes, deixam de exercer um efeito real na economia (MARTONE, 2001: 70).

A idéia acima sumarizada dá a indicação inequívoca da aceitação pelo autor dos conceitos basilares de “Teoria Geral” (KEYNES, 1936). Verificaremos ao longo do texto que o autor segue firmemente as idéias de Keynes, quase como uma doutrina, porém sem descambar para o sectarismo.

O autor também encontra um interlocutor em Celso Furtado e seus primeiros diagnósticos da crise, ao afirmar:

Por outro lado a substituição de importações se fez, no Brasil, a baixos índices de aproveitamento de mão-de-obra. Como a população crescia à taxa de 3% ao ano e a agricultura permanecia relativamente estagnada, quando não liberava mão-de-obra, deu-se um inchamento do emprego no setor terciário com baixo nível de produtividade. O mercado de bens industriais estreitou-se relativamente, sob o aspecto da demanda, criando uma barreira à continuidade da expansão industrial (*Ibidem.*).

Os excedentes de mão-de-obra eram absorvidos por um Estado pouco eficiente e propenso a déficits cada vez maiores. Os déficits eram reforçados também em razão dos investimentos em infra-estrutura necessários aos projetos privados, aumentando de forma extraordinária a participação do Estado na renda global, desviando recursos que poderiam ser utilizados pelo setor privado.

Nesse último ponto Martone não confraterniza com as idéias de Netto, quando este afirma que a demanda social por maiores serviços por parte do Estado se daria exclusivamente pela rápida urbanização promovida pela industrialização.

Ao longo da industrialização a agricultura sofreu um processo de descapitalização com a transferência de grande parte de seus excedentes para os financiamentos de projetos industriais, motivo da perpetuação do atraso nesse setor.

A análise começa então a distanciar-se dos estruturalistas, na medida em que, para o autor, o Estado passa a exercer um papel de excessivo peso na economia. Essa opção, no entanto, não aproxima Martone do arcabouço monetarista, como poderemos observar mais adiante.

Martone tem no PAEG...*"um esforço no sentido de interpretar o processo de desenvolvimento brasileiro e de formular uma política econômica capaz de eliminar as fontes internas de estrangulamento que bloquearam o crescimento da economia"* (Idem. p.72).

A proposição apenas coloca em evidência que, a despeito das opções políticas do Governo encarregado pela condução da economia, o PAEG objetivava, sob a ótica dos vencedores, a restabelecer as taxas médias de crescimento observadas no pós-guerra, sob índices de inflação estáveis e a baixos níveis.

Conforme já mencionado, a aceleração da inflação representava a batalha a ser vencida pelo Plano, ladeada pelos freqüentes estrangulamentos da capacidade de importar - devido ao agravamento das contas externas - e pelas crises políticas e sociais que causaram a queda nos níveis de investimento.

3.4.1 O diagnóstico segundo o PAEG.

Entre os diagnósticos do PAEG, o mau desempenho da agricultura, em razão de problemas climáticos, teria colaborado para a estrondosa queda do Produto em 1963, quando o mesmo representou um aumento de apenas 1,5%⁶³ em relação ao ano anterior.

O diagnóstico do Plano sobre a inflação reconhece a origem histórica do processo, iniciado com as pressões de custo decorrentes do processo substitutivo de industrialização. Além desse elemento, o PAEG aponta inelasticidades setoriais da oferta de produtos estratégicos para o andamento do processo e que desencadeariam a alta de preços por toda a economia. Porém, a grande causa apontada pelos idealizadores do plano pelo recrudescimento da inflação entre 1962 e 1964 foram os fatores de ordem monetária.

A mecânica da pressão monetária sobre o sistema econômico se daria pela inconsistência do ponto de vista de distribuição de renda.

...o Governo procura injetar na economia um volume maior de recursos do que o poder de compra dela retirado, gerando déficits crônicos no orçamento federal; de outro lado, forma-se uma luta constante entre empresas e assalariados pela fixação dos salários nominais, redundando na famosa espiral preços-salários e pressionando o nível de demanda monetária para cima (*Idem. p.73*)

Portanto, o diagnóstico aponta para uma inflação de demanda com origem na ação danosa do Governo, que é ineficiente, tanto do ponto de vista da sua atuação como agente na demanda agregada, como pela sua inabilidade na gestão das receitas e despesas correntes. O Estado, ao absorver grande parte da renda gerada no sistema, “devolve” muito pouco a esse, estimulando a inflação através de sua insaciável necessidade por recursos, que em uma espécie de círculo vicioso acaba por absorver maiores volumes de renda do setor privado. Esse arcabouço engendra uma situação de estagnação com a elevação dos níveis de inflação.

Na medida em que, para cobrir seus déficits orçamentários, o governo emite meios de pagamento, cria um desequilíbrio entre a oferta e a demanda agregada preexistentes. A curto prazo, como a oferta não tem possibilidade de

⁶³ O valor apresentado por Netto difere dos resultados apresentados pelo IGBE (IBGE, 2003) que divulga um crescimento do PIB da ordem de 0,6% para o ano de 1963.

crescer na proporção do crescimento da demanda monetária, o reequilíbrio se fará a um nível de demanda monetária para cima (*Ibidem.*).

Estabelecida a rotina do circuito inflacionário, as disputas distributivas realimentam a inflação, exigindo maiores volumes monetários e de crédito ao setor privado, que busca incessantemente reforço para capital de giro, o que exerce novas pressões nos preços, no que o autor denomina: o veículo da inflação.

O diagnóstico sobre a estagnação não era suficiente para que o Plano atingisse a bom termo seus objetivos. Seria necessário para a garantia da estabilidade que se buscasse a elevação do Produto e uma maior absorção de mão-de-obra, na tentativa de se reduzirem os desníveis regionais e setoriais. A correção à tendência aos déficits comerciais e orçamentários também eram objetivos visados pelo PAEG.

