

**Contribuições de Carlos Lessa para o
estudo da política econômica no Brasil**

José Pedro Macarini

Texto para Discussão. IE/UNICAMP

n. 180, julho 2010.

ISSN 0103-9466

Contribuições de Carlos Lessa para o estudo da política econômica no Brasil

José Pedro Macarini

Resumo

Este ensaio tem o propósito de recuperar as contribuições de Carlos Lessa para a compreensão da política econômica no Brasil. Este autor examinou de forma paradigmática alguns capítulos fundamentais da política econômica brasileira – destacando-se o Plano de Metas e o II PND. Um esforço de síntese dos seus principais trabalhos nessa área, assim como as sugestões metodológicas implícitas, compõem as várias seções do texto.

Palavras-chave: Brasil – política econômica; Carlos Lessa.

Abstract

This essay aims to assess the contributions given by Carlos Lessa to the understanding of Brazilian economic policy. This distinguished economist and professor has carefully analysed some crucial chapters of the Brazilian economic policy after II World War – deserving special reference his major studies devoted to the Target Plan of Kubitscheck administration and to the II PND of Geisel administration. This essay seeks to synthesize the main aspects of Lessa's work in the field of economic policy, and also to derive some methodological lessons spread along those studies.

Key words: Brazil – Economic policy; Carlos Lessa.

JEL: E65.

Introdução

A década de 60 assinala um momento de consolidação do pensamento econômico no Brasil. No campo conservador, a trindade Gudin, Bulhões, Campos se viu reforçada pela ativa presença de nomes como Delfim Netto, Mário Simonsen, A.C. Pastore – dentre outros. No território da reflexão crítica, a atuação já então destacada de C. Furtado, a qual teria prosseguimento vindo a compor uma extensa obra objeto de grande (e merecida) atenção, desdobrou-se em diversas vertentes de análise, materializadas em importantes obras de autores como I. Rangel (um outro clássico já reconhecido e também alvo de recorrentes estudos), M.C. Tavares, C. Lessa, A.B. Castro, P. Singer, Chico de Oliveira, E. Bacha – dentre muitos (mencione-se, ainda, T. dos Santos, um dos formuladores da teoria da dependência, com uma abordagem mais inspirada na tradição da Economia Política do que na tradição sociológica). Embora já exista uma expressiva literatura compondo uma história do pensamento econômico brasileiro, com certeza, no estágio alcançado pelo ensino da economia no Brasil, a recuperação do pensamento de vários desses autores permanece um campo a ser explorado. Mesmo porque um avanço substantivo na compreensão da economia brasileira somente será possível partindo dos resultados alcançados pelos autores mais

relevantes que escreveram no passado. Em parte com esse propósito, aqui busca-se sistematizar as contribuições de Carlos Lessa, um autor que, não fora por outras razões, apresenta um especial interesse por ter se dedicado consistentemente ao estudo da política econômica, objeto frequentemente apenas incidental ou tópico nas obras de outros autores. O próprio Lessa descreveu de forma muito apropriada o “estado das artes” em meados da década de 60 (como que justificando a sua “especialização”):

En los dos últimos decenios hubo un innegable avance en la América Latina en el conocimiento de nuestros procesos históricos de desarrollo. Sin embargo, no hubo un progreso paralelo en el registro e interpretación de las macrodecisiones y acciones que dieron concreción a la evolución de las economías. La literatura latinoamericana sobre historia de la política económica es relativamente pobre (Lessa, 1967, p. 445).

Essa afirmação, no caso brasileiro, deve ser endossada sem reservas. Escolhendo a exploração desse território como “sua vocação intelectual”, há que se reconhecer que a compreensão do processo político-econômico no Brasil recebeu de Carlos Lessa “uma das mais importantes contribuições individuais” – sua influência devendo ser sobretudo “catalisadora”, jamais paralisadora do avanço da reflexão sobre o tema. (Parafraseando o próprio Lessa ao apresentar os trabalhos de M.C. Tavares que compõem o pano de fundo de sua análise da política econômica – cf. Prefácio, in Tavares, 1974.)

Algumas advertências talvez sejam de bom alvitre. Na composição deste texto recorro a extensas e seguidas citações. Ao optar por esse procedimento aceito todos os riscos implícitos, exceto um: o leitor não deverá jamais perpetrar o erro de supor que dispondo de uma “cópia” (espero que da melhor qualidade) não tenha nada a perder dispensando o original. Na verdade, a mensagem tácita deste texto nada mais é que um enfático convite àqueles interessados no tema política econômica para que busquem uma referência inspiradora na obra de Lessa. E nesse sentido, a par de uma síntese de parte de sua obra (a qual, frise-se, prossegue em curso), meu objetivo concentra-se em comunicar os resultados da minha leitura direcionada à busca de compreensão do processo político-econômico em geral – tomando como referência um período histórico circunscrito a alguns episódios estudados por Lessa. Ademais, convém alertar que este texto é deliberadamente seletivo – em particular, o trabalho de maior envergadura teórica realizado por Lessa (sua brilhante tese de doutoramento, cf. Lessa, 1998, 7) não será aqui considerado.

No decurso de duas décadas a abordagem de Lessa experimenta mudanças (em consonância com a obra de M.C. Tavares transita-se de um enfoque originalmente caudatário da tradição cepalina para um esboço de reinterpretação crítica do desenvolvimento nos marcos de um capitalismo “tardio”) e, sobretudo, um amadurecimento na análise da política econômica. Contraste-se Lessa, 1964 e 1978, atentando para a reconstituição mais abrangente do processo político-econômico

evidenciado no último trabalho, incorporando o exame do discurso das autoridades e aproximações às reações suscitadas junto a diferentes frações empresariais (ou a segmentos da sociedade); e ainda para o caráter mais refinado das considerações em torno dos limites/restrições à ação político-econômica. Por essa razão, e obedecendo a uma motivação de natureza didática – qual seja, construir o texto também com um perfil potencialmente útil aos iniciantes vocacionados para essa área de pesquisa – nem sempre seguirei estritamente a ordem cronológica da produção de Lessa. Dessa forma, na seção 1 busca-se sintetizar elementos integrantes de uma metodologia adequada à pesquisa do tema, com base em Lessa (1978, 1998), assim como outros autores relevantes. A seção 2 concentra-se na política econômica anterior a 1964, utilizando extensivamente Lessa (1964) e com um caráter mais seletivo Lessa, 1967 e Lessa/Fiori, 1983-1984. A seção 3 aborda, de forma mais concisa, a análise do II PND e de alguns desdobramentos durante a crise subsequente, com base em Lessa (1978, 1980).

1. Sobre a metodologia: como investigar a política econômica

Na história do pensamento econômico o capítulo reservado ao “conceito de política econômica” deu margem às mais variadas interpretações. Lessa descreve o que espera aquele que ousar penetrar em uma verdadeira “floresta tropical”, tal o “emaranhado conceitual” criado:

... economia reduzida à política econômica; economia e política econômica territórios lindeiros, superpostos ou países distantes com línguas diversas; ideologia e/ou ciência; política econômica como economia aplicada, como arte ou simplesmente como política; política econômica racional, científica, empírica; modelos de tipos vários; etc... (Lessa, 1998, 7, p. 17).

Como já assinalei, deixo para um futuro texto (ou para outros pesquisadores) a tentativa de penetrar na “floresta”, com base no mapa pioneiro sugerido por Lessa. Aqui vou me referir a um conjunto de indicações extraídas de um estudo de caso (o II PND), que compõem um esboço de roteiro orientador da análise (nos planos da investigação e da comunicação). Tendo em vista que a experiência concreta em questão envolveu a formulação de uma “Estratégia de Desenvolvimento” como o seu núcleo central, a investigação volta-se inicialmente para uma tríplice tarefa, a saber:

“organizar a descrição das principais diretivas e respectivas inter-articulações”; “recuperar os elementos em que ... se fundou a avaliação de viabilidade da proposta por parte de seus formuladores”; “identificação das medidas segundo a diretiva inspiradora e... tentativa de exame de sua consistência com a estrutura e o movimento de nossa economia.” (Lessa, 1998, p. 11).

As três tarefas assumidas implicam dificuldades. Mesmo a primeira delas, há que se reconhecer, exige um esforço considerável, requerendo cuidado para não

tropeçar já nessa etapa. Nem sempre a orientação geral imprimida à política econômica vem comunicada de forma explícita em um documento de síntese (e quando isso ocorre, não necessariamente aquilo que é visível, explícito, esgota o sentido da política econômica); e, para aumentar o cipoal de dificuldades, não é incomum registrar-se a produção de documentos programáticos cuja real importância para o curso imprimido à política econômica é, no mínimo, discutível quando não totalmente secundária. Assim, a tarefa de recuperar o que foi proposto e por que (v.g. , o “discurso oficial”), envolve necessariamente o recurso (em dosagem variada, *ad hoc*, definida caso a caso) a materiais diversos (e esparsos) cobrindo documentos de governo, manifestações de autoridades publicados após saírem de cena, entrevistas realizadas diretamente pelo pesquisador. Creio que algumas considerações a respeito dessa metodologia são pertinentes.

Em primeiro lugar, como observou um outro mestre e pioneiro nesse campo, um trabalho realizado com essa perspectiva projeta, no nível da sua exposição, a construção de um texto carregado de “frequentes e, muitas vezes, extensas citações”, extraídas daquela diversidade de fontes – mas perseguindo, na medida do possível, acessar “os textos produzidos pelas próprias pessoas envolvidas nas situações e problemas estudados” visando aproximar-se dos “conteúdos práticos e ideológicos das situações e problemas estudados” (concretamente, o registro das “suas intenções, os seus critérios, as suas decisões”). É importante reconhecer a premissa subjacente a essa metodologia.

Há vários modos de dizer a verdade, ou procurá-la. Um deles... consiste em deixar que as pessoas envolvidas nas situações e problemas estudados utilizem as suas próprias palavras. Mesmo quando elas não estão em condições de ver claro, ou quando não podem dizer as coisas com clareza; mesmo nesses casos elas revelam dados significativos para a compreensão das situações e problemas. Em geral, no entanto, elas dizem o essencial... À medida que falam, que dizem apenas o que querem, que tomam decisões e agem, revelam também as relações e as estruturas mais íntimas das situações e problemas. Neste ponto, as pessoas podem aparecer como personagens e a história pode adquirir os seus movimentos reais. (Ianni, 1971, 1977, p. 9-10).

Igualmente, há que se ter presente um lembrete, a título de *caveat*:

Em síntese, não se tratava de mera articulação ou montagem de textos. Tratava-se de organizar a exposição o mais rente possível dos fatos, enquanto ação e pensamento. Essa é uma maneira de buscar a verdade, e mostrá-la. (op. cit., p. 9).

Não há receita de como proceder de forma a efetivamente encontrar (ou, ao menos, acercar-se) “a verdade” em questão. A única recomendação possível consiste em prevenir contra o risco da reconstituição superficial resultante da “mera montagem”. Nesse sentido, o texto de Lessa cumpre um papel de paradigma na aplicação de tal metodologia; e talvez não seja demais acrescentar outro *caveat*: a sua

leitura deve ser feita enquanto fonte de inspiração, e não para reprodução mecânica, o que pode conduzir a resultado não menos infrutífero que o obtido pelo descaminho da “montagem”. Escrevendo quando a “poeira da história” ainda não havia assentado - e reportando-se aos tempos sombrios do Brasil sob o AI-5 - Lessa apontava a dificuldade a ser enfrentada e sugeria um procedimento, talvez de aplicabilidade geral.

Por enquanto cabe sublinhar a dificuldade de rastreio, para os alheios ao poder, da gênese das mudanças voluntarísticas em regimes autoritários. O Palácio tem muitos desvãos que albergam em conveniente obscuridade as afluências, os conflitos e as composições de interesses. A reserva dos conciliábulos mantém em código de difícil decifração os resultados das negociações. Uma historiografia rigorosa de regimes autoritários depende do assentar da poeira da história, quando as memórias inconfidentes de cortesãos envelhecidos desvelem as manobras e contra-manobras palacianas que precedem e preparam a decisão do Príncipe. Aos alheios ao poder cabe o ler nas entrelinhas, colecionar vazamentos e consultar a lógica dos movimentos da Economia para tentar a reconstituição. (p. 90-91).

Cabe acrescentar que, embora sob um regime democrático e, mais ainda se o observador situa-se a distância considerável, os recursos à sua disposição sejam incomparavelmente maiores, em tese facilitando o trabalho de reconstituição, esta ainda assim sempre envolverá riscos, mantendo-se pois a recomendação de “ler nas entrelinhas... consultar a lógica dos movimentos da Economia”. Uma evidência das mais interessantes a esse respeito é dada pela controvérsia em torno da política econômica do segundo governo Vargas (ver especialmente Lessa e Fiori, 1983 e 1984; Draibe, 1985; Vianna, 1987; Bastos, 2005 e 2009). Os exemplos podem ser facilmente multiplicados: por exemplo, o “projeto” do governo Goulart e as condições singulares que cercaram a tentativa fracassada de execução do Plano Trienal (Daland, 1969 oferece elementos muito úteis sobre esse episódio).

Em segundo lugar, o recurso a essa metodologia supõe o reconhecimento, ainda que tácito ou mesmo numa forma difusa e não elaborada, do caráter peculiarmente complexo do objeto em questão. Com efeito, a política econômica remete a uma variedade de dimensões. Ela é politicamente determinada: num sentido mais profundo de refletir/atender sempre de forma diferenciada os interesses diversos das classes e frações de classes presentes na sociedade (dada a distribuição assimétrica do poder econômico e político); num plano mais imediato, influenciada que é pela particular conjuntura política (por exemplo: ditadura “sem escrúpulos” após o AI-5, ditadura em transição no governo Geisel, em crise no governo Figueiredo, transição incerta para a democracia no governo Sarney, dinâmica político-eleitoral a partir dos anos 90). A “divisão do trabalho” no âmbito das ciências sociais leva a uma cômoda opção: deixar de lado essa faceta do processo político-econômico, como genuína “reserva de mercado” para um outro gênero de profissional especializado. (Para um excelente exemplo de investigação, embora com outra perspectiva, caracterizada por

uma atenção quase exclusiva voltada para a conjuntura política, ver Sola, 1998.) Ocorre, porém, que frequentemente tal opção tende a se confundir (mesmo que inconscientemente) com uma “visão de mundo” assentada numa dicotomia técnica (ciência) versus política. O apelo nesse sentido é tão mais forte quanto a política econômica, apesar de envolver uma ação prática de natureza instrumental, necessariamente exige um discurso para sua comunicação. Esse é o canal que torna a política econômica objeto de debate, ensejando diferentes leituras e interpretações – orientadas pelo “estado das artes” em cada momento (i.e. , como se apresenta o debate doutrinário na Academia). Por suposto, o conteúdo econômico (doutrinário) constitui uma importante dimensão da política econômica e o seu exame não deve ser negligenciado. Em alguns casos, é até mesmo justificável que o foco seja esse, sempre que se vislumbre a possibilidade de testar (ou enriquecer) alguma formulação da teoria. Entretanto, constitui um equívoco atribuir um peso dominante a essa faceta, concentrando-se no exame da política econômica a partir dessa perspectiva. A reconstituição de episódios do passado torna-se em maior ou menor medida limitada (quando não simplesmente falsa) – e, no caso do debate envolvendo o presente, a defesa (melhor ou pior) de um particular conjunto de interesses é o que se acha mascarada sob o aspecto de uma proposição essencialmente técnica (ou científica). (Um aprofundamento dessa questão remete ao fio condutor delineado por Lessa, 1998, 7; bem como a distintas perspectivas de análise como, por exemplo, Silveira, 1992.)

Lessa oferece um excelente exemplo para ilustrar o ponto. Tratando do II PND ele explora (pioneiramente) uma pista de grande potencialidade para o entendimento da política econômica do período (e negligenciada, para dizer o mínimo, por aqueles que tratam do tema como teoria econômica “aplicada”). Assim, ele sugere:

O diagnóstico explícito é, apenas, a ponta do *iceberg* de um diagnóstico cuja parte principal está implícita ou mesmo oculta por um discurso respeitoso e preocupado, por razões políticas e ideológicas, em preservar a ideia de continuidade e infalibilidade do regime autoritário. (Lessa, 1998, p. 62).

Isso o leva à tentativa de reconstituir (assumidamente em caráter preliminar) o “diagnóstico implícito”, i.e. , “a história que não foi oficialmente publicada mas que esteve presente no círculo íntimo dos donos do poder quando da formulação do II PND” (p. 63). E ao fazê-lo Lessa sugere preciosos *insights* para a compreensão das vicissitudes da política econômica do período 1964-1973.

Após um triênio de inflexível execução, amparada em “científica” convicção, doutrinariamente enraizada (recorde-se o lamento de Simonsen, 1970, acerca do apelo irresistível da “dinâmica imediatista”, manifestado na política econômica do “milagre”), o PAEG era o responsável direto pela dominância de um estado de perplexidade e oposição, abrindo o caminho para uma reorientação da política econômica. Isso se traduziu (mas não só) num diagnóstico heterodoxo da inflação

embasando a política econômica associada ao “milagre” brasileiro. *En passant*, é de discutível utilidade recorrer ao estudo acadêmico de Delfim Netto sobre a inflação brasileira (ver Delfim Netto et al., 1965) para localizar as raízes de sua prática heterodoxa em 1967-1968. As diferenças de conteúdo econômico são importantes e devem ser analisadas. Mas o decisivo é o pano de fundo político-ideológico. Negligenciá-lo embute o risco (elevado) de uma pobre reconstituição do período: fora outro aquele pano de fundo a ortodoxia “técnica” poderia ter prosseguido (pense-se na política econômica da ditadura chilena nos anos 70 ou na “armadilha dos juros altos” do Brasil pós-Plano Real). O risco, aliás, parece ser ainda maior: a visão superficial da política econômica como teoria “aplicada”, a acirrada disputa pela hegemonia doutrinária e a eclosão de ondas político-ideológicas, levam a reconstruções falsas do passado. Assim, nos idos de 1973-1974 os equívocos do PAEG e a inflexão delfiniana em 1967-1968 davam o tom da reflexão sobre a política econômica (é paradigmático Fishlow, 1974); em tempos assinalados pela penetração asfixiante do neoliberalismo aquela inflexão é obscurecida e o PAEG revalorizado (o paradigma aqui talvez seja Moura, 2007).

A recuperação do “diagnóstico implícito” sugerida por Lessa permite uma ilustração adicional. A ditadura cultivou um projeto ideológico de superação do subdesenvolvimento. Quaisquer que tenham sido suas raízes e vicissitudes – e sua articulação com interesses de frações empresariais – é um fato que o projeto Brasil Grande Potência esteve explicitamente presente na retórica do governo Médici desde o seu início, o qual, coincidindo com o vigoroso auge cíclico, parecia uma opção efetivamente viável e em pleno curso, sob o pulso firme (racional, eficiente) da política econômica. (Recorde-se, esse foi o momento de disseminação da noção de tecnocracia nas análises da economia brasileira.) O papel absolutamente central desempenhado por essa particular projeção do território político-ideológico na definição da política econômica torna-se transparente ao observar-se a sua explícita reiteração num novo governo, amparado numa nova estratégia (contraste-se a proposta industrializante do II PND com o “modelo agrícola-exportador” de Delfim Netto) e isso num contexto caracterizado pela assustadora combinação aceleração inflacionária, desequilíbrio de balanço de pagamentos (NB: em 1974, o maior do planeta!) e economia mundial no mínimo em transe. E não deixa de ser sugestivo que tal política econômica tenha sido deslanchada por um governo que tinha no comando da Fazenda um verdadeiro “cardeal” da estabilidade e co-autor do PAEG.

Sem incidir em um viés “politicista”, Lessa sempre teve presente em suas análises essa componente do processo político-econômico. E de forma explícita, num ensaio dedicado ao segundo governo Vargas:

A política econômica é apenas uma dimensão – certamente privilegiada – da luta política. Nela condensam-se e em torno a ela conflituam os principais interesses politicamente

constituídos. Por isso, sua leitura ilumina muito, ainda que não exaure, toda a riqueza de uma conjuntura política. (Lessa; Fiori, 1983, p. 3).

Em seu artigo comparando as experiências de Brasil e Chile – contendo, aliás, uma lição fundamental ao sublinhar os elementos diferenciadores: “*Previene, pues, al analista o al operador de política económica contra los riesgos de formular recomendaciones específicas, inspiradas en modelos analíticos generales, no debidamente cualificados con los datos particulares de la realidad en la cual pretende actuar.*” (Lessa, 1967, p. 445) – a componente política era incorporada à análise para buscar pistas interpretativas de algumas diferenças observadas no perfil da política econômica. O seu matiz industrializante (e, durante um tempo, também redistributivista) é muito mais acentuado e precoce no Chile, tendo em vista o quadro político com partidos “clássicos” e o surgimento, em 1939, de um governo democrático sustentado em uma coalisão de centro-esquerda. Já em meados da década de 50 verifica-se nova inflexão na condução da política econômica, dominada agora pelo objetivo da estabilidade e com intentos ocasionais de liberalismo exacerbado. Lessa esboça uma interpretação desse giro na orientação da política econômica:

Descontando el trasfondo doctrinario que las inspira, ese movimiento asociado a la estabilización parece responder al temor de la clase empresarial de que el Estado podría transformar en un *boomerang* contra sus posiciones los instrumentos de intervención creados para su servicio en la etapa anterior, estableciendo un nuevo esquema de poder. No nos olvidemos que, ya sea por la transformación estructural o por la lucha por preservar sus ingresos, las masas populares, progresivamente, a lo largo de la industrialización, adquieren individualidad y presionan por acrecentar su participación en el poder y en el ingreso. (Lessa, 1967, p. 456).

Na verdade, Lessa incorpora a influência “doutrinária” à sua análise: no Chile observou-se uma “*mayor participación de ideologías explicitadas y formalizadas*”. Com efeito:

Dada la especial organización social de este país, con la prematura presencia de grupos sociales adelantados históricamente en relación con el panorama latinoamericano, hubo desde temprano la organización de partidos nacionales de base clasista apoyados en doctrinas políticas explicitadas. Los agrupamientos obreros de la ‘ gran minería’ y sectores conexos y las clases medias burocráticas y de empleados asumieron doctrinas como elementos de cohesión y organización de su participación en la economía y en el juego político. Los grupos tradicionales de propietarios de tierra y el naciente empresariado adoptaron igualmente un revestimiento doctrinario de trasfondo liberal para señalar su participación. No teniendo tranquilidad en su dominio – no siendo hegemónicos – verán en el Estado, siempre, una posible fuente de minimización de su poder. De allí que hay un fuerte trasfondo doctrinario en la evolución de la política económica de Chile. (p. 474-475).

A evolução histórica do Brasil engendrou um quadro diferente. As relações das frações burguesas (primeiro, os exportadores, depois o empresariado industrial) com o Estado tendeu a ajustar-se a “uma pragmática utilización del sector público”. Daí se

segue que a política econômica desfrutou de um raio de manobra bastante amplo, particularmente no terreno instrumental – manifestando-se na predominância de uma postura “pragmática” (não doutrinária). Lessa observa:

Además, en el Brasil, el empresariado no se comportó como clase al nivel político; apareció y actuó en la política económica desde la etapa exportadora solamente como grupo de presión... Sucesivos grupos industriales colocaron sus reivindicaciones al nivel del Estado y su atendimiento mediante nuevas prácticas, instrumentos, fondos vinculados, agencias, etc., sin la preconcepción de una visión global del sector público, lo que condujo a la constitución de un Estado sin cohesión interna y de baja operatividad. A pesar de haber forjado esta situación una protesta generalizada contra la ‘ineficacia’ del Estado y la tendencia de imputarle la culpa por todas las aflicciones nacionales, no se observa en la experiencia brasileña el omnipresente ‘anti-estatismo’ del sector empresarial en la vida chilena. (p. 475).

O pacto de poder está em mutação desde a crise de 30 e, durante a década de 50, consolida a dominância (ou, no mínimo, uma maior gravitação) do empresariado industrial. O perfil da política econômica no Brasil é “desenvolvimentista”, não obstante a perene presença da inflação – e cresce expressivamente a presença do Estado. Em contraste com o observado no Chile,

... la tranquilidad relativa al dominio político que favoreció al empresariado del Brasil en la primera aproximación a la política de desarrollo industrial en los años cincuenta, lo hizo prescindir de formalizaciones ideológicas y de inhibiciones en lo tocante al papel del Estado. Ausentes del escenario político agrupamientos obreros autónomos, con individualización política propia, el único grupo con que podría entrar en conflicto – las clases exportadoras – se neutraliza a causa de una coyuntura externa muy favorable, señalada por la extraordinaria mejoría de los precios del café de los años 1949-54. (p. 481).

Hay una disonancia en el comportamiento del empresario chileno respecto del brasileño que en cierto sentido y grado explica muchas vacilaciones de la política oficial de fomento. Los empresarios chilenos tienen conciencia del papel del Estado como instrumento para su consolidación, pero no siendo hegemónicos en el esquema sociopolítico y conscientes de su vulnerabilidad, sobre todo vis à vis del peso del grupo obrero organizado miran al poder público como un agente inseguro y hasta peligroso. Eso no solamente los lleva a apoyarse en la clase tradicional de terratenientes, sino que también condiciona una actitud liberalizante prematura que los inhibe para explotar hasta las últimas consecuencias el apoyo del Estado. La prontitud con que aceptan una política de estabilización ortodoxa está ligada a ese hecho. Para los empresarios chilenos, el ideal sería el Estado ‘mercantilista’, pero devienen ‘liberales’ en su postura defensiva. En el Brasil, en cambio, el empresariado es pragmático, sin temor a las amenazas para su hegemonía efectiva; de allí que usa el Estado ‘desarrollista’ sin inhibiciones. (p. 482).

Para não perder o foco, não será ocioso observar que, escrevendo em meados da década de 60, a análise de Lessa reflete o estado da investigação então imperante na ciência social brasileira e latino-americana, a qual exhibe um considerável refinamento nos anos subseqüentes (Lessa e Fiori, 1983, traduz de inúmeras maneiras esses desdobramentos na caracterização do Estado brasileiro). O relevante, aqui, não reside

tanto na particular análise das relações Estado-classes sociais (frações de classes) dos anos 30 aos anos 50, o que é passível de revisão a partir dos estudos realizados posteriormente, e sim a lúcida incorporação à análise da política econômica da sua inescapável faceta política.

Uma dimensão mais difusa remete para o território da ideologia (*latu sensu*). Lessa o reconhece em diferentes oportunidades, como já assinalado. Durante o Plano de Metas, a ideologia “desenvolvimentista” cumpriu um papel na gestação e no apoio da opção seguida:

Por lo demás el ‘desarrollismo’ como esquema ideológico no encontraba oposición significativa. Reflejaba la clase empresarial segura de sus posiciones y obtuvo un apoyo difuso, pero no despreciable, en la conciencia de la dimensión continental del país, en la confianza ‘mítica’ respecto de las posibilidades futuras de la nación. Como no existían grupos sociales que discutiesen la modalidad de la apropiación, el propósito de la industrialización aparecía como apoyado por un consentimiento unánime y sin obstáculos de tipo doctrinario. (p. 481).

Mas se o político e o ideológico são determinantes fundamentais da política econômica, a formulação “ideias econômicas, decisões políticas” (Sola, 1998) não é a melhor síntese. Há que se relacionar o processo político-econômico às determinações oriundas do movimento da economia – no plano “endógeno” e na sua articulação com o resto do mundo. Lessa (1964, 1967, 1998) dá várias indicações nesse sentido, assim como Lessa e Fiori (1983). Sem desenvolver aqui, remeto às considerações de Aureliano (1981), particularmente em torno à política econômica na década de 20, caracterizada como de hegemonia da burguesia cafeeira. Não obstante, mesmo nessa situação a política econômica, em certas conjunturas, desagrada à fração de classe inequivocamente dominante, subordinada que é a injunções associadas ao movimento conjuntural da economia. (Também sobre esse mesmo período ver Fritsch, 1980, para um exame da incidência de fatores associados à forma de inserção internacional na condução da política econômica.) Como ficará claro na seção 2 Lessa (1964) já trabalhava plenamente com essa perspectiva. Contudo, o refinamento da perspectiva teórica desenvolvido posteriormente levará a uma formulação mais precisa. Assim, é importante atentar para as conexões da política econômica com o movimento cíclico da acumulação de capital (as quais, de forma alguma devem ser vistas como algo mecânico, direto). Adiante, na seção 3, o tema é retomado, explicitando-se as sugestões de Lessa a respeito.

2. A política econômica durante o processo de industrialização

O ensaio de Lessa (1964), escrito na tradição do pensamento cepalino, tem como foco o processo de industrialização nas condições específicas de uma economia periférica, visto do prisma da política econômica. Já na abertura do texto Lessa adverte

que a experiência histórica objeto de sua atenção “constitui material particularmente interessante para o estudo dos problemas de implantação do sistema industrial numa economia predominantemente primária” (p. 9). Um conjunto de circunstâncias deixava evidente “o especial interesse que encerra o caso brasileiro”, com destaque para o “perfil industrial de economia madura” exibido pelo Brasil quando aquele processo parecia aproximar-se de sua culminância; os indicadores emblemáticos disso eram o coeficiente de importações da ordem de 7,5% no triênio 1959-61 e a participação nacional na oferta de equipamentos estimada pelo Plano Trienal em 67, 2% já no ano de 1958 (nota 1, p. 160; contudo, como sugerido pelo autor, é possível que essa percentagem refletisse alguma dose de superestimativa: ver n. 31, p. 161). E embora remontando à década de 30, Lessa sublinha que “o substancial desta transformação se processou no curso do último decênio” (i.e., a década de 50) – na verdade durante o Plano de Metas (1957-60), objeto central da análise. Do ângulo da política econômica a característica geral assinalada é a passagem de uma fase inicial de industrialização “não intencional” para o contexto distinto observado na década de 50, quando a industrialização “se transformou em meta social consciente e norteadora da política econômica” (p. 15). Na apreciação de Lessa essa mudança de perspectiva alcança sua plenitude no governo JK com o plano de Metas – “que constitui a mais sólida decisão consciente em prol da industrialização na história econômica do país” (p. 27).

Cabe uma observação sobre o estágio de industrialização “não intencional”. Essa caracterização aplica-se ao governo Dutra, fase em que “... não se vislumbra uma preocupação definida e consciente com o desenvolvimento industrial. As decisões foram assumidas face ao comportamento do setor exterior e, basicamente, preocupadas com a contenção dos desequilíbrios interno e externo. A industrialização nesta etapa surgiu como uma decorrência e não de um objetivo principal intencionalmente perseguido, razão pela qual podemos qualificá-la de ‘não intencional’.” (p.11). Lessa (1967) estende essa leitura para o período 1930-45, marcado por “políticas econômicas primordialmente orientadas a la defensa del sector exportador... Brasil pudo seguir adelante en el modelo ‘hacia adentro’ con relativa inconciencia del nuevo papel del Estado, que cuando fue solicitado, lo fue en marco de casi total pragmatismo.” (p. 478-479). Uma série de investigações realizadas posteriormente consolidou uma avaliação distinta no caso do Estado Novo (1937-1945), caracterizado por um projeto explícito de industrialização. (Ver, por exemplo, Almeida, 1978 e Draibe, 1985 – ambas utilizando a nova perspectiva teórica centrada na noção de industrialização “restringida”.) Lessa, reconheça-se, esteve plenamente associado a esse movimento de reinterpretação, mas não dedicou-se a trabalhos escritos sobre o tema. Um registro imperfeito da evolução de sua perspectiva durante a década de 70 é dado pela transcrição seguinte de sua “lição oral” no exercício da atividade docente:

De 1933 a 1955 há industrialização, porém essa industrialização de alguma maneira bate contra a insuficiência das bases técnicas e financeiras do próprio capitalismo industrial. Dito de outra maneira, inexistia dentro do país possibilidade de se armar um padrão de acumulação em que o DI caminha à frente. Na verdade, esses anos todos são a longa busca, o longo processo de gestação dessas condições, que vão amadurecer com o Plano de Metas... Cabe perguntar: por que esse ator, o Estado, só na segunda metade dos anos 50 é que consegue materializar um projeto que não é novo na história político-econômica brasileira, porque na verdade o pacote do Plano de Metas enquanto indicações programáticas já havia sido praticamente todo ele colocado pelo Estado Novo... com aquela imensa relação de agências que apontavam, em últimos termos, a industrialização pesada... A hipótese sugerida é: a própria industrialização restringida restringe a ação concreta do Estado; não restringe, porém ao nível do discurso político-econômico... Na verdade, o Estado que é demandado pelo padrão de acumulação restringida é um Estado que vai cumprir funções bem menos ambiciosas do que aquelas funções que o discurso programático do Estado Novo se propõe... O padrão de industrialização restringida impõe dois recortes na ação do Estado: 1) limita a sua capacidade financeira (as suas bases tributárias); 2) não permite igualmente que o Estado dispute capacidade para importar exígua. Então, o discurso do Estado Novo, que aponta para a industrialização pesada, é um discurso que para ser viabilizado necessitaria uma profunda reforma das bases financeiras e fiscais do Estado e exigiria ao mesmo tempo que as empresas estatais que viessem a se constituir tivessem possibilidade de desviar para si uma capacidade para importar restrita... Do ponto de vista da política econômica a leitura mais interessante é apreender, nesse período, como o Estado vai sendo progressivamente equipado de molde a poder suprir as bases técnicas e financeiras necessárias à autodeterminação da acumulação industrial. Uma coisa é o processo de constituição do ator, outra coisa completamente diferente é a intenção do ator. Esta pode ser sumamente industrializante, na verdade desenhar todo o processo de industrialização pesada na época do Estado Novo, e igualmente pode ser um sebastianismo de retorno ao primário-exportador com Dutra, logo no período subsequente... Apesar das intenções político-econômicas terem sido no período diametralmente opostas, por baixo disso há um processo de crescente constituição, tonificação, desse ator para desempenhar a função do Plano de Metas. Tanto é verdade que o Plano de Metas foi instrumentalizado praticamente sem a criação de nenhum novo instrumento de política econômica – as bases já vinham sendo constituídas no período anterior. (Reprodução de aula no curso de economia brasileira do programa de mestrado do DEPE/Unicamp, datada de 27/4/1977).

Retomando o fio condutor desta seção (Lessa, 1964): é verdade que a mudança de perspectiva, assinalada pela “hegemonia da política de desenvolvimento industrial” dando o norte da política econômica, verifica-se já no segundo governo Vargas – por isso mesmo Lessa distingue duas etapas (separadas por um breve interregno, 1954-55). Não obstante, cumpre reconhecer: “A segunda etapa se distingue da primeira pela maior intensidade do esforço e pela amplitude e integração dos objetivos setoriais perseguidos... Seu principal traço reside na completa mobilização em prol da industrialização e colocação em segundo plano e a seu serviço das práticas relacionadas com o processo inflacionário, desequilíbrio externo, disparidades regionais e setoriais”. (p. 12).

O estudo de Lessa contém dois vetores. Um deles é a reconstituição e análise do movimento da política econômica no período 1947-63. Isso é feito com base na seguinte diretriz: “... pretende-se assinalar as fases características da política econômica, apontando os objetivos principais perseguidos, as molduras sócio-econômicas que as inspiraram, seu desdobramento e conseqüências”. (p. 11). Com efeito, como evidenciado pelo estudo de Lessa (e pela crescente literatura subsequente), a política econômica não se ajusta a um perfil uniforme nem mesmo no âmbito de um particular período de governo, muito menos no caso de um arco temporal mais dilatado sujeito a sensíveis mudanças da conjuntura econômica e política. O enfoque de Lessa, para o período em questão, revela-se especialmente frutífero ao destacar o contraponto entre as fases de predomínio de uma perspectiva liberal-conservadora, focada no enfrentamento do desequilíbrio de balanço de pagamentos e/ou da inflação – caso do governo Dutra, do interregno Café Filho e do conturbado triênio 1961-63; em flagrante contraste, os governos Vargas e Kubitschek tipificam fases de predomínio do “desenvolvimentismo” associado àquele notável avanço da industrialização, conferindo singularidade ao caso brasileiro na ampla e diversificada periferia subdesenvolvida. Nesse sentido, Lessa identifica sucessivos (por vezes, recorrentes) “esquemas de política econômica”, entendidos como “síntese de decisões relacionadas com a problemática da economia” (p. 10).

Embora constituindo um território próprio, dotado de determinações específicas (a influência dos grupos de interesses, o grau de autonomia maior ou menor do Estado, a dinâmica política, o papel da ideologia), é evidente que tais “esquemas” refletem igualmente a dinâmica da economia. Lembre-se, a propósito, as várias tentativas de reorientar a política econômica segundo “esquemas de estabilização”, sempre que a inflação entrava em rota de aceleração. Mas isso também vale para o objeto central da análise de Lessa, os “esquemas” de política de desenvolvimento articulados durante a década de 50. Com efeito, o seu pano de fundo envolveu variados fatores; um deles, absolutamente crucial, decorre do próprio grau de desenvolvimento alcançado pela economia brasileira: “... no curso do processo de transformação estrutural... se destacaram e ganharam hegemonia as forças solidárias com o dinamismo industrial”. (p. 10). Esse ponto é mais elaborado em seu estudo comparativo das experiências do Brasil e Chile (este adiantou-se nos anos 30 e retrocedeu nos anos 50): “... *una política de desarrollo manufacturero en un cuadro más industrializado implica inequívocas ventajas y facilidades respecto a otra que se plantea desde un punto de partida de un nivel más bajo de diversificación. Desde luego, trae asociado un empuje, una garantía de continuidad, en lo tocante al énfasis en el objetivo de la industrialización y a la ausencia de vacilaciones*”. (Lessa, 1967, p. 480). Assim, no Brasil os “esquemas de estabilização” foram ensaiados e rapidamente abortados em favor de uma política “desenvolvimentista”; no Chile, desde

1955 observou-se uma reorientação da política econômica tendo por eixo o propósito da estabilização (em face de seus resultados decepcionantes, na altura de 1965-66 ela parecia caminhar para uma redefinição combinando gradualismo e transformação estrutural do setor agropecuário).

Certamente outras abordagens são possíveis. Um bom exemplo é dado pelo estudo de Leff (1977), cobrindo o mesmo período examinado por Lessa, mas concentrado “no processo de formulação da política econômica” (p. xix). Utilizando uma metodologia indutiva, apoiada extensivamente em entrevistas, esse autor adverte: “... reuni primeiro os dados sobre as decisões efetivas dos planejadores da política brasileira, decisões essas tomadas em quatro áreas da política econômica. Só como passo subsequente, tentei inferir a natureza do processo político que produziu essas decisões implícitas e explícitas”. (p. xi). Em sua investigação, assim norteada, o resultado alcançado se reveste de um perfil distinto, como ele reconhece: “Essa abordagem acarreta um prejuízo no detalhe e na complexidade do quadro. Por exemplo, tratei aos anos 1947 a 1962 como um período. Esse enfoque omite as nuances de vários subperíodos, mas nos permite focalizar os traços estruturais que provam ser a essência da história na formulação da política econômica brasileira”. (p. xix).

Vale a pena mencionar um outro aspecto em que os resultados alcançados por Leff mostram um forte contraste: o grau de influência dos interesses empresariais na formulação da política econômica (que ele postula ter sido muito reduzido). Segundo Leff:

Em um sistema político onde os grupos de interesse são poderosos, eles influenciam a tomada de decisões em problemas específicos que os afetam exercendo controle sobre os representantes eleitos e sobre o executivo... Encontrei muito pouca evidência para tal padrão de grupo de interesse ou forte participação de classe na política econômica brasileira. O quadro geral que surge desse estudo é aquele no qual o governo brasileiro teve um grau substancial de autonomia frente às pressões dos grupos de interesse ou de classe sócio-econômica na formulação da política econômica. Essa autonomia foi, em grande parte, o resultado de um sistema de política de clientela o qual enfraqueceu forças políticas ‘objetivas’ e transferiu o poder para os políticos e a burocracia. Protegidos das pressões políticas exteriores, eles foram grandemente orientados pela doutrina e pela opinião pública – principalmente os pontos de vista e a informação que circulavam entre a própria elite política. Outros traços importantes do processo de formulação política durante esse período foram a influência de uma ideologia nacionalista modernizadora, e o poder dos administradores de carreira do serviço público nos problemas econômicos, os quais se constituíram num grupo chave na formulação da política econômica. (p. xvii-xviii).

Assim formulado, o argumento é insatisfatório – e parece uma inferência enviesada, dado o tipo de resposta colhido junto a empresários e burocratas. De qualquer forma a questão não reside em rejeitar a noção de autonomia do Estado, mas

em situá-la explicitando os seus limites. O Estado Novo ilustra a ação de um Estado autônomo, não obstante os seus limites vêm à tona pós-1943, contestado por diferentes frações empresariais (ver Almeida, 1978); da mesma forma a ditadura militar após o AI-5 ilustra a ação de um Estado autônomo com o capítulo II PND, igualmente contestado por diferentes frações empresariais a partir de 1976 (ver Lessa, 1998).

Um segundo vetor que informa a análise de Lessa (1964) diz respeito à consideração do estado e evolução do conjunto de instrumentos de que se serve a política econômica bem como o perfil institucional associado à evolução da economia. Nessa área o estudo de Lessa “procede a uma descrição sumária do painel de instrumentos da política econômica e principais avanços neste terreno, bem como assinala algumas mudanças institucionais decorrentes da dinâmica econômica”. (p. 11). Aqui também a investigação contempla um esforço de sistematização descritiva (deixando espaço para trabalhos adicionais, pois limitado “a um simples esboço dos traços mais marcantes”, dado que “não foi possível realizar uma descrição meticulosa” – p. 13) e igualmente uma tentativa de análise. O documento, diz Lessa: “Procura localizar as principais motivações das alterações instrumentais, bem como os fatores responsáveis pelas formas de que se revestiram os distintos instrumentos e seus modos de operação”. (p. 13).

Sem pretender explorar o tema, vale a pena deixar registrado o cuidado de Lessa em buscar dar um sentido preciso aos termos, num campo então absolutamente virgem e que a literatura posterior tendeu a negligenciar (ao contrário das fases da política econômica, alvo de estudos detalhados que permitiram um conhecimento muito maior). Assim, Lessa adverte:

Não é fácil estabelecer distinção entre os conceitos de instrumento de política econômica e o de instituição. Contudo, assumindo para esta última sua definição sociológica... é possível estabelecer uma barreira, ainda que imprecisa, entre os dois campos. A mudança no instrumento não afetaria a estrutura social. Trata-se de modificação nos meios de que dispõe uma sociedade com uma dada estrutura no desempenho de funções socialmente determinadas. Já a mudança institucional espelharia uma alteração mais ou menos profunda na estrutura da sociedade e supõe uma transformação paralela de suas funções. (p. 14).

A respeito cabe apenas ilustrar o ponto. A criação de um Banco Central (ou a passagem de um estado subordinado a uma autoridade maior para um estatuto de independência), uma reforma tributária substantiva, mudanças profundas no sistema financeiro, correspondem a modificações no nível institucional. O ponto relevante na análise reside em esclarecer a sua relação com a dinâmica da economia: por exemplo, a crise 1962-67 esteve associada, dentre outras razões, ao caráter precário dos mecanismos de financiamento, o que colocava na ordem do dia a realização de diferentes reformas institucionais. Uma dada evolução da estrutura tributária (eventualmente a sua reforma institucional) permite uma distinta evolução dos

instrumentos da política fiscal (por exemplo, a utilização mais freqüente de incentivos tributários para variados propósitos de política econômica); a introdução e operacionalização das operações de mercado aberto (o que, com base na experiência brasileira, há que se reconhecer não é algo trivial, de rápida implementação) implica um aperfeiçoamento do instrumento da política monetária; muitos dirão, com certeza, que a introdução do regime de minidesvalorizações cambiais em 1968 representou um aperfeiçoamento do instrumento da política cambial.

O desenvolvimento da economia brasileira até o início da década de 60 exibe uma importante característica sublinhada por Lessa (e analisada com profundidade no decorrer do texto): “... às profundas transformações na estrutura do aparelho produtivo não corresponderam mudanças acentuadas no aparato institucional. Contudo, impuseram um esforço de instrumentalização cujos traços dominantes foram a heterodoxia das soluções encontradas e seu caráter marcadamente pragmático”. (p. 9).

E não obstante a dominância de uma consciente política de desenvolvimento e a evolução instrumental, a racionalidade (no seu sentido estrito) da política econômica permaneceu um estado a ser eventualmente alcançado. Lessa observa: “Provavelmente ainda se encontra muito longe o momento no qual se revestirá de perfeita coerência e integração os fins perseguidos e de adequação os meios utilizados... Muitas peças da política econômica permanecem descoladas, objetivos conflitantes são adotados simultaneamente, bem como instrumentos de política são operados na ausência de consideração de seus efeitos paralelos”. (p. 10).

Isso, aliás, continuou sendo assim nas décadas subsequentes, enquanto prosseguia a evolução no terreno institucional/instrumental em meio às vicissitudes da economia e da política econômica. Nesse sentido, o estudo pioneiro de Lessa, a par da sua contribuição substantiva para a compreensão daquele período histórico, sinaliza fecundas diretrizes componentes de um adequado roteiro de investigação do tema política econômica em geral.

2.1 Sobre as fases da política econômica: 1947-1963

2.1.1 Características centrais da política econômica durante os governos Dutra, Vargas e Café Filho

O tratamento dispensado aos governos Dutra, Vargas e Café Filho é deliberadamente sintético, revelando (implicitamente) uma tese subjacente ao estudo de Lessa – a qual somente veio a adquirir todos os seus contornos nos estudos de revisão crítica produzidos na década de 70. Trata-se da importância decisiva do Plano de Metas enquanto momento da emergência de uma estrutura capitalista consolidada, com a diferenciação dos vários setores produtores de bens de consumo e de bens de produção. Por outro lado, o espaço igualmente amplo dedicado ao triênio 1961-63

(correspondendo a uma conjuntura em pleno curso, com resultados em aberto) desvela a postura do economista/intelectual intervindo no debate contemporâneo – ainda que sujeito a restrições, dado o caráter daquele estudo (um documento da CEPAL). Aqui também aparecem em germe ideias que seriam exploradas mais a fundo na década de 70: a crise de um padrão de desenvolvimento, a sua reorientação, a necessidade de mudança nos esquemas de financiamento da economia.¹

Em contraste com o que se observará na década de 50, durante o governo Dutra verificou-se quando muito “a continuação da industrialização não intencional”. Lessa explicita onde deve residir o foco da análise da política econômica relativa a esse período:

... nestes anos residiu no instrumento cambial a principal, senão única, ferramenta da política econômica manipulada com certa objetividade, razão pela qual a política econômica do período praticamente se reduz às práticas cambiais. Os demais instrumentos de política seguiram desempenhado rotineiramente as funções que tradicionalmente lhes eram imputadas sem que se vislumbre em seu manejo o desejo de mudança intencional de qualquer comportamento econômico. (p. 15-16).

A respeito, vale lembrar que a política econômica do período atravessou claramente duas fases: inicialmente, “num clima de euforia cambial, adotou-se uma política liberal de importações, fixando-se a taxa de câmbio a nível de paridade equivalente ao anterior a 1930” (p. 16); a conseqüente acentuada redução das reservas internacionais e o surgimento de vultosos déficits em transações correntes obrigou já em meados de 1947 a uma drástica revisão com a introdução de “rígidos controles administrativos nas importações” (p. 17). Sem proceder a um exame detalhado, Lessa demonstrava ter uma percepção correta acerca desse período, como se depreende da breve menção que faz em seu artigo sobre Brasil e Chile: “*Al final de la segunda guerra, durante poco más de un año, las autoridades monetárias apoyadas en las divisas acumuladas durante ella, adoptaron – en la ilusión de un combate a la inflación – una política de libre importación, con tasa fuertemente subsidiada. Las empresas industriales aprovecharon la oportunidad para sustituir el equipo desgastado*”. (Lessa, 1967, p. 480). (Para análises detalhadas, e a consideração de alguns pontos polêmicos, ver especialmente Dib, 1985; Vianna, 1987; Bastos, 2003.)

Retornando ao tema duas décadas após ter escrito seu primeiro estudo Lessa observou a respeito “das peripécias da administração Dutra”:

(1) A análise de Lessa tinha um complemento indispensável no estudo praticamente simultâneo de M.C. Tavares sobre o “auge e declínio do processo de substituição de importações” no Brasil. A revisão crítica corresponde a Tavares (1974/1998 e 1978/1998), constituindo um explícito complemento do estudo de Lessa sobre o II PND. Isso se reflete na opção deliberada de não tratar certas questões (ou fazê-lo de forma muito sucinta). Ver a entrevista de Lessa em *Formação Econômica* (n. 8, dez. 2001).

A esperança que o pós-guerra conduzisse a uma ‘normalização’ da divisão internacional do trabalho possibilitando ao Brasil recuperar seu tradicional modo de expansão agro-exportador mediante sua inserção no comércio internacional conforma um sonho sebastiânico e restaurador que anima os primeiros anos da administração Dutra. A história do desencanto é por demais conhecida. Animado por aquela esperança, lastreado nas reservas cambiais acumuladas durante o conflito e preocupado em reduzir pressões inflacionárias mediante a ampliação da oferta de bens, optou o governo Dutra em 1946 por uma política liberal de importações. Franqueados necessidades longamente reprimidas as importações brasileiras, em resposta àquela política, se elevam vertiginosamente... Apesar da expansão das exportações... o clima de euforia importadora foi de curta duração. O fantasma da escassez cambial se reinstala e a restrição da capacidade para importar se coloca como principal obsessão recorrente da política econômica para todo o período que nos interessa. (Lessa; Fiori, 1983, p. 4-5; 1984, p. 574).

O caráter acentuado da inflexão então operada é sublinhado (acrescido de uma sugestiva observação acerca do papel da CEXIM):

Em meados de 1947 foi instituído o controle administrativo de acesso a divisas – o chamado regime de licença prévia pelo qual fixava a autoridade o que, por quanto e de quem seria feita a importação. Em um movimento pendular se oscilou da opção liberalizante para o controle discricionário em detalhe dos fluxos externos da economia. A instauração do regime de licença prévia foi a resposta à dramática escassez de moeda conversível... A CEXIM do Banco do Brasil como agência administradora do regime de licença prévia se constituiu em arena privilegiada de apresentação, confronto, negociação, composição e arbitragem central de interesses concretos e particulares... Situada em um ponto nodal para a competição intercapitalista e investida de tão extensos poderes discricionais a CEXIM implicou em uma experiência de regulação estatal de profundidade e universalidade quicás até hoje não superadas na vida brasileira. Resulta irônico que tenha sido a administração Dutra a primeira oficiante deste esquema que condena ao nível da pura retórica sua intenção doutrinária de reverter a tendência a crescente intervenção direta do poder público na regulação da economia. (Lessa; Fiori, 1983, p. 5-6; 1984, p. 574-575).

À medida em que a política econômica enfrentou a situação criada com a deterioração das contas externas evitando o recurso à desvalorização cambial (e, ainda, insistindo nessa linha até 1953, atravessando incólume a transição de governo), colocase para a análise a questão das “fontes de apoio da política cambial” (Lessa, 1964). Isso é tão mais necessário quanto, apesar da prioridade conferida à estabilidade pelo governo Dutra (bem sucedida nos seus primeiros anos), a inflação não chegou a desaparecer e em seguida recrudescer, ensejando uma contínua sobrevalorização cambial, afetando obviamente os interesses exportadores.

Evidentemente a burguesia cafeeira era de longe o principal grupo de interesse em tese apto a se opor àquela orientação da política cambial. Tal não ocorreu devido a um conjunto de circunstâncias – sendo a perda relativa de influência decorrente da

centralização da política cafeeira no âmbito do governo federal desde a crise de 30 tão somente um dos fatores explicativos. Em síntese:

Assim, a sujeição do setor a uma política oficial centralmente decidida, a defesa do produto no mercado internacional e a crença na estabilidade tornavam tal política cambial inicialmente atraente ao setor cafeeiro. Quando, posteriormente, uma forte taxa de inflação se reintroduz no cenário interno, a tremenda melhoria do preço internacional do café, iniciada em 1948/49, causada pela exaustão dos estoques cafeeiros, fez com que se minimizassem as pressões do setor exportador por um reajuste na taxa de câmbio. (p. 17-18).

Note-se que a alta dos preços internacionais do café foi simplesmente extraordinária: entre 1949 e 1954 de aproximadamente 13 cents por libra peso para mais de 70 cents (ver n. 6, p. 161). Dessa forma, o setor “não cedeu renda em termos absolutos”, apenas “não se apropriou integralmente dos ganhos” possíveis, “o que atenuou suas reivindicações”.²

Quanto aos demais segmentos exportadores (algodão, cacau, etc.), há que se ter em conta que “não detinham nem detêm peso importante no processo de decisão política da economia” (p. 17). Não desfrutando de uma conjuntura internacional favorável, salvo episodicamente – por exemplo, o algodão foi beneficiado por uma alta de preços espetacular em 1951 (78%), sofrendo em 1952 uma violenta retração das vendas externas provocada pela conjuntura de crise mundial da indústria têxtil -, aí localizam-se os grupos de interesses prejudicados em maior ou menor medida pela política cambial. O seu indicador explícito foi a acentuada perda de participação na pauta de exportações de um conjunto de produtos primários: 58,4% em 1948, 26,3% em 1952 (ver n. 7, p. 161). Mas não necessariamente foram deixados à sua própria sorte: muitos foram contemplados com ajuda direta do governo na forma de um subsídio. Lessa aponta como “a operação de exportação do algodão em 1952 representou prejuízos superiores a desequilíbrios fiscais de exercícios posteriores” (p. 19), sendo este um fator indutor da mudança da política cambial em 1953, com a Instrução 70.³

Lessa não deixa de incorporar ao quadro explicativo da política econômica o fator subjetivo representado pelo “pensamento oficial” na época:

(2) Para uma análise minuciosa ver Vianna, 1987. Examinando os desdobramentos pós-Instrução 70, relativos a 1953-54, esse autor ilustra muito bem como uma política de desvalorização cambial engendra uma forte tendência à queda dos preços internacionais do café – dando substância à argumentação concisa de Lessa (“Temia-se em 1948 que a desvalorização cambial jogasse por terra o preço internacional do produto”. – p. 17).

(3) “O Banco do Brasil adquiriu em 1952 praticamente toda a safra de algodão... pagando por ela preços calculados a partir dos custos de produção, superiores, portanto, aos do mercado internacional no período da crise... Cerca de 60% do acréscimo do crédito ao comércio em 1952 devem-se a esses financiamentos”. (Vianna, 1987, n. 246, p. 149). Os estoques de algodão (e lã) foram integralmente vendidos em 1953, quando a taxa de câmbio sofreu ajustes (op. cit., n. 427, p. 162).

Outrossim, a política cambial encontrou fundamento de apoio no temor de que a liberação da taxa de câmbio ampliasse os estímulos à produção interna de café e acentuasse o processo inflacionário. Nestes termos, era pensamento oficial estar a estabilidade interna em estrita dependência da taxa de câmbio, o que tornava atraente sua sustentação. (p. 18).⁴

Os interesses beneficiados pela política cambial eram aqueles ligados às importações. Lessa argutamente destaca os ganhos auferidos pelo setor de comércio de importação (distinto do setor industrial) dado o diferencial (“o forte subsídio”) entre a compra das divisas à taxa oficial e sua internalização a um preço “de equilíbrio crescentemente superior” (facultado pelo *lag* de tempo considerável entre a obtenção da licença e o seu efetivo uso) – fator não desprezível, dado que esse era um setor “com ampla participação no processo político” (leia-se, com maior poder de pressão sobre o Estado “autônomo”).

Mas o fundamental, visto do prisma do longo processo de desenvolvimento posto em marcha a partir dos anos 30, reside em que tal esquema era plenamente funcional aos interesses vinculados à industrialização. Esta, se não chegou a ser impulsionada no governo Dutra, teve pelo menos preservado o patamar já alcançado. Com efeito:

O controle administrativo discriminado contra as importações de bens de consumo menos essenciais e a sustentação da taxa de câmbio face à alta interna de preços, conjugavam reserva de mercado às produções industriais substitutivas e subsídio à operação e equipamento das unidades industriais por demais favoráveis ao já considerável setor secundário, montado nos decênios anteriores. (p. 18).

Nesse sentido, a continuidade do processo de industrialização deu-se numa linha “predominantemente extensiva e pouco integrada” (ib *ibid*). Adicionalmente, devido à fragilidade mesma do Estado (em termos fiscal-financeiro e institucional), foi limitada a expansão da construção de capital social básico (energia-transporte) demandada pela industrialização acelerada. Os “pontos de estrangulamento” aí originados foram claramente diagnosticados (sobretudo nos estudos realizados pela Missão Abbink e, já no governo Vargas, pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos); contudo, uma iniciativa aparentemente de maior vulto nessa área, o plano SALTE (elaborado em 1948 pelo DASP, aprovado em meados de 1950 e, não obstante a intenção original de cobrir um período de 5 anos, abandonado já em 1952) deve ser visto como um episódio “pouco significativo” (n. 8, p. 160), ou mesmo “natimorto” (Lessa; Fiori, 1983, p. 18; 1984, p. 586).

(4) Quanto ao temor de ampliação excessiva da produção de café, não se pode perder de vista que isso trazia o risco de maiores gastos com o financiamento de estoques, via créditos do Banco do Brasil – conforme ilustrado pela conjuntura de 1954. Ver a respeito Vianna (1987).

Talvez seja o caso de chamar a atenção para a dificuldade com que se defronta o investigador no momento de elaborar a sua leitura (sua interpretação) de um período, sendo arriscado fazê-lo de forma ligeira a partir da observação de evidências pontuais (ou discursivas). Muito ao contrário do que uma leitura superficial poderia imaginar, a administração Dutra (que acalentou ilusões “sebastianistas” no seu início) “... pontualmente apoiou a instalação da Mannesman, Klabin e Acesita, bem como construiu Mataripe – e iniciou a construção de Cubatão sem que ninguém leia nestas iniciativas em conjunto com o apoio à Vale do Rio Doce, à CSN, à construção de Paulo Afonso e à encomenda de navios petroleiros para a Fronape, um sonho de industrialização pesada da administração Dutra. Desde 1948 cresce a participação industrial nas aplicações do Banco do Brasil, e houve tão tímida política em relação à FNM quanto a de Vargas. O fato de serem abundantes as referências discursivas do Governo Vargas quanto à necessidade de instalação de construção naval, aeronáutica, automobilística, química, equipamentos de comunicações, não correspondem no plano das políticas concretas um avanço em relação ao período anterior”. (Lessa; Fiori, 1983, p. 17; 1984, p. 585).⁵

O governo Vargas (1951-1954) se distingue por um conjunto de medidas que configuram “uma formulação inicial da política de desenvolvimento” (Lessa, 1964, p. 20) – esta, na leitura de Lessa, encontra sua plena formulação apenas no Plano de Metas, o qual, em grande medida, apoiou-se em instrumentos herdados daquelas iniciativas do governo Vargas.

Antes de proceder ao exame das medidas, Lessa busca identificar os principais fatores explicativos dessa orientação da política econômica. A realidade claramente percebida de pontos de estrangulamento, dificultando a continuidade do desenvolvimento, os quais sinalizavam um risco de vir a intensificar-se (no caso do petróleo, com a deterioração pronunciada das contas externas; no caso de energia elétrica, com a crítica conjuntura observada em 1953), engendraram pressões por melhoria nessa área, dando substância a iniciativas visando o “reaparelhamento estatal”. A conjuntura internacional, marcada pelos efeitos da guerra da Coreia – a qual suscitou a percepção de volta a uma situação de extrema restrição a importações de insumos e de bens de capital, como por ocasião da II Guerra Mundial (Bastos, 2009, reconstituindo o discurso getulista deixa isso muito bem evidenciado) –, contribuiu para o “reconhecimento da necessidade de uma diversificação industrial como condição para atenuar a vulnerabilidade externa”. Lessa observa, ainda, que uma política de desenvolvimento industrial constituía uma “sequência natural” dado o

(5) Para um aprofundamento desses pontos ver especialmente Draibe, 1985 (II.2, p. 138-179). Ianni, 1977 (III, p. 75-105) é uma referência clássica, porém com uma ênfase distinta (centrada na alternância de governos com políticas econômicas nacionalista e liberal/internacionalista). Sobre o plano SALTE ver também Daland, 1969 (caps. 2 e 3).

processo de industrialização em curso há décadas e, sobretudo, “não afetavam interesses internos ou externos de molde a criar resistências à sua adoção” (p. 21). Lembre-se que nos anos de 1951-52 verificou-se um forte crescimento das importações, inclusive bens de capital – com a taxa de investimento atingindo um recorde, somente suplantado na década de 70. Isso é destacado por Lessa, bem como por Tavares (1972, 1998). (Para um exame pormenorizado dessa conjuntura ver Vianna, 1987.)

As ações executadas pelo governo Vargas que embasam essa leitura incluem:

- medidas destinadas a sustentar uma ampliação efetiva dos gastos em transporte e energia, destacando-se a reestruturação do Plano Rodoviário Nacional (apoiado na receita do imposto sobre combustíveis e lubrificantes de origem mineral, objeto de “reforma tributária”, i.e., elevação das taxas em 1952) e a constituição do Fundo Federal de Eletrificação, com base na tributação sobre energia elétrica e 4% da receita do imposto sobre o consumo (ver n.50, p. 163-164, para uma descrição do amplo esquema de receitas vinculadas e fundos destinados à ampliação dos gastos em infraestrutura, utilizados crescentemente de 1945 a 1962);⁶

- a criação do BNDE (1952), “com o propósito declarado de apoiar a diversificação industrial”, instituição que viria desempenhar um papel fundamental durante a execução do Plano de Metas (note-se que já durante o Estado Novo um projeto nesse sentido estivera em discussão sem completar-se; e no governo Dutra um projeto de reforma bancária contemplando a transformação de carteiras do Banco do

(6) Retornando ao tema vinte anos depois, Lessa comenta o alcance do Plano Nacional de Eletrificação lançado pelas Mensagens 134/135 de Vargas: “É um plano decenal que prevê a duplicação da capacidade instalada, a interligação dos sistemas regionais e a unificação das correntes. Para seu financiamento é pensado o Fundo Federal de Eletrificação que recolheria com aplicação vinculada ao Plano a parcela principal de imposto sobre o uso de energia elétrica. Na administração do conjunto de empresas regionais estaria uma holding, a Eletrobrás, para a alavancagem financeira do sistema. Finalmente o Plano previa a instalação da indústria de equipamento elétrico pesado e admitia que se não houvesse interesse empresarial a própria Eletrobrás instalaria subsidiária para a produção desta classe de equipamentos... Sem desmerecer a concepção e interarticulação do Plano, certamente a peça mais sofisticada e avançada de planejamento setorial até então apresentada, cabe relativizar alguns destes sinais (de um projeto de industrialização pesada). Em primeiro lugar, a proposta de um programa aonde a ‘oferta deve preceder e estimular a demanda’ não cremos conter qualquer novidade. As ferrovias de penetração do século XIX já foram projetadas com o mesmo critério, que é banal do projetamento de grandes unidades com largos períodos de gestação e indivisibilidades técnicas... Quanto a ler na proposta de implantação da indústria de equipamentos elétricos o objetivo de industrialização sob regência do capital nacional, cremos haver uma vontade de transcender o pragmático da proposta. Reside na escassez cambial o critério principal para a instalação da indústria de equipamentos elétricos... A idéia da indústria estatal de equipamentos elétricos é colocada como último recurso e pragmático procedimento se não houver resposta privada, não havendo qualquer capeamento doutrinário”. Lessa e Fiori (1983, p. 13-15; 1984, p. 582-583). Para um exame detalhado, em linha com a abordagem de Lessa, ver Almeida e Ferraz Filho, 1983. Para um estudo mais recente, e que se afasta em alguns pontos da leitura de Lessa e Fiori, ver Bastos (2007).

Brasil em bancos especializados, um deles um Banco de Investimento, igualmente não saiu do papel)⁷;

– a criação da Petrobrás (1953), fato emblemático de que à época “já se havia consolidado de forma clara uma interpretação da problemática brasileira em termos de desenvolvimento industrial” (p. 22); a efetivação dos seus programas de investimento, sobretudo na atividade de refino, induzindo investimentos paralelos na área de bens de capital, representaria uma importante componente da industrialização “verticalmente integrada” (ou “pesada”, na releitura dos anos 70) materializada no governo seguinte; (para um exame detalhado das vicissitudes da política do petróleo e a história da Petrobrás ver Carvalho, 1976);

– a reforma cambial de 1953 (Instrução 70), resposta a uma conjuntura de crise de balanço de pagamentos, traduziu-se num esquema mantido até 1961 (embora sujeito a modificações) dotado de inequívoca funcionalidade no âmbito de um orientação “conscientemente” desenvolvimentista: a sistemática adotada de bonificações (valores acrescidos à taxa de câmbio oficial), se não ensejou a dinamização das exportações pelo menos logrou corrigir as deficiências mais sérias da política anterior; as taxas múltiplas de câmbio foram manejadas de forma a preservar a reserva de mercado para a produção industrial já internalizada e ao mesmo tempo subsidiar a necessária importação de bens de capital e insumos associada à continuidade e intensificação do desenvolvimento; e, não menos importante, graças ao resultante “saldo de ágios”, o qual nos anos seguintes tenderia a ser positivo (i.e., equivalendo a uma receita extra-

(7) Em seu estudo posterior Lessa enfatiza que o BNDE foi inicialmente uma iniciativa essencialmente voltada ao objetivo de atender às demandas de desbloqueio dos pontos de estrangulamento em infra-estrutura. Assim: “Os anos varguistas do BNDE não são marcados por nenhuma explicitação de programação industrial”. Lessa e Fiori (1983, p. 17; 1984, p. 585). Na verdade, Lessa já fazia essa leitura na década de 70. Recorrendo à sua “lição oral”: “De 1933 a 1955 observa-se, por baixo da retórica, uma marcha progressiva para permitir que o Estado se rearticule para o projeto de industrialização pesada... Esse reequipamento do Estado se dá nas brechas e nas próprias contradições que a acumulação industrial restringida vai estabelecendo. E acaba emergindo disso um Estado visceralmente modificado... no sentido e no papel que ele passa a ocupar dentro do padrão de acumulação... com o Plano de Metas... O Estado dialeticamente nega suas restrições através de um Estado que se vai constituindo dentro dos requerimentos do próprio padrão de industrialização restringida. É sintomático que o BNDE se constitui numa agência para o binômio transporte e energia, se bem que a sua emergência é que permitirá ao Estado no movimento subsequente se articular com a multinacional, estabelecer a divisão do pacote de investimentos da industrialização pesada, etc. Por que o binômio transporte e energia? Porque isso corresponde a uma necessidade concreta da acumulação industrial restringida, enquanto que o desenvolvimento da indústria pesada e a produção de bens de capital, etc., é inclusive visto pela burguesia industrial como hostil aos seus interesses. Ela teme que grandes projetos de indústria pesada representem recortes nas disponibilidades cambiais que a impeçam de realizar suas importações (de insumos e equipamentos), além de implicar uma possível elevação de custos...”. (Reprodução de aula no curso de economia brasileira do programa de mestrado do DEPE/Unicamp, datada de 27/4/1977).

orçamentária) num montante muito expressivo, representaria um grande reforço da capacidade financeira do Estado.⁸

Cabe referir-se a um aspecto desse período, abordado por Lessa ao revisitar o tema já na década de 80, abrindo uma controvérsia (que prossegue em curso). De início, um alerta (implícito) aos pesquisadores desse período singularmente conturbado:

Inexiste no segundo governo Vargas um plano formal e sistemático que desvele de forma inequívoca a estratégia de desenvolvimento econômico e social perseguida. A leitura de mensagens presidenciais e exposições de motivos que capeiam a sucessão de programas, projetos e alterações instrumentais e operativas do aparelho de Estado permite diversas reconstituições. (Lessa; Fiori, 1983, p. 9; 1984, p. 578).