O atraso da agricultura era tido pelo plano como um problema estrutural, pois a oferta do setor seria inelástica e, portanto, incapaz de responder aos estímulos do mercado (*Idem. p.74-75*).

Martone qualifica esse último diagnóstico do Plano, ao afirmar que estudos mais aprofundados desmentem essa hipótese que se fundaria mais em fruto do preconceito do que em evidências empíricas (*Ibidem.*).

O plano fixou metas graduais de redução da inflação, tendo como prazo máximo o período de três anos. O combate à inflação deveria levar em conta a possibilidade de recuperação das taxas elevadas de crescimento, conforme analisado nos modelos propostos por Simonsen & Campos.

As medidas destinadas ao combate da inflação não deveriam provocar desequilíbrios que causassem flutuações de liquidez, as quais pudessem perturbar o nível de emprego.

O Brasil necessitava, em 1964, de cerca de um milhão e cem novos empregos por ano, a fim de absorver a mão-de-obra que anualmente aflui ao mercado. Paradoxalmente, o ritmo de expansão do emprego, particularmente nos setores dinâmicos da economia, tem sido feito a uma taxa muito inferior à necessária, criando assim um índice elevado de desemprego estrutural. Em grande parte, isso se deve ao subsídio que normalmente se concedeu ao capital, seja através de taxas irrealistas de juros, seja através de isenções fiscais à importação de equipamentos, seja através de fixação institucional de remuneração da mão-de-obra (*Ibidem.*).

O trecho mostra uma grande preocupação do Plano com o desemprego de forma geral, o que muito provavelmente se constituiria em uma questão não apenas de cunho social, mas de segurança nacional, haja vista que um dos motivos apontados pelos militares para o Golpe de 1964 ter sido o crescimento dos movimentos sociais e a possibilidade de guerrilha revolucionária. Uma situação de elevado desemprego, que pudesse inflamar ainda mais os movimentos sociais deveria ser evitada a todo custo.

Fazia parte da estratégia o fomento de atividades mais intensas no uso do fator trabalho, como a construção civil, por exemplo.

O PAEG também apresentou uma série de inovações tributárias, como a substituição de alguns impostos em cascata por impostos indiretos. Tal medida buscava sanear as contas públicas e, portanto, a redução dos déficits. A carga tributária se elevou, buscando reduzir as pressões da demanda, porém sem exercer maiores efeitos sobre a renda dos assalariados.

Em teoria, a política salarial, com a reposição salarial de acordo com a média dos dois anos anteriores, visava manter os aumentos mais próximos da reposição real do poder de compra dos trabalhadores; outra forma de controle sobre a inflação de demanda. Na prática o que se observou foi que os aumentos sempre ficavam aquém das elevações dos preços, caracterizando-se por perdas reais na remuneração da mão-de-obra.

No setor externo, os incentivos às exportações, com a simplificação do sistema cambial, garantiriam, juntamente com a maior facilidade na importação de insumos e equipamentos industriais e, portanto, a manutenção dos investimentos sem que houvesse pressões no balanço de pagamentos.

Martone resume as diretrizes do Plano de combate à inflação à compatibilização de três pontos fundamentais:

- a) a política de crédito do Governo,
- b) a política de crédito do setor privado e
- c) a política salarial.

As despesas do Governo eram inflexíveis, o que orientou à prática de duas estratégias para a redução dos déficits. Primeiramente o aumento da receita através da elevação dos tributos, segundo a melhoria no sistema de arrecadação do reajuste das tarifas e por fim a reforma da legislação tributária.

A outra estratégia consistia na obtenção de recursos através de mecanismos não-inflacionários, como melhorar a colocação de títulos públicos no mercado de capitais, através da oferta de papéis com melhores remunerações e condições para atrair os investidores.

Martone afirma que essa estratégia não somente imunizaria o sistema contra a inflação, mas ao mesmo tempo retiraria ainda mais recursos do setor privado.

A política de crédito do setor privado deveria manter a liquidez do setor produtivo, todavia evitando a expansão dos empréstimos que porventura viessem a causar expansões nos meios de pagamento.

Martone ressalta que a política de crédito privado do PAEG obedecia cegamente à cartilha monetarista, ou seja, o aumento do crédito deveria acompanhar *pari-passu* não o crescimento do produto, mas o crescimento dos meios de pagamento, supondo-se a velocidade-renda da moeda constante, no mais genuíno protótipo da teoria quantitativista. Ajunta o autor que a velocidade-renda não seria um parâmetro estável ao longo do tempo, o que causaria flutuações de liquidez que perturbariam a atividade econômica.

A política salarial, como já salientamos, introduziu novos mecanismos de reajustes salariais através da média dos vinte e quatro meses anteriores ao mês do reajuste. O sistema anterior promovia reajustes baseados nos aumentos do custo de vida, com a reposição levando a instabilidades na remuneração real da mão-de-obra, uma vez que os salários eram reajustados nos “picos” e se degradavam rapidamente face o aumento dos preços.

A sistemática, segundo o autor, visava a conter a inflação por duas vias: através de contenção demanda agregada a um nível compatível com o pleno-emprego e da redução da pressão de custos sobre o sistema produtivo. A contenção gradual da inflação objetivada por esse sistema de reajustes, caso falhasse, conduziria a uma deterioração do salário real e a uma distribuição de renda em favor de outros fatores e do governo (*Idem. p. 79*).

A tríade formada pelas políticas estratégicas acima expostas deveria funcionar através da sinergia de seus elementos: o Governo, ao conter o seu déficit orçamentário, aumentaria sua receita de maneira a não exercer pressão inflacionária, evitando a expansão dos meios de pagamento, dessa forma o crédito das empresas permaneceria relativamente estável, evitando-se assim

as flutuações de liquidez. Concomitantemente, a política salarial aliviaria as tensões na demanda agregada e nos custos de produção (*Ibidem.*).

O sistema consiste em um cerco à inflação, com elementos que atuam diretamente na demanda e nos fatores de transmissão, ou de realimentação, da inflação.