Lessa e Fiori desenvolvem sua interpretação a partir da crítica a duas abordagens alternativas. Uma delas (Draibe, 1985) pretendeu identificar no governo Vargas os vários elementos de um projeto de industrialização pesada, embora abortado. (Para uma reafirmação dessa tese ver Bastos, 2009.) Note-se que o foco da tese de Draibe – a constituição do “aparelho econômico” do Estado requerido pela industrialização pós-1930 – opera integralmente no mesmo marco teórico de Lessa e Fiori, dado pela visão de um capitalismo “tardio” com suas etapas de industrialização “restringida” e “pesada”. Por isso mesmo a crítica de Lessa e Fiori tem muito mais o sentido de uma qualificação, buscando ressaltar o caráter limitado da política econômica de Vargas (*vis a vis* o salto qualitativo representado pelo Plano de Metas). Isso é expresso da seguinte forma:

Quais, então, as metas e o projeto que orientou as iniciativas pontuais do governo de Vargas? Qual a direção que alinhavando-as outorga-lhes definitiva coerência lógica e histórica? A da remoção das insuficiências infra-estruturais inibidoras do crescimento industrial. Não que a ideia de industrialização estivesse ausente do discurso e dos sonhos, que aliás, já vinham dos anos trinta. Porém, durante seu segundo governo, Vargas dá uma indiscutível prioridade aos programas de infra-estrutura, com uma ótica de ‘reaparelhamento’. Tratava-se de desbloquear engarrafamentos, energéticos e de transportes, muito mais do que alavancar e direcionar o processo industrializante a partir do Estado. Em nenhum lugar encontra-se a ideia ou a prática de um Estado que,

(8) “A sistemática criada com a instrução setenta logrou satisfazer uma vasta gama de interesses concretos. A indústria persistiu gozando do mecanismo de proteção e subsídio relativo mediante a distribuição dos diversos itens pelas distintas categorias de importação. Além disso, a sistemática diminuía a discricionariedade anterior pois o acesso às cambiais não mais dependia de critérios meramente administrativos. Nesta época se acumulavam críticas e denúncias à operação da Cexim pelo arbítrio, senão corrupção que cercava a emissão das licenças. As barreiras haviam sido topicamente infringidas e o novo sistema ampliava a certeza da proteção... Diversos segmentos exportadores que vinham sendo atendidos por esquemas de compra pelo Banco do Brasil recuperavam condições de acesso ao mercado internacional e o café persistia com suas conveniências em um mercado internacional recorde em matéria de preço. A contribuição para-fiscal ampliava o raio de manobra das contas do Tesouro”. (Lessa; Fiori (1983, p. 24; 1984, p. 591). Para um exame minucioso da instrução 70 e da conjuntura ver Vianna (1987). Ver também Leff (1977).

adiantando-se ao crescimento da indústria, promovesse por sua iniciativa um conjunto coordenado de investimentos destinados a puxar uma industrialização rápida e concentrada. Tratava-se de desobstruir caminhos, e na perseguição deste objetivo, o Estado deveria ocupar lacunas e abrir espaços no caso de impotência dos capitais privados, ou de envolvimento de recursos e atividades consideradas estratégicas do ponto de vista da segurança nacional. (Lessa; Fiori, 1983, p. 26-27; 1984, p. 593-594).

Um exame mais aprofundado da questão requer a consideração do argumento seguinte (fundado no estudo comparativo das industrializações do século XX):

Nossa resistência a ver no segundo Governo Vargas o autor de um pacote integrado de inversões que em conjunto promoveriam o salto à indústria pesada se fundamenta na observação do conjunto de projetos de transporte, onde é inequívoca a opção pela modalidade ferroviária, em relação à rodoviária. A opção é explicitamente defendida como aquela que geraria menor vulnerabilidade cambial, pois sua implantação e operação teria um mais baixo coeficiente importado. O cotejo da importância dos projetos ferroviários, a preocupação com o carvão, e a ênfase na siderurgia em confronto com a modéstia do programa rodoviário e os tíbios esforços no setor automobilístico – praticamente reduzidos à contratação de transferência de tecnologia italiana para a FNM e sondagens improficuas junto às montadoras internacionais sugere que os planejadores do período optavam por uma base técnica superada pelas industrializações do século vinte. Aliás, a indústria metal-mecânica não recebe nenhuma atenção especial no governo Vargas. A opção pelo tripé rodovia, combustível líquido e metal-mecânica será do Plano de Metas. Neste particular o projeto implícito de industrialização do conjunto de iniciativas varguistas seria antigo e superado. (Lessa; Fiori, 1983, p. 16; 1984, p. 584-585).

A outra questão crítica tem uma conotação absolutamente radical, implicando uma veemente rejeição das abordagens alternativas – como se depreende do próprio título do ensaio, referindo-se às “falácias do nacionalismo popular do segundo Vargas”. Ao contrário do postulado por essa corrente (que os autores remetem genericamente ao PCB e aos intelectuais do ISEB), durante o segundo governo Vargas “... o Estado deveria ocupar uma função supletiva, mais pragmática do que doutrinária, sendo absolutamente central o papel atribuído à ajuda externa e ao capital forâneo” – e nesse sentido vislumbra-se “o desenho progressivo de uma política de desenvolvimento capitalista ‘associado’ no longo prazo” (1983, p. 27; 1984, p. 594). O argumento nacionalista seria, então, apenas ideologia, não encontrando correspondência no real desenvolvimento a longo prazo (e as alternativas colocadas). Segundo Lessa e Fiori:

Nesta perspectiva, não há rupturas ou descontinuidades maiores entre o projeto de desenvolvimento de Vargas e o de J. Kubitschek. O ‘intermezzo’ udenista de Café Filho, com o rotundo fracasso do projeto de Gudin está a indicar que a rota já estava traçada. A estratégia de desenvolvimento aberto e integrador, sustentado, em grande medida, pelo Estado e pelos capitais forâneos, fez-se consensual com Vargas e bem sucedida com JK... A vitória da industrialização pesada e a euforia da 2ª metade dos

anos 50 não se deveu, pois, à derrota de um suposto projeto nacionalista e popular de desenvolvimento. O plano de Metas não foi mais nem menos ‘pró-imperialista’ do que o plano implícito no conjunto das mensagens e iniciativas de Vargas. (1983, p. 31; 1984, p. 597-598).

Uma diferença entre aqueles dois períodos, reflexo das mudanças no cenário internacional, diz respeito à aposta de Vargas no caminho da ajuda externa (dos Estados Unidos) como alternativa ao caminho mais difícil da atração de IDE. Ao frustrar-se a expectativa alimentada, um nacionalismo “reativo” teria sido a resposta ensaiada (associando-se a outras manifestações “reativas” no campo popular, como o aumento do salário mínimo em 1954).

Ora, uma vez que Vargas e seu governo tinham plena consciência da inevitável integração, e até a desejavam para lograr o desenvolvimento nacional, apostaram suas expectativas políticas, de curto prazo, numa ajuda externa de efeito imediato, a ser administrada pelo governo via BNDE. Esta expectativa foi frustrada e enterrada em 1953; o caminho dos investimentos privados era visto como longo, de difícil negociação na época, e de efeito político retardado. A frustração daquela expectativa vai gerar e substantivar algumas iniciativas de Vargas em 53-54. Nenhuma virada nacionalista; apenas, alguns poucos discursos com linguagem ‘radical’, acompanhados de uma resposta na política econômica consistentemente conservadora. (Lessa; Fiori, 1983, p. 41).

Vale dizer, o movimento real, ao contrário da representação ideológica, é melhor captado pela observação de que em 1953 expectativas fundamentais acalentadas pelo governo de Vargas se dissolvem diante da nova configuração mundial: “... percebia-se, sobretudo, a frustração do caminho até então conhecido de crescimento induzido, o da ajuda externa. O outro, o do investimento privado, era conhecido, mas nunca tivera desde os anos 20, um dinamismo que pudesse satisfazer a expectativa contida de desenvolvimento, e menos ainda as necessidades impostas pela luta política. O projeto varguista apostava nesta nova onda de expansão e queria associar-lhe o desenvolvimento brasileiro acreditando na ajuda externa que não houve”. (p. 40). Repisando o argumento: “... o projeto Vargas fundava sua viabilidade numa integração internacional via ajuda governamental e, secundariamente, nos investimentos forâneos; não porque estes fossem indesejados, mas porque sua intensidade vinha sendo reduzida *vis a vis* a velocidade imposta pelas exigências da luta política. Quando ruiu esta expectativa econômica complicaram-se, evidentemente, as expectativas políticas, diminuindo as possibilidades de sucesso da gestão Vargas. Mas, por outro lado, consolidou-se definitivamente uma Estratégia que ficou amarrada ao definir-se seu padrão básico de financiamento”. (p. 48). As “falácias do nacionalismo popular” são evidenciadas pela reação de Vargas frente à “falência de suas expectativas”: longe de voltar-se para “um nacionalismo inviável”, com sua Reforma Ministerial “ele manteve e consolidou sua política conservadora”. Assim: “No plano econômico, adotou uma solução classicamente conservadora,

consubstanciada nas diretrizes do Plano Aranha, desenhado com a aquiescência do FMI. Nenhuma solução nova foi pensada ou implementada no intento de solucionar o problema cambial e o crescente conflito no interior das classes conservadoras”. (p. 48). (Para uma releitura dessas questões, divergindo de Lessa e Fiori em alguns pontos, ver Bastos, 2005 e 2009.)

O governo Café Filho (1954-55) representa uma fase de transição no interior de uma década em que foi dominante a política (consciente) de desenvolvimento industrial. Nesse período, em face da aceleração inflacionária em curso – o IGP salta de 12,7% em 1952 para 25,9% em 1954, recuando para 12,2% em 1955, após o que voltou a saltar para 24,6% em 1956 –, a condução da política econômica (sob o comando de Gudin até maio de 1955) buscou conformar-se “a seu padrão convencional, preocupada com a estabilidade, via contenção de demanda global” (Lessa, 1964, p.24). As medidas relevantes desse autêntico interregno foram basicamente duas, ambas reveladoras do ambiente cercando a política econômica na década de 50.

A primeira delas, fundamental no período subsequente, foi a Instrução 113 da Sumoc, de janeiro de 1955, autorizando a Cacex a emitir licenças de importação de equipamentos para a indústria sob condições muito particulares. Leopoldi (2002) sintetiza o alcance dessa medida: “Esses equipamentos entrariam no país sem cobertura cambial. Isto é, sem pagamento de divisas e sem onerar o balanço de pagamentos brasileiro, já que contavam com o capital investido nas empresas. Dessa forma, um investidor estrangeiro podia trazer para o Brasil equipamentos para formar uma nova empresa ou ampliar uma já existente. A conversão do capital representado pelos equipamentos importados era feita pela taxa de câmbio livre, o que equivalia a uma quantidade maior em cruzeiros e constituía, portanto, um claro subsídio ao capital estrangeiro”. (p. 120-121). Embora no momento de sua implementação a Instrução 113 apenas refletisse a visão de mundo liberal-internacionalista de Gudin, endossada pelo governo Café Filho, o relevante é que ela se ajustava à nova ordem internacional prestes a se consolidar, sendo instrumentalizada pelo “desenvolvimentismo” do governo JK. Na leitura de Lessa, reportando-se ao Plano de Metas: “... agora, o Estado deveria ser o ator principal na função de *atrair, induzir e dirigir*, por decorrência, a articulação na nova ordem internacional. O Brasil acabou sendo o primeiro país periférico a beneficiar-se da integração nesta nova ordem internacionalizada: construiu sua indústria pesada... e realizou os objetivos do projeto Vargas por caminhos que Vargas também propiciava, mas que considerava, na época, menos ágeis: o dos investimentos privados”. (Lessa; Fiori, 1983, p. 41).

Por outro lado, visando conter a expansão excessiva (inflacionária) da moeda e do crédito, introduziu-se um depósito compulsório (marginal) de 50% sobre os depósitos a vista nos bancos comerciais privados, vigente de outubro de 1954 a maio

de 1955, quando foi suprimido.⁹ Analisando esse efêmero episódio Lessa (1964) procura identificar “os principais fatores que os inspiraram”: “o temor oriundo da reativação inflacionária”, a deterioração do setor externo (expressa na combinação “sinais de estancamento” da capacidade para importar em face de uma pauta de importações “tornada mais rígida devido às substituições processadas”) e a perspectiva de “um novo ciclo expansionista da produção interna de café” (com suas inevitáveis pressões sobre a política de sustentação de preços). Lessa observa: “Tais elementos formavam um quadro de desequilíbrios impressionantes para homens que, fundados num diagnóstico ortodoxo da dinâmica econômica brasileira, tentassem impor sua correção por baixo, contraindo a demanda global”. (p. 25).

Evidentemente aqui abre-se a possibilidade de desdobrar a análise, voltando-se para as causas da inflação brasileira naquele período, na tentativa de avaliar a correção do diagnóstico presente na gestão Gudin (bem como nas administrações anteriores de Correia e Castro, Lafer e Aranha – todas enquadradas num perfil ortodoxo). Isso remete para o debate contrapondo “monetaristas” e estruturalistas durante a década de 50. (Ver Sá Jr., s. d., para uma importante coleção de textos representativos dessa controvérsia.) Lessa faz comentários muito interessantes, porém esparsos ao longo do ensaio. Sua atenção volta-se para outra questão, de maior importância para o entendimento da política econômica durante a década de 50. Trata-se da incapacidade dos esquemas restritivos convencionais (e do incansável discurso ortodoxo acerca dos males da inflação) em alcançar efetiva sustentação, daí o seu prematuro abandono em

(9) Em debate na Confederação Nacional do Comércio, reproduzido na sua Carta Mensal (ano de 1956), O.G. Bulhões comentou: “Inaugurou-se, portanto, um processo de política monetária que, há muito, se fazia indispensável. Se depósitos bancários vão para o Banco do Brasil e o Banco do Brasil os devolve à circulação, é claro que os bancos particulares apenas perdem a oportunidade de fazer negócios e entregam essa oportunidade ao Banco do Brasil. Com a Instrução nº 108, não; ela estabelecia que as importâncias seriam recolhidas à caixa da Superintendência da Moeda e do Crédito e, lá, ficariam retidas. A percentagem elevada de 50% se impunha na época, porque havia um surto inflacionário muito grande. Pouco tempo depois, podemos dizer três ou quatro meses depois, já não havia necessidade de manter-se essa percentagem tão elevada; bastariam 30, ou talvez mesmo 25%. Todavia, o que não se deveria fazer foi o que se fez: suprimir a Instrução. E os males dessa revogação [Aparte de Gudin: (no) princípio de maio (de 1955)] puderam ser plenamente comprovados nos primeiros meses deste ano (1956)”. – cf. Expansão de crédito e emissão de papel moeda, in Sá Jr. (Org.), s. d., p. 234-235. No 2º semestre de 1955 verifica-se forte crescimento das emissões, o qual prossegue de janeiro a abril de 1956 (o triplo do observado de janeiro a abril de 1955), desdobrando-se em ampliação do crédito dos bancos privados (enquanto o Banco do Brasil restringia suas operações com o público para atender a demanda do governo). Comentário (e prognóstico) de Bulhões: “O Banco do Brasil está trabalhando muito bem. Os redescontos não estão sendo aumentados e o Ministro da Fazenda está fazendo o possível para não aumentar despesas... Todavia... todo esse sacrifício está sendo prejudicado pela expansão do crédito no setor bancário particular... Enquanto o Governo não restabelecer a 108, não combaterá a inflação. Pelo contrário, as dificuldades crescerão e elas farão pressão sobre as despesas do Governo. Este, por sua vez, terá de aumentar as solicitações ao Banco do Brasil, com aumento de redescontos e as emissões de papel-moeda afluirão, novamente, para o mercado. Aumentarão os depósitos e aumentarão os empréstimos. A inflação não terminará”. (op. cit., p. 239-240).

meio à permanência do mal inflacionário. (É muito pertinente, nesse sentido, refletir acerca do contraste entre as experiências do Brasil e do Chile naquele período: ver a propósito as sugestões de Lessa, 1967.) Lessa enfatiza, com perspicácia, a existência de um “conflito latente entre essas práticas e as forças já presentes no país” (p. 25). Com efeito:

A redução no nível de atividade econômica afetaria ramos industriais recém-instalados, acostumados com altas taxas de expansão e rentabilidade. Além disso, as empresas privadas brasileiras... tinham tremenda vulnerabilidade financeira a cortes creditícios, pois, direta ou indiretamente, quase a totalidade de suas necessidades de capital de giro provêm de fontes externas bancárias... Compreende-se assim a violência de sua resposta às tentativas de implantação de esquemas contracionistas. Duraram pouco. (p. 26)¹⁰

E nesse sentido a adoção temporária desse esquema de política econômica, ao associar-se a um medíocre desempenho da economia (após um crescimento de 7,8% em 1954 e 8,8% em 1955, o PIB cresce apenas 2,9% em 1956, a menor taxa de crescimento registrada desde 1948 – implicando um crescimento negativo do PIB per capita), teve um papel, valorizado por Lessa, na “conscientização obrigada do setor industrial”, levado sob o impacto da conjuntura a “definir seus objetivos”. A burguesia industrial vislumbra, então, a melhor defesa dos seus interesses no “desenvolvimentismo” do governo Kubitschek, apesar do ambiente inflacionário e da política econômica irresponsavelmente inflacionária.

A estabilidade passa a ser problema secundário, importa o desenvolvimento e a sustentação da atividade econômica. Nega os esquemas restricionistas. E afirma sua posição adotando o Plano de Metas. (p. 26).¹¹

Esse foi um dos “fatores de adoção do Plano de Metas”, responsável por jogar a economia brasileira “na senda da industrialização vertical” (levando o processo de substituição de importações ao seu auge, diria M. C. Tavares – ou, nos termos da

(10) “Um elevado grau de endividamento das empresas e a ausência de outras fontes de financiamento fazia com que houvesse uma imensa sensibilidade do sistema a qualquer política contracionista e de forma direta à contenção das operações do Banco do Brasil. Este cenário arma um conflito interburocrático recorrente na história político-econômica brasileira, entre o Ministério da Fazenda e o Presidente do Banco do Brasil. Enquanto o primeiro declara a receita estabilizadora e busca praticar políticas contracionistas tendo como critério de desempenho o equilíbrio fiscal e indicadores de inflação, o Banco do Brasil busca ‘atender à produção’ pois está sujeito a outros critérios de avaliação política em sua gestão. Durante a administração Dutra houve o conflito C. e Castro x G. da Silveira, do qual sai vencedor o segundo – que Presidente do Banco do Brasil se converte em sucessor de Castro. Políticas violentamente contracionistas em 1947/48 conduzem à queda de Castro, substituído por quem ‘atende à produção’. Os anos iniciais da administração Vargas assistiam ao conflito Lafer x Jaffet. Durante o período curto de Café Filho, o Presidente do Banco do Brasil C. Mariani se enquadrava nas diretivas contracionistas do Ministro Eugênio Gudin; cai em 8 meses junto com o Ministro”. (Lessa; Fiori, 1983, p. 9; 1984, p. 578).

(11) Lessa e Fiori (1983, p. 35) dirão “... o projeto de desenvolvimento assentado na indústria pesada, desenhado desde 37, mas só então [torna-se] consensual e inevitável”.

reinterpretação avançada na década de 70, deflagrando a industrialização pesada, com o que a dinâmica da economia obedeceria a um novo padrão de acumulação).

2.1.2 O Plano de Metas

Estreitamente vinculado a esse tipo de postura predominante junto às principais forças sociais, atuou no mesmo sentido a ideologia encampada no âmbito do aparelho estatal e em diversas instâncias da sociedade, exercendo por certo um efeito mobilizador de correntes de opinião que não deve ser menosprezado. Tanto mais que, convém lembrar, no momento de sua adoção “... a dimensão dos desequilíbrios parecia aconselhar prudência no tocante ao dimensionamento e alcance dos objetivos propostos à política econômica pela nova administração... Entretanto, os desequilíbrios não intimidaram a formulação de um programa que, além de propor inversões que implicavam numa vigorosa elevação dos gastos do setor público, postulavam um substancial avanço na industrialização. Esta... suscitaria, forçosamente, no curso da execução do programa, ampliadas importações de equipamentos e insumos industriais, acentuando as pressões sobre a capacidade para importar”. (p. 29). Frise-se, a opção pelo Plano de Metas implicava “não contemplar uma política de estabilização” e ainda “uma provável acentuação daqueles desequilíbrios”. E uma vez colocado em marcha, quando a reemergência desses problemas (por exemplo, o IGP salta de 7% em 1957 para 24,4% em 1958) levou à formulação do “Programa de Estabilização Monetária para o Período de Setembro de 1958 a Dezembro de 1959”, o seu rápido abandono confirmou a total falta de embasamento dos apelos contencionistas da ortodoxia.¹²

Os fatores de ordem subjetiva desempenharam um papel, mas caso a política econômica ferisse demasiados interesses provavelmente não tardaria muito para ser confrontada (conforme ilustrado pela experiência do Estado Novo, no período subsequente à entrada na guerra, assim como pelo caso do II PND do governo Geisel). Nesse sentido, Lessa identifica diversos “fatores objetivos” sustentando o Plano de Metas. Um de seus eixos, os projetos de investimento em infra-estrutura e em bens

(12) Leopoldi (2002) observa acerca desse episódio: “Contudo, sem a sustentação efetiva de Juscelino, sem a subordinação do Banco do Brasil às normas de contenção de créditos, e com os aumentos salariais do início de 1959, o plano se inviabilizou, mostrando mais uma vez as dificuldades de conciliar estabilização com crescimento econômico no país”. (p. 124). O episódio foi acompanhado de outro desdobramento, relativo às negociações em curso com o FMI (em março de 1959 uma equipe visitou o país, formulando um incômodo diagnóstico e recomendações): “Com a saída de Lucas Lopes da pasta da Fazenda, em virtude de um enfarte, Juscelino assumiu o comando das negociações com o FMI e decidiu entrar em confronto com ele, negando-se a empreender a reforma cambial recomendada. Montando uma cena dramática, que lhe valeu o apoio dos nacionalistas que o criticavam pela internacionalização causada por sua política industrial, pediu o retorno da missão brasileira que negociava com o Fundo em Washington e rompeu unilateralmente com a instituição em junho de 1959”. (op. cit., p. 125-126). Ver especialmente Sola (2000), para uma reconstituição detalhada de todo esse episódio. Para um exame em profundidade da ideologia desenvolvimentista (e o discurso de JK) ver Cardoso (1977).

intermediários, destinava-se a equacionar notórias carências de “uma industrialização desordenada com claros pontos de estrangulamento” (p. 31), assim como minorar a vulnerabilidade externa da economia, corrigindo o atraso relativo na produção de insumos. Dessa forma, “encontrava apoio entusiástico do setor industrial, dada a consciência da vulnerabilidade e do interesse de rebaixar seus custos de operação” (p. 32); e ainda agregava uma ampla frente de apoio direto, os interesses empresariais beneficiados por aqueles programas de gastos: “grandes firmas empreiteiras, fornecedoras do governo, etc., aliados incondicionais da formulação destes objetivos” (p. 32). (Ver Almeida; Ferraz Filho, 1983, para um estudo da história do ramo da engenharia pesada.)

Na mesma linha, solidarizando interesses privados, operava o tecnicamente irracional (porque inflacionário) esquema de financiamento. Vale dizer:

Inexistia conflito entre os propósitos da política e os interesses mais dinâmicos da classe empresarial. Outrossim, o esquema de financiamento expansionista, proposto implicitamente pelo Plano, não afetaria interesses desse setor, como poderia haver feito um esquema de coleta de poupanças, via tributação ou emissão de títulos de crédito público. Muito pelo contrário, o financiamento expansionista proposto abria possibilidades financeiras atraentes às empresas privadas nacionais e estrangeiras. (p. 30).

Lessa não se propõe examinar a fundo essa questão. Contudo, sugere pistas pertinentes para o seu enfrentamento. Sua avaliação de que o financiamento inflacionário constituía “a linha de menor resistência para a aceitação do Plano pelo setor privado” é convincente, sendo plausível especular que a alternativa de “uma formulação prematura de um esquema de financiamento que drenasse recursos do setor privado poderia tornar inviável” (p. 33). Pense-se, por exemplo, nos desdobramentos da política econômica nos anos finais do Estado Novo, quando foram adotadas medidas representando uma drenagem de recursos do setor privado para o Estado. Ou ainda, no longo período de acomodação requerido pela reforma financeira da ditadura militar (durante o qual o cenário foi de crise e não de expansão).

Por outro lado, a expansão suscitada pelo Plano de Metas contribuía para dissolver eventuais resistências e, de certa forma, requeria aquele esquema de financiamento. “Outrossim, o esquema de financiamento inflacionário... não desagradava, muito pelo contrário, facilitava, e por isso merecia aplauso da classe empresarial, pois lhe permitia, num vazio de instituições financeiras, acesso aos recursos requeridos para o financiamento de suas expansões”. (p. 33). Isto, por suposto, tinha uma pré-condição, a saber, que o processo inflacionário não se desdobrasse em espiral aceleracionista (como veio a ocorrer no período seguinte, inviabilizando a continuidade do esquema).

No caso do bloco de investimentos abarcando bens de capital e automobilística, o fato de não constituir uma “necessidade” objetiva não implicou no surgimento de resistências do setor privado. Seja porque refletia uma “natural aspiração nacional” seja pela óbvia “inexistência de interesses afetáveis pela concorrência”; ou ainda devido à neutralização das pressões sobre o balanço de pagamentos que acarretaria graças ao êxito na atração de IDE (o qual se fez diretamente associado à instalação desses setores). Sem desenvolver o ponto, ao assinalar o papel da “estrutura de interesses” composta pelos exportadores desses bens (particularmente equipamentos de transporte) numa situação “de impossível importação”, Lessa antecipa a influência da nova divisão internacional do trabalho que então emergia, objeto de atenção da literatura posterior. Vale destacar que o tratamento dispensado à meta automobilística privilegia o seu caráter predominante de indústria de bens de capital e secundariamente de bens de consumo durável. Isso é correto no tocante ao Plano de Metas; mas, como é sabido, a evolução subsequente se faria numa linha totalmente distinta. (Ver a respeito Guimarães, 1980.)

Lessa parece considerar o fator de maior importância o grau de diversificação industrial alcançado pelo processo no Brasil, o que o diferenciava da maioria das economias periféricas. Tal seria a condição mesma de viabilidade da opção sintetizada no Plano de Metas. “Em outras palavras, ao contrário do que ocorreu em outros países do continente, a economia brasileira dispunha de um maior raio de manobra que lhe permitiu escapar do dilema – estabilidade ou desenvolvimento – e fez possível coexistirem desenvolvimento e estabilidade”. (p. 30). (Lessa, 1967, aprofunda a reflexão, contrastando as experiências de Brasil e Chile.) O argumento é correto, mas não deve ser exagerado; é necessário reconhecer que ele é datado, refletindo o estado d’alma imperante numa época, muito marcado pelo otimismo em relação às possibilidades do Brasil. Essa mesma economia, num estágio ainda maior de diversificação, atravessará no quarto de século iniciado em 1980/81 um período melancólico de estagnação e regressão relativas – o que recomenda relativizar o papel do fator “maior raio de manobra”. (Para uma reflexão penetrante acerca dessas tendências mais recentes ver Lessa, 2000a e 2000b.)

O “desenvolvimentismo” do governo Kubitschek identificava desenvolvimento e industrialização, colocando tudo o mais em plano secundário (o setor agropecuário, a má distribuição de renda, etc.). Lessa sintetiza com felicidade: “O Plano conferia prioridade absoluta à construção dos estágios superiores da pirâmide industrial verticalmente integrada e do capital social básico de apoio a esta estrutura”. (p. 27). O exame atento das informações disponibilizadas à época (a projeção oficial da composição dos investimentos contemplados) evidenciava “a preocupação dominante com a transformação qualitativa da economia, via montagem de indústrias produtoras de insumos básicos, de importante setor produtor de bens de capital e dos serviços

públicos de apoio”. (p. 34). O relato detalhado das metas e realizações do período dispensa a necessidade de um resumo, devendo ser lido na íntegra para uma compreensão do estágio alcançado pela economia brasileira ao término do Plano de Metas.¹³

Quero apenas sublinhar um ponto. Ao comentar a prioridade conferida à instalação de um setor produtor de equipamentos (envolvendo os ramos da mecânica pesada e de material elétrico pesado) Lessa adverte, sem elaborar: “Claro que a substituição de importações de bens de capital, a par das inegáveis vantagens a longo prazo, alterou no período do Plano a dinâmica de economia”. (p. 32). A reflexão posterior procurará explorar exaustivamente esse aspecto, percebido de uma forma impressionista no início dos anos 60, voltando-se para a análise da dinâmica cíclica da acumulação de capital. (Ver, sobretudo, Tavares, 1998.). Lessa igualmente explicita uma importante característica dessa indústria: a sua dependência direta do investimento público (em energia elétrica, petróleo, etc.), fator essencial no exame daquela dinâmica, bem como para a avaliação do potencial existente para um avanço ainda maior do capitalismo no Brasil. (Lessa, 1998, desenvolve uma interessante linha de argumentação a esse respeito; Façanha e Bonelli, 1977, apresentam um exame da evolução da indústria de bens de capital no Brasil.)

Após sintetizar de forma exemplar as diretrizes fundamentais do Plano de Metas, Lessa procede à análise das características assumidas pela condução da política econômica e seu grau de adequação aos objetivos pretendidos. Vale dizer, trata-se de “apreciar como foi possível colocar a parcela ponderável de recursos reais comprometidos com a consecução dos objetivos propostos pelo Plano e captar os recursos nominais necessários a seu financiamento”. (p. 55). A resposta envolve o reconhecimento de “quatro peças básicas”.

Em primeiro lugar a política de capital estrangeiro, de cunho não apenas liberal mas incentivadora mesmo da internacionalização: isso porque, manipulando o regime de câmbio múltiplo, permitia-se câmbio de custo para a remessa de rendimentos até

(13) Para um relato posterior ver Faro e Quadros da Silva (2002). Um aspecto muito interessante é destacado por Leopoldi (2002): “Há também que ressaltar a continuidade, no período JK, de vários aspectos do segundo governo Vargas, os quais contribuíram para a viabilização do Plano de Metas. Diversamente da Argentina, onde a transição de Perón a Frondizi representou profundas mudanças na estratégia econômica, nas equipes e nos grupos políticos no poder, no Brasil as presidências Vargas e Kubitschek significaram a continuidade do bloco partidário formado pelo PSD-PTB no Congresso, e de um projeto de desenvolvimento baseado na consolidação da infra-estrutura. Permaneceu também a ênfase no desenvolvimento industrial e na viabilização dos projetos sugeridos pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, com a busca das mesmas agências financiadoras e dos técnicos e planejadores do BNDE, do Itamarati e da Sumoc. Quando JK assumiu a presidência e indicou Lucas Lopes para presidir o BNDE, este obteve junto ao Eximbank os créditos referentes aos projetos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos aprovados na era Vargas, mas não viabilizados naquela ocasião. Este é um bom exemplo da continuidade entre os dois governos”. (op. cit., p. 137).

certo limite, enquanto o registro do capital entrante era feito à taxa do mercado livre – “o que elevava substancialmente a rentabilidade em moeda estrangeira do investimento” (p. 58); esse procedimento aplicava-se também aos financiamentos externos de prazo não inferior a cinco anos; além do incentivo próprio à Instrução 113, permitindo a efetivação de IDE na forma de equipamentos sem aporte de divisas, assim como a reafirmação da antiga prática de registrar como entrada de poupança externa todas as reinversões realizadas. Essa orientação da política econômica, aliada à nova tendência que justamente a essa época emergia na economia internacional, concretizou-se em uma expressiva onda de IDE (e, numa proporção maior, de endividamento externo), condição de viabilidade do Plano de Metas. Julgando estritamente desse ângulo Lessa conclui que tal política “cumpru sua função de sustentação das importações de equipamentos, numa conjuntura em que resultaria praticamente impossível a adoção de outros esquemas” (p. 69).¹⁴ A extensão alcançada por essa peça da política econômica, em estreita concordância com as metas prioritárias (a 113 beneficiou especialmente os projetos das indústrias de material de transporte e construção naval), permite uma avaliação ainda mais enfática: “na manipulação destes arbítrios, residiu a principal arma de orientação das inversões privadas no período do Plano” (p. 59).

Outra peça chave residia no papel desempenhado pelo BNDE. Avalizando (i.e., assumindo co-responsabilidade com a liquidação futura) as operações de financiamento externo, sendo que em muitos casos isso era decisivo para o êxito da operação, o BNDE se revestia de “poderes de orientação das inversões privadas” (p. 59). Tal condição era tão mais presente à medida que era reforçada pela sua atuação ofertando créditos de longo prazo (em moeda nacional), com baixa taxa de juros e prolongado período de carência: no ambiente inflacionário da época isso representava um inequívoco subsídio ao investimento dos setores contemplados. Note-se que as operações do BNDE estavam voltadas majoritariamente para o empresariado nacional e o setor estatal; contudo, registrou-se a concessão de seu apoio nos casos da automobilística e da construção naval, ramos com presença dominante de filiais. Se no período existiu algo próximo de um planejamento econômico, o BNDE foi sem dúvida a sua instância operacional decisiva.

(14) Lessa reconhece que a opção seguida envolvia “um alto custo para a Nação”, era estimuladora do processo de concentração, em suma não era isenta de vários “prejuízos” (ibídem). Esse, contudo, não é o foco de sua análise (e certamente o caráter oficial do documento restringia a sua abordagem). Na literatura originada nas diversas correntes da esquerda político-ideológica as contradições dessa tendência à internacionalização consolidada a partir da década de 50 recebem atenção prioritária – apenas um exemplo, a argumentação em torno do “novo caráter da dependência” de Santos (1971, 1972). Para um contraste com as tendências observadas no segundo governo Vargas ver Ianni, 1977, caps. IV e V; para um exame da opção seguida pelo governo JK e reações do empresariado nacional ver Leopoldi (2002) e Leff (1977, cap. 3).

Lessa trata a atuação do BNDE, em conjunto com outros dispositivos de estímulo às inversões privadas – por exemplo, a reserva de mercado aperfeiçoada com a reforma tarifária de 1957. Visto em todas as suas repercussões, os variados incentivos criados tenderam a elevar a rentabilidade das inversões nas áreas prioritárias (subsídio ao investimento, rebaixamento do custo de produção, fixação de preços em condições de não concorrência). “Compreende-se, pois, que este quadro... tenha sido tão atraente e provocado tão ampla resposta empresarial às proposições do Plano de Metas.” (p. 72).

Uma terceira característica da política econômica diz respeito à acentuada tendência ao aumento da participação direta do setor público, dado que uma fração majoritária dos investimentos realizados sob a égide do Plano seria de responsabilidade do governo federal (caso da infra-estrutura) ou de empresas estatais (petróleo, siderurgia, etc.). Um indicador existente naqueles anos é eloquente: a participação do governo na FBKF, excluindo empresas estatais, elevou-se de 25,6% em 1953-56 para 37,1% em 1957-60 (e 47,8%, incluindo as empresas estatais federais). Essa tendência é vista como algo natural, e inevitável, nas condições de desenvolvimento num país subdesenvolvido; a rejeição tácita da visão liberal, e a identificação (concisa e penetrante) dos motivos do intervencionismo estatal, situam firmemente a obra de Lessa no campo heterodoxo.¹⁵

A quarta “peça básica” diz respeito ao financiamento inflacionário, uma característica sobressalente daquele período. Embora não tenha a pretensão de originalidade, nem mesmo a intenção de esboçar um posicionamento diante da clássica controvérsia (estruturalistas versus monetaristas), Lessa faz interessantes considerações sobre a questão da inflação. Primeiramente, vale reiterar que um exame das medidas monetárias, cambiais, fiscais, salariais e de fixação de preços, adotadas ao longo do governo Kubitschek, deixa claro a centralidade atribuída “ao objetivo maior proposto – a industrialização pesada” e, em contrapartida, “a subordinação das medidas da política de estabilidade ao atendimento dos objetivos de transformação da economia” (p. 73). Mais ainda: o Plano de Metas, em sua formulação inicial, “adotou atitude indiferente quanto ao problema inflacionário” a qual, no decorrer de sua execução, “iria ser confirmada pela posição subordinada da correção dos desequilíbrios aos superiores

(15) Ianni, autor de um estudo pioneiro sobre o tema, observa (numa linha compatível com a análise de Lessa): “Mas essa tendência não implica a constituição de um capitalismo de Estado. Como o revelam todas as manifestações do intervencionismo, este é sempre uma necessidade do sistema de mercado, resultado e condição da apropriação privada. As medidas governamentais são inevitáveis, para que as forças do mercado... possam concretizar-se da melhor forma possível, em consonância com a preservação e progresso do sistema.” (Ianni, 1989, p. 12). Outro estudioso do tema, com um papel pioneiro, é Annibal Villela: seus artigos de 1962 e 1973 são reproduzidos em Villela (2000). Para uma introdução à reflexão mais profunda em torno do tema (contemplando as contribuições de Tavares e Lessa formuladas na década de 70) ver Fiori (1995).

interesses da industrialização” (p. 73). Lessa, numa linha “estruturalista”, reconhecia uma tendência à intensificação da alta de preços na opção pelo Plano de Metas: “Forçosamente, emergiriam desajustes parciais de um esforço de transformação qualitativa em tal profundidade, não previsíveis pelo mais rigoroso esquema de planejamento, quanto mais pelos empíricos sistemas em montagem”. (p. 73-75). Ressalte-se, porém, que Lessa não utiliza o argumento mais frequentemente associado à interpretação estruturalista da inflação, qual seja, a inelasticidade da oferta agrícola. No Brasil, salvo exceções localizadas (1951-52), a oferta de alimentos cresceu de forma satisfatória (p. 24 e p. 87).¹⁶ Por outro lado, Lessa reconhecia que aquela tendência se viu agravada por determinadas ações peculiares do governo Kubitschek – especificamente “pela inclusão de investimentos de urgência e prioridade discutíveis, tais como a construção da nova capital” (p. 76). A mero título de ilustração, Lessa deixa registrado uma estimativa dos recursos envolvidos na meta de construção de Brasília: cerca de 2 a 3% do PIB.¹⁷

(16) Em outra passagem ele observa (reconhecendo que o tradicional argumento estruturalista não operou no caso brasileiro): “A produção para consumo interno, de origem agropecuária, à exceção de 1963, foi superior a 7% a.a.” (p. 127). Ver sobre essa questão o exame de Delfim Netto et al. (1965, p. 51-57). Vale registrar que em seus cursos de economia brasileira na segunda metade da década de 70 Lessa externava uma posição muito clara a respeito (em linha com a contribuição de Rangel). Assim, fazendo uma leitura cuidadosa do Plano Trienal, chamando a atenção para o retrospecto histórico contido nesse documento (e para as projeções de crescimento), Lessa se permitia concluir: “Isso é quase uma absolvição explícita do setor agrícola no que pudesse representar um freio ao processo de industrialização. Sim, porque Furtado reconhece que as taxas de crescimento do produto industrial brasileiro no período 1947-61 foi das mais altas do mundo... Se propõe como meta preservar aquela taxa de crescimento industrial... Se propõe como meta um crescimento do produto agrícola semelhante à performance tradicional... E argumenta que a diferença entre as taxas de crescimento dos dois setores não deve assustar, é algo natural e previsível, dado que a agricultura cresce a taxas menores condicionadas pela própria industrialização. Vale dizer, Furtado não está encampando a tese de um setor agrícola que entorpece e impede a mudança. Sua posição é próxima do que, hoje, me parece ser a visão consensual a respeito da agricultura no Brasil. A agricultura, no Brasil, realmente não é frenatória do desenvolvimento do capitalismo. Nunca foi. Ela pode não ser a locomotiva, mas é um vagão com rodas lubrificadas que corre atrás da locomotiva. Se a acumulação industrial se resolve, o seu movimento não é freado por características estruturais da agricultura. Isso é consensual hoje. E Furtado já na época tinha essa visão. Mas, ao mesmo tempo, ele se vê na contingência de defender uma reforma agrária... Ocorre, porém, que a sua justificativa, em termos econômicos, é muito tênue, sustentando-se apenas na associação estabelecida entre a evolução dos preços agrícolas, o processo inflacionário e seus efeitos sobre o crescimento industrial. A não ser por este circuito indireto – onde, aliás, Furtado omite a presença do oligopsônio mercantil urbano que se apropria dessa pseudo-renda agrícola – não há no discurso do Trienal uma explicação da necessidade da reforma agrária.” (Reprodução de aula, ministrada em 25/5/77, no curso de economia brasileira do Mestrado/DEPE/Unicamp).

(17) Leopoldi (2002) descreve a postura de JK, diante da meta da nova capital (ao lado da industrialização), como de “ênfase obstinada”, integrando um conjunto de “prioridades não negociáveis”. Seu significado transcende a estreita dimensão econômica: “Tanto no nível do pensamento como no das práticas de governantes e grupos sociais mais poderosos, observa-se impaciência, pressa, sofreguidão. Algumas realizações famosas dão uma idéia desse clima. A construção da cidade de Brasília pretende simbolizar o Brasil moderno, representa o coroamento de uma etapa histórica de intentos de tornar o Brasil contemporâneo do seu tempo. Uma capital nova, feita sob medida, lançada em

Na verdade a “vocalização inflacionista” do Plano de Metas tinha origem sobretudo na ausência de um esquema de financiamento alternativo, que permitisse prescindir do recurso à inflação como instrumento gerador de “poupanças forçadas” (i.e., transferências de renda dos assalariados para os capitalistas e para o governo). Mas, como Lessa adverte:

Com isto não se quer dizer que tivesse o governo consciência do que realizava com o manejo dos instrumentos monetários, fiscais, de controle de preços e de salários. Nestas matérias atuou às apalpadelas, da maneira a mais empírica. Apenas agora, olhando para trás, extraem-se aquelas duas características do comportamento dos instrumentos. (p. 77).

Assim, importa menos a questão do grau de consciência a respeito e sim a indiscutível prioridade conferida à execução das metas, implicando “adicionar, em termos absolutos, novas responsabilidades ao setor público no processo poupança-investimento” (p. 75); e isso num cenário inicial de desequilíbrio – o qual, em tese, “aconselharia prudência no dimensionamento dos objetivos”, p. 73 – que tendeu a intensificar-se no decorrer do período sem qualquer efeito redutor das ambições. (É notável o contraste com a experiência posterior do II PND, desacelerado a partir de 1976 sob a pressão dos crescentes desequilíbrios.)

Dessa forma, o tratamento dispensado à inflação, que à primeira vista pareceria irracional, incompetente (ao não atacar as suas causas, como postulou em 1964 o PAEG), ganha sentido. Dada a centralidade das metas de investimento, os instrumentos monetários, cambiais e fiscais foram acionados com o intuito de fornecer “um pragmático esquema de financiamento ao esforço de inversões, preenchendo, em grande parte, a lacuna do inexistente mercado de capitais” (p. 76). E, ao contrário dos esquemas convencionais de estabilização, sua utilização no máximo perseguiria “atenuar aquelas conseqüências mais perturbadoras do processo inflacionário, visando a manter as bases de apoio político ao Plano” (p. 76). Daí deriva a proliferação de

traços audaciosos, nas proporções do século 21 – e povoada pela mesma humanidade que se pretendeu esquecer ou exorcizar.” (Ianni, 2004, p. 31). Mas as suas implicações econômicas não devem ser obscurecidas; na avaliação de Furtado: “O modelo entrou em crise, em parte graças à construção de Brasília. Isso é que é duro dizer. Porque o governo construiu Brasília provocando uma grande distorção financeira. Porque não houve um plano para financiar Brasília. Cada ministério deixava de fazer outras coisas para fazerem Brasília. E assim, num país frágil como é este, do ponto de vista fiscal, houve um aumento das despesas do governo sem contrapartida. Não somente aumento das despesas, como abandono de muita coisa que se deixou de fazer. Os Institutos de Previdência, que tinham seus planos de construção etc., tiveram que desviar recursos para Brasília... Mas a verdade verdadeira é que ele (Juscelino) se lançou na construção de Brasília quase como um capricho. Querendo fazer ele sozinho aquilo. No governo dele tinha que terminar. Tinha que inaugurar, pelo menos... O governo, de maneira geral, perdeu eficiência... Jânio chegou e viu que não podia fazer muita coisa para consertar essa situação. Casa desarrumada, casa desmantelada... É como um barco que aderna. Um desequilíbrio profundo... Mas a verdade verdadeira é que houve um desmantelamento, uma perda de governabilidade muito grave, que até hoje não foi recuperada completamente”. (Depoimento dado a Couto, 1999, p. 199-200).

medidas (desdenhadas pela ortodoxia, pois se voltavam para os efeitos e não para as causas) que “buscavam minimizar o desgaste político decorrente da inflação” (p. 76).

A componente mais evidente aqui é a política de preços estabelecendo formas de controle com o objetivo de retardar e/ou minimizar reajustes. Os casos são diversos, os resultados em termos de represar preços variam amplamente e os efeitos colaterais negativos (desestímulo à produção, ao investimento) têm por certo embasamento na teoria econômica. Contudo, o julgamento tem de ser matizado. Assim, no caso dos produtos agrícolas de subsistência: “sublinha-se que, se por um lado os controles diretos de preços não conseguiram beneficiar a longo prazo os consumidores urbanos às expensas dos produtores rurais, nem tampouco conduziram à eliminação da alta de preços, por outro, não é menos verdadeiro que, inter-ajustes das tabelas de preços, algum benefício adveio para os consumidores. O fato de ter-se mantido inalterados, mesmo que por períodos reduzidos, os preços agrícolas, contribuiu para amortecer em alguma medida as solicitações por reajustes salariais, se bem que transferindo para a frente pressões acumuladas”. (p. 77).

Por outro lado, o sentido do recurso a esse tipo de expediente não se esgota na racionalidade econômica. Com efeito: “De qualquer forma, a crítica aos controles de preço não deve esquecer que antes que estas práticas se desmoralizem... elas conferem segurança à opinião pública de que seus interesses estão sendo considerados – que não se encontram desprotegidos face às manobras altistas –, finalidade política precípua destas medidas”. (p. 77).

Muito mais eficaz nos resultados foi o controle exercido sobre os aluguéis – “sujeitos a uma legislação defensiva dos inquilinos e mantenedora dos aluguéis já contratados, inalterados” (p. 78) – e sobre as tarifas do sistema estatal de transporte-comunicações: aí praticou-se “preços políticos” configurando um forte subsídio beneficiando amplos segmentos da população urbana (disso resultou que, no início da década de 60, cerca de 25% do déficit de caixa da União decorria do déficit operacional da Rede Ferroviária Federal S.A.).¹⁸

Através da sistemática de câmbio múltiplo, estabelecendo uma taxa cambial subsidiada e evitando o seu reajuste freqüente, logrou-se refrear a tendência de alta de preços dos derivados de petróleo, do trigo, do papel de imprensa e celulose. Alguns insumos produzidos por estatais (aço e energia elétrica) estiveram sujeitos a uma

(18) “Grande parte do déficit ferroviário... diz respeito à desatualização das tarifas... As tarifas são particularmente desatualizadas em dois setores: no de transporte suburbano de passageiros e no de gêneros de primeira necessidade. No transporte de passageiros de subúrbios, vamos encontrar uma das maiores fontes dos déficits, não somente porque as tarifas não cobrem o custo, mas porque esse tipo de transporte cria dificuldades técnicas, impedindo que a velocidade comercial dos trens aumente. Com baixa velocidade comercial, os trens de carga perdem cada vez mais terreno aos seus competidores diretos, aumentando assim, o nível do seu déficit”. (Delfim Netto et al., 1965, p. 107).

política de contenção de preços “beneficiando o parque industrial consumidor, muito embora criando problemas ampliados para o financiamento das empresas desses setores” (p. 78). O manejo da política cambial, mantendo sem reajuste por períodos extensos as bonificações pagas aos exportadores (desestimulando as exportações), também se inseria nesse amplo conjunto de expedientes contemporizadores. “Assim procedeu para evitar a imediata elevação interna de preços e restrições a curto prazo no consumo destes produtos”. (p. 78)¹⁹

Não obstante tais práticas deixassem um legado incômodo de crescentes desequilíbrios, que tornaria no mínimo mais difícil a “execução da própria política de longo prazo” (p. 79), não se deve perder de vista a sua funcionalidade ao viabilizar a política de contenção salarial responsável pela captação de poupanças forçadas, parte integrante do esquema de financiamento interno do Plano de Metas. Lessa esclarece:

Porém, é bastante válida a suposição de que sem aquela caótica e paradoxal política de preços, dificilmente teria o poder público logrado manter, por tão longos períodos, as escalas salariais, antecipando para o período do Plano altas de custos perturbadoras dos programas em curso. Evidente que o fator maior para o êxito desta política foi a presença da oferta flexível de mão-de-obra sem elevado grau de organização sindical, porém, aquela política de preços explica parte do comportamento salarial, de indiscutível relevância na obtenção das altas taxas de investimento e na contenção, relativamente bem sucedida, da exponencial inflacionária. (p. 79).²⁰

Note-se que essa política salarial também aplicava-se ao funcionalismo público, de forma que “obteve o governo poupanças reais desta origem” (p.80); é claro que, nos anos de reajustes salariais, verificava-se uma pressão adicional sobre o desequilíbrio orçamentário. Este tendeu a crescer em função da inequívoca tendência

(19) Delfim Netto reconhece esse efeito de uma tentativa de fomentar exportações via desvalorização cambial: “Uma vez que os incentivos sejam dados a produtos com oferta e demanda inelásticas, a quantidade exportada pode não aumentar, crescendo apenas os preços internos que se equiparam aos externos, medidos em moeda nacional. É o exemplo da carne, no caso brasileiro, onde os preços internos subiram até igualar os preços que seriam alcançados na venda do produto no exterior, sem que aumentassem suficientemente as exportações. Assim, a tentativa de se elevar as exportações pode acarretar uma inflação ‘gratuita’, sem melhorar a situação do balanço de pagamentos, alterando-se, apenas, a distribuição de rendas”. Delfim Netto et al. (1965, p. 86). O argumento não se aplica à indústria, numa situação de generalizada capacidade ociosa. “A campanha ‘exportar é a solução’ pode surtir efeito, desde que os setores incentivados sejam os que possuam capacidade ociosa ou possibilidade de aumentar rapidamente a oferta. Entretanto, poderá resultar simplesmente em aumentos de preços, adicionando novas pressões inflacionárias, caso os incentivos forem dirigidos aos setores de oferta pouco elástica a curto prazo”. (p. 86).

(20) “... o salário real médio na indústria aumentou de 31% entre 1949 e 1959, enquanto no mesmo período o produto real da indústria se elevou de 138,5 por cento. Como, neste decênio, o emprego na indústria... aumentou de apenas 18,5%, isto significa que houve um aumento de 102% na produtividade do trabalho, dos quais mais de 2/3 foram apropriados pelo capital”. Singer (1989, p. 52). No período 1955-62, para um crescimento dos salários de 12,3% (1,7% a.a.) a produtividade cresceu 72,8% (8,2% a.a.); e no caso das indústrias de bens de consumo duráveis e de bens de capital a diferença foi substancialmente maior: 11,5% e 121,4% (produtividade) (Singer, 1989, p. 104-105, p. 5).

ao aumento da participação do dispêndio do governo no produto nacional: para isso contribuiu, além do vulto das despesas de capital correspondentes à realização das metas (“tendo sido preservadas, sem vacilações, as dotações”, p. 80), a manutenção das “tradicionais inversões... pacificadoras das reivindicações políticas de outros setores e regiões não dinamizadas” e o crescimento mais que proporcional do item subsídios na estrutura de gastos. Note-se que a receita também cresceu, ainda que num ritmo menor. Segundo Lessa “não se pode responsabilizar a estrutura tributária federal pela aparição de déficits no período” (p. 80), dado que ela “foi flexível à alta de preços e modificação da composição do produto” (p. 81). A política econômica, nesse quesito, atuou “de forma eficiente”:

Ao longo do período, transformaram-se em *ad valorem* as tabelas específicas remanescentes ou se promoveu seu freqüente reajuste. Os prazos de recolhimento dos tributos foram antecipados. Ampliou-se, em certa medida, a base tributária e as alíquotas impositivas. Em consequência, a carga fiscal acresceu-se ao longo dos anos 50. (p. 81).

Situação oposta observou-se na área afeta às empresas estatais, especialmente no setor transportes (ferroviário e de navegação), onde teve vigência a prática de “preços políticos”, o que somado ao maior poder de pressão dos seus trabalhadores (“que além de ocuparem um setor estratégico detêm longa experiência em organização sindical”, p. 80), acarretou vultoso déficit (“aproximadamente 50% do déficit federal”, p. 81), coberto por transferências da União (em grande financiado por recursos em aberto, não previstos no orçamento). Mas, de qualquer forma, a opção industrializante do governo Kubitschek implicava incorrer em desequilíbrio fiscal. “Apesar de satisfatória a captação fiscal, e mesmo admitindo-se uma fixação mais realista das tarifas de transportes, a ampliação do dispêndio governamental teria feito aparecer déficits na execução orçamentária”. (p. 81).²¹

(21) Ver Defim Netto et al. (1965, caps. 7, 8 e 9) para um exame pormenorizado do comportamento da execução orçamentária, do dispêndio, da receita e do déficit do setor público. Examinando os gastos do governo federal em consumo e investimento os autores constataam: “No período de 1947/61, encontrou-se uma elasticidade constante de 1,54 dos Gastos de União com relação ao Produto Interno Bruto, o que denota uma crescente participação do Governo na Produção Nacional... Para cada um por cento de aumento no Produto Nacional, o Governo passou a aumentar os seus gastos em 1,54% e com isso elevou de 13,5% em 1947 para 19,9% em 1960 a sua participação no PIB”. (p. 88). Frise-se, porém, que, com anterioridade ao Plano de Metas, esse indicador atingira 17,0% em 1955 (mesmo percentual de 1949) e 18,9% em 1956. As elasticidades dos gastos em consumo e investimento foram respectivamente 1,36 e 1,70. Em contrapartida obteve-se para a receita da União uma elasticidade-PIB de 1,13 no período 1947-63 (sendo de 0,79 para o Imposto de Renda e de 1,38 para o Imposto de Consumo: “Decorre desses resultados que, à medida que aumentar o PIB, os impostos indiretos terão a sua participação aumentada e os diretos, reduzida, movimento em sentido inverso do que se deveria esperar diante de uma estrutura tributária mais próxima dos padrões internacionais”. (p. 133). Os distintos ritmos de crescimento da despesa e da receita da União determinam “um aumento persistente do déficit governamental” (p. 133). Cumpre lembrar que como os dados da receita vão até 1963 (enquanto os dados da despesa vão até 1960, dada a falta de divulgação dos resultados das Contas Nacionais de 1961 e 1963), a elasticidade-PIB terá sido reduzida sob o efeito da forte aceleração inflacionária de 1961-63. A conclusão básica, entretanto, se mantém.

O ponto chave é que, nas condições da época, o financiamento do déficit público era essencialmente inflacionário, posto que apoiado na expansão dos empréstimos do Banco do Brasil ao governo, o qual recorrendo à carteira de redescontos engendrava a contínua expansão da quantidade de moeda. Esta, lembre-se, é uma condição necessária para a existência de inflação, como explicitado frequentemente na literatura – por exemplo: “É preciso considerar que quaisquer que sejam as causas explicativas da inflação, ela não poderá se materializar sem um aumento substancial dos meios de pagamento. De fato, não se conhece nenhum processo inflacionário agudo aonde não tivessem crescido, também, os meios de pagamento”. (Delfim Netto et al., 1965, p. 16).

Uma importante particularidade desse esquema de financiamento, devidamente apontada por Lessa, diz respeito à complexa operação do regime de câmbio múltiplo (incluindo a faixa de itens beneficiados por subsídio), vinculado à prática de defesa do café via financiamento dos estoques de exportação. Todas essas operações, geridas pelo Banco do Brasil, implicavam um resultado final líquido (o saldo de ágios) frequentemente positivo e muito expressivo, constituindo “uma fonte adicional de recursos para o financiamento do déficit de caixa do governo”, de certa forma fazendo as vezes do “ausente imposto de exportação” (p. 81). Vale dizer: “O saldo dos ágios cambiais atenuava, por conseguinte, como um tributo extra-orçamentário, o impacto do débito de caixa do Tesouro sobre os meios de pagamento”. (p. 82). E a condução da política econômica foi claramente no sentido de, sempre que possível, evitar a sua deterioração/reversão. Atuaram nessa direção a resistência a rever as taxas de câmbio (e bonificações) bem como o recurso ao expediente de custo não desprezível dos *swaps* por ocasião das conjunturas de pressão no mercado de divisas. O limite dessa política era dado pelo poder de pressão dos interesses capitalistas. Assim:

Porém, os agricultores e exportadores de café, como grupo de pressão organizado, não somente puderam obter em muitas ocasiões reajustes na bonificação paga, como desfrutaram, em compensação, da garantia de compra de toda a produção cafeeira. Tal política, além de não desestimular a expansão de produção nas terras antigas, pois a taxa se formava a nível de manter a rentabilidade destas regiões, tornava a cultura cafeeira, na nova fronteira agrícola uma atividade primária de alta rentabilidade, engendrando, por conseguinte, um ciclo expansivo na oferta interna de café. (p. 82).

O efeito contraditório dessa política é sintetizado na conjuntura de 1959, quando o custo do programa de retenção de café atingiu um recorde de 2,77% do PIB (p. 162, n. 38^a), com isso contribuindo para ampliar o desequilíbrio orçamentário (e, mais ainda, o seu efeito expansionista sobre a quantidade de moeda). Em síntese:

A diferença entre o incremento do débito da União com o sistema bancário e o saldo líquido dos ágios dimensionava, assim, o verdadeiro desequilíbrio das contas governamentais. Absorvida pelo sistema sob a forma de expansão primária de meios de pagamentos representava a parcela de tributação indireta, via movimento inflacionário,

aplicada aos setores sem grande capacidade de defesa de seus níveis de renda real. (p. 82-83).²²

Tal esquema de financiamento, não sustentável salvo provisoriamente – por isso mesmo, visto de uma estreita perspectiva econômica, irracional – compreende-se, i.e., adquire racionalidade, desde que se reconheça o leque mais amplo de determinações do processo político-econômico. Lessa argutamente o expressa de forma sintética dizendo tratar-se de uma “política de adoção de linhas de menor resistência para a consecução do Plano de Metas” (p. 81). É plausível o argumento de que esquemas alternativos de natureza não inflacionária revelavam viabilidade política “provavelmente nula”. É o caso de uma “reforma de profundidade na estrutura do sistema tributário” visando ampliar a carga fiscal. “Isto significaria transferência fiscal de poupanças das empresas e limitações dos padrões individuais de consumo. Ocioso insistir no irrealismo destas medidas, face às forças atuantes no sistema”. (p. 83). A reforma tributária realizada pela ditadura, vale dizer após um profundo rearranjo das “forças atuantes no sistema”, reforça *ex-post* o argumento; e o manejo pela política

(22) Delfim Netto et al. (1965, cap. 4) faz uma excelente apresentação do processo de expansão da liquidez, utilizando dados do período 1959-1963. Em 1959 o financiamento do déficit via empréstimos do Banco do Brasil atingiu 78%, variando nos demais anos de 87 a 97%. Essa alternativa “apresenta uma nítida componente inflacionária”. Com efeito: “Operando o Banco do Brasil como um banco comercial comum, concedendo empréstimos e recebendo depósitos do setor privado, não dispõe de recursos suficientes para atender às solicitações de crédito por parte do Tesouro. Para atendê-las será obrigado a recorrer à Carteira de Redescoto. Esta recorrerá à Caixa de Amortização, que emitirá a parcela correspondente aos títulos redescotados”. (p. 61). Os dados confirmam a participação esmagadora do Banco do Brasil no total de recursos fornecidos pela CAREDE: 72% em 1960 e 90-92% em 1961-63. Frise-se, em consonância com a análise de Lessa: “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”. (p. 61). Isso refletia a precariedade do arcabouço institucional relativo à AM: “A SUMOC, não mantendo caixa própria, obriga os bancos comerciais a depositarem as reservas legais à sua ordem no Banco do Brasil. Este, operando como um banco comercial, utiliza essas reservas para a concessão de financiamento, colocando-as novamente em circulação. Para que o multiplicador se reduza por efeito de aumentos de reservas é preciso que estas sejam esterilizadas, o que não acontece com as reservas obrigatórias... É evidente que, neste caso, as autoridades monetárias perdem o poder de controle sobre o multiplicador de meios de pagamento através da taxa de reserva”. (p. 72). “As alterações nas taxas de reserva por parte da SUMOC não têm, na verdade, o objetivo de controlar a expansão de meios de pagamento e do crédito. Recorre-se a aumentos nas taxas de reservas com a finalidade de fazer filtrar para o Caixa do Banco do Brasil, na forma de depósitos à ordem da SUMOC uma proporção maior de recursos. As taxas de reserva da SUMOC funcionam como um mecanismo de aumentar a caixa das autoridades monetárias, sendo esses recursos utilizados, em larga medida, para o financiamento dos próprios déficits governamentais”. (p. 74, n. 10). Comentando as fracassadas tentativas de estabilização de meados da década de 50, Lessa reconhecia esse fato: “... o fato de que o setor público, porque objetivamente mobilizado para a correção dos pontos de estrangulamento, incorria em déficits de caixa lançando, por outra via, novamente em circulação os recursos bancários privados congelados, neutralizava parcialmente a política de contenção. A expansão de caixa do Banco do Brasil servia para financiar parcialmente a formação crescente de capital social básico e constitui o grande furo dos esquemas de estabilização propostos. Esta simbiose de propósitos colidentes reduziu a eficácia dos esquemas propostos”. (Lessa, 1964, p. 26).

econômica pós-1967 do maior raio de manobra fiscal pode ser interpretado nesses termos. Distinta é a avaliação feita no tocante à “possibilidade de ampliação da receita tributária do setor público (frete marítimos e ferroviários, taxas dos serviços portuários, etc.)”, fator de grande peso na geração de déficits públicos no período. Na avaliação de Lessa: “Nesta área, não apenas se ampliou exageradamente a despesa pública, via sucessivas concessões aos assalariados, como também se reduziu a receita com uma política de fortes subsídios. Não se localizam fortes obstáculos a que se tivesse adotado outras orientações nestes aspectos, com substanciais reflexos na atenuação dos déficits públicos”. (p. 162, n. 39). A política econômica apenas ensaiada durante o Trienal (1963) e aplicada consistentemente durante o PAEG (1964-66) confirma o argumento.

A alternativa, talvez mais óbvia, do financiamento via dívida pública, também implicava superar dificuldades consideráveis (assegurar “satisfatória taxa de juros e defesa contra a desvalorização”). Lessa sugeria uma possível pista para um aprofundamento: “Na verdade, se a economia não estivesse atravessando uma fase de expansão com crescentes oportunidades de inversão, talvez um esquema desse viesse a ser viável. Nunca, porém, num período de franca expansão, em que se abriam oportunidades face às quais os recursos das empresas se revelavam insuficientes”. (p. 83). Como se sabe esse é um terreno no qual vicejou a “imaginação reformista” (Campos-Simonsen) da ditadura. Lembre-se, porém, que foram necessários muitos anos para o seu florescimento bem como um ambiente de juros “escorchantes” (segundo os ministros Beltrão e Delfim Netto em 1967-68) – o que torna plausível o argumento de Lessa, reportando-se ao período 1956-63. Entretanto, o argumento em torno da insuficiência de recursos privados deve ser revisto, pois não apresenta generalidade como ilustrado pelo ciclo expansivo posterior (1967-73), mais bem descrito em termos de superabundância de poupança (distribuindo-se pelas esferas produtiva e especulativa, inclusive um “estéril” crescimento da dívida pública). Revisão, aliás, feita pelo próprio Lessa em seus trabalhos subsequentes.

Uma outra possibilidade seria uma política creditícia que impedisse em maior ou menor medida a expansão do crédito ao setor privado. É evidente que isso seria impossível pois a expansão do gasto público (em infra-estrutura) se fazia para viabilizar a expansão do gasto privado, implicando uma crescente demanda de crédito – “a vulnerabilidade e pronta reação do setor privado a qualquer tentativa de aplicação de política restritiva de crédito foi, no caso brasileiro, sublinhada pela quase absoluta dependência do capital de giro, pelas empresas, do financiamento bancário” (p. 84). Como já se chamou a atenção, os sucessivos fracassos das tentativas nesse sentido, da gestão Gudin ao Trienal, sugerem a pertinência dessa linha de análise.

Conclui-se, então, que o financiamento inflacionário - envolvendo a inter-relação déficit público/financiamento junto ao Banco do Brasil/expansão

monetária/expansão do crédito ao setor privado/alta persistente do nível geral de preços – refletiu “uma síntese de distintos interesses de certa forma convergentes na manutenção do movimento inflacionário” (p. 84). Não importa o grau de consciência dos atores, e sim as condicionantes políticas (expressão dos interesses em disputa por um atendimento preferencial) e o seu resultado objetivo, a funcionalidade de que se revestiu a linha de ação adotada (cujas percepções talvez só estejam ao alcance do observador externo ao processo). Na apreciação de Lessa:

Porém, é indiscutível que, se não perseguiram conscientemente este resultado, ele serviu admiravelmente aos interesses do setor industrial, dominantes do panorama político. Resumindo... não significa terem perseguido diretamente a inflação como instrumento, porém, que a engendraram devido à estrutura e entrelaçamentos de seus interesses... A resultante inflacionária... possibilitou a captação, pelo governo e empresas, de parcelas do acréscimo de produto da economia, via redistribuição regressiva de rendas. (p. 84).²³

Cabe sublinhar este último ponto, o qual delimita as condições de viabilidade do financiamento inflacionário. Ele foi possível à medida em que esteve associado a um período de expansão da economia, soldando uma frente de interesses a favor da opção de política econômica adotada e atenuando as resistências enquanto os segmentos prejudicados pela inflação experimentavam perdas relativas (em particular, os salários reais cresciam muito aquém da produtividade). Outra condição crucial reside em que, para além das oscilações de ano para ano, a inflação não entre numa trajetória de aceleração, circunstância que tende a retirar-lhe funcionalidade (ao desdobrar-se na espiral preços-salários), a fazer crescer as demandas de estabilidade e, num quadro de exacerbação da incerteza, trazer à tona os piores temores. Como é sabido a conclusão exitosa do Plano de Metas desaguou num quadro com todas essas características, configurando uma fase de crise econômica (e política). A sua análise não é o objeto de Lessa. Contudo, ele explicita uma de suas raízes fundamentais:

Na verdade, esgotou as possibilidades do modelo pretérito de financiamento por via inflacionária, antes de ter surgido na economia um mecanismo alternativo. Conduziu a política econômica a se defrontar com dolorosa opção. Não poderia o governo continuar financiando a expansão de seu dispêndio com base na geração adicional de meios de pagamento. Conduziria rapidamente a economia a uma hiper-inflação insustentável. (p. 89-90).²⁴

(23) Para uma discussão da relação entre inflação e desenvolvimento na experiência brasileira dos anos 50 e a percepção dos principais atores sociais ver Baer (1962; reproduzido em Sá Jr., sem data) e Leff (1977, cap. 8).