O Plano previa a volta do crescimento econômico, todavia seu objetivo supremo consistia no combate à inflação. As ações que visavam ao crescimento se compunham de umas poucas medidas generalistas. A inflação segundo o diagnóstico do PAEG representava o grande mal a ser combatido. Vencida a guerra contra a escalada dos preços supunha-se que o crescimento viria a reboque; uma crença puramente monetarista.

O PAEG previa metas graduais em termos de redução da inflação e de crescimento do Produto. Para os três primeiros anos da sua vigência, de 1964 a 1966, a produção deveria crescer em torno de 6%, um objetivo modesto para a época, lembrando que a economia crescia a altas taxas médias ao final da Segunda Guerra. Os resultados ficaram muito aquém do desejado, alcançando um crescimento do produto de 3,1% em 1964, 3,9% em 1965 e 1966 se aproximando um pouco mais da meta, mas assim mesmo com parcos 4,4%.

Quanto às metas de inflação, os resultados se mostraram piores. A previsão de 80% para o primeiro ano do Plano, 1964, se mostrou irreal, ao observar-se um crescimento dos preços da ordem de 93,3%. 1965 foi o ano no qual se acreditou que o Plano teria começado a dar resultados positivos, quando a meta de 25% se aproximou da inflação real que foi de 28,3%⁶⁴. Mas foi em 1966 que a realidade se mostrou bem mais dura, com o crescimento dos preços alcançando 37,4% frente aos 10% esperados.

São resultados modestos no que diz respeito aos objetivos propostos, mas que não deixa dúvidas quanto ao relativo sucesso do Plano em baixar uma elevação de preços da ordem de 80% para menos da metade desse índice, em um intervalo de três anos.

As inconsistências do PAEG observadas por Martone são relacionadas principalmente ao diagnóstico da inflação. Para o Plano a inflação era de

⁶⁴ Há divergências quanto aos números apresentados pelo autor, pela FGV e pelo IBGE. A variação do deflator implícito do PIB do IBGE para o ano de 1967 foi da ordem de 26,5%, sendo que o IGP-FGV para o mesmo exercício foi de 25% (Estatística do Sec. XX – IBGE e FGV).

demanda, tendo sua origem principal nos meios de pagamento. Na realidade verificou-se que havia maior peso da componente de custos no modelo, o que teria inibido tanto o crescimento quanto a queda nos preços.

Observou-se que à medida que a demanda se ampliava, devido à falta de controle dos meios de pagamento, e que a massa salarial crescia acompanhando a elevação dos preços, a inflação de custos mantinha-se submersa no sistema, acobertada por uma política de *Mark-up*. Dessa forma permitia-se ao setor produtivo transferir o ônus dos custos ao consumidor final, dando a falsa impressão de que a inflação era de demanda, quando na verdade ocultava-se uma forte pressão por parte dos custos. Além desse mecanismo, as elevações dos juros reais, dos preços dos insumos básicos para a indústria, as tarifas públicas⁶⁵ e os preços dos importados também colaboraram com a pressão sobre os custos de produção.

Por outro lado, o agigantamento do Estado, absorvendo grande massa de recursos do setor privado, seja via ampliação da tributação direta e indireta, sem que houvesse um esforço no mesmo sentido na redução das despesas correntes, seja pela política de contenção do crédito ao setor privado e à depressão dos salários, foi um elemento que, segundo o autor, teriam levado a economia a um nível muito abaixo do pleno-emprego.

Os resultados só não foram piores, devido aos incentivos à exportação, que foi a saída natural para o setor produtivo escoar a produção, antes dirigida ao mercado interno que se encontrava deprimido. A elevação das exportações, juntamente com a queda nas importações forneceu condições para que se atingissem importantes superávits comerciais.

A diminuição do nível de demanda agregada provavelmente foi maior do que havia sido previsto no plano, surgindo capacidade ociosa na maioria dos setores e iniciando-se um processo de acumulação de estoques invendáveis. Na medida em que era possível iniciou-se uma disputa por mercados externos, como meio das empresas se desfazerem de seus estoques (*Idem. p.86*).

Portanto, uma situação peculiar, com crescimento de superávits nas contas externas, mas com uma enorme capacidade ociosa devido à depressão

⁶⁵ A elevação das tarifas públicas e dos serviços prestados pelos concessionários de serviços públicos visava ao mecanismo denominado de inflação corretiva, que previa uma elevação dos preços nos primeiros períodos de estabilização e dessa forma, ao corrigir as tarifas, evitava que fossem efetuadas novas alterações para a recuperação das possíveis perdas no setor de fornecimento de serviços públicos.

do setor interno. Essa situação levou a uma queda na renda interna da economia e por decorrência nos investimentos. A situação também apontava para uma tendência à deflação, o que teria colaborado com a queda nos investimentos.

A análise é uma representação muito próxima à modelagem da demanda agregada de Keynes com mercado externo e a presença do Governo.

As pressões de custos teriam sido subestimadas pelos idealizadores do Plano, que enxergaram apenas a inflação de demanda, perpetuada por um mecanismo automático de transmissão das expectativas de inflação de um período a outro.

A economia só começou a voltar a crescer a partir de 1967, com uma política monetária e creditícia mais relaxada, com a implantação de novos instrumentos de financiamento, tanto do setor público como o privado, inclusive com mais alterações na tributação, com os fortes incentivos à agricultura, e às exportações, e com novas políticas de desvalorizações cambiais, as mini-desvalorizações. Inicia-se então o período do “Milagre” Econômico.

Uma estratégia integrada de combate aos focos de pressão de demanda, seja via expansão monetária, seja via políticas salariais, a melhoria nas formas através das quais os agentes se financiavam e novos instrumentos institucionais permitiram a reocupação da capacidade ociosa promovida na primeira fase de estabilização.

A propósito de alguns dos diagnósticos apontados por Simonsen & Campos, a maior divergência entre os autores da “*Nova Economia*” e Martone reside no que diz respeito aos diagnósticos da inflação.