(24) “... historicamente no Brasil, se criou ao longo do Estado Novo até o período do Juscelino, certas instituições que tinham uma virtuosidade financeira ancorada na inflação, que era mais ou menos o seguinte: as empresas forçavam os preços em alta, construíam com isso uma taxa de lucro maior. Porém, para poderem forçar seus preços em alta, as empresas precisavam de uma expansão permanente de crédito bancário de curto prazo. Esta expansão era dada pelo déficit fiscal. Havia uma espécie de convergência, de pactuação entre o modo pelo qual as empresas financiavam-se, endividando-se e elevando preços com o modo de financiamento público. Repare bem, não havia

2.1.3 Crise e política econômica: 1961-63

Assim, o triênio 1961-63 marca uma fase distinta da política econômica. A conjuntura é de crise: desaceleração do crescimento, aceleração inflacionária e desequilíbrio de balanço de pagamentos (inclusive com renegociação de dívida com bancos e organismos internacionais). E na crise o que se observa é “a política econômica à retaguarda dos acontecimentos”. A descrição de Lessa é exemplar:

Observadas em sua sucessão, as medidas de política econômica... não definem com precisão quaisquer diretrizes, apontando para múltiplas direções. Acumulam-se e anulam-se providências servidoras a distintos objetivos. Nenhum esquema proposto tem vida longa. Em meses cede lugar a outro. Tudo se passa como se o controle da política econômica tivesse sido perdido e ela se encontrasse com rumos indefinidos... A política econômica se debate sem lograr definir sua personalidade. (p. 118).

Sob certo aspecto, o mais revelador, consiste exatamente nesta ausência de clara definição de diretrizes de política econômica ao contrário dos períodos anteriores... Sugere... a suposição de estar a economia brasileira atravessando uma fase de transição... colocada pela exaustão das possibilidades de rápido crescimento e industrialização dentro do modelo histórico de desenvolvimento, via substituição de importações. (p. 119).²⁵

Essa descrição, como evidenciado pela repetição posterior de conjunturas análogas, é típica dos momentos de crise econômica – quando dissemina-se um estado de perplexidade, a política econômica se reveste de um “caráter fugidio e impreciso”,

correção monetária, não havia nenhuma indexação monetária. Então, as empresas ao se endividar, elas recebiam dentro de um processo de renovação de crédito e possibilidade de elevação de preço, uma desvalorização de suas dívidas. Isto garantia a rentabilidade das empresas e o governo garantia financiamento. Aí, vocês dirão, como é que isto conseguia se manter? Por duas razões: primeiro, a economia crescia muito e a expansão da oferta resolvia parte das tensões. Em segundo lugar, a força operária não tinha grande organização para correr atrás das altas de preço. Na medida em que, terminados os anos 50, a economia brasileira perdeu o pique expansivo e ao mesmo tempo a pedagogia inflacionária levou a uma organização social mais reivindicativa de reajustes salariais, você tem um descolamento da taxa de inflação em relação à taxa de crescimento da economia, no início dos anos 1960. É neste cenário que teria que vir a reforma financeira. Diga-se de passagem que Jango tentou fazer a reforma financeira, chamou até Carvalho Pinto para ser ministro da Fazenda, mas a tentativa de reforma financeira do Jango foi vedada em grande parte pelas forças que Brizola comandava, em uma espécie de veto às rearticulações que Jango procurava e a reforma financeira só viria depois de 1964, com o golpe militar”. (Entrevista de Lessa a *Formação Econômica*, n. 8, p. 103, dez. 2001).

(25) Evidentemente a crise política desempenhou um papel na configuração desse quadro, o que é reconhecido por Lessa. “A ausência de duradouras composições políticas, de um executivo que reunisse por longo período as principais correntes partidárias não dispõe de condições favoráveis para que um esquema de política econômica vencesse as etapas iniciais de implantação. A cada mudança nos comandos políticos correspondeu a apresentação de novo esquema de política econômica, que antes de sua consolidação já era substituído por outro e assim por diante. Não se deduza destas linhas que a responsabilidade da falta de firmeza da política econômica decorre da presença de instáveis condições políticas. Em certo sentido são fenômenos interdependentes e estão a sugerir a ação de processos muito mais profundos na evolução de economia”. (p. 119). Para um exame detalhado dessa conjuntura e das vicissitudes da política econômica, pondo ênfase nos fatores políticos, ver Sola (2002).

desdobrando-se em uma seqüência de “esquemas fugazes” (Lessa, 1980, reportando-se a outra conjuntura, sugeriu a fórmula “administração da crise” para descrever/sintetizar o processo). É aí que se localiza “a ação de processos muito mais profundos na evolução da economia”, os quais envolvendo um tempo maior ou menor de maturação (v.g., de gestação de todas as pré-condições para a superação da crise), delimitam uma “fase de transição”. Examinando pioneiramente um movimento ainda em curso, o qual projetava incipientes sinais da mutação experimentada pela economia brasileira, Lessa (*pari passu* com o ensaio correlato de Tavares) apenas identificava, sem pretender analisar, uma tendência fundamental que parecia emergir:

Tais desajustes encontram uma economia mais diversificada, com processos mais capitalistas de produção e com importantes setores altamente sensíveis a inflexões no ritmo de crescimento, portanto, vulnerável a uma depressão conjuntural gerada internamente, ao contrário dos anos do decênio passado. (p. 90-91).

Os desdobramentos subsequentes da economia e da política econômica, e sua apreensão pelo debate teórico, levou a diferentes reinterpretações da dinâmica da economia brasileira, ensejando uma formulação mais rica acerca da natureza daquela “fase de transição”.²⁶

À medida em que a crise se explicita – alta da inflação em 1961 (e crise política: renúncia de Jânio e imposição do parlamentarismo), nova alta da inflação e desaceleração suave do crescimento em 1962, ameaça de hiperinflação e recessão em 1963 (e ruptura política em 1964) – a política econômica perseguirá infrutiferamente a adoção de um “esquema que lograsse compatibilizar a sustentação da taxa histórica de crescimento com a atenuação do processo inflacionário” (p. 121). A marcha da crise, atestando a incapacidade da política econômica de viabilizar aquela compatibilização de objetivos, fez-se acompanhar de uma postura “indecisa, intimidada pelos prejuízos previsíveis de qualquer atitude mais definida” (p. 121) em meio a um “clima de crescente insatisfação” – daí “a redução progressiva de sua possibilidade de manobra, tendo a política econômica que marchar a reboque dos acontecimentos, após um quinquênio no qual havia detido firmemente em suas mãos os cordéis principais da evolução da economia”. (p. 121).

Essa descrição refere-se ao movimento efetivamente observado, síntese de variados fatores determinantes do processo político-econômico. No plano das intenções, o triênio 1961-63 assinala uma importante mudança de perspectiva:

(26) A referência fundamental é Tavares (1998a, 1998b), cuja análise da dinâmica cíclica é tacitamente assumida por Lessa (1998, 1980) ao analisar a política econômica. No caso da conjuntura 1961-63, em especial no tocante ao Plano Trienal, essa nova perspectiva é captada no estudo de Miranda (1979), realizado sob a influência de Lessa. Um precursor dessa vertente de análise é Rangel: ver a respeito Davidoff Cruz (1979, 2000), realizado igualmente sob a influência de Lessa. Por suposto, outras contribuições merecem crédito, apresentando pontos de convergência e de divergência: por exemplo, Singer (1968) e Santos (1972).

... a nova dimensão do problema inflacionário deslocou o núcleo de preocupações do problema do desenvolvimento industrial para a atenuação do processo inflacionário. Como problema de política, passa da posição subsidiária do esquema da industrialização substitutiva para principal objetivo inspirador e orientador das decisões políticas. A atitude irreverente quanto à matéria modificou-se... Não mais se colocam, impunemente, as medidas cambiais, monetárias e fiscais a serviço da industrialização, atuando pelas linhas de menor resistência de forma a servir aos objetivos do sistema, porém, com isso, intensificando ou, quando muito, adiando a eclosão das tensões inflacionárias... O processo inflacionário é, pela primeira vez, reconhecido oficialmente como problema principal. (p. 121-122).

Essa mudança de postura é induzida pela tendência aceleracionista assumida pelo fenômeno, despertando o “temor da hiperinflação” – “de cujos prejuízos todos os setores estiveram avisados” (p. 123) –, aguçado certamente pelo estado de “crescente instabilidade social”. Não menos importante, porém, ao desdobrar-se em “exponencial inflacionária” (p. 122), ganhando automatismo com a maior frequência dos reajustes de preços e salários – v.g., “a torná-lo cada vez mais autônomo dos fatores reais que estiveram na raiz do fenômeno” (p. 124) –, sua resultante só pode ser a completa disfuncionalização do financiamento inflacionário. Nesse sentido:

A inflação perdeu sua serventia direta. A aceleração inflacionária passou a ser um resíduo indesejável e impeditivo da montagem de esquemas alternativos de financiamento de empresas e governo, condição *sine qua non* para o encaminhamento da economia por novas diretrizes de longo prazo. (p. 122).

Isso é especialmente verdadeiro para o governo. Este, “forçado a conter relativamente seus gastos não poderia realizar o montante de dispêndios autônomos requeridos para a sustentação do dinamismo da economia” (p. 123). Lessa destaca a dependência direta do setor produtor de equipamentos do investimento público – “uma complicação adicional... que dificulta a efetiva execução dos esquemas de estabilização convencionais” (p. 123). Os desdobramentos concretos, na forma de cortes do investimento durante o Trienal e o PAEG, resolveram o impasse jogando a economia em recessão.

No caso do setor privado, o problema do financiamento se apresentou de forma distinta. É plausível supor que ao menos o segmento das grandes empresas líderes de mercado tenha recorrido com sucesso à linha defensiva de reajustar seus preços antecipando uma maior inflação futura, logrando manter ou mesmo elevar sua taxa de rentabilidade (nos termos das análises posteriores, servindo-se do aparato kaleckiano, reajustando preventivamente o mark-up).²⁷ Contudo, vinculando-se à espiral preços-

(27) Lessa postula esse comportamento, com base em evidência indireta. Por exemplo: “O comportamento do salário real nos últimos anos pode ser invocado em apoio à tese levantada, confirmando o crescente autofinanciamento das empresas no triênio 1960/62. Se o aumento das fontes internas fosse devido apenas à apropriação dos ganhos reais de produtividade por parte das empresas, o salário real deveria ter-se mantido constante. O fato de ter diminuído parece confirmar que, na ausência de controles generalizados de preço, foi possível às empresas, no clima de acentuação

salários – mesmo quando “o componente salarial... parece ter tido comportamento meramente reflexo, como mecanismo de propagação” (p. 127) – a reação dos trabalhadores logrando “uma diminuição dos períodos intermediários de ajustes salariais” (p. 126) conferia ao processo o seu caráter “exponencial”, “que encaminhava a economia para uma hiperinflação” (p. 127). Assim, não obstante a preservação da rentabilidade, a situação tornava-se de elevado risco (em comparação com o cenário de inflação relativamente estável do Plano de Metas); daí a prioridade dada à busca da estabilidade: “ninguém o contestava frontalmente”, ainda quando nenhum setor aceitasse “suportar o ônus principal da parada do processo” (p. 128).

As transformações estruturais da década de 50 – que levaram o setor industrial a “imobilizações crescentes em capital de trabalho” (p. 124), aumentando a sua dependência do crédito bancário para o financiamento do seu capital de giro – sobrepondo-se à tendência à espiral inflacionária, faziam do setor privado um ator no mecanismo gerador de expansão descontrolada da moeda.

Claro está, estes reajustes de preços pressionaram, por sua vez, o sistema bancário, reforçando as pressões oriundas do setor público, alimentando assim o ciclo expansionista da moeda e acionando os demais mecanismos de propagação. Deste modo, os desajustes entre uma estrutura produtiva cada vez mais capitalista e um inadequado mecanismo de financiamento, resultam em pressões encadeadas sobre o sistema monetário, que funciona desse modo como caixa de ressonância no processo inflacionário. (p. 125).

Nesse quadro, delineia-se uma série de impasses que, em parte respondem pela inconseqüência da política econômica no período. A perspectiva de hiperinflação inviabilizava o mecanismo de financiamento; mas o ataque ao déficit público continha um risco de crise de liquidez (assim, era demandado e ao mesmo tempo suscitava resistência); e a mudança do padrão de financiamento era tão necessária quanto difícil de ser executada. Em suma:

Ao propor esquemas de contração dos gastos públicos, reduziu ou reduziria, se bem sucedida, a fonte primária de criação de recursos monetários indispensáveis ao financiamento corrente das empresas, levantando queixas generalizadas pela falta de crédito. Se pretendesse coletar recursos para programas governamentais, via colocação de títulos a médio prazo ou apelo aos empréstimos compulsórios, afetaria diretamente a disponibilidade de recursos para financiamento das imobilizações empresariais, suscitando críticas, para não nos referirmos diretamente aos poderosos interesses dos

inflacionária vigente, aumentarem os seus preços mais do que proporcionalmente à elevação de custos decorrentes dos reajustes salariais”. (p. 170, n. 86). E ao comentar a crescente acolhida então desfrutada pela tese gradualista (“uma estabilização progressiva diluída no tempo”), Lessa observa: “Infelizmente, esta se esquecia do fenômeno das expectativas levantadas pela exponencial inflacionária, que levava todos a estarem previamente articulados segundo uma taxa projetada”. (p. 128). Esse fator manifestou-se sobretudo por ocasião do Plano Trienal – “neutralizando-o em boa medida”. A literatura subsequente elaborou esse ponto, com base em evidência empírica. Ver, sobretudo, Fishlow (1974, p. 16-18).

setores intermediário e financeiro, feridos com a redução de fundos disponíveis para suas operações. Reforma tributária demandaria longos períodos de discussão e um apoio político inexistente, mormente numa quadra de perturbações. Caso pretendesse comprimir com rigor a área salarial, encontraria cada vez melhor organizado o poder sindical, por conseguinte, tinha que ceder às suas reivindicações. (p. 127).

O diagnóstico, sem dúvida, era preciso. As tentativas de implementação de um programa de estabilização teriam como subproduto conjunturas curtas de crise de estabilização e de recessão na indústria de 1963 a 1967. (Ver a respeito Resende, 1982.) E com a mudança política provocada pelo golpe de 1964, a política econômica por fim logrou equacionar as mudanças no padrão de financiamento, removendo os obstáculos indicados acima. (Ver Almeida, 1984, para uma síntese das reformas institucionais da ditadura e seus resultados: além do seu interesse intrínseco, esse trabalho possui plena afinidade com a abordagem de Lessa.) Somente então observou-se a superação da crise e o ressurgimento de um vigoroso ciclo expansivo. (Sobre o tema, ver Tavares, 1998 e Serra, 1982.)

Sobre a sequência de medidas do triênio 1961-63 importa reter o seguinte.

Durante o governo Jânio observa-se “a passagem para a ordem do dia da política econômica do problema da estabilização” (p. 128). Isso não decorria de uma tendência já em curso de alta da inflação; ao contrário, o IGP declinara expressivamente de 1959 para 1960. Mas não deve ser minimizado o grau de preocupação das autoridades suscitado pelas práticas adotadas no encerramento do governo anterior: Lessa observa que “em 1960, a antecipação de receitas cambiais transferiu pesados encargos cambiais e financeiros para o ano subsequente” (p. 128), criando uma perspectiva de maior déficit do Tesouro, impondo-se uma postura de austeridade (esta, de qualquer forma, era condizente com a personalidade do novo presidente); no mesmo sentido atuava a “atitude extremamente liberal” em matéria de crédito ao setor privado (expansão de 64% no caso dos bancos privados e de 122% no caso do Banco do Brasil – p. 170, n.90). Contudo, é plausível que o acicate da mudança de orientação tenha sido a deterioração das contas externas, com perspectiva de repetir-se em 1961, tornando necessário engajar-se numa renegociação da dívida externa. Tal como por ocasião do episódio da tentativa frustrada de acerto externo de 1959, isso colocava um fator determinante adicional pró esquemas convencionais de estabilização. Nesse sentido, afirma-se: “Este quadro conferiu um sentido de prioridade à correção de desequilíbrios, desconhecido da experiência recente do país. O núcleo das providências então assumidas residiu numa reestruturação do sistema cambial”. (p. 129).

Esta (Instrução 204, de março de 1961), buscando a unificação da taxa de câmbio, era uma medida em linha com as diretrizes do FMI (e dos credores externos).²⁸ Fazendo-se acompanhar de forte desvalorização (caso dos itens até então beneficiados por subsídio) essa medida teve papel importante na deflagração da exponencial inflacionária – em 1961, apesar da prioridade conferida à estabilidade, a inflação se acelera com força. Os canais de transmissão dos seus efeitos são vários, mas Lessa põe ênfase em um deles (seguindo a tradição dos estudos do grupo CEPAL-BNDE):

A reforma cambial... ao conectar a estrutura de preços interna com os preços internacionais... provocou, por outro lado, uma série de reajustes de preços internos. Neste sentido, sua influência não residiu somente na elevação dos custos dos produtos importados. O impacto mais importante sobre os preços internos se deu na área dos produtos de exportação marginal, que passaram a ter seus preços referidos diretamente ao mercado externo. Tenha-se presente que a este fenômeno foram submetidos inúmeros produtos e matérias-primas. (p. 126).

Na conturbada conjuntura de 1961 a política de estabilização terminou sendo abandonada. Lessa atribui o seu fracasso ao impacto da crise política provocada pela renúncia de Jânio, conjuntura que desatou vultosas emissões de papel moeda. Ele chega a sugerir, tendo em vista o comportamento da política fiscal (incluindo os efeitos da reforma cambial sobre a receita tributária): “Neste ano, provavelmente, teria tido possibilidade de êxito a política monetária no controle da criação de meios de pagamento, caso não viesse a interferir a séria crise política do segundo semestre”. (p. 129). Essa avaliação, contudo, é equivocada: um exame pormenorizado dessa conjuntura revela o caráter errático da implementação da política de estabilização, antes mesmo da crise política. Assim, a redução real dos empréstimos do Banco do Brasil ao setor privado foi acompanhada de um severo aperto de liquidez dos bancos comerciais, configurando uma terapia de choque para o setor privado; este, como no passado (e novamente em 1963) fez valer seu poder de pressão, de forma que já por volta de maio/junho a política monetária era flexibilizada (reduzindo o compulsório e ampliando o redesconto). Também a execução orçamentária tendeu a afastar-se da programação de cunho contencionista, fruto do aumento dos gastos correntes e das transferências para as empresas públicas deficitárias. Tudo isso, é claro, foi agravado pela crise política do segundo semestre: o déficit de caixa fechou o ano em Cr\$ 137

(28) Em 1960 registrou-se um déficit de US\$ 430 milhões no balanço de pagamentos, enfrentado com redução de reservas, acumulação de atrasados comerciais e endividamento de curto prazo (*swaps*). Projetava-se novo déficit para 1961, cerca de US\$ 400 milhões. Por sua vez os *swaps* e os subsídios às importações pesavam fortemente sobre as contas públicas. A Instrução 204 destinava-se a enfrentar ambos os desequilíbrios. Mas havia também o propósito de reabrir o acesso ao financiamento compensatório (dependente de um acordo com o FMI – opositor da prática de câmbio múltiplo) bem como chegar rapidamente a uma renegociação da dívida externa: a reforma cambial facilitaria ambos os movimentos, aliás realizados com pleno êxito nos meses seguintes. O balanço de pagamentos fecha o ano com superávit de US\$ 56 milhões. Para uma excelente e detalhada análise ver Sochaczewski (1980).

milhões, para uma previsão original de Cr\$ 55 milhões. (Ver Sochaczewski, 1980, para um tratamento exaustivo.)²⁹

Talvez não seja exagerado retratar a conjuntura iniciada com o episódio da renúncia em termos de uma prolongada crise política, concluída apenas durante a ditadura. A imposição do parlamentarismo traduziu-se num interregno marcado pela instabilidade explícita, de que dá mostra a sucessão de gabinetes ministeriais em um curto espaço de tempo. O padrão errático da política econômica prosseguiu durante 1962. “As principais providências consistiram no congelamento... dos depósitos prévios de importação, na elevação da taxa de recolhimento obrigatório dos bancos comerciais de 14% para 22% do total de depósitos à vista, e no apoio a diversos expedientes, pelos quais procurou-se estimular a tomada de títulos a médio prazo governamentais”. (p. 129). Uma tentativa de superar o caráter improvisado dessas iniciativas, materializado num “esquema integrado de programação a curto prazo” visando compatibilizar as políticas fiscal e monetária apenas confirmou aquele padrão errático: ela “teve curta duração e viu frustradas suas perspectivas e projeções, mormente pela concessão do 13º salário aos trabalhadores urbanos ao final do ano” (p. 130). Seguiu-se o Plano Trienal, a ser executado sob um marco presidencialista (reconquistado por Goulart já no início de 1963).

O Trienal constitui um caso absolutamente especial na história da política econômica brasileira. Isso por conta de duas circunstâncias de rara convergência: o seu autor, a figura de dimensão mais elevada no pensamento econômico brasileiro; e o momento histórico, de crise de máxima profundidade nas condições brasileiras e, portanto, entreabrindo um amplo leque de possibilidades (da revolução que não ocorreu à contra-revolução que pariu a ditadura). O porquê do perene fascínio desse documento, objeto de diversas análises contemporâneas, de renovados esforços de releitura quando mero episódio histórico (e com certeza tema de novas reflexões vindouras), talvez tenha sido melhor sintetizado por um sociólogo de visão crítica, escrevendo a uma distância próxima dos acontecimentos:

Ele é a síntese mais completa de todas as ambições da política econômica do Estado no Brasil. Em sua consistência interna e em seu significado histórico, ele resume o máximo de objetividade científica, no sentido de completar a revolução burguesa, ou ao menos fazê-la avançar bastante. A racionalidade econômica e política proposta – às vezes apenas implícita – é o máximo jamais alcançado no empenho para a implantação definitiva do sistema capitalista de produção no país. Na medida das possibilidades oferecidas pela configuração do sistema capitalista mundial, em que se insere o Brasil,

(29) Interessante notar que aquela avaliação dos efeitos político-econômicos imediatos da crise política é bastante freqüente. Assim, na conjuntura de 1969, as vicissitudes de uma nova tentativa de política convencional de estabilização serão atribuídas pelo ministro Delfim Netto aos efeitos da crise política de setembro/outubro, com a sucessão imprevista de Costa e Silva. Ver, para um exame desse episódio Macarini (2006, 2008), apoiando-se em pistas sugeridas por Lessa.

esse Plano visou a completar a conversão da economia colonial em uma economia nacional. Ou seja, propondo uma outra reintegração interna e externa, permitiria que o país se tornasse senhor de mais alguns centros de decisão essenciais ao progresso relativamente autônomo. (Ianni, 1989, p. 20).³⁰

O Trienal é fruto de uma conjuntura em que tendiam a intensificar-se os desequilíbrios presentes na economia: a inflação já atingira um patamar próximo de 50% a.a. (a média 1961-62) e as projeções oficiais apontavam um sério risco de aceleração para 100% em 1963; e voltava com força total o desequilíbrio de balanço de pagamentos, deteriorando-se o relacionamento com o FMI e os credores europeus (os quais suspendem os recursos negociados em 1961) e observando-se redução das reservas, crescentes atrasados comerciais e utilização dos *swaps*. Mas, ao invés de focar unilateralmente a solução desses problemas (que remetem ao curto prazo, na abordagem de Lessa), o Trienal buscou “uma integração, no mesmo modelo, de medidas a curto e longo prazo” (p. 130) – Furtado destacou o ponto, afirmando: “esse é o aspecto que mais interessa, e não a técnica de projeção ou o esquema de financiamento” (p. 171, n. 95). Isso significou “formular um programa de estabilização progressiva ao longo do triênio, que preservasse a taxa histórica de crescimento econômico” (p. 130). Concretamente perseguiram-se as metas de crescimento do PIB da ordem de 7% a.a. (no caso da indústria 11% a.a., planejando-se a continuidade do processo de substituição de importações) e a redução da inflação para 25% em 1963, evoluindo para 10% em 1964 e 5% em 1965; Lessa, entretanto, percebeu com argúcia: “O Plano traçou o caminho a ser seguido durante o ano de 1963; os anos subsequentes receberiam diretivas na medida mesmo do desdobramento do processo”. (p. 171, n. 97).

(30) “No entanto, o Plano Trienal não logrou aplicação. O governo Goulart – não muito seguro politicamente – foi forçado a abandonar o projeto. O insucesso do governo na execução do Plano... põe em evidência que as forças políticas interessadas positiva e negativamente nas modificações em curso no setor industrial não aceitam qualquer solução modificadora do modo capitalista de produção... Num momento de instabilidade e crise do poder político, momento em que se enfraqueceram ou mesmo se romperam momentaneamente as vinculações do Estado com os grupos dominantes da burguesia, formulou-se um projeto que propunha uma racionalidade que ultrapassava os limites da consciência que a burguesia formulara da situação. Por isso, ela temeu que fugissem das suas mãos os comandos do processo econômico; que o predomínio do capital e do mercado estivesse em risco... Ela temeu que a economia de mercado se transformasse numa economia de consumo. Avaliando mal o jogo dos governantes com as classes assalariadas, avaliação esta agravada pela definição política errônea do autor do Plano, a burguesia preferiu esvaziá-lo. E assim, deixou de ser posto em prática um dos instrumentos mais eficazes na constituição do que poderia ser um capitalismo nacional. Nesse incidente, evidenciou-se a distância que separa a consciência burguesa (deixando-se de parte as nuances significativas de suas facções) da consciência que muitas vezes se configura ao nível do Estado”. (Ianni, 1989, p. 20-22). A leitura crítica de Lessa, comunicada em seus cursos na década de 70, se reflete no estudo de Miranda (1979); o título da tese é emblemático da perspectiva adotada, ao descrever o Trienal como o “canto de cisne do nacional-desenvolvimentismo”.

O objetivo redução da inflação dependia essencialmente de um esforço de redução do déficit público e de mudança na forma de seu financiamento. A conexão déficit público-inflação presente no Trienal é sintetizada da seguinte forma: “A ideia central que prevaleceu no combate ao desequilíbrio interno foi a de que em todos os anos o governo iniciava o período com uma perspectiva de gastos representando, aproximadamente, 18% do produto nacional. Mas, ao fim do ano tal percentagem caía para 14%; tudo se passava, portanto, como se a tentativa de aumento de participação do governo no produto fosse frustrada pela elevação de preços. Na medida mesma em que o governo procurava gastar mais, acelerava a inflação e sua participação voltava ao nível de 14%”. (p. 131).³¹

Assim, o Trienal propunha “uma programação séria” dos gastos do governo – rejeitando a proposta fiscalmente irresponsável do Congresso (equivalente a 18% do PIB) bem como a inaceitável alternativa ortodoxa (um corte pela metade, equilibrando o orçamento, mas ao custo de desconsiderar “o desenvolvimento meta maior da economia”). Isso significou planejar gastos num montante equivalente a 14% do PIB (e no suposto de que este cresceria 7% em 1963), envolvendo a realização de uma considerável economia (a despesa deveria ser de Cr\$ 1.040 bilhões ao invés do orçamento original de Cr\$ 1.500 bilhões) mas “sem afetar, de maneira importante, os investimentos públicos” (p. 131). O otimismo implícito se fundava no seguinte: “Na verdade, todos os anos o governo abandonava uma série de gastos que não conseguia realizar”. (p. 131).³²

(31) *En passant*: é notável como esse argumento, em 1963-64 colocado de forma tosca, reaparece com roupagem mais refinada na literatura sobre a inflação pré-Plano Real; cotejar com a linha de argumentação de Bacha (1998).

(32) Ao analisar os instrumentos utilizados pela política econômica durante o Plano de Metas Lessa descreve o sistema de elaboração orçamentária vigente naqueles anos: “O órgão central encarregado de sua elaboração, Departamento Administrativo do Setor Público – DASP – não está aparelhado para formular uma proposta de política financeira, nem tampouco organizar e compatibilizar os distintos programas de inversão. Na verdade, apenas coleciona e encaderna os pedidos financeiros, organizando-os formal e contabilmente. Este conjunto de pedidos não está previamente submetido a qualquer disciplina financeira e avaliação global de prioridades. Finda a soma de pedidos, e sua aglutinação formal no nível do Executivo, é encaminhado ao Poder Legislativo onde novamente recebe a inclusão, sem qualquer prévia definição de política financeira ou de princípios gerais norteadores, de inúmeras outras dotações originadas de estruturas de interesses não integrados. Resulta de tais adições um orçamento de difícil, senão impossível, execução. Formula, então, o Ministério da Fazenda, um plano de cortes nestas dotações (os denominados ‘planos de economia’). Feitas estas deduções chega-se ao efetivo orçamento do país. Existem, contudo, em paralelo, dispositivos legais que permitem a realização de despesas sem a correspondente aprovação pelo Congresso de créditos orçamentários. Ademais, como o orçamento do ano foi formulado a quase dois anos atrás, a irrealidade de suas cifras, face um rápido processo inflacionário, torna necessário como rotina o apelo aos créditos especiais”. (p. 101-102). No mesmo sentido, esclarecem Delfim Netto et al. (1965): “Um primeiro fato a ser ressaltado, diz respeito à diferença existente entre o orçamento aprovado e sua execução. Durante sua execução, o Orçamento sofre um processo de reduções e ampliações que acabam por fazer com que o resultado final difira significativamente do Orçamento

A programação da despesa pública envolvia a realização de expressivos cortes nos subsídios e uma previsão de reajuste do funcionalismo público, a partir de abril de 1963, limitado a 40% (o IGP, em dezembro de 1962, acumulara 51,6% a.a. e o salário mínimo tivera, em janeiro de 1963, um aumento de 56, 3%). A execução da primeira diretriz desdobrou-se em sucessivos aumentos de preços dos itens subsidiados: em fevereiro aumento de 22 a 29% nas tarifas de transportes urbanos, em março aumento de 100% para o trigo e de 70% para o petróleo. E na conturbada conjuntura dos primeiros meses de 1963 – a inflação acumulada do primeiro trimestre alcançou 16%, gerando total descrença em relação às chances de êxito quanto à meta de 25% para o ano; acentuado desvio na execução orçamentária (antes mesmo de qualquer reajuste salarial); disseminação de aumentos de salários em torno de 60%; deflagração de uma ofensiva antigovernamental (agregando diversas forças: PCB, sindicatos, FPN, estudantes, etc.) – a programação do Trienal é definitivamente atropelada pela concessão em fins de maio de um reajuste para o funcionalismo da ordem de 70%, o qual vigoraria a partir do terceiro trimestre (ainda assim, as despesas com salários atingiriam Cr\$ 280 milhões, ao invés dos Cr\$ 120 milhões da programação original).

A redução planejada no déficit público se deveria, em menor medida, à elevação da carga tributária aprovada em fins de 1962; Lessa refere-se a ela falando em uma “reforma fiscal”, o que mereceria reparos para evitar mal-entendido. Mas, sobretudo, o financiamento do déficit deveria ser preponderantemente via recursos não monetários: Letras do Tesouro, colocadas para absorver os depósitos vinculados às vendas de câmbio bem como os depósitos obrigatórios à ordem da SUMOC. Com as contas públicas pressionando menos a Carteira de Redesconto, seria possível a manutenção de uma política monetária e creditícia flexível, compatibilizando desinflação e crescimento do PIB. Assim: “A manutenção dos investimentos privados seria obtida através da expansão do saldo dos empréstimos ao setor pelo sistema bancário, a taxa semelhante à do incremento programado para o produto. Os bancos privados deveriam estar em condições de desempenhar o seu papel no financiamento daqueles investimentos”. (p. 132).

A execução da política monetária e creditícia foi acentuadamente errática em 1963, reproduzindo o padrão dos anos anteriores (e também do PAEG, em 1964-66). A descrição de Lessa contém um erro, corrigido pela literatura posterior (ver

aprovado. De um lado, anualmente, é procedido um corte nas despesas variáveis e de investimento. De outro, numerosas despesas passam a fazer parte do Orçamento, através de créditos adicionais e de complementações. Além disso, outras despesas são pagas sem a existência dos créditos correspondentes, conforme permite o artigo 48 do Código de Contabilidade da União. Note-se que a participação desses tipos de despesas no Orçamento tem aumentado a tal ponto que, na execução orçamentária de 1963, representavam nada menos do que 30% do total das despesas do Governo”. (p. 111-112). Aliás, a despesa total atingiu em 1963 a cifra de Cr\$ 1.475 bilhões (p. 112, Q. 23), indicando o fracasso da programação definida no Trienal.

Sochaczewski, 1980): ele destacou uma intensificação da aplicação dessa política já no primeiro trimestre de 1963, geradora de “queixas generalizadas de falta de crédito” e “violentas críticas”, levando a um relaxamento da política monetária já no segundo trimestre. Na verdade, porém, não houve restrição monetária e creditícia no primeiro trimestre (dada a agressiva atuação do Banco do Brasil; e um erro técnico então cometido, a subestimação do multiplicador, também contribuiu para uma expansão imprevista dos meios de pagamento); enquanto no segundo trimestre registraram-se sinais claros de restrição monetária e creditícia. Contudo, o relato de Lessa é correto no principal: já na segunda metade de 1963 a condução da política econômica não tinha qualquer relação com o Trienal. Note-se que ainda no final de junho há uma mudança ministerial: Carvalho Pinto assume a Fazenda, deixando o cargo no final do ano – a veloz dança das cadeiras é um reflexo do turbilhão da crise. (Ver a respeito Daland, 1969, cap. 5).

Cabe ainda um par de observações.

O desequilíbrio do balanço de pagamentos constituía uma das questões fundamentais. O Trienal pretendeu resolvê-lo de forma a sustentar as importações necessárias à meta de crescimento da economia; vale dizer: “Não houve... nenhum programa especial de corte de importações... Tal fato daria um maior raio de manobra às autoridades, frente às variações incontroláveis do setor externo”. (p. 133). Não se imaginava recorrer a uma desvalorização cambial “violenta”; contudo, pretendia-se manter o seu nível real, promovendo correções nominais de acordo com a marcha da inflação (aparentemente julgava-se a taxa real de câmbio num nível satisfatório). Tudo isso dependia do êxito na renegociação da dívida externa, a qual esbarrou (já em março de 1963) na posição inflexível do governo norte-americano e do FMI; coincidentemente em abril é promovida uma desvalorização de 30%, impulsionando a inflação.

O Trienal refletiu uma bandeira esgrimida com força naquela conjuntura: as reformas de base, em especial a reformas agrária. Lessa destaca a “crescente consciência dos desequilíbrios estruturais”, geradora de “insatisfação” canalizada “no reclamo generalizado por ‘reformas de base’, tônica das discussões do triênio”. Disso resultou uma situação peculiar constituindo mais um fator responsável pelo “caráter fugidio e impreciso” da política econômica. Com efeito, o pleito a favor das “reformas de base”:

... apesar de ter dissolvido parcialmente as bases políticas do esquema anterior, não foi capaz de promover uma sólida reagrupação partidária como fonte de apoio de novo esquema de política econômica. Entretanto, refletindo a demanda proveniente de múltiplas fontes não integradas e carentes de instrumentos políticos majoritários, incorporou a política econômica no plano das declarações, muitas das teses objeto da discussão. Não encontrando condições para a efetiva implantação destas novas teses, em sua maioria as medidas permaneceram no nível de declarações de princípios e sua

multiplicação no triênio acentua mais ainda a reduzida objetividade da política econômica. (p. 119-120).

É o caso da defesa da reforma agrária visando modificar a estrutura minifúndio (incapacitado para incorporar melhorias técnicas) – latifúndio (com manutenção de terras ociosas e absorção de renda pela camada de proprietários, sem aplicação produtiva); estrutura responsável pela rigidez da oferta agrícola, transferência de renda da indústria para a agricultura e limitado crescimento do mercado interno. Uma análise cuidadosa dessa componente do Trienal permitiria identificar debilidades na *rationale* aí elaborada, como que a refletir uma necessidade política de sua inserção.³³

O movimento da economia no início da década de 60 colocava uma questão relativa ao seu desenvolvimento futuro. Por um lado, o avanço logrado pela industrialização era de molde a ensejar uma avaliação sumamente positiva. “Em termos qualitativos, o Brasil abre a década dos 60 com um perfil industrial de economia madura”. (p. 85). “Estão presentes algumas das pré-condições para um processo de desenvolvimento auto-sustentado e independente”. (p. 86). Isso não projetava, entretanto, a emergência de uma economia desenvolvida, dado que esta condição requer “uma homogeneidade relativa de situações”, enquanto no caso brasileiro “a evolução parece ter acentuado os desníveis pré-existentes na economia” (p. 87). Sem desenvolver o argumento, Lessa apenas sugeria uma hipotética “via de entrada para um novo esquema de desenvolvimento”, ao afirmar: “assumir-se-á a constatação dos desníveis estruturais como pré-condição à colocação de novos objetivos à política econômica. Neste sentido, sua emergência adiciona objetivos alternativos à evolução posterior da economia num novo modelo de desenvolvimento”. (p. 88).³⁴ A necessidade deste – à época totalmente em aberto, daí a caracterização do

(33) Lessa elaborou esse argumento apenas oralmente (em sua atividade docente durante a década de 70), assim não deixando registro escrito. Contudo, para um desenvolvimento desse ponto (e de vários outros) ver Miranda (1979), que recolhe os ensinamentos de Lessa. Vale a pena deixar registrado uma referência a outra faceta distintiva do Trienal: “O período Goulart intenta uma política econômica, consubstanciada mais na gestão fazendária Santhiago Dantas que no Plano Trienal de Furtado, cuja essência consistia na preparação e implementação de uma recessão atenuada, para corrigir as já elevadas pressões inflacionárias... Muito se tem dito sobre a similaridade do Plano Trienal de Furtado com o Plano de Ação do Governo Castello Branco, sob inspiração de Roberto Campos. Há, sem dúvida, algumas similaridades formais, o que não se poderia evitar, já que o campo teórico de ambos é praticamente o mesmo (o estruturalismo de Furtado não é suficiente para instrumentalizar seu plano de curto prazo); para além dessa similitude, coloca-se uma divergência fundamental, que se situa no campo do tratamento ao capital estrangeiro. Essa simples divergência seria suficiente para tornar os dois planos completamente antagônicos, se se pudesse especular sobre os resultados da aplicação do Plano Trienal”. (Oliveira e Mazzucchelli, 1977, p. 122).

(34) Nesse sentido, Lessa esboça uma avaliação preliminar da atuação da SUDENE de cunho bastante otimista, permitindo especular acerca do papel dessa componente num modelo alternativo de desenvolvimento: “... deve-se destacar a mudança qualitativa da política de desenvolvimento regional adotada nestes últimos anos, que representa, nas condições brasileiras, a possível abertura de uma linha paralela à anterior direção do desenvolvimento econômico”. (p. 138).

triênio 1961-63 como uma “fase de transição” – decorria da avaliação feita do processo de substituição de importações. Em linha com a análise contemporânea de M.C. Tavares, Lessa julgava esgotado esse modelo: “Isto não significa que a industrialização nas faixas de substituição tenha passado a inviável. Apenas se considerava que para tal o principal elemento dinamizador residia no montante de gasto autônomo do setor público e não na procura insatisfeita, devido ao estrangulamento externo. Poderia este estrangulamento continuar induzindo inversões substitutivas marginais na economia, porém o montante de inversões daí resultante não seria capaz de sustentar o ritmo passado de crescimento, devendo o impulso principal derivar de crescentes investimentos governamentais”. (p. 86).

Desdobrando essa análise, a partir da constatação da preponderância do investimento público em energia-transporte (sustentado mesmo no triênio 1961-63), Lessa avançava uma perspicaz interpretação:

No referente aos investimentos de infra-estrutura, mormente transporte-energia, tenha-se presente que o sistema econômico está organizado para a continuidade dos programas. A indústria de bens de capital instalada está orientada para produzir essa classe de bens; os esquemas de financiamento estão voltados para apoiar programas neste sentido, existindo toda uma estrutura de interesses solidários com a realização de investimentos nestes setores. No passado, a experiência brasileira tem revelado uma notável capacidade de preservação dos programas de infra-estrutura das flutuações da vida política.

Na pesquisa do porquê da sustentação dos programas de investimento, tem-se sublinhado a consciência de sua essencialidade como o elemento básico. Sem desconhecer a importância deste argumento, assinala-se a participação das pressões dos produtores de bens de capital como outro componente importante na defesa dos programas... A vulnerabilidade direta ao nível do investimento público contribuiu para tornar aguda a sensibilidade dos produtores de bens de capital a cortes em dotações orçamentárias. (p. 135-136).

A evolução observada nas décadas de 60 e 70 confirma plenamente essa hipótese. Lessa volta a essa questão, sugerindo uma formulação de conteúdo mais rico, em seu estudo do II PND. E, sobretudo, a tese do esgotamento do modelo de desenvolvimento constituirá um elo importante na trajetória (não linear) da política econômica nos 15 anos subsequentes (1964-1979). Assim, por exemplo, o seu reconhecimento enseja a formulação de uma alternativa contemplando a adoção de uma “estratégia multisetorial de desenvolvimento” (o PED de 1968) – o qual admite um papel subsidiário à substituição de importações e, ao colocar em posição destacada o investimento em infra-estrutura, ilustra a pertinência da análise de Lessa reproduzida acima. Numa posição mais radical, Delfim Netto durante o “milagre brasileiro” insistiria na defesa de um “modelo agrícola-exportador” como a nova e superior estratégia de desenvolvimento – *en passant*, tal possibilidade já se esboçava no triênio 1961-63, conforme apontado por Lessa (p. 138-139). Com o II PND o processo de substituição de importações ganharia uma segunda chance, desatando intensa

controvérsia; aqui cabe apenas deixar registrado que para Lessa (e M.C. Tavares) o que ocorre pós-1974 não foi um retorno ao antigo modelo de desenvolvimento, o qual supõe como traço essencial uma específica dinâmica de crescimento (ver Tavares e Lessa, 1983; Tavares e Coutinho, 1986).

2.2 Sobre a dimensão instrumental/institucional da política econômica

Um outro aspecto que distingue a análise de Lessa reside na atenção dispensada ao exame dos instrumentos utilizados pela política econômica (e numa acepção mais ampla, ao seu marco institucional – v.g., o formato da autoridade monetária, a estrutura dos impostos, o formato do processo orçamentário, a existência de diferentes canais de financiamento, etc.). É certo que do Estado Novo ao Plano de Metas uma série de importantes modificações ocorreu, configurando a progressiva constituição do “aparelho econômico do Estado” (Draibe, 1985) – ou o adensamento de uma “tecnoestrutura” estatal (Ianni, 1977). Mas, o ponto central destacado por Lessa reside na assimetria entre um acentuado processo de industrialização, em curso desde os anos 30 mas explicitando um salto durante o Plano de Metas, e o atraso, o subdesenvolvimento, do correspondente aparato instrumental/institucional. Com efeito, a execução do Plano de Metas se baseou na “escolha de certos meios algo insólitos”, envolveu ajustes realizados “num quadro marcadamente pragmático”, suas práticas “revelam uma quase total insensibilidade em relação ao problema instrumental-institucional considerado isoladamente” (p. 92). Isso não impediu, entretanto, que a condução da política econômica se fizesse com eficácia. À medida que esta se manifestou numa trajetória de crescimento (e desequilíbrios mantidos dentro de certos limites), o próprio movimento da conjuntura é um fator explicativo do porquê dessa situação. Um outro fator reside na imensa dificuldade de implementar esse tipo de mudança. Lessa traduz esse ponto nos seguintes termos: “A escolha de novos instrumentos parece ter-se pautado pela opção daqueles que constituíssem linhas de menor resistência política”. (p. 92). Nesse sentido, as mudanças observadas (as quais são devidamente identificadas e valorizadas) foram de natureza limitada, ajustes na operacionalidade de instrumentos pré-existent e/ou acréscimos ao painel de instrumentos, não se registrando intentos de reformulação profunda – v.g., não ocorre nada parecido com as posteriores reformas institucionais do período Campos-Bulhões. Lessa sintetiza a questão com propriedade:

Como norma geral, seguiram-se nesta matéria as linhas de menor resistência política, sacrificando à presteza a elegância teórica ou a eficiência milimétrica do instrumento. Não houve neste período, salvo raras exceções, preocupação com a reformulação instrumental à redefinição do papel do Estado. Mobilizou-se e utilizou-se intensivamente o velho aparelho, nele apenas introduzidos, como no passado, ajustes parciais, sem qualquer definição global de tarefa... Não se realizou qualquer esforço autônomo por maior adequação. Persistiu e, de certa forma, acentuou-se o caráter não harmônico e improvisado do instrumental de política econômica. (p. 99).

O sistema tributário ilustra bem essa caracterização. Uma mesma estrutura, cobrindo “quase a totalidade dos objetos de taxaço” (p. 94), foi mantida sem modificações de maior profundidade. Ao mesmo tempo sucessivos ajustes foram implementados, de forma a reforçar a capacidade de mobilização de recursos pelo Estado e possibilitar um grau satisfatório de eficácia à ação da política fiscal. Três tipos de ajustes tiveram particular importância para o êxito alcançado na industrialização substitutiva de importações.

A introdução do câmbio múltiplo com a reforma de 1953 visou conjunturalmente diversos objetivos (um deles, de natureza fiscal) e ensejou um redesenho do instrumento cambial tornando-o extremamente eficaz para a execução de uma política de desenvolvimento nos moldes do Plano de Metas. Lessa está correto na avaliação que faz: “constituiu-se no mais poderoso instrumento de política econômica” (p. 95). Do prisma do seu efeito fiscal, a modificação do instrumento cambial foi o expediente possível para contornar as dificuldades de uma mudança de maior alcance no sistema tributário. Assim, no caso da taxa de câmbio arbitrada para as exportações (diferenciadas em quatro classes): “O mesmo efeito poderia ser obtido através da manipulação de uma tabela diferenciada de tributos sobre as exportações, porém, a faculdade de impor tributos sobre esta base encontra-se sob órbita estadual e sua transferência demandaria modificações na Constituição do país. A adoção de um sistema de taxas múltiplas de câmbio é um conspícuo exemplo da pesquisa de linhas de menor resistência política para a dotação instrumental, sacrificando à operacionalidade a elegância teórica da solução”. (p. 96). Por outro lado, ao resultar via de regra em um saldo de ágios expressivamente positivo compensou, via “linhas de menor resistência”, a impossibilidade de fazer uma reforma tributária que aumentasse a carga tributária (como será feito posteriormente por Campos-Bulhões).

A receita tributária foi reforçada pela reforma tarifária realizada no início do Plano de Metas. “Em 1957 foi reformada a legislação fiscal aduaneira, substituindo-se as tabelas específicas de 1937, completamente deterioradas pela alta interna de preços, por alíquotas *ad valorem*, marcadamente protecionistas”. (p. 106). Contudo, nesse caso, o caráter de um ajuste parcial do instrumento foi suplantado pela sofisticação e importância da manipulação da tarifa no âmbito da política de desenvolvimento, envolvendo a compatibilização entre a reserva de mercado e o incentivo ao investimento em setores prioritários (quotas tarifárias, redução de 50% da tarifa incidente sobre equipamentos), tarefa do Conselho de Política Aduaneira (constituído por representantes dos empresários, dos trabalhadores e do governo). Lessa reconhece uma inédita importância nessa inovação:

É importante sublinhar que a instituição do Conselho conferiu operacionalidade e presteza na manipulação das tarifas aduaneiras, atributos indispensáveis à operação de um instrumento num país em rápido processo de transformação econômica. Foi, na

verdade, a superação do tabu intelectual da não delegação de poderes ao Executivo em matéria tributária, que permitiu o ascenso da tarifa como um instrumento eficiente e flexível da política de desenvolvimento. (p. 107).

O estabelecimento de tabelas *ad valorem* com alta incidência média, a montagem de organismos flexíveis e autônomos, a disposição de mecanismos de ajustamento, a possibilidade de conceder isenção aduaneira para equipamentos básicos e a submissão de todas as concessões à prévia análise macroeconômica da solicitação transformaram a lei aduaneira de 1957 na mais importante reforma instrumental da experiência brasileira. Nela pode-se, excepcionalmente, registrar preocupação com a qualidade do instrumento, sendo, na verdade, exemplo único na tradição empiricista quanto aos instrumentos fiscais. O conjunto tarifa-conselho constitui o mais preciso e ajustado instrumento de política econômica no painel brasileiro. (p. 108-109).

Note-se como, na análise desse episódio particular da política econômica, são reconhecidos os determinantes político e ideológico. O primeiro diz respeito à ação dos interesses concretos e seu reflexo na decisão político-econômica. Assim, a propósito do CPA: “Dada a composição do seu plenário, sua decisão consulta com boa fidelidade aos interesses das classes econômicas do país e pondera as posições conflitantes, uma vez que comércio, indústria e agricultura, representados no Plenário, nem sempre convergem seus interesses nestas matérias”. (p. 107).³⁵

Já o fator subjetivo refere-se à influência exercida por correntes de ideias dominantes num dado momento, abarcando desde um amplo corpo doutrinário a uma difusa visão de mundo, reproduzindo-se através das concepções, norteadoras das ações concretas, das autoridades instaladas nos cargos executivos, dos técnicos situados em posições chaves, dos elementos formadores de opinião. Lessa integra á análise esse componente do processo político-econômico ao mencionar o obstáculo à inovação institucional representado pelo “pensamento convencional” (p. 93), na primeira metade do século caracterizado por um mimetismo intelectual *vis-a-vis* o mundo desenvolvido. Tal “alienação”, ele sugeria, “funcionava como fator de inércia para a instrumentalização do Estado, pois não era ausente de seu quadro de concepções o teorema da mão invisível e a crença de que o Estado interventor é causador de ‘distorções’ e ‘desvios’ do ponto ótimo”. (p. 98). É importante sublinhar que a percepção do papel do fator subjetivo requer muito cuidado para não incidir em

(35) Leopoldi (2002) destaca a influência dos interesses empresariais na condução da política econômica. Sobre a reforma tarifária (Lei nº 3.244, de agosto de 1957) ela observa: “A tarifa de 1957, elaborada nas dependências da Confederação Nacional da Indústria, com participação dos industriais, assumiu assim o papel protecionista antes concentrado na área cambial”. (p. 122). Quanto ao complemento cambial - mudança de cinco para duas categorias de importação, implementada através de decreto de dezembro de 1957 – ela pondera: “Isso evidencia que a arena cambial, a despeito do seu grande impacto na economia, passava ao largo da política parlamentar”. (p. 122, n. 25). E no tocante ao câmbio subsidiado, preservado para certos itens a pedido expresso do presidente: “Dessa forma, JK mantinha o subsídio para o pão e as massas (alimentos dos setores populares), bem como para o transporte público, e não sofria desgaste junto à grande imprensa, que sem o papel subsidiado se voltaria contra ele”. (p. 122, n. 26).

excessiva simplificação. Tal desvio não se verifica nos textos de Lessa: ao mesmo tempo em que identifica casos daquela influência limitadora, ele também assinala tendências na direção oposta, caso da expansão do Estado empresário (da CSN à Petrobrás), o que tornou a prática social durante o Plano de Metas relativamente imune aos “inevitáveis conflitos ideológicos que cercam tal ampliação do Estado e que poderiam ter-lhe acarretado óbices políticos” (p. 98). Contraste-se com o período subsequente do II PND e o célebre episódio da “campanha contra a estatização” – objeto de aguda reflexão de Lessa (1980b).³⁶

O terceiro ajuste na área tributária, praticado recorrentemente de 1946 ao triênio 1961-63, e até com agressividade em alguns episódios (p. 98: “objeto do violento reajuste nos anos iniciais da década de 50”), diz respeito aos tributos amarrados a vinculações, originando uma série de fundos específicos (ver p. 163, n. 50, para uma descrição; também Delfim Netto et al., 1965, p. 126-128, Quadros 29 e 30). O seu papel foi fundamental para viabilizar a expansão dos investimentos em infraestrutura; durante o Plano de Metas tal esquema já se apresentava consolidado, passando por novos ajustes, especialmente importantes para a execução das metas relativas a rodovias e transporte marítimo. Um subproduto dessa prática foi a crescente rigidez introduzida nos gastos públicos: em 1964 estimava-se em 42,3% a parcela da receita orçamentária da União sujeita a vinculação. Contra essa situação insurgiam-se diferentes correntes de opinião – a lenta ação do fator subjetivo (sem resultados até 1964). A avaliação de Lessa, além do seu interesse em si, ilustra a riqueza da sua abordagem da política econômica.

Esta crítica provém de um dos antigos preconceitos intelectuais herdados. A constituição de Fundos traduz-se nas condições históricas do país pela montagem de um esquema de planificação global, a longo prazo, de inversões públicas. Claro que se poderia propor, em termos teóricos, esquemas alternativos mais racionais e ajustados. Porém, todas as tentativas de implantação destes esquemas permaneceram até o momento no papel, transformando-se em documentos de gaveta. Para que fossem adotados, requer-se uma sensibilidade política à ideia abstrata de planificação, desconhecida no país. O sistema de Fundos vinculados coincide, dada sua direta vinculação com o real e imediato interesse de empreiteiros de obras públicas e produtoras de equipamentos pesados, com o horizonte intelectual dos governantes, do público, e consulta interesses próximos de poderosos grupos industriais. Na verdade, consiste numa forma primitiva de planificação das inversões públicas e cria os graus necessários ao seu refinamento posterior. A crítica improcede, tendo em vista as condições objetivas do país, e é difícil imaginar outro

(36) Um exemplo muito interessante do papel exercido pelos interesses materiais e pelo fator subjetivo é propiciado pelo depoimento de Jesus Soares Pereira, relatando os impasses da política de energia elétrica durante a década de 50 – ver Lima (1975, parte IV).

esquema, capaz de assegurar continuidade a programas de longa duração, que tivesse viabilidade política na moldura brasileira. (p. 102-103).³⁷

Uma característica do desenvolvimento econômico do Brasil residiu no papel destacado do investimento estatal, incluindo o surgimento e expansão de um setor produtivo estatal – tema explorado em profundidade por uma ampla literatura subsequente. Lessa abordou pioneiramente a questão (tal como Villela, 1962 e Ianni, 1965), articulando alguns argumentos essenciais, mesmo que colocados de maneira concisa. É digno de nota o fato de Lessa não se deixar intimidar pelos tradicionais “preconceitos intelectuais”, sempre prontos a bater na tecla da ineficiência congênita do gasto público *vis-a-vis* o setor privado (eficiente por definição). Frise-se: Lessa identifica explicitamente a prática de uma política de “preços políticos” levada ao limite, o alto grau de organização sindical somado às injunções do pacto populista, tudo isso representando uma componente de grande peso no desequilíbrio das contas

(37) Delfim Netto também aborda a questão, mas com uma ênfase distinta (aproximando-o dos “antigos preconceitos intelectuais”). “Note-se que a prática de vincular despesas a certos tipos de receita, principalmente na proporção atingida no momento, é extremamente condenável como norma de administração orçamentária. O orçamento passa a apresentar uma rigidez que acarreta os maiores entraves à sua execução. Do ponto de vista econômico, tal fato acarretaria uma alocação defeituosa de recursos, reconhecidamente escassos, desde que houvesse programas alternativos de investimento com maior grau de benefícios sociais que, no entanto, não pudessem ser implementados, dada tal vinculação. No momento em que começam a se desenvolver instrumentais para uma coordenação maior da utilização dos recursos públicos, face a um esquema global de prioridades, é evidente que a prática de se vincular receitas a certas despesas diminui, em muito, a possível eficiência de um planejamento em nível nacional. Indubitavelmente, parece que caminhamos nesse sentido hoje em dia no Brasil. É necessário compreendermos, no entanto, que, no passado, tais vinculações possam ter representado uma forma de se garantir um fluxo mais contínuo de recursos para certas áreas-problemas ou setores de infra-estrutura que se constituíam em gargalos do sistema. Na ausência de instrumentais mais adequados de planejamento econômico, tal solução não deixa de ter tido algum mérito”. Delfim Netto et al. (1965, p. 129). Tendo em vista que a parcela vinculada da receita atingiu estimados 40% em 1964 (23% em 1957) e, assim, um aumento hipotético de 10% na receita implicaria um aumento automático de 4% na despesa, segue-se que a busca do equilíbrio orçamentário no âmbito de um programa de estabilização, acarretando um aumento da participação da despesa pública no PIB afetaria negativamente a produtividade do sistema econômico e, em consequência, a taxa de desenvolvimento (um breve exame da questão, não obstante as suas reconhecidas imperfeições, permitia aos autores sustentar convictamente essa afirmação: ver p. 108-109). Nesses termos: “Mantida a hipótese do cumprimento por parte do Governo do que determinam as leis que vinculam parte substancial da receita orçamentária, chega-se a um impasse. Se o Governo aumentar a receita de forma a conseguir equilibrar o Orçamento, simultaneamente aumentará sua participação no PIB e, conseqüentemente, fará cair a produtividade média da economia. Se o Governo cobrir o déficit orçamentário através da emissão, estará gerando pressões inflacionárias que poderão retardar a evolução do processo de desenvolvimento econômico. Pode-se argumentar, no entanto, que realmente o Governo não libera as verbas vinculadas, de acordo com o que determina a Constituição. A prática corrente é liberá-las com um atraso suficiente para fazer com que os valores reais entregues a Estados, Municípios e os diversos Fundos de Desenvolvimento, sejam na verdade bem menores... Em contrapartida, deve-se lembrar que, se o intuito do Governo é acabar com a inflação, essa prática simplesmente não terá mais sentido, de forma que a única solução no caso será a de se proceder a uma revisão completa de todas as vinculações orçamentárias e procurar adaptar as despesas aos reais interesses do País”. (p. 130-132).

públicas (por sua vez relacionado ao processo inflacionário do período). Nada disso leva a obscurecer a percepção do essencial na experiência brasileira, a saber:

A construção dos estágios superiores de uma pirâmide industrial integrada exigiu que uma série de setores, seja devido a sua baixa rentabilidade, seja em virtude dos vultosos montantes de recursos requeridos e longos períodos de gestação, caíssem sob a responsabilidade direta do setor público. (p. 100).

Isso implicou um progressivo adensamento da esfera pública descentralizada, na forma de autarquias e empresas estatais. Lessa sugere uma hipótese de interpretação para essa tendência:

Por um lado, a montagem de tais atividades, além de exigir precisão no projeto e pesquisa, demanda uma ampla flexibilidade administrativa para a contratação de pessoal de obras, coleta de recursos, obtenção de financiamentos externos, etc. O velho sistema administrativo brasileiro, herdado do Estado liberal, rígido, anguloso e inflado de preconceitos, não apresentava a necessária plasticidade face a exigência de novos comportamentos. Assim, ou se superava seu caráter antiquado, ou ter-se-ia de implantar lateralmente um novo esquema operacional de unidades administrativas. (p. 100)³⁸

E tal expansão do Estado não apenas não conflitou com os interesses privados, mas os beneficiou diretamente. Com efeito:

Qualquer análise revela claramente a adequação da política das empresas estatais aos interesses imediatos do setor industrial. Da mesma forma, é difícil registrar um

(38) Para um aprofundamento dessa questão veja-se o depoimento de Jesus Soares Pereira. Referindo-se à política do petróleo ele observa: “O essencial, o ponto de partida, consistia em aparelhar o poder público de instrumentos e processos aptos a aplicar os recursos com o mínimo de desperdício. Não era possível contratar técnicos nacionais e estrangeiros, para atuar num setor dessa ordem, dentro do regime estrito do funcionalismo público, dependendo de verbas votadas pelo Congresso e registradas pelo Tribunal de Contas. Era um conjunto de formalidades de tal ordem que a máquina emperrava e não podia marchar. O mesmo ocorria com relação à aquisição de material. A aquisição de material importado do exterior dentro do regime do Código de Contabilidade seria simplesmente impraticável, pois aí o pagamento se processa quando o material é entregue. E ninguém fornece do exterior equipamento de alto preço sem garantia ou sem qualquer pagamento prévio. Na fase posterior ao surgimento do Código de Contabilidade, ou seja a partir de 1920, ficou claro que a máquina administrativa do Estado não era apta a empreender serviços que exigiam grande liberdade de atuação e muita flexibilidade na adoção dos meios... Só com o advento da empresa, ou seja do instrumento de ação criado pela iniciativa privada e adaptado no caso pelo poder público para atuar, é que o Estado se mostrou realmente capaz de gerir grandes empreendimentos, provocando não mais menosprezo por parte da iniciativa privada... mas receio”. (Lima, 1975, p. 65-66). O caso da refinaria de Mataripe (anterior à Petrobrás) ilustra o ponto: “... o problema mais grave com que se defrontou foi a obrigação de recolher a receita à alfândega da Bahia, repartição do governo arrecadadora dos recursos fiscais... A administração da refinaria tinha assim que aguardar a votação do orçamento da República, o registro das verbas no Tribunal de Contas, sua distribuição à Delegacia Fiscal da Bahia para depois de posto à disposição do serviço do CNP em Salvador poder pagar seu pessoal e atender às demais despesas... O divórcio entre receita e despesa era total. Como o é em toda a máquina do Estado, concebida como um aparelho arrecadador de impostos, taxas etc., e uma máquina aplicadora de recursos. Estas duas funções estão divorciadas, sujeitas a regimes diferentes. Na gestão industrial este divórcio não existe. A iniciativa privada casou as duas. A receita existe para cobrir a despesa”. (op. cit., p. 69).

deslocamento da atividade (salvo o petróleo) para o Estado, realizado contra a vontade do setor que formulava, na prática, a política econômica do país. (p. 103-104).

Não obstante um elemento de tensão atravessou todo esse processo. Após proceder a uma descrição concisa, reveladora da mudança no papel do Estado que se explicitava ao final do Plano de Metas (sugerindo a expressão “estatização formal” para caracterizá-la), Lessa assinala um inexorável corolário suscitado pelo processo: “Foi visivelmente alterado o balanço de poder, agora inclinado a favor do setor público. Como seria de se esperar, tal fato tem recentemente suscitado uma reação empresarial, ainda que tal alargamento das funções do setor público tivesse redundado basicamente em seu benefício. Talvez esta reação seja inspirada pelo temor de um salto dialético, pelo qual o acúmulo quantitativo de novas funções tenha engendrado ou esteja em vias de engendrar um ente com qualidades novas”. (p. 116).

Assim, o esquema receita vinculada/fundos e empresas estatais e autarquias permitiu instrumentalizar as metas de investimento concentradas no setor público. Não bastava, entretanto, definir no papel um elenco variado de grandes projetos. O êxito alcançado na sua execução refletiu também a existência de uma instância coordenadora. Num ambiente avesso à ideia de planejamento, isso se fez de forma “pragmática” e “empírica” através da ação do BNDE (outra herança do período Vargas). Atente-se para a sutileza da análise: a criação do BNDE refletiu o reconhecimento da necessidade de um banco de investimento (colocada desde o Estado Novo), numa situação de contínua ausência de resposta do setor privado (evoque-se a experiência subsequente durante a ditadura: o mercado de capitais e os bancos de investimento, apostas dos reformadores privatistas, foram os grandes fracassos da “imaginação reformista”). E foi destacado (e notório) esse papel do BNDE durante o Plano de Metas. Lessa destaca argutamente o que isso possibilitou naquele contexto (e que não era possível equacionar de uma outra forma, explicitamente racional), ao chamar a atenção para “o amplo poder disciplinar exercido pela instituição”. Com efeito: “Dada a relativa insuficiência dos recursos vinculados aos Fundos e à necessidade de obtenção de créditos no exterior, exerceu o BNDE uma eficiente ação de compatibilização e aprimoramento das decisões e execução dos projetos financiados”. (p. 105).

Esse papel se manifestou de forma ainda mais acentuada no caso dos projetos prioritários a cargo do setor privado (insumos e bens de capital). A viabilidade de cada projeto em si dependia crucialmente do suporte generoso do BNDE (empréstimos de longo prazo, carência dilatada, taxas nominais de juros abaixo da taxa de inflação, aval para a obtenção de financiamento no mercado internacional); e ao distribuir “tão poderosos estímulos” (p. 105) consoante as diretrizes do Plano assegurava a realização sincronizada dos diferentes projetos (i.e., operava como *locus* de coordenação), condição para o êxito do programa.

Também nesse aspecto, atender à necessidade de “esquemas de coordenação interprogramas”, a prática do período pautou-se pelo “pragmatismo” das soluções, refletindo a “montagem informal de um conjunto de centrais de coordenação” (p. 110-111). Assim: “Sem qualquer plano preconcebido, dada a própria escassez de recursos, surgiram ou se consolidaram mecanismos de coordenação global das indústrias privadas e empresas públicas ao longo do Plano de Metas. O primeiro residiu no controle exercido pelo BNDE... Este banco, devido à sua estrutura e normas de operação, operava na área privada aquele esforço compatibilizador que exercia em relação aos investimentos governamentais de infra-estrutura”. (p. 111). Lessa qualifica o argumento ao notar: “Se bem que os instrumentos à disposição do BNDE tenham cumprido estratégico papel no disciplinamento e fomento do desenvolvimento industrial nos setores básicos e produtores de equipamentos, o núcleo instrumental de maior importância na orientação das inversões privadas consistiu no complexo sistema cambial, na tributação aduaneira, e na política de atração de poupança do exterior”. (p. 166, n. 55).

Expressão desse “pragmatismo”, no lugar de uma agência única concentrando aquela função, esta se dividia entre instâncias distintas. Dada a vital importância do instrumento cambial no âmbito da política de desenvolvimento, em especial a concessão de câmbio favorecido para a importação de equipamentos (e também bens intermediários nos casos da automobilística e da construção naval) assim como para os pagamentos relativos a recursos contratados no exterior, a administração pela SUMOC do “orçamento de câmbio” conferia a essa instituição um papel peculiar. O orçamento de câmbio, institucionalizado em 1953, resultava num certo controle da SUMOC sobre a CACEX e a Carteira de Câmbio do Banco do Brasil. Disso se depreende que: “Em sua elaboração, de alguma forma as importações de equipamentos se submetiam a uma disciplina global... Constituía o documento, por conseguinte, um meio adicional de controle global do processo de inversão do país. Regra importante, submetia todas as entidades governamentais aos limites especificamente determinados no orçamento de câmbio, ficando qualquer alteração sujeita a exame e aprovação pelo Conselho da SUMOC, o que correspondia à entidade coordenar indiretamente a política de inversões públicas, via controle direto da componente importada”. (p. 112). Nesse sentido, “constituía o Conselho da SUMOC o órgão coordenador que, ao conceder autorizações para importar a cambio favorecido, introduzia a disciplina, fixando os tetos das distintas operações cambiais do país”. (p. 111).