Aqueles autores, a exemplo do PAEG, apontam a inflação descontrolada ao final de 1963 como o mais importante determinante da crise. A aceleração da inflação seria responsável pela redução dos investimentos devido a problemas alocativos, em razão do ambiente incerto no qual operavam os empresários. A inflação teria seu foco principal na demanda, em razão das expansões nos meios de pagamento, mas com importantes elementos de realimentação. Para Martone, as pressões de custo estavam escondidas sob a prática de *Mark up*, e as formas de financiamento dos agentes públicos e privados, também guardavam importantes relações com os custos. Para o

autor, o primeiro período de combate à inflação, durante o PAEG, representou uma batalha quase que inócua do ponto de vista de resultados práticos.

Martone tem uma leitura muito criteriosa da crise dos anos 1960, juntando os estudos da demanda agregada e alguns elementos pertinentes ao arcabouço estruturalista. A visão puramente monetarista é refutada pelo autor, que prefere uma análise conjunta do funcionamento do setor financeiro e seus instrumentos, do setor público e de sua forma de se financiar, dos empresários e suas motivações para investir e dos assalariados e a forma como despendem suas rendas. A herança do período de aceleração da industrialização por substituição de importações é preservada na análise do autor, que leva em conta o desemprego estrutural e o esgotamento da capacidade de renovação do processo.

Não pretendemos sucumbir à tentação de elaborarmos nossas próprias hipóteses sobre a crise em estudo. Todavia, encontramos em Martone a oportunidade de complementar suas observações através da ótica de Minsky (MINSKY, 1963), um autor pós-keynesiano que buscou dar sua contribuição ao legado de Keynes.

Os trabalhos de Minsky analisaram o período de relativa tranquilidade observado no pós-guerra nos Estados Unidos, interrompidos por desestabilizações no setor financeiro daquele país. Sumarizando, para Minsky os desequilíbrios eram oriundos de atividades financeiras e na relação existente entre a renda dos agentes e suas obrigações financeiras, que deveriam manter-se em constante equilíbrio. Não apenas a lucratividade, mas os fluxos de caixa dos agentes, inclusive os financeiros, deveriam ser levados em consideração com respeito às incertezas.

O autor subdivide as operações financeiras em duas categorias básicas: obrigações *hedge* e obrigações especulativas. Cada um dos tipos de operação se destinaria a uma finalidade específica no sistema.

As operações *hedge* se destinariam aos projetos de maior maturação, e se dariam através do adiantamento dos recursos pelo agente financeiro para o tomador, que poderia ser um empresário e teria à frente encomendas que gerariam recursos através de um fluxo de caixa regular e equilibrado. A operação é afiançada pelo contrato do tomador e seu cliente, e não haveria, portanto, descasamentos entre as operações entre o tomador e o agente

financeiro, tornando mais seguros e estáveis os investimentos. A dinâmica é semelhante ao esquema de *finance and funding* apresentado por Studart (STUDART, 1993). As operações hedge também podem ser efetuadas pelas famílias, como o financiamento de um imóvel a longo prazo, cujas obrigações estariam vinculadas ao rendimento familiar.

Já as operações especulativas seriam aquelas às quais as obrigações do tomador não estariam totalmente cobertas pelo fluxo de entrada de recursos, mesmo a valor presente. Os agentes tomadores desse tipo de operação lançam mão de novas operações para saldar seus débitos.

Minsky afirma que nos períodos de prosperidade é comum o aumento de operações especulativas, devido à visão otimista dos agentes, principalmente dos bancos que estão mais dispostos a correrem riscos atraídos por melhores remunerações. Nas situações de maior vulnerabilidade, no entanto, os agentes financeiros, avessos a perdas, procuram reduzir as operações especulativas, retornando a uma posição mais equilibrada. Acontece que os agentes na maioria das vezes têm dificuldade de lidar com o imponderável, e realizam análises equivocadas das situações que se apresentam. A atual crise dos *subprimes* na economia americana é prova concreta do que propõe o autor.

Situações extremas podem levar operações do tipo especulativo a transformarem-se em um tipo *Ponzi Game*: a tomada de créditos para pagamentos de juros, em uma sistemática que nunca atinge a extinção total dos débitos.

Se estabelecermos uma analogia com a análise de Martone sobre a economia brasileira dos anos 1960, poderíamos supor que o Brasil caminhava em uma situação especulativa até o final do Plano de Metas, quando Governo Kubitschek passa a contrair operações de *Swap* cambial para fazer frente a compromissos de curto prazo, fazendo com que a Balança Comercial entrasse em desequilíbrio. Essa estratégia teria levado o País, após a saída de Juscelino, à necessidade de recursos para “rolar” os compromissos colocando o Balanço de Pagamentos em uma dinâmica tipicamente Ponzi. Por outro lado, a ausência de operações do tipo hedge para o setor privado teria sido contrabalanceada pelos financiamentos subsidiados à indústria estrangeira e por operações a juros negativos junto aos órgãos oficiais como o BNDE e o Banco do Brasil, por exemplo. Nessa dinâmica, os consumidores, incluindo

assalariados estariam mais propensos às operações especulativas e o Governo mantinha-se em um sistema Ponzi que só foi eliminado ao final do PAEG, com as reformas do setor financeiro e tributário.

Portanto, é essa a complementação que oferecemos aos trabalhos de Martone.

CONCLUSÕES

Pioneirismo e perseverança.

Primeiramente chamamos a atenção para o pioneirismo de Celso Furtado em tecer, de forma brilhante, as primeiras observações sobre o subdesenvolvimento brasileiro, que o colocaram entre os grandes intérpretes da realidade brasileira, ao lado de nomes como: Caio Prado Júnior, Sérgio Buarque de Holanda e Paulo Freire.

O ineditismo não garante lugar no panteão dos grandes pensadores, mas no caso de Furtado abriu-se uma estrada pela qual muitos se aventuraram, graças aos esforços desse pensador. Basta-nos a lembrança de Rostow, que também foi pioneiro nesse campo de estudo e que apesar de ter elaborado um trabalho seminal em História do Pensamento Econômico e sobre o desenvolvimento capitalista, não conseguiu arregimentar um grande número de seguidores, nem mesmo nas alas mais ortodoxas da economia.

Se a estagnação foi muito criticada no final dos anos 1960, início dos 1970, na década de 80 e de 90 ela volta à discussão quando observamos um País que perseguia um futuro que nunca chegava.

Pontualmente observamos que as questões referentes às assimetrias na oferta e na demanda e os elementos estruturais que, segundo Furtado, fundavam raízes no processo histórico, foram tomadas de empréstimo por estudiosos menos heterodoxos, como Martone, por exemplo. A análise de Furtado ainda foi seguida por muitos estudiosos que aceitaram a idéia da inexistência de uma elite comprometida com o projeto desenvolvimentista que sobrepujasse os interesses coletivos sobre os individuais, como Cardoso e “sua” Teoria da Dependência.

Superada essa fase, o autor retoma seus estudos e detecta elementos que vão além do pensamento exclusivamente econômico para tentar encontrar a trava que impedia o avanço do marco regulatório para que o País alcançasse o futuro.

Conforme sintetiza Vieira (VIEIRA, 2007):

... para Furtado, a ausência de liderança política dos industriais era responsável pela lenta modernização do “marco institucional brasileiro”, que ainda nos anos 1960, permanecia em mãos das

oligarquias tradicionais, que controlavam a política nacional a partir do Legislativo, onde os estados mais atrasados da União tinham influência decisiva (VIEIRA, 2007 : 243).

Portanto, uma análise atual, repetida à exaustão nos congressos de Economia Política até os dias de hoje.

Quanto à polêmica entre Tavares e Furtado, já salientamos que se tratou mais de posições políticas distintas do que divergências metodológicas, em que pese o “efeito Milagre Econômico” sobre os estudos da autora.

Outra interpretação que podemos fazer e que não parece ser tão irreal é a de que havia uma sucessão natural entre gerações de economistas⁶⁶, uma, a de Campos e Furtado, com formação econômica no exterior e que coincidentemente fizeram parte de governos como Ministros de Estado. Já Tavares, Delfim Netto e Mario Henrique Simonsen representavam a “nova guarda” da economia nacional, formados nas salas das escolas de economia do País, que até então não haviam ocupado posição no Governo e dispunham de energia e preparo suficientes para defenderem suas próprias idéias, promovendo uma rivalidade que, em uma análise marginalista, mostra uma das formas de como caminha a ciência.

Estruturalismo vs. Monetarismo.

Subjacente às análises apresentadas, evidencia-se um importante debate entre as correntes estruturalista e monetarista, o qual se subentende a presença ou não do Estado como agente atuante na economia.

À exceção da obra de Martone, os autores mais alinhados à economia convencional não admitem a não-neutralidade da moeda, baseados na Teoria Quantitativa da Moeda, com certa flexibilidade aceita por Friedman. Ou seja, haveria efeitos iniciais na expansão dos meios de pagamento na economia real, mas que não seriam permanentes, extinguindo-se no longo prazo⁶⁷.

Segundo Keynes, a transmissão dos efeitos das variáveis monetárias às reais se daria através do crédito do sistema bancário e seus efeitos seriam reais e duradouros na economia, pois a moeda, além de exercer a função de meio de pagamento, exerce também a função de reserva de valor, tornando a

⁶⁶ Para maiores informações sobre o assunto ver: BIDERMAN *et alii.*, 1996.

⁶⁷ Para uma análise sobre a não-neutralidade da moeda, ver: MOLLO, 2004 e CARDIM, 2005.

operação financeira um precioso ativo para os bancos e uma fonte de recursos para os empresários.

Alguns autores pós- keynesianos afirmam que o sistema bancário pode oferecer a liquidez necessária aos empresários para que esses efetuem os investimentos para a ampliação das suas atividades. É o caso de Minsky, conforme abordamos. Para aquele autor, não só o setor bancário exerceria importante papel no sistema econômico, como fator de ampliação do emprego, mas os instrumentos financeiros oferecidos deveriam ser equilibradamente distribuídos entre os agentes. Para que se evitassem instabilidades envolvendo os investimentos e os riscos inerentes à atividade empresarial, as operações deveriam ter seus fluxos de caixa condizentes com fatores de remuneração, de risco e de maturidade (*duration*). Esses fatores deveriam fazer parte na avaliação das expectativas dos agentes sobre as decisões de investimento.

A atividade econômica não se dissocia da atividade política. Não seria possível avançar-se o progresso social sem a atividade do Estado. Para os economistas clássicos e neoclássicos, cujas idéias podem ser sintetizadas na Lei de Say e nas observações de Walras, os automatismos dos mercados mantêm o sistema econômico em equilíbrio frente a qualquer obstáculo. A crise de 1930 foi um exemplo claro de que essa premissa é irreal, tão irreal quanto as hipóteses dos mercados perfeitos e do equilíbrio geral. A busca do orçamento equilibrado e de controles financeiros rígidos leva ao imobilismo. Sem a expansão do crédito, a atividade econômica não avança. Um sistema financeiro, dotado de instrumentos capazes de financiar os projetos de investimentos e de fornecer remuneração e segurança às operações, é condição básica para o bom funcionamento da economia, mas esse arcabouço de nada adiantaria sem que existissem as autoridades financeiras, como emprestadores de última instância, e o Estado na sua função ativa de indutor da demanda agregada, ou seja, instituições desprovidas da mesma racionalidade econômica observada nos agentes privados.

Outro equívoco, repetidamente mencionado pelos monetaristas, de que para os estruturalistas a inflação faz parte do projeto de desenvolvimento, é um mito que se propagou sem qualquer fundamento real, o qual já tratamos quando de nossa análise nos textos de Furtado e de Tavares.