E é revelador o destino de uma iniciativa, à primeira vista do mais profundo alcance: a criação em 1956 do Conselho de Desenvolvimento, subordinado à Presidência da República, com atribuições que sinalizavam o surgimento de um verdadeiro “organismo central de planificação”. Sua atuação terminou sendo bastante restringida – “evidenciando a inexistência de condições à implantação de um esquema

integral de planificação”. Com efeito: “Ao invés de fundir e formular programas globais tendeu o Conselho a ser subdividido em inúmeros subgrupos encarregados da coordenação de políticas setoriais que cresceram e ganharam importância, enquanto o Conselho neste íterim restringia-se a acompanhar a execução do Plano de Metas, apresentando relatório anual a respeito”. (p. 166, n. 54).³⁹

Os esquemas indicados acima referem-se à coordenação do conjunto de projetos prioritários. No nível de setores integrantes das metas, o leque variadíssimo de incentivos ao investimento privado envolvendo diferentes órgãos oficiais (CPA, SUMOC, BNDE, etc.) assim como a pressão dos interesses empresariais, deu ensejo a uma inovação específica do período, os grupos executivos, desempenhando uma função de coordenação setorial. A sua proliferação, multiplicando as siglas identificadoras, e o reconhecimento de sua prática “eficiente” levam à avaliação: “Na verdade, substituíram parcialmente a falta de um planejamento global das inversões privadas”. (p. 109). Descrevendo o seu formato com base no principal deles, o GEIA (automobilística), fica claro que a sua constituição integrava representantes dos vários órgãos executivos da política econômica, os quais arbitravam inúmeros incentivos; no caso da automobilística envolvia desde câmbio favorecido (e isenção tarifária) para importações de autopeças e liquidação de empréstimos externos, isenção temporária do imposto de consumo sobre veículos, financiamento pelo Banco do Brasil das sobretaxas cambiais devidas a importações de partes complementares, até financiamento do BNDE para o investimento. Lessa conclui:

Dada a sua constituição, dificilmente as propostas dos grupos executivos deixavam de ser atendidas, pois no seu âmbito processava-se a coordenação das distintas agências oficiais. Assim, além de atenderem os grupos como centrais de coordenação de estímulos, operavam a remoção de entraves burocráticos à consecução das metas setoriais perseguidas. (p. 110).⁴⁰

(39) Leopoldi (2002) dá mais elementos para caracterizar essa inovação institucional. Sua avaliação coincide com a de Lessa: “O Conselho do Desenvolvimento foi perdendo importância com a saída de Lucas Lopes, uma vez que o órgão se identificava intimamente com a sua figura. Depois de produzir um relatório sobre o andamento das metas em 1958, o Conselho, ao que parece, fundiu-se com a presidência do BNDE”. (p. 114). E não deixa de ser sugestivo que o seu secretário geral, Lucas Lopes, também ocupava a presidência do BNDE (até junho de 1958, quando foi deslocado para a Fazenda). Ver também Daland (1969), para uma interessante tentativa de situar o Conselho no prolongado e difícil processo de gestação de um aparelho estatal de planejamento.

(40) Cabe notar que alguns grupos “tiveram curta existência” (p. 110). E corroborando a descrição de Lessa acerca do caráter “pragmático e empírico” das iniciativas na área instrumental/institucional é digno de nota que os grupos foram surgindo no decorrer da execução do Plano de Metas: o GEIMAPE (mecânica pesada e equipamento elétrico) é criado em 1959, em parte sob pressão da indústria nacional representada na Abdib (criada em 1955), que se queixava de discriminação diante da concorrência de produtos importados (o ponto central já era a ausência de um suporte financeiro doméstico *vis-a-vis* os créditos de fornecedores com prazos de 15 a 20 anos). “Com a criação do Geimape, a Abdib passou a fazer parte da coordenação da meta ligada a esse importante setor da indústria de bens de capital. E algumas empresas locais passaram a contar com o apoio do BNDE, tais como Arno, Cobrasma, Sofunge.

Em síntese, não obstante a variedade de instrumentos acionados com eficácia pela política econômica e as inovações introduzidas, um traço distintivo de todo esse processo residiu no seguinte:

A montagem destes instrumentos foi promovida dentro de visão imediatista e pragmática. Ao surgir um problema operacional, montava-se o instrumento capaz de solucioná-lo. Contudo, a estruturação e localização do novo instrumento não obedecia a um plano conjunto e prescindia de uma definição ampla de política econômica. (p. 112-113).

Em momento algum ocorreu a iniciativa de passar a limpo a herança recebida: com efeito, os formuladores da política econômica defrontavam-se com “um quadro consolidado de concepções jurídicas sobre campos instrumentais tradicionais, herdado da Europa liberal, bloqueando sua pronta utilização” (p. 113). A resposta possível traduziu-se naquela ampla série de mudanças, muitas de cunho “não convencionais”.

Contudo, não se realizou, ao longo do Plano, um esforço por redefinição do papel do Estado, montagem integrada do instrumental de política econômica e reestruturação da máquina administrativa. Pelo contrário, o novo instrumental criado promoveu uma desarticulação e deslocamento no sistema anterior. De certa forma acentuou o desequilíbrio ao inserir não organicamente novos meios de ação no painel de instrumentos. (p. 113).

Em boa medida essa “inércia intelectual” (p. 117) se explica pelo grau de eficácia alcançado com o recurso a tais “esquemas empíricos e pouco precisos” (p. 117) – v.g., o notável processo de transformação, cujo auge se dá com o Plano de Metas. “Na verdade, este em momento algum se defrontou com situação não contornável, via ajustes parciais. Jamais se lhe configuraram barreiras cuja transposição requeresse uma transformação global da figura do Estado e engendrasse

Outras que também obtiveram recursos e se instalaram por essa época foram: AEG, Brown Boveri, Irne, Pirelli”. Leopoldi (2002, p. 132-133). Sumariando o papel do Geia Leopoldi enfatiza “o papel arbitral da burocracia” na busca de uma solução das fricções entre os interesses envolvidos. “As disputas entre os vários setores no interior do Geia eram acirradas, e se davam em torno da nacionalização dos carros a serem produzidos (isto é, a produção progressiva de todas as partes do veículo no país) e da reserva da área de autopeças para a indústria local, entre outras questões”. (p. 129). E é claro, o exercício daquele “papel arbitral” contemplou os vários interesses em graus diversos: assegurou-se, durante o governo JK, “a reserva do setor de autopeças para o empresariado nacional, o que supunha uma barganha política, mediada pelo Estado, entre os interesses multinacionais e os das empresas locais” (p. 130); contudo, comparativamente aos enormes incentivos dados às montadoras, “A indústria de autopeças desfrutou de bem menos facilidades e protestou, seja através do seu sindicato (Sindipeças) ou da Fiesp”. (p. 130). Com base em depoimento de Lucas Lopes, personagem chave na formulação e execução do Plano de Metas, Leopoldi esclarece o alcance maior da inovação: “Os grupos executivos representavam um experimento novo na administração brasileira, uma inovação que passava ao largo de uma reforma administrativa de difícil trânsito pelo Congresso. Eram inspirados nas comissões conjuntas, formadas por empresários e burocratas no esforço de reconstrução européia, em especial no Plano Monnet”. (p. 113).

os correspondentes desafios intelectuais. Jamais se colocou no processo político nacional a opção entre estancar ou transformar-se globalmente”. (p. 117).

O diagnóstico de Lessa – percebendo que, com a opção “pragmática” adotada pelo Plano de Metas, “acentuou-se o caráter improvisado do instrumental” (p. 141) – antecipava uma tendência inexorável: “mais cedo ou mais tarde a crescente inadequação atingiria nível que suscitaria um processo de reajuste instrumental-institucional” (p. 117). Essa seria a tônica do triênio 1961-63, período assinalado por “interesse inédito na história do país por reformas instrumentais” (p. 140). Não obstante esses anos tenham sido “férteis em providências” (as quais são sumariadas e comentadas por Lessa), o processo culminou nas reformas da ditadura – evidentemente, com a mudança política o sentido imprimido às reformas foi distinto daquele que vinha se insinuando na crítica conjuntura 1961-63.

Na medida em que se verificou essa distinta escolha de prioridades, coloca-se a questão de identificar os elementos componentes do “quadro da urgência conferida ao tema” (p. 141). Pode-se apontar vários fatores atuando nesse sentido. Minha interpretação é que um deles foi o decisivo: a aceleração inflacionária do período 1961-64 acabou sendo um potente catalisador das mudanças, reduzindo acentuadamente as resistências políticas (as quais em absoluto não desapareceram sob a ditadura). Mas esse fato ocorreu num contexto mais amplo (crise do modelo de desenvolvimento, embrião de mudança no setor financeiro, etc.): Lessa está certo ao esboçar um quadro amplo de fatores condicionantes. E é pertinente uma menção explícita a um desses fatores, dado que talvez seja aquele que melhor sintetize a mudança qualitativa que começou a se esboçar já em 1961. No modelo de desenvolvimento que atingiu o seu ápice com o Plano de Metas residiu no setor externo “o canal estratégico do processo poupança-investimento” (p. 141) – foi isso que conferiu absoluta centralidade à política cambial, a qual, manejada com eficiência (não obstante afastando-se do cânone convencional), permitiu ao Estado “manter sob controle toda a dinâmica da economia” (p. 141). Com efeito:

Foi, indiscutivelmente, o tratamento diferencial das operações cambiais a mais importante ferramenta manipulada ao longo da política de industrialização substantiva. Dado o caráter estratégico das relações externas do sistema econômico, a aplicação de tratamentos diferenciais nas operações de câmbio permitiu ao governo, através da seleção das importações, a concessão de subsídios à importação de bens de capital e insumos básicos. Igualmente manipulando tratamentos cambiais favoreceu a obtenção de poupanças do exterior orientando e influenciando no processo de investimento canalizando recursos para as faixas prioritárias de industrialização. (p. 143).

A profunda transformação estrutural suscitada pela maturação daquele modelo de desenvolvimento implicou em mudança qualitativa do processo poupança-investimento. Lessa não explora esse ponto (elaborado pela literatura posterior), mas reconhece explicitamente os sinais nesse sentido. E extrai as suas implicações para a

busca de mudança instrumental/institucional. Refletindo as necessidades trazidas à tona pelo êxito do processo de desenvolvimento, desde o início da década “estão sendo postuladas reformas instrumentais que reforçam os tributos e instrumentos financeiros e monetários, por vocação mais eficientes no controle dos segmentos decisivos do processo interno poupança-investimento” (p. 142). “Aliás, uma das generalizações mais interessantes quanto aos câmbios instrumentais consiste na passagem do bastão de comando da política econômica do campo cambial para o fiscal e financeiro”. (p. 142).

Coincidentemente, no quadro de suma instabilidade política do triênio 1961-63, apenas a mudança executada na política cambial aproximou-se do nível de profundidade de uma reforma (as demais ficaram postergadas para após o desenlace da crise política). É claro que a extinção do regime de câmbio múltiplo pela instrução 204 de março de 1961 teve diversas motivações conjunturais, inclusive a reabertura de negociações com o FMI e os credores externos. Mas cabe refletir acerca do seu significado mais profundo, devidamente apontado por Lessa (e confirmado pelo movimento da política econômica pós-1964). Assim, a mudança operada:

Caracterizou-se pela extinção dos subsídios e montagem de um mercado único onde se formaria, com maior liberdade, a taxa de câmbio. Ora, nestas condições desapareceria o poder orientador do instrumento cambial. Perdia sua importância como instrumento de fomento à industrialização e de seleção do investimento. Colocava-se o problema da criação de outras ferramentas para proceder a estas tarefas. Crescia de importância a necessidade das reformas tributária e monetária. (p. 146).

Note-se que no novo regime, embora implicando “na atrofia de certas funções” (p. 143), o atendimento de interesses cristalizados foi preservado. Em primeiro lugar, as importações de bens de luxo continuou discriminada, classificada numa categoria especial dependente de autorização da CACEX e sujeita a uma taxa de câmbio superior à taxa de mercado (categoria geral, classificação abrangendo a maioria das importações). Em segundo lugar, o novo regime beneficiava a então emergente indústria de bens de capital, numa conjuntura marcada por excesso de capacidade.

Assim, a reforma estabeleceria reserva de mercado mais eficiente para a indústria nacional de bens de capital, ao aumentar os preços relativos dos equipamentos. Tais conseqüências, que num passado não remoto ao elevarem o custo do investimento teriam sido negativas para o processo de industrialização a estimular, eram particularmente atraentes para uma economia na qual já se fazia presente um setor importante supridor de bens de capital. O nível de atividade e ritmo de crescimento deste setor estavam, sem dúvida, em parte dependentes de preços relativos favoráveis à concorrência do equipamento produzido internamente e reserva de mercado interno que a reforma, parcialmente, viria atender. (p. 145).

Este efeito seria em tese reforçado, e ainda explicitaria um novo papel (o de fomento às exportações), caso a manipulação subsequente do instrumento fosse pautada pelo critério de preservação da taxa real de câmbio. Como se sabe essa possibilidade que se anunciava por ocasião da reforma de 1961, e mais à frente com a introdução do *draw-back* como um incentivo fiscal à exportação de manufaturados, passaria por sucessivos capítulos até sua consolidação com o “modelo agrícola-exportador” de Delfim Netto. E com a adoção do regime de minidesvalorizações em 1968 se chegaria de algo próximo da relativa estabilidade do câmbio real – *ma non troppo*, convém lembrar (conforme atestado pela conjuntura de 1973).

Vale a pena chamar a atenção para as implicações de natureza fiscal da reforma cambial. Ao promover uma desvalorização de 100% na taxa de câmbio arbitrada para as importações de petróleo, trigo, fertilizantes e papel de imprensa objetivava-se a redução de parte dos subsídios onerando as contas públicas. Esse efeito terá sido expressivo, porém não foi definitivo: com a espiral inflacionária que se seguiu o subsídio cambial retorna e sua extinção ficou postergada para o período Campos-Bulhões e seus ajustes geradores de inflação corretiva. É assim que a instrução 270 de maio de 1964 buscou eliminar os subsídios às importações (daqueles mesmos itens), impondo a nova prática da “verdade cambial”. (Assim, de janeiro a dezembro de 1964 a taxa de câmbio passou de 600 para 1.850 cruzeiros por dólar – ver a respeito *Visão*, 11-3-74, p. 89; e também Dib, 1985.) Por outro lado, o fim da receita de ágios, passivo não monetário do Banco do Brasil (utilizado para financiar a política de defesa do café e outras operações ativas), foi compensado pela introdução do depósito prévio sobre importações, convertido em Letras de Importação do Banco do Brasil (com prazo de 150 dias e juros de 6% a.a.) e, mais à frente, quotas de retenção sobre o café e o cacau. No caso das quotas, diz Lessa, ocorreu uma evolução, pois “correspondeu à montagem formalizada de uma tributação diferencial das exportações, providência imprescindível para a unificação do processo de formação da taxa de câmbio” (p. 144). O depósito prévio posteriormente seria flexibilizado: por exemplo, isentando máquinas e equipamentos ou importações oriundas da ALALC. E ainda ficaria sujeito a recorrente manipulação conforme a evolução de conjuntura até 1964. A desvalorização cambial também ensejou algum reforço da receita tributária através do imposto de importação: este era calculado com base *ad valorem*, utilizando-se o chamado dólar-fiscal, fixado administrativamente em função da taxa de mercado. Assim, devido à forte correção trazida pela reforma cambial a receita desse imposto cresce vigorosamente em 1961 (63, 5%), muito acima do crescimento da receita total (36,2%). Mas esse efeito não deve ser supervalorizado: representando apenas 11,3% da receita total (65% eram

devidos aos impostos de consumo e de renda) os ganhos com o imposto de importação explicam apenas 16, 2% do aumento da receita total observado em 1961.⁴¹

Outras mudanças foram esboçadas no triênio 1961-63, mas permanecendo distante de um desdobramento que lhes conferisse o caráter de uma reforma. Diferentes esquemas surgiram visando revitalizar o crédito público (envolvendo Letras do Tesouro, Letras de Exportação, Letras de Importação, empréstimos compulsórios na forma de adicional ao imposto de renda e sobre o consumo de energia elétrica). Um indicador sintético desse movimento (e seu alcance limitado): as emissões de Letras do Tesouro permitiram financiar 12, 2% (1962) e 11,0% (1963) do déficit de caixa de Tesouro – certamente um avanço em comparação com 1960-61, mas nada que mudasse substantivamente a questão do financiamento inflacionário do déficit. A solução ficaria para o período Campos-Bulhões: o sucesso obtido com a criação da ORTN permitiu já em 1966 erradicar o financiamento inflacionário (deliberadamente restabelecido em 1967-68 pela heterodoxia de Delfim Netto).

A mesma avaliação deve ser feita no tocante às mudanças na área tributária. Registra-se uma sucessão de ajustes, dando continuidade a uma tendência que vinha de bem antes – por exemplo, freqüentes majorações das alíquotas do imposto de renda (além do recurso aos distintos adicionais), do imposto de consumo, dos tributos vinculados. Até a reversão da conjuntura essa linha de ação se mostrara eficiente; já em 1962-63 isso não logrou impedir a erosão da receita tributária. Mas o fundamental residiu no sentido limitado das modificações, colocando na ordem do dia a possibilidade de uma mudança de postura. Lessa diagnosticava:

Predominou nas alterações tributárias o que se poderia denominar de pragmatismo fiscal. Apenas o montante de recursos captáveis preocupava o legislador, e as reformas realizadas, quase sempre devido à pressão de amplos déficits, fizeram com que se

(41) Ver a série estatística com dados do Anuário do IBGE reproduzida in Delfim Netto et al. (1965, p. 134). Também a receita da Petrobrás, cujos preços de venda estavam vinculados diretamente à taxa de câmbio, foi beneficiada – assim como a receita vinculada a programas rodoviários do imposto sobre combustíveis líquidos. No cômputo final, ponderando-se os diversos efeitos, Lessa fazia uma avaliação positiva do impacto fiscal da reforma cambial. Sochaczewski (1980) manifesta uma posição semelhante. Uma avaliação distinta é sugerida por Furtado (1973, p. 31-33) ao comentar sucintamente a crise 1961-67. “O ponto de partida desse processo parece estar na reforma cambial de 1961, a qual provocou fundo desequilíbrio, que somente será eliminado anos depois, mediante progressivas reformas fiscais. O salto para alcançar a ‘verdade cambial’ dado pelo Presidente Quadros sem as precauções necessárias, acarretou um desequilíbrio no esquema de financiamento do setor público, cujas consequências não foram percebidas na época. No triênio 1958-60, o saldo dos ágios havia representado para o governo federal uma fonte de recursos tão importante quanto o Imposto de Renda, ou seja, cerca de um terço da renda tributária da União. Sua eliminação provocou, em 1961, uma queda em termos reais de 15 por cento na receita da União (tributárias mais saldo de ágios). Em 1964 a União ainda não havia recuperado o nível de receita (não consideradas as autarquias) de 1960”. (p. 32). Furtado apóia-se em detalhado estudo de Andréa Maneschi.

montasse um sistema fiscal contraditório em muitos aspectos e pouco operacional para a política econômica. (p. 151).

Nesse sentido, reconhecendo a crescente urgência de mudanças não apenas ditadas pelo critério da “maior produtividade fiscal”, mas igualmente direcionadas à “adição de novas responsabilidades” (v.g., que “permita a utilização de incentivos fiscais na política do desenvolvimento”), Lessa concluía com razão: “malgrado o acúmulo de sucessivas leis tributárias ser revelador da atualidade do tema, não foi alterada a fisionomia básica do sistema tributário, ao ponto de poder-se falar numa efetiva reforma fiscal” (p. 152). Esta viria no bojo das reformas institucionais de Campos-Bulhões, imposta pela necessidade e viabilizada pela superação das resistências políticas. E é claro revestiu-se de um caráter moldado pelo específico pacto de poder pós-1964: por exemplo, em 1961 os interesses locais dos Municípios haviam logrado uma participação de 15% na arrecadação federal do imposto de renda e de 10% no imposto de consumo; o Fundo de Participação dos Estados e Municípios fixa em 1967 em 10% o percentual sobre o imposto de renda e em 10% sobre o IPI (substituto do imposto de consumo); com o AI-5, o Ato Complementar 40 reduziu pela metade esses percentuais.

No tocante à área monetária (e financeira) a necessidade de mudança substantiva também estava posta. A forçada mudança de postura diante do processo inflacionário – de “posição secundária” no plano das preocupações governamentais, forçadas “num clima econômico em que se aceitava sem termos uma taxa de inflação anual na ordem de 20%” (p. 156), converte-se no “objetivo primordial da política econômica” (p. 156) à medida que o processo ganha “forma exponencial” – daria relevo à proposta de aperfeiçoar os instrumentos da política monetária. Em paralelo o avanço industrial observado, conferindo crescente complexidade à vida econômica, fez surgir a necessidade de novos ou melhores canais de financiamento das vendas de bens de consumo duráveis, dos bens de capital e do capital de giro (problema colocado em outro patamar “ao tornarem-se mais capitalistas os processos de produção”, mercê do êxito da política desenvolvimentista). Um movimento embrionário de transformação na área financeira já estava em curso, motivação adicional da busca de “reaparelhamento do sistema de controle monetário e de formulação de política nesta área” (p. 157). Contudo, as ações reformistas somente ganharam corpo no período subsequente, sob Campos-Bulhões, com as reformas bancária, financeira e do mercado de capitais. (Sobre a evolução do mercado de capitais ver especialmente Teixeira da Costa, 2006, com certeza o seu mais entusiasmado patrono no Brasil; para uma aguda visão crítica ver Lessa, 1998, p. 224-242; sobre o conjunto das reformas e suas vicissitudes ver Almeida, 1984.)

O diagnóstico de Lessa, diga-se, captou com acuidade a mudança de situação favorecendo o projeto de criação de um Banco Central. E não há porque negar que com

a reforma bancária uma importante mudança instrumental/institucional materializou-se. Contudo, inúmeras lacunas permaneceram: o estatuto singular do Banco do Brasil e a conseqüente dificuldade “política” de controle do crédito, o estatuto rigorosamente subordinado do Banco Central, a efetiva capacidade de controle da expansão monetária (aqui, são emblemáticos os episódios de 1965 e de 1973 – sobre o episódio de 1965 ver Delfim Netto, 1967). (Sobre a reforma bancária ver Werneck Vianna, 1987 e Novelli, 2002.)

Assim como o movimento da política econômica prosseguiu pós-1964, desdobrando-se em diversas fases, também a questão instrumental/institucional desdobrou-se em novos capítulos – entreabrindo uma extensa área de investigação. Os textos exemplares de Lessa oferecem um modelo inspirador para essa linha de pesquisa.

3. O II PND do governo Geisel. Crise e política econômica

O II PND foi objeto de diferentes trabalhos, reflexo de sua importância na trajetória da política econômica brasileira. Retomando, após um prolongado hiato, a perspectiva consagrada nos anos 50 da “industrialização consciente” como foco da política econômica, e exibindo inegáveis semelhanças com o Plano de Metas, o tema não poderia deixar de atrair o interesse de Lessa. Embora escrevendo muito perto dos acontecimentos, portanto sem a disponibilidade de materiais e da perspectiva oferecida pela passagem do tempo, a reconstituição e análise propostas por Lessa, envolvida por uma visão penetrante do complexo tecido do processo político-econômico, é a que mais se aproxima de uma adequada compreensão crítica daquele episódio.

Uma análise rival não menos importante (Castro, 1985) deve ser apreciada no seu propósito essencial: defesa enfática de uma política econômica desenvolvimentista num momento potencialmente aberto à adoção de opções radicalmente divergentes. Dando ênfase ao exame das transformações sofridas pela economia, graças em grande parte aos projetos do II PND, sua perspectiva sinalizava a existência de possibilidades a serem aproveitadas na segunda metade da década de 80, caso ocorresse uma mudança de postura do governo que se iniciava; ao mesmo tempo, no âmbito do debate político-econômico, essa análise revalorizava a opção desenvolvimentista que há anos era alvo de críticas cada vez mais disseminadas. Na verdade, para além dos aspectos controversos de sua avaliação da magnitude das transformações operadas na economia, Castro (1985) deve ser felicitado por ter travado o “bom combate” (não importa que infrutiferamente, dada a evolução da conjuntura). Mas, ao interpretar a “opção de 1974” como uma estratégia de transformação suscitada pela eclosão da crise (e ainda insistir que a percepção da crise, externa e interna, esteve muito presente quando da tomada de decisões), Castro faz uma leitura distorcida, provavelmente induzida por sua preocupação em contrapor criticamente alternativas de política econômica, v.g., dois

tipos de ajuste externo: um verdadeiro (radical), outro falso (limitado).⁴² Certamente, esse conteúdo econômico, quando pertinente, tem que ser integrado à análise; mas a política econômica reporta-se a um processo de maior complexidade, e uma ênfase unilateral não propicia uma reconstituição satisfatória. A percepção de uma gestação embrionária durante os anos do “milagre” (quando o Planejamento foi ofuscado pelo pragmatismo de Delfim Netto), a funcionalidade da “crise do petróleo” (assim como uma avaliação estreita da conjuntura mundial), o desconhecimento da dinâmica cíclica, a influência exercida pelo sonho de grandeza alimentado pelo regime (muito além de serenas intenções de mudança estrutural projetadas num futuro indefinido), dentre outros, são elementos imprescindíveis a serem articulados numa reconstituição do episódio. A leitura de Lessa se distingue por buscar integrar à análise esses diversos fatores, os quais revelariam um “diagnóstico implícito”. Não é o caso de sintetizar aqui o desenvolvimento dessa parte medular do texto de Lessa (nada substitui a sua leitura atenta). Cabe apenas indicar que a generalização pertinente no caso não será a de tomar a sugestão de um diagnóstico implícito como “categoria” e passar a usar indiscriminadamente no exame de todos os episódios de política econômica. Ela é muito adequada no caso particular em questão, quando verificou-se a combinação de circunstâncias: regime autoritário, cultivando a mística da continuidade, divergências internas à tecnocracia do regime (necessariamente camufladas), até mesmo a singularidade de o redator do II PND ter ocupado a mesma função no governo anterior (sem desfrutar do mesmo grau de influência). A lição a reter reside justamente no caráter complexo da política econômica, evidenciado no estudo desse caso concreto: sua compreensão exige ir além de uma (boa) síntese das declarações oficiais analisadas à luz da interpretação da conjuntura, bem como da coerência (ou não) das medidas,

(42) “Trata-se de um plano cujas propostas centrais encontram-se profundamente marcadas pela consciência de que o mundo se encontrava mergulhado em grave crise, que tornou patente a vulnerabilidade da economia brasileira”. Castro e Souza (1985, p. 45). “A estratégia de 74 abortou a reversão cíclica que se anunciava quando da posse do novo governo e permitiu a sustentação de uma elevada taxa de crescimento até o final da década dos 70”. (p. 46). Em 1979, início do governo Figueiredo “... uma política de contenção do crescimento teria resultados penosos, mas, sem dúvida, nem sequer comparáveis às desastrosas consequências que era de se esperar de uma freada em 1974. Neste último ano... travar uma economia que havia no ano anterior crescido à espantosa taxa de 14%, que havia recentemente deflagrado um grande surto de investimentos (em maior ou menor medida colocado em questão pela quadruplicação do preço do petróleo), e num momento em que era crucial preservar o estado de ânimo dos empresários... equivaleria a promover o desmoronamento do presente e o comprometimento – talvez irremediável – do futuro... O aprofundamento da opção de 74, aliado – na medida do indispensável – ao esfriamento da economia, era, pois,... uma possibilidade a ser seriamente considerada em 1979”. (p. 49-50). A meu ver isso traduz uma aguda percepção da evolução da conjuntura (externa e interna) e uma ilusória descrição do processo político-econômico subjacente ao II PND. E mesmo a sua crítica ao fracassado intento heterodoxo de Delfim Netto (em 1979-80) é deficiente enquanto reconstituição daquele episódio da política econômica, não obstante o sentido dessa crítica seja correto no essencial (apontar o caráter sumamente limitado da heterodoxia de Delfim, quando apreciada do ângulo de uma visão desenvolvimentista dotada em seu núcleo de um projeto de industrialização nacional).

com base em alguma teoria econômica. Por suposto, esta tarefa faz parte do trabalho (como se observa ao longo do texto de Lessa) – mas não basta para lograr a melhor aproximação ao objeto (em termos de sua reconstituição).⁴³

Um aspecto particular da análise de Lessa demanda comentário, dados os desdobramentos do debate em torno do II PND. Feita a reconstituição do núcleo estratégico da política econômica, passa-se ao exame da sua execução. Talvez não seja ocioso lembrar dois episódios anteriores, a título de assinalar a relevância da questão: o Plano de Metas, crucial programa industrializante, foi no essencial plenamente executado (vencendo importantes adversidades); já o subsequente Plano Trienal, visando dar continuidade à industrialização, não foi além da tentativa (contraditória) de execução, sendo abandonado ao cabo de alguns meses. O II PND, na interpretação de Lessa, situa-se numa posição intermediária: após um período em que foi efetivamente implementado, expressão da crença na viabilidade de alcançar as metas propostas (algumas das quais chegaram a ser revistas para cima) e, nesse sentido, constituindo o eixo da política econômica, observa-se o seu fracasso prematuro. Lessa é peremptório a respeito, afirmando:

... em algum momento, ao longo de 1976, a Estratégia foi submersa, ‘envolvida’ pelos crescentes problemas do nível tático. Não é fácil, contudo, precisar o momento em que objetivamente o II PND transformou-se em letra morta. Digo objetivamente, porque no nível apologético das declarações oficiais continua vigente. (Lessa, 1998, p. 90).

(43) Um trabalho recente que busca esclarecer a “racionalidade” do II PND observa com muita propriedade: “Se a racionalidade econômica pode ser detectada e desvendada *ex-post*, como bem demonstram Castro e Souza, não há reparo algum a fazer, do ponto de vista metodológico: muitas vezes as consequências de decisões de política econômica vão além das intenções dos *policy-makers*, e não raro logram resultado oposto aos previstos nos modelos. Todavia, o mesmo não ocorre quando a indagação diz respeito ao porquê de uma opção ter sido feita, abordagem que, em uma pesquisa, só faz sentido *ex-ante*, posto que independe de seus resultados. As variáveis históricas e estruturais geralmente não apagam a vasta gama de opções e de possibilidades emergentes em cada conjuntura; podem até limitá-las ou mesmo favorecer a viabilização de uma(s) delas, e geralmente o fazem, mas não têm poder de dar respostas satisfatórias, suficientes para explicar os motivos e as decisões, seja dos agentes econômicos seja dos atores políticos”. Fonseca e Monteiro (2008, p. 31). Contudo, apesar de partirem de uma premissa correta – qual seja, buscar a gênese do II PND “em condicionantes postos pela própria conjuntura” (*ibid.*)-, esses autores sugerem uma leitura, no mínimo, discutível: “a prioridade ao crescimento econômico formulada no plano era condicionante indispensável ou facilitador para viabilizar o projeto de distensão política e ampliar a base de legitimação do regime, abalada pela crise do ‘Milagre’.” (*ibid.*). A melhor pista para buscar identificar o que esteve por trás da decisão que se plasmou no II PND é oferecida por Lessa ao lembrar: “Nos idos de 1974/75, não havia a percepção nítida da crise econômica e da impossibilidade de sustentar o milagre – salvo para uns tantos especialistas...”. E dada a magnitude das ambições do II PND recomenda-se pelo menos admitir a hipótese de que os tecnocratas do regime possam efetivamente ter acreditado em sua retórica: “Em 1974, o Brasil foi oficiosamente definido como uma ‘ilha de prosperidade’ no oceano da crise mundial. Foi lembrada a capacidade brasileira de aproveitar as crises mundiais para afirmar-se positivamente”. Lessa (1980b, p. 32).

É possível que a retórica utilizada, reflexo do “compromisso do intelectual” (*apud* Baran) explicitamente assumido por Lessa na conjuntura de crise da ditadura e luta pela democratização, não tenha sido a mais adequada. Com efeito, alguém poderia traduzi-la como a afirmação de que os projetos de investimento do programa foram simplesmente abandonados, perdendo-se os seus efeitos sobre a economia (manutenção relativa do crescimento, transformações na estrutura da economia, etc.). E de fato essa impressão errônea tendeu a ganhar força na reflexão subsequente sobre o tema – ver Batista (1986), Castro e Souza (1985), Aguirre e Saddi (1997), Gremaud e Pires (1999), Fonseca e Monteiro (2008). Contudo, nada mais distante da interpretação de Lessa. O fracasso (e o seu reconhecimento tácito, configurando uma inflexão da política econômica) diz respeito ao objetivo maior – o “sonho” de materializar um salto histórico em direção à Nação Potência – e à estratégia para lográ-lo, v.g., a mudança do “padrão de industrialização”. E neste passo, frise-se, Lessa explicitamente coloca-se na linha de análise da dinâmica capitalista no Brasil elaborada por Tavares (1998, 6 e 8). O novo padrão implicaria radicalizar a articulação Estado/capital privado multinacional/nacional, deslocando o eixo para a indústria nacional de bens de capital (e com isso também perseguindo uma mudança na organização industrial, reequilibrando o “tripé”, sua segunda diretiva estratégica). Lessa aponta com muita felicidade a pré-condição da sua viabilidade (suposta implicitamente na magnitude ambiciosa dos projetos originais do II PND):

Esta articulação exigiria que houvesse ‘espaço’ político-econômico para que, num golpe concentrado no tempo, fosse implantado um grande bloco integrado pelos projetos de insumos básicos e nova capacidade ampliada e diversificada na indústria nacional de bens de capital. Esse bloco interarticulado garantiria a demanda para a indústria de bens de capital e o suprimento de insumos básicos. A constituição dessas novas capacidades, significando uma descontinuidade, um salto pelo lado da oferta, cristalizaria um pacto entre esses dois setores. O peso e a necessidade da sustentação dinâmica desse pacto imporiam uma nova diretriz ao movimento ulterior da industrialização. E teríamos então instalado um novo padrão. Assincronias e reduções das magnitudes dos projetos interarticulados implicam objetivamente a frustração do salto. (Lessa, 1998, p. 150).