Não propomos colocar o estruturalismo como uma doutrina infalível, muito pelo contrário. A crença de que no Brasil “tudo” viria com a industrialização; igualdade social, modernização ao alcance de todos, mais cultura, educação etc., desfez-se com a Crise dos anos 1960, e com toda a injustiça social preservada durante o Governo Militar. As desigualdades regionais e sociais representam um monumento erigido às falhas não cobertas pela CEPAL, e que abriram brechas enormes para os críticos daquela escola. A aceleração industrial fracassou como processo civilizatório, conforme apontam os diversos críticos do sistema centro-periferia.

Os erros e acertos cometidos pela CEPAL ganharam nova interpretação nos trabalhos de Tavares. Não seria exagero atribuir à sua obra, *Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil*, a alcunha de neo-estruturalismo, pois resgata a relação centro-periferia e ao mesmo tempo adiciona modelos dinâmicos de crescimento, conceitos de organização industrial e vários pensamentos de autores pós-keynesianos. O trabalho oferece interpretações para as situações não previstas pelo arcabouço cepalino. O mesmo pode-se dizer do artigo de Furtado, “Political Obstacles to Economic Growth in Brazil”, que coloca mais peso nas questões políticas e sociais como fatores limitadores do desenvolvimento. São obras que se complementam e contribuem para uma reavaliação do estruturalismo.

O que ficou de concreto no caso brasileiro foi o reconhecimento pelos egressos do estruturalismo de que o País é detentor de muitas peculiaridades, refletidas na tarefa levada ao extremo por Cardoso de Mello ao elaborar a sua releitura histórica da industrialização no Brasil.

A visão particular de Mello se coaduna com as observações de Marx acerca do capitalismo do século XVIII, assimilando deste os conceitos basilares pré-capitalistas, tendo na acumulação do capital mercantil a “centelha” de “um certo capitalismo” dentro do “capitalismo”, mas que no nosso entender extrapolou ao rever a história do capitalismo no Brasil.

A queda do exclusivo metropolitano foi resultado de imposições do Reino Unido à Coroa portuguesa para que a corte brasileira pudesse se deslocar com segurança da Europa para o Brasil. O resultado foi a abertura dos portos para produtos manufaturados ingleses. Mesmo antes da abertura dos portos, a preponderância do capital inglês já era evidente no Brasil, com a

presença de inúmeros empreendimentos mercantis e de bancos, que operavam de maneira integrada ao sistema. Não se trata de desconsiderar os condicionantes internos como fatores de produção e acumulação apontados por Mello, mas de se relativizar essas proposições, posto que, se houve investimentos ingleses na construção de ferrovias e na instalação de máquinas de sacarias e de beneficiamento de café, a vinda desses recursos fazia parte da expansão do capitalismo originário, o que torna difícil a dissociação entre uma coisa e a outra.

De outra parte, o autor propõe uma nova periodização para a industrialização que permite visualizar-se o salto tecnológico necessário à passagem da economia de um estágio a outro da industrialização, consubstanciado no Plano de Metas. O autor também trata de desfazer o equívoco de interpretar-se a aceleração da industrialização brasileira como sendo o próprio processo de industrialização.

Apontar a inflação como a origem do caos instalado na economia brasileira dos anos 1960 representa uma visão reduzida da situação. Os próprios Simonsen e Campos aceitam os entraves institucionais como obstáculos importantes para que se reencontrasse o caminho para o crescimento com estabilidade. A idéia de partir-se de uma Curva de Phillips para se chegar a um modelo de crescimento, com alguma inflação, parece ser tão absurda quanto estabelecer um paralelo entre a Inglaterra de Keynes dos anos 1930 e o Brasil de 1960.

Os estudos de Marques (MARQUES, 1985) acerca da aceleração da inflação entre 1973 e 1983 no Brasil, ou seja, um período muito mais abrangente do que o período em estudo, apontam para a impossibilidade de se estimar uma curva de Phillips para a economia brasileira. Marques partiu de uma *Proxy* do produto potencial através da taxa média geométrica da produção real no intervalo entre 1945 e 1983 para então apurar o hiato do produto, diferença entre o potencial e o efetivo, a cada passagem de ano, comparando-os com a variação percentual dos preços período-a-período. O resultado foi inconclusivo, pois de onze observações apenas três associaram uma aproximação do produto efetivo com o potencial, associadas a elevações nos preços. Confirmando, portanto, que certas formalizações da economia

convencional são apenas modelos teóricos sem qualquer diálogo com a nossa realidade.

Outro aspecto a se levar em conta é que tanto Netto quanto Simonsen e Campos não atribuíram o peso adequado às questões cambiais, invertendo dessa forma o sentido de causalidade que coloca demasiada importância nas emissões como fator determinante da inflação. As emissões, conforme comprovamos anteriormente, foram em grande medida provocadas pela extinção das receitas obtidas através da conta “ágios e bonificações” que representavam a receita oriunda dos leilões cambiais.

Portanto, as emissões teriam sido mais um “sintoma” dos desequilíbrios estruturais do que a sua causa, tanto quanto a inflação.

Keynesianismo canônico.

Entre os autores convencionais, Martone apresenta uma explicação simples, porém de grande abrangência. Sua interpretação explica os efeitos das políticas restritivas do PAEG sobre a economia, o que para Tavares seria uma segunda fase da crise.

Martone também afirma que a economia se encontrava em meio ao caos inflacionário e que esse fato causava sérias perturbações no investimento, porém não atribuiu às emissões exclusivamente a culpa pela elevação dos preços. Para o autor, as formas de como os agentes se financiavam, principalmente o Estado, os gargalos institucionais e os efeitos do esgotamento da industrialização substitutiva no período que precedeu o Golpe de 1964, teriam contribuído para a rigidez dos preços para baixo e as baixas taxas de crescimento. No nosso entender, caberia uma complementação à proposta do autor, que poderia ter estendido sua análise a outros autores pós-keynesianos, conforme já salientamos.

Os possíveis determinantes da crise.

Agora que encerramos a análise sobre os diagnósticos sobre a crise, temos condições de avaliar as duas vertentes de pensamento, a estruturalista e a convencional, como ferramentas de análise da economia brasileira dos anos 1960. Não iremos respeitar a ordem de apresentação, mas a ordem de maior ocorrência nas análises.

1. Esgotamento do processo de substituição de importações,
2. Inflação estrutural,
3. Inflação de demanda,
4. Problemas de realização dinâmica intra-setoriais,
5. Desequilíbrios no Balanço de Pagamentos,
6. Falhas institucionais,
7. Caos político,
8. Desajustes entre oferta e demanda,
9. Queda dos investimentos devido à elevação da relação capital-produto,
10. Esgotamento do processo de substituição de importações e política contracionista do PAEG.

Levando-se em conta que todos os elementos acima estão presentes no conjunto dos textos analisados, e, portanto, representam as observações dos autores em estudo, verificamos que os autores oriundos da escola cepalina empregaram um maior esforço explicativo sobre a crise, resultando também em uma maior abrangência dos elementos expostos. Esse resultado não nos surpreende, pois, conforme afirmou Tavares, essa corrente de pensamento lutou contra o conformismo das teorias prontas e amplamente divulgadas pelas escolas de economia convencional.

Se o arcabouço cepalino foi superado por outras teorias, mais atualizadas e portadoras de um maior formalismo, isso não significa que os economistas devam aceitar de pronto as novas propostas, sem antes buscar agregá-las ao vasto conhecimento acumulado sobre a economia brasileira.

Síntese Geral.

Ao terminarmos nosso trabalho de reconstrução do debate sobre a crise econômica brasileira dos anos 1960, chegamos à conclusão de que:

- A) Não há uma única hipótese capaz de explicar de forma satisfatória toda a complexidade da crise. Talvez *Acumulação de Capital* de Tavares, em conjunto com as observações tecidas por Celso Furtado ao longo das cinco obras analisadas, seja a combinação mais adequada no sentido

- de cobrir a maioria dos fenômenos observados, conjugando elementos teórico-históricos para a formação do mais amplo diagnóstico da crise,
- B) Celso Furtado, ao desenvolver suas análises acerca do desenvolvimento passa a dar maior importância às questões políticas como impeditivas ao processo,
 - C) Dada a complexidade da crise, e a grande quantidade de condicionantes históricos que contribuíram para uma ocorrência de tal magnitude e, posto que grande parte das emissões monetárias sofreram influência das políticas cambiais, a inflação não pode ser apontada como um fator predominante da crise,
 - D) Colocado o item “B”, as crises no balanço de pagamentos, seja via políticas cambiais, seja devido a compromissos de curto prazo assumidos antes do mandato de Jânio Quadros e também devido ao enrijecimento da pauta, decorrente do próprio processo substitutivo de importações, teve influência direta na crise,
 - E) As propostas dos autores mais heterodoxos, incluídos aí os da escola estruturalista e Celso Martone, são mais abrangentes do sentido de oferecerem um maior poder explicativo do que as demais,
 - F) O esgotamento do processo de industrialização por substituição de importação, juntamente com as falhas institucionais, são aceitas por grande parte dos autores, mesmo entre os mais convencionais,
 - G) Conforme analisamos no Capítulo I, houve um crescimento da atividade financeira como participação do PIB durante a década de 60, o mesmo ocorrendo com a participação da administração pública, assim corroborado pela análise de Martone do terceiro Capítulo,
 - H) O período da crise vai de 1962 a 1963, a partir de 1964 há uma ruptura, com o início de um período de “estabilidade” política, cujo panorama econômico se caracteriza mais por um processo de ajustamento do plano de estabilização do Governo Castelo Branco.

Para encerrarmos, o mais importante é que o debate existiu e quem se beneficiou disso foi a sociedade brasileira. A discussão se converteu em um valioso painel do pensamento econômico que perdurou por várias décadas, constituindo-se em um valioso registro das idéias que permearam o período. Para alguns dos autores, a compreensão do desenvolvimento no Brasil tornou-

se uma missão de vida, para outros, desvendar os “mistérios” da crise tomou mais de uma década de incansáveis pesquisas, porém o mais importante é que os economistas tomaram para si a responsabilidade de registrar e organizar essas idéias. Se uma ou outra teoria se adequa mais ou possui maior poder explicativo é irrelevante frente ao fato de que o debate revela um vencedor. Celso Furtado, não apenas propôs algumas idéias revolucionárias, que resistiram ao tempo, mas logrou estimular as discussões sobre as questões econômicas nas ciências sociais e na sociedade em geral. O autor abria suas obras dedicando-as aos jovens, aos estudantes e às pessoas comuns. O pioneirismo nos estudos das economias latino americanas rendeu-lhe o reconhecimento internacional. Todavia, as idéias de Furtado nem sempre foram, de pronto, reconhecidas por seus pares, tornando-o alvo de críticas e da discriminação política. Acima de tudo, e de todos, Furtado foi um cientista. Seu único “pecado” reside na sua posição neutra frente aos acontecimentos políticos de uma época em que a máxima: “se você não é contra é a favor” dominava o ambiente. A neutralidade de Furtado custou-lhe alguns anos no exílio e uma avalanche de críticas após sua passagem pelo Ministério de João Goulart; o que poderia ter sido um obstáculo, caso o economista não tivesse por missão interpretar o Brasil. Mesmo nessa ocasião a ciência falou mais alto do que vaidade e Furtado prosseguiu, produzindo trabalhos que viraram referência na economia política brasileira e internacional.