A narrativa acurada de Lessa mostra exatamente como “o salto ensaiado em 1974” frustrou-se à medida que diversos projetos na área de insumos básicos esbarravam em dificuldades de origem variada: por exemplo, no caso da siderurgia, a imprevista reticência dos sócios estrangeiros nos projetos de Tubarão e Itaqui, cuja produção seria destinada a exportação (e ainda a “timidez” do empresariado nacional, levando tardiamente a um avanço da presença estatal incorporando o projeto da Açominas); no caso do alumínio as difíceis negociações entre o Estado e o capital privado nacional e estrangeiro implicou substancial redução das metas originais e considerável diluição no tempo; etc. Ao mesmo tempo a indústria de bens de capital engajou-se avidamente num processo de ampliação de investimentos (Tavares, 1998

registra: a mecânica duplica sua capacidade no triênio 1974-76), num sinal inequívoco do êxito da política econômica em insuflar o “*animal spirits*” dessa fração empresarial (aliás, plenamente confirmado por algumas declarações de lideranças do setor colhidas por Lessa – ver p. 139 e ss). Utilizando a imagem de uma aeronave decolando (o “novo padrão de industrialização”) Lessa conclui:

A diluição em tempo indefinido do bloco de inversões projetado pelo II PND – patente nas peripécias dos projetos básicos – e arritmia das ampliações da indústria de bens de capital – realizadas na escala e no tempo propostos pelo II PND – e ‘descalçadas’ pelo atraso e pela redução dos projetos básicos, impediram a decolagem. (Lessa, 1998, p. 150).

O sintoma mais eloqüente do fracasso do II PND reside na postura radicalmente crítica assumida pela indústria de bens de capital a partir de 1976, uma aparente “ingratidão” que constituiu “a componente mais insólita da rebelião empresarial”, um notável fenômeno político-ideológico que marcou todo o período (sobre o qual Lessa, 1998 e 1980b, oferece *insights* preciosos). Lessa aponta a particular relevância dessa mudança de atitude da indústria de bens de capital, aderindo à “rebelião”: “Na verdade a pergunta – ‘Por que não mudou o Padrão?’ – pode ser substituída por outra equivalente: Por que não foi possível instalar com alta ponderação na dinâmica da economia brasileira a articulação Empresa Estatal/Indústria de bens de capital proposta pelo II PND?”. (Lessa, 1998, p. 140).

Nesse sentido, frise-se, a afirmação de que o II PND foi “sepultado” em 1976, tornando-se “letra morta”, é absolutamente correta, sem implicar de maneira alguma no desconhecimento de que a “opção de 1974” (Castro, 1985) desdobrou-se concretamente na realização de investimentos que, durante a segunda metade da década de 70, tiveram um papel fundamental para suavizar a tendência à desaceleração implícita na dinâmica cíclica implantada a partir do Plano de Metas. O contraste entre os períodos de desaceleração 1963-67 (assinalado pela incapacidade de sustentação do investimento estatal, inclusive com a efetivação de cortes durante o Trienal e o PAEG) e 1974-79 (quando o Estado buscou ampliar seu gasto de investimento, numa conjuntura de aceleração inflacionária e desequilíbrio de balanço de pagamentos) é revelador dessa singularidade – reconhecida, aliás, na análise de Lessa. A partir do final de 1976 a palavra de ordem da política econômica passa a ser o “desaquecimento”, impondo-se a realização de cortes nos investimentos programados. Entretanto, um exame atento “demonstra não ter havido redução do nível absoluto, mas sim queda da taxa de crescimento das inversões públicas” (Lessa, 1998, p. 174). Igualmente: “A produção de cimento de todos os tipos cresceu apesar de níveis cadentes da construção civil, o que por si só indica obras públicas em expansão”. (p. 174). O desempenho do PIB, com taxas positivas embora declinantes, “em boa medida tem que ser imputada ao patamar de crescimento mantido pelo investimento público”

(p. 174). Lessa reconhece explicitamente: “Convenhamos que para um descenso cíclico interno num marco internacional de crise até que a economia brasileira nesse período se saiu bem, medida pelos indicadores das frações dominantes na sociedade e na economia”. (p. 176).

Num artigo subsequente, ao analisar retrospectivamente a “administração da crise” pela política econômica do governo Geisel, Lessa refere-se ao crescimento médio de 6 a 7% e observa: “*El alto nivel de la inversión pública en estos años sostuvo la economía y ése es, aisladamente, el principal factor explicativo del desempeño de estos años*”. Com efeito, embora o II PND tenha fracassado em seus objetivos maiores – “... *al no considerar y contraponerse en ciertos aspectos a los grupos de interés más importantes en nuestro sistema, y al desconocer el momento cíclico interno, el proyecto fue perdiendo fuerza hasta que su voluntarismo quedó reducido a la retórica oficial en los años finales de dicha administración*” – ele não deixou de condicionar a marcha da economia. “*No obstante, la tentativa de aplicación de la propuesta sirvió no sólo para incrementar y sustentar un amplio nivel de inversión pública, que implicó la realización de un cierto número de proyectos que aún son vigentes, sino que también llevó a una expansión y diversificación de la industria de bienes de capital, la cual hizo crecer la capacidad instalada a más del doble en el periodo 1974-1976. En su totalidad, tales consecuencias significaron la sobrevivencia del movimiento ascendente anterior*”. (Lessa, 1980a, p. 119).

O II PND, embora tenha sido absolutamente decisivo na sustentação do crescimento pós-1974- e tal foi a sua eficácia que uma parcela considerável da profissão sempre questionou a realidade de uma crise econômica na segunda metade da década de 70; e como assinalaram Velloso e Castro (1985), a alternativa hipotética de um ajuste convencional em 1974 implicaria um risco de consequências imprevisíveis -, em sua implementação acabou se chocando com a realidade do “momento cíclico interno”. Para Castro, este (assim como os avatares subsequentes) simplesmente imprimiu ao II PND o curso de uma “marcha forçada”. Na interpretação de Lessa, a política econômica será projetada em novos caminhos e insistir em descrevê-la nos termos da opção de 1974 apenas obscurece a percepção do seu real movimento. Assim, no decorrer de 1976 as preocupações com a inflação e sobretudo com o balanço de pagamentos – exibindo um comportamento perturbador pelo terceiro ano consecutivo – se avolumam e determinam um ajuste da política econômica na linha do enfoque monetário do balanço de pagamentos (ver Davidoff Cruz, 1984, para uma excelente análise das inflexões da política econômica de 1974 a 1980; Silva, 1979, critica a inconsistência da política conduzida por Simonsen).

Observa-se, então, de forma explícita “uma incompatibilidade entre a Estratégia e a condução tática da política econômica”, a qual “torna-se mais profunda e mais patente quão mais avançado está o descenso cíclico” (Lessa, 1998, p. 165).

Concretamente: “A política de estabilização rebate sobre as empresas estatais: por um lado são preconizados cortes fiscais; por outro aplicam-se limites aos reajustes de preços dos bens e serviços de produção pública”. (p. 166). Ao mesmo tempo, visando melhorar o estado do balanço de pagamentos são impostos limites às importações do setor público e estimulada a busca de recursos externos (uma opção que, em parte, determina importações obrigatórias de bens de capital, contribuindo para acirrar as fricções com a indústria nacional). Lessa esclarece as implicações dessas medidas:

Cabe notar que as restrições globais às importações estatais se inserem em um quadro mais amplo de cortes nos níveis globais de expansão. Isto significa que as restrições às importações não ‘substituem’ importações por compras internas de bens de capital. Simplesmente são comprimidas todas as compras de máquinas e equipamentos pelas estatais e a partir deste nível comprimido são estimuladas as importações financiadas. Em resumo, a fixação de limites é um ‘nariz-de-cera’ que acoberta uma mudança a favor de importações. Além do mais, em um quadro geral no qual cresceu a hierarquia da contenção da inflação diagnosticada como demanda/custos, pratica-se uma política de moderada valorização cambial. Isto ‘barateia’ os bens de capital importados e reforça a pressão baixista das já referidas concorrências nos fornecimentos internos. (p. 167-168).

Os meses finais de 1976 condensam, como principal reflexo da sequência de ajustes operados na política econômica, uma mudança de clima que se mostrará duradoura. Não obstante os cortes anunciados nos projetos de investimentos tivessem obedecido critérios próximos de uma “segunda edição revista e reduzida do II PND” – Lessa sintetiza o que se procurou fazer enxergando: “Alguns interesses arranhados, os de maior peso defendidos no principal”. (p. 172) –, o que se verificou foi um aprofundamento das fissuras na base de sustentação da política econômica (fundindo crise econômica e crise política, num processo lento porém irreversível). A “rebelião empresarial” em curso desde 1974, ganha densidade com a adesão de novas frações empresariais, mas sobretudo ganha uma nova dimensão. “Começa uma transmutação alquímica da percepção do autoritarismo”. (p. 175). De fato: “A adesão de novas frações de interesses leva a uma mudança na percepção do autoritarismo, que de eficiente passa a ser percebido como responsável por disfunções político-econômicas. Do tema da estatização caminha-se para a crítica ao autoritarismo”. (p. 137).⁴⁴

(44) “Em 1978, o documento conhecido por ‘Manifesto dos 8’ – a mais precisa crítica político-econômica-empresarial à administração Geisel – colheu conspícuas assinaturas no empresariado do setor de máquinas e equipamentos... O setor predileto do II PND partícipe de movimento empresarial contra política econômica de construção da Nação-Potência!” Lessa (1998, p. 138). O Manifesto foi assinado por 8 dos 10 líderes empresariais, escolhidos em uma consulta junto a 5.000 homens de empresa de todo o país, realizada pela Gazeta Mercantil em 1977. Convém observar, porém, que não se verificou uma tendência de convergência de todas as frações empresariais numa direção de crítica ao regime, recomendando-se cautela no exame da dinâmica crise econômica/crise política – ver a respeito Lessa (1980b). Sobre os efeitos da “rebelião empresarial” na condução do II PND Lessa observa: “O II PND foi sepultado no segundo semestre de 1976. Este evento não pode ser atribuído à campanha antiestatizante. Contudo, é inquestionável que, ao longo da campanha, o empresariado pôde exercer seu poder de veto a muitos atos e projetos do

Por que esse desdobramento? Lessa sugere uma possível resposta:

Estamos em 1976 e não em 1974; desaquecida a euforia do milagre, a confiança na Estratégia para o pleno desenvolvimento desgastada pelo cotidiano de projetos proclamados e sucessivamente procrastinados pelas oscilações táticas da política econômica impotente ante a aceleração inflacionária, e desequilíbrios das contas externas, pela descoberta de menor raio de manobra para negociações externas, pela frustração de empresas que ampliaram capacidade na suposição da preservação do milagre reforçada pelo II PND, pela crescente percepção do autoritarismo do Estado descolado da Sociedade e da Economia. Neste contexto o anúncio de uma segunda edição do II PND não tem o mesmo êxito editorial da primeira. Obra de momento, não mais conquista leitores crédulos, pelo contrário, sua sobreimposição reforça a desconfiança. (p. 173).

Em síntese:

O corte foi na dimensão do sonho de 1974, chegar ao Brasil-Potência, um novo Japão no início dos anos 80. As realidades inexoráveis do movimento cíclico, o descompasso entre a Estratégia e a história econômica possível, isto foi cortado em fins de 1976. (p. 174).

Para além das particularidades que caracterizam o período em questão depreende-se dessa análise uma importante faceta do processo político-econômico em geral. Reportando-se a uma economia capitalista, sujeita a um movimento cíclico – no caso brasileiro plenamente configurado no longo período 1956-80 – a política econômica guarda estreita relação com essa dinâmica. Aqui também confrontam-se diferentes perspectivas, refletindo-se em distintas leituras de cada tema concreto objeto de análise. Vale a pena deter-se um pouco nesse ponto.

Os enfoques embasados na formação teórica nutrida junto ao *mainstream* via de regra negligenciam a realidade do ciclo econômico. Em particular a recessão, quando sobrevem, é vista como consequência direta da política econômica, a qual assume um caráter contracionista quando o seu foco passa a ser a estabilidade e/ou a restrição externa. Isso confere à política econômica um papel determinante do movimento de conjuntura. A literatura oferece uma vasta coleção de *case studies* para ilustrar o argumento; no contexto deste artigo é suficiente (e talvez apropriado) referir-se à crise 1962-67, a qual somente teria ocorrido em decorrência dos efeitos contracionistas da política econômica implementada no primeiro semestre de 1963, prosseguindo nos anos seguintes devido ao caráter igualmente restritivo do PAEG (ver especialmente Resende, 1980 – um autor que, sem rejeitar a possibilidade de

Estado autoritário. De certa forma, testou sua força e sua fraqueza”. Lessa (1980b, p. 34). E é justamente a extensão dos interesses feridos pela política econômica, cujo balanço pode ser feito acompanhando os desdobramentos da “rebelião empresarial”, que enseja a leitura do II PND como “uma estratégia que não articulava os interesses de maior peso na economia brasileira” (ibid.), refletindo o “voluntarismo” do regime, subproduto da conjuntura do “milagre”.’

incidência de uma dinâmica cíclica, exemplifica muito bem o estilo de análise do *mainstream*).

Distinta é a perspectiva adotada por Lessa. O reconhecimento explícito da dinâmica cíclica implica a existência de um determinado movimento da economia, reflexo primariamente do processo de acumulação de capital, o qual interage com a política econômica (e com a dimensão internacional) de uma forma no mínimo muito mais matizada do que o suposto pelo *mainstream*. Durante as fases de expansão a condução da política econômica está sujeita a um grau de tensão incomparavelmente menor, não sendo um exagero afirmar que ela é sobremaneira facilitada. Diferentes fatores operam nesse sentido: a expansão generalizada dos lucros, ainda que beneficiando de forma diferenciada as diversas frações empresariais, permite uma acomodação mais tranqüila dos múltiplos interesses que pretendem ser devidamente contemplados pela política econômica; nas condições do período 1956-80 os ascensos cíclicos foram caracterizados por alta inflação, porém estável (remetendo para o ostracismo os radicais da ortodoxia, para quem a estabilidade é o bem supremo e a sua busca intransigente o divisor de águas entre a “boa” e a “má” política econômica); a receita tributária acompanha elasticamente o crescimento, tornando o déficit público manejável (situação do Plano de Metas) ou mesmo inexistente (caso do “milagre”); etc.

Lessa explicita admiravelmente o ponto:

La frontera de expansión que garantiza la continuidad de la acumulación es un tema en el cual el papel del Estado es fundamental y decisivo como proponente de ‘pactos’, foro de negociaciones, fiel depositario de acuerdos, articulador de múltiples intereses y sujeto-administrador de las medidas de política económica. No se debe inferir de aquí la idea equivocada de que el Estado es soberano en esta cuestión. Las poderosas fracciones del capital, puesto que no consiguen resolver el problema en forma aislada, tienen, en cambio, poder para vetar las actitudes arbitrarias que frecuentemente intentan los mandatarios del poder público. El Estado se mueve en un espacio demarcado por los apetitos y los intereses de las fracciones. Ese complejo proceso de negociación es alimentado por y repercute sobre otras fuerzas originadas en las capas subordinadas de la sociedad. Dada la propia naturaleza del Estado y su objetivo último de reproducir a la sociedad en su conjunto, esto lleva a que también sean consultados, considerados o mínimamente interpretados los intereses de los sectores sociales subordinados. De ahí provienen límites, pero también posibilidades componentes de la compleja ecuación de política económica que el Estado debe solucionar periódicamente para dar continuidad al proceso nuclear de la formación social del que es guardián.

Empero, existe una distancia entre este cometido y la posibilidad de su cumplimiento... La fase ascendente del movimiento es el momento de apogeo de estas formaciones. En esta instancia, la disponibilidad de un frente de expansión en el cual están articuladas en forma diferencial, pero positivamente, todas las fracciones del capital, sean grandes o pequeñas, de cualquier órbita y propiedad, permite moverse sin impedimentos hacia la acumulación. En este período, los pactos son respetados. Existe armonía entre los

intereses dominantes. El aparato institucional político-económico y los patrones de financiamiento público son funcionales. (Lessa, 1980a, p. 117-118).⁴⁵

Incidentalmente, vale observar que no contexto específico da ditadura militar – quando aflorou a “prática autoritária de se atribuir todos os êxitos, todas as certezas” (Lessa, 1998, p. 175) – a irrupção de uma vigorosa etapa de expansão contagiou o discurso político-econômico, levando a seu coroamento a falsa perspectiva tecnocrata. Melhor que ninguém Lessa captou esse importante traço do processo político-econômico do período (com desdobramentos relacionados à gênese do II PND, como ele procurou detectar em sua análise).

O auge cíclico é captado como um ‘milagre’, o milagre brasileiro. As instituições, as regras de jogo, o padrão de expansão até então sob suspeita – veja-se o tom crítico do PED – produziram tão notável e grato êxito. Então estão corretos, dirá Delfim como principal inventor e porta-voz do ‘milagre’. Internacionalização crescente da economia, regressividade na distribuição de renda, a selvageria de um processo acumulativo

(45) Lessa faz agudas observações sobre os determinantes políticos (i.e., os interesses materiais) do processo político-econômico. “Creio que o ‘espaço’ político-econômico, ou melhor, o ‘raio de manobra’ da ação do Estado está balizado – não importa quão autoritário seja o regime político – por grandes pactos. Esses pactos não determinam a decisão político-econômica; fixam os limites de manobra, o ‘espaço’ onde a decisão é viável... Entre os diversos pactos que soldam frações de capital e impõem limites à ação do Estado na complexa economia brasileira, dois são de particular importância para a demonstração político-econômica da impossibilidade estrutural de mudança de Padrão de Industrialização. O primeiro pacto solda em uma ampla frente de interesses o bloco da grande engenharia nacional com amplas frações de capital industrial nacional e estrangeiro. O investimento público tradicional – notadamente na área de transportes – e parte dos investimentos de algumas empresas estatais se traduzem em ampliada demanda para a grande engenharia nacional. Esta se articula com diversas frações de capital industrial fornecedor de materiais e, pelo volume de emprego que gera direta e indiretamente, com a indústria de bens finais de consumo. O peso econômico e social deste pacto faz com que seja muito difícil comprimir ou mudar a composição do investimento público. Mais do que isso; põe como uma necessidade a contínua expansão do investimento público, o que garante patamar mínimo de crescimento para a economia. Último setor a sacrificar, o bloco da grande engenharia nacional soube sempre fazer valer o peso de seu pacto, escapando no máximo com arranhaduras das crises de estabilização... Em relação à indústria de bens de capital este pacto tem variadas articulações. Assim, por exemplo, o cartel dos grandes equipamentos elétricos é parceiro soldado com o bloco da grande engenharia. Já a indústria mecânica não goza do mesmo status dentro do pacto... Este pacto concorda que a componente de equipamentos seja importada, mormente se tal for condição para a obtenção de financiamento dos programas e projetos públicos... Por conseguinte o grau de proteção que o pacto dá aos subsetores de máquinas e equipamentos é variado. Máximo em programas da área da Eletrobrás, diminui concordando com migalhas para segmentos da indústria mecânica em programas siderúrgicos, até funcionar indiretamente como cancelador de programas tipo comunicações. O segundo pacto solda frações do capital mercantil e financeiro via ‘indústria’ da construção civil... Este bloco tem articulações com frações do capital industrial assemelhadas ao primeiro – indústrias fornecedoras de materiais e via emprego direto e indireto, com a indústria de bens de consumo final... Os dois pactos têm como mediadores de diversas órbitas do capital – industrial nacional e multinacional, mercantil e financeiro – dois agentes credenciados às negociações com o Estado: a grande engenharia nacional e a ‘indústria’ da construção civil... (E)stes agentes primeiros interlocutores do Estado mostram o peso dos pactos que os credenciam principalmente nos momentos de crise... Também após 1973, e a despeito das intenções do II PND, fizeram valer seus títulos”. Lessa (1998, p. 150-153). Para um aprofundamento do tema ver Lessa e Dain (1982) e Cruz (1997, I.2).

amplificador das distâncias sociais são virtudes a ser exaltadas. O desempenho absolve tais consequências. As dimensões antes criticadas passam a ser exaltadas como necessárias para o desenvolvimento brasileiro. Não há nada de errado com a economia brasileira que seu próprio movimento não venha corrigir e/ou confirmar como virtude. A arrogância ufanista de 1973, quando se propôs a exportar ‘tecnologia’ de controle de inflação para os Estados Unidos, contrasta com a incerteza de 1968 e dá a medida da euforia autocomplacente. Operar no curto prazo através da aplicação pragmática e imediata de medidas que facilitam a atualização das tendências atuais é tudo a fazer. ‘Dêem-me um ano que eu darei a década’ – diz Delfim. (Lessa, 1998, p. 70).

Entretanto, em seu movimento contraditório a acumulação de capital se desdobra em uma reversão da conjuntura, deixando para trás a deslumbrante fase expansiva (quando imperam consensos e as alternativas críticas são relegadas ao submundo do pensamento econômico). Uma diversidade de traços específicos tende a se fazer presente nesse momento. Não é incomum que a condução da política econômica ingresse numa trajetória de sucessivas (e infrutíferas) mudanças, assumindo até mesmo um caráter errático, sobressaindo-se a tendência a uma progressiva erosão do grau de eficácia no manejo de seus instrumentos tradicionais. É certamente revelador que durante as duas crises atravessadas pela economia brasileira naqueles anos (1962-67 e pós-1974), não obstante as suas diferenças substantivas, observou-se redução da carga tributária, elevação dos subsídios, defasagem de preços e tarifas das empresas estatais, defasagem cambial, esforços inconsistentes de controle da expansão monetária e creditícia – em meio a sucessivos esquemas fracassados de política econômica. A generalização pertinente que deve ser extraída é a seguinte:

En este momento, los diferentes intereses entran en conflicto en un agotado espacio de acumulación; es éste el reino de la discordia: entre las fracciones y las órbitas del capital, antes en armonía, surgen las grietas; los pactos horizontales de los intereses dominantes presentan fisuras cada vez más notorias y por sus intersticios surgen los conflictos verticales latentes en la sociedad. De esta convergencia entre la discordia del pacto horizontal con la explicitación de los conflictos verticales, la crisis económica devela su dimensión política. Tales procesos pasan por el Estado y se refieren necesariamente a él. Es éste el lugar en donde se desarrollan y se atenúan los conflictos, es el escenario modificado donde finalmente se consagra la coalición victoriosa.

Resulta fácil entender la importancia de este momento para cada fracción del capital. Al cancelarse algunos pactos horizontales ya desgarrados, algunas fracciones del capital son destruidas o absorbidas, las posiciones relativas de poder son alteradas y la correlación de fuerzas, modificada. Este es un movimiento previo e imprescindible para la definición de un frente renovado que integre las fracciones emergentes, definiendo lo que cada uno lleva.

Entre el auge del ciclo... y la solución de la crisis, cuando se establecen los presupuestos políticos y económicos del nuevo movimiento de acumulación, transcurre un largo proceso de maduración de la crisis. (Lessa, 1980a, p. 118).

Isto tudo, é importante ressaltar, compõe um pano de fundo essencial, mas não exige o pesquisador de proceder à análise concreta do movimento da política econômica, o qual por suposto não se encaixa em um padrão geral. No caso da crise pós-1974 o seu amadurecimento foi incomumente prolongado, desdobrando-se em uma série de capítulos – e, algo não antecipado por nenhuma corrente do debate econômico da época, com um *gran finale* deprimente: longa estagnação no lugar de um renovado ciclo expansivo. E à medida que o “reino da discórdia” ia aflorando com intensidade, a política econômica reagiu buscando acomodar a situação na linha de “*su tradicional tendencia a aplicar soluciones casuísticas para la atención a los diferentes bloques de interés... todo ello como tentativas de cooptación y de ensamble de pactos horizontales que ya presentan síntomas de fisuras*”. (op. cit., p. 120). Com isso, “*la administración de la crisis implicó un debilitamiento progresivo del instrumental de la política económica. Para evitar las manifestaciones de la crisis, el Estado multiplicó las medidas que fueron desfuncionalizando su instrumental de gestión político-económica... Con el riesgo inherente a toda simplificación, me atrevería a afirmar que el éxito de la administración de la crisis se debe a su ‘internalización’ en el sector público, evidente en la pérdida de operacionalidad de su instrumental político-económico*”. (op. cit., p. 121).

Atente-se para a complexidade do processo político-econômico, não redutível a fáceis relações lineares. A política econômica, via projetos de investimento do II PND, fomento da acumulação financeira e inumeráveis ações casuísticas, foi decisiva no perfil particular assumido pela crise; ao mesmo tempo, foi ela mesma decisivamente determinada pela marcha da crise, a qual tornou imperativas certas ações bem como estreitou o seu espaço, a sua margem de manobra. (Um “detalhe” relevante acerca do II PND: para Castro – e Velloso – a “opção de 74” foi essencialmente uma resposta aos desafios colocados pela emergência da crise; para Lessa, a meu ver numa abordagem mais persuasiva, aquela correlação é retórica, a política econômica instrumentalizou a “crise do petróleo”, no fundo a percepção mesma de uma crise inexistia – assim, uma sutil diferença entre as conjunturas de 1974 e 1976 não deve ser negligenciada pois teve um papel relevante na formulação da política econômica.) No caso da crise da década de 60, a desaceleração foi mais acentuada dado que a política econômica foi levada a cortar investimento público (v.g., fez o oposto do II PND); por outro lado, o êxito em operar uma série de reformas institucionais, somado aos efeitos da crise, ensejou a renovação de um ciclo expansivo. Pós-1974 volta à baila, porém infrutiferamente, o tema da reforma do aparato institucional, instigada pela tendência cada vez mais pronunciada do aprisionamento da política econômica em uma verdadeira “cama de gato” (Lessa recorre à imagem desse jogo infantil para descrever o encurtamento progressivo do espaço de ação da política econômica). No final da década, olhando em perspectiva, era possível fazer a seguinte avaliação:

En la actualidad, probablemente son pocos los que niegan que Brasil se encuentre en una profunda crisis económica y política. Sin embargo, es creciente el consenso alrededor de esta constatación, a pesar de que el descenso cíclico de la economía ya tiene cinco años. Hasta hace muy poco tiempo, muchos hubieran dicho que éste era el eterno pronunciamiento del ‘coro de Casandras descontentas’. La reluctancia a admitir la crisis nos proporciona una pista sobre su administración en este periodo. Fue eficiente desde el punto de vista de diferir en el tiempo la constatación, habiendo logrado acomodar horizontalmente los intereses dominantes. (op. cit., p. 118).

Todo o período correspondente ao governo Figueiredo será marcado pela realidade da crise. No plano da política econômica sua expressão foi o movimento desconcertante de que se revestiu, atravessando uma sucessão de fases contrastantes: do ensaio de recessão disfarçada propugnado por Simonsen, passando pela surpreendente (e contraditória) heterodoxia de Delfim Netto, com seu melancólico desfecho na guinada super-ortodoxa decretada no final de 1980, a qual (desmentindo as previsões de Delfim – e de Simonsen) seria aprofundada em 1982-83 sob o impacto da crise financeira internacional. Lessa não examinou sistematicamente esses episódios (ou os que se seguiram). Entretanto, seu artigo sobre a “administração da crise”, embora limitado pela circunstância de voltar-se a uma conjuntura ainda em aberto (vivia-se a etapa heterodoxa sob Delfim), é digno de nota pela acuidade das sugestões e pistas a serem exploradas num estudo pormenorizado do período. Cabe destacar tão somente alguns pontos.

Coerentemente com a sua perspectiva teórica – focada na política econômica, reconhecendo a sua influência sobre a economia mas sem conferir-lhe o estatuto absoluto de fator determinante, demiurgo do movimento de conjuntura (nos termos da fórmula utilizada em suas teses, rejeitando o enfoque da economia como um “sistema controlado”)⁴⁶ – Lessa reconhecia que o fracasso (político) de Simonsen e a ascensão de Delfim Netto espelhava a recusa da (então) perigosa alternativa recessiva. E, expressão do talento analítico, Lessa não se intimidava diante da usualmente densa cortina de fumaça retórica. Simonsen propunha um necessário (e saudável) “desaquecimento” (também o PAEG, convém lembrar, propunha desinflação com crescimento). Lessa traduz corretamente para os não iniciados na matéria o seu real significado. Controvérsia à parte, é fora de dúvida que o que estava em questão

46 Assim, a crítica (econômica) ao II PND é feita nos seguintes termos: “... em 1974, a economia brasileira saía de um período de rápida expansão e... na maioria dos setores industriais, havia sobrecapacidade instalada. A nova estratégia, ao propor a continuidade da expansão mediante a substituição dos setores líderes, estava pretendendo algo como trocar a locomotiva de uma composição ferroviária a plena marcha. Qualquer das teorias do ciclo explica a impossibilidade de tal operação. Entretanto, houve de fato a tentativa, e alguns setores responderam à convocação... A sobrecapacidade das plantas e a penetração de novas empresas no setor levaram a indústria de bens de capital a acirrar sua competição via preços... Alguns dos principais fabricantes de equipamentos estarão alinhados na vanguarda da companhia contra a estatização”. Lessa (1980b, p. 33).

naquela conjuntura se dissipa por completo com a “festa” de recepção concedida ao novo condutor da política econômica e o entusiasmo diante do seu discurso heterodoxo. Mais notável ainda: Lessa não se deixou contagiar pelo clima de festa, antecipando limites objetivos da proposta delfiniana. Na interpretação contemporânea de Lessa a heterodoxia de Delfim Netto espelhava na verdade “el rechazo condicional de una alternativa recessiva” (op cit, p. 124). Não reconhecendo na estratégia “agrícola-exportadora” (agora acrescida de um terceiro bloco dinâmico, a área de energia) um efetivo potencial para deslanchar um novo ciclo expansivo – o argumento é elaborado, por exemplo, em Tavares e Lessa (1982 e 1983) – Lessa sugeria que a crise (processo objetivo) ainda estava distante do seu pleno amadurecimento. Daí a dificuldade para articular uma estratégia de desenvolvimento efetiva. “También cabe recordar que es imposible articular las diferentes fracciones del capital en un frente dinámico de expansión, antes de que a crisis haya manifestado todas sus consecuencias”. (op cit, p. 125). Acrescente-se que o tradicional argumento, a pressão excessiva sobre o balanço de pagamentos nas condições de crescimento vigoroso (implicando um crescimento mais que proporcional das importações de bens de capital), não é ignorado. Mais: Lessa concedia a possibilidade de um crescimento das exportações da ordem de 22% a.a. (dado que a inflação mundial, por si só, responderia por dois terços dessa meta oficial). O marco teórico de Lessa tinha como eixo a visão de uma dinâmica cíclica da economia (embora ele não se propusesse desenvolver essa análise). Assim, ele sugeria a seguinte leitura da heterodoxia delfiniana:

“De esta manera, el proyecto de administración de la crisis tendrá que recorrer un estrecho camino entre la redinamización imposible y la temida recesión. El objetivo de la propuesta es, precisamente, mover la economía por esta estrecha pasarela, reduciendo progresivamente la tasa de inflación y manejando la situación externa de tal manera que se pueda enfrentar de forma controlada el arbitraje de la crisis. Una vez alejada la hipótesis de una recesión inmediata, se optó por continuar conviviendo con la crisis dentro de un espacio en el cual el tradicional patrón de su administración (del quinquenio) se estrechó debido a su propia maduración”. (op cit, p. 126).

As medidas adotadas nessa fase (sobretudo o amplo conjunto associado à maxidesvalorização de dezembro de 1979) tinham o propósito de “romper la inmovilización del instrumental político-económico”. Mas se faziam num ambiente extremamente conturbado, entreabrindo um alto risco de nova guinada na condução da política econômica. Com efeito:

“La tentativa de reestructurar un espacio ‘fiscal/monetario’ que aumenta las presiones inflacionarias, no se armoniza fácilmente con el juego externo. Es ésta la propuesta de un Estado con estrecha base social de sustentación y al servicio de un bloque de intereses incapaz de formular un proyecto global atractivo para la sociedad brasileña. En este escenario, pienso que la opción no recesiva es provisoria. Frente a un

agravamiento de los hechos y atropellada por sus propios desdoblamientos, es irresistible una sugerencia: que se olvide lo accesorio y que quede lo sustancial; cambiar la actual administración económica”. (op cit, p. 134).

Lessa também especula sobre as razões da vacilação do governo Figueiredo diante da proposta recessiva de Simonsen. Certamente o projeto político do regime desempenhou o seu papel: a recessão previsivelmente ampliaria as fissuras, dificultando a sua articulação já incerta. Lessa sugere uma outra possível razão para a derrota (provisória) da política recessiva.

“La erupción de la crisis en el actual estado de enmarañamiento financiero, encontraría a los principales grupos financieros nacionales con la ‘guardia baja’, sin condiciones para beneficiarse con el proceso de liquidación y concentración de capitales. El resultado más probable sería una profundización del movimiento de internacionalización – tendencia inexorable de esta economía – que esta vez se traduciría en la desnacionalización del sector financiero privado. La otra alternativa disponible sería la estatización del sector. Ni una ni otra son soluciones que agraden al Ministro. Si esta sospecha fuese correcta, se podría desprender un objetivo implícito de la actual política económica. El esquema de administración procuraría controlar la crisis, postergando su realización, a través de un intento de desactivación ordenada de la especulación, con el objeto de robustecer los grandes bancos nacionales para dejarlos en buena posición”. (op cit, p. 125).

Essa interpretação (na verdade uma pista exploratória) apóia-se no conhecimento da política econômica de Delfim Netto durante o “milagre”, notabilizada por uma política bancária extraordinariamente favorável a essa fração empresarial. E ainda com a formulação de um projeto de conglomeração que, embora fracassado, ensejava a leitura de uma ligação muito especial da política econômica de Delfim Netto com os grandes bancos comerciais. Assim, Tavares e Lessa (1982), já às voltas com uma política econômica abertamente recessiva, analisando criticamente os desdobramentos dessa nova fase