Bibliografia

BENEVIDES, M. V., (1976), *O governo Kubitschek – Desenvolvimento Econômico e Estabilidade Política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra,

BIDERMAN, C. COZAC, L. F. L. & RÊGO, J. M., (1996), *Conversa com Economistas Brasileiros*. São Paulo: Editora 34,

CAMPOS, F. A. (2003). *Estratégias de Desenvolvimento Nacional: o papel do capital estrangeiro no Brasil, entre o segundo governo Vargas e o Governo Castelo Branco, (1951-1966)*. Campinas: Unicamp, tese,

CAMPOS, R. O. ,(2001), *A Lanterna na Popa*. Rio de Janeiro: Topbooks,

CAMPOS, R. O. & SIMONSEN, M. H., (1979), *A nova economia brasileira*. Rio de Janeiro: José Olympio,

CARVALHO, F. J. C., (2005), *Uma contribuição ao debate em torno da eficácia da política monetária e algumas implicações para o caso do Brasil*, in. *Revista de Economia Política*, www.rep.org.br,

CARDOSO, F. H., (1969), *“condições sociais da industrialização: o caso de São Paulo” in Mudanças Sociais na América Latina*. São Paulo: Difusão Européia do Livro,

CARDOSO, F. H. & FALETTO E. (1970), *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar,

DOELLINGER, C.V. (org.) (1977) *Introdução In. A Controvérsia do Planejamento na Economia Brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA-INPES,

FAUSTO, B. (2006), *Perfis brasileiros - Getúlio Vargas*. São Paulo: Cia. Das Letras,

FURTADO, C., (1959), *Formação Econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura,

FURTADO, C., (1961), *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura,

FURTADO, C., (1962), *A Pré-revolução Brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura,

FURTADO, C., (1964), *A Dialética do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura,

FURTADO, C., (1965), “Political Obstacles to Economic Growth in Brazil”, In. *“International Affairs, Vol.41, No.2, April 1965*. New Haven: Yale University,

FURTADO, C. ,(1968). *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira,

GIAMBIAGI, F. & VILLELA, A., (2005). *Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro: Campus,

GREMAUD, A.P., SAES, F. A. M. & TONETO, R., (1997). *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Atlas,

GREMAUD, A. P., VASCONCELOS, M. A. S. & TONETO, R., (2005), *Economia Brasileira Contemporânea*. São Paulo: Atlas.

LAFER, C.,(2001), *Observações sobre o Plano de Metas in* MINDLIN, B. (org.), *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva,

MACEDO, R., (2001), “O Plano Trienal”, *In* MINDLIN, B. (org.), *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva,

MANTEGA, G., (1992), *A Economia Política do Brasil*. Rio de Janeiro, Petrópolis,

MARTONE, C., (2001), Análise do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), *In* *Planejamento no Brasil*, MINDLIN, B. org.. São Paulo: Perspectiva,

MESQUITA, M. M., (1992) “1961-1964: A Política Econômica sob Quadros e Goulart”. Rio de Janeiro, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, DM,

MINSKY, H., (1963), *Can it happen again?* New York: Armonk,

MELLO, J. M. C., (1984) *Capitalismo Tardio*. São Paulo: Brasiliense ,

MOLLO, M. L., (2004), “Ortodoxia e Heterodoxia Monetárias: A Questão da Neutralidade da Moeda”, *in. Revista de Economia Política*, www.rep.org.br,

NETTO, A. D. , (1964), *Alguns Aspectos da Inflação Brasileira*. São Paulo ANPES,

MOURA, A. (1959). *Capitais Estrangeiros no Brasil*. São Paulo: Brasiliense,

ORESTEIN, L. & SOCHACZEWSKI A. C., (2005), “Democracia com Desenvolvimento: 1956-1961”, *In*. ABREU, M. P. *et alii*. *A Ordem do Progresso*. Rio de Janeiro: Campus,

PAIVA-ABREU, M. *et alii*. (1990). *A Ordem do Progresso*. Rio de Janeiro: Campus,

PIRES, J. M., (1995), *A Política Social no Período Populista*. São Paulo: IPE – USP,

POMBAL, M.F.S.D., (1983), *Importações brasileira: políticas de controle e determinantes de demanda*. Rio de Janeiro: BNDE,

PREBISCH, R. (1949). *El Estudio de la América Latina*. Santiago: Cepal,

RANGEL, I. (1978). *Inflação Brasileira*. São Paulo: Editora Brasiliense,

SERRA J. (1988) “Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra” *in*. BELLUZZO, L. G. M. & COUTINHO, R., (Org.), *Desenvolvimento capitalista no Brasil, ensaios sobre a crise*, v.I. Campinas: IE, Unicamp,.

SERRA, J., (1977). *Além da Estagnação in* Da substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro. Rio de Janeiro: Zahar,

SKIDMORE, T., (1982), *De Getulio a Castelo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra,

SOARES, P. T. L., (1981), “A Crise dos Anos 1960: um estudo dos diagnósticos de Rangel, Simonsen, Singer e Tavares”. São Paulo: FEA-USP,

STUDART, R., (1993), "O Sistema Financeiro e o financiamento do crescimento: uma visão alternativa pós-keynesiana à visão convencional", in. *Revista de Economia Política*, www.rep.org.br,

TAVARES, M. C. & SERRA, J., (1977). *Além da Estagnação in Da substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar.

TAVARES, M. C., (1978), *Ciclo e Crise, tese*. Rio de Janeiro: UFRJ,

TAVARES, M. C., (1985), *Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil*. Campinas: Editora da Unicamp,

TOLEDO, C. N. , (1982), *O governo Goulart e o Golpe de 64*. São Paulo: Brasiliense,

SUZIGAN, W. (2000), *Indústria Brasileira: Origem e Desenvolvimento*. São Paulo: Hucitec,

VIEIRA, R. M., (2007), *Celso Furtado – Reforma, política e ideologia (1950-1964)*. São Paulo: Educ.

Outras fontes

HOBSBAWM, E., (2007), Espanha: "El Pais", 17/11/2007, entrevista,

FGV, www.fgv.com.br,

IBGE, Estatísticas do Século XX, www.ibge.gov.br,

IPEADATA, WWW.ipeadata.gov.br,

SUMOC, (1961). Boletim mensal da SUMOC: março e julho de 1961. Brasília: Imprensa Oficial da União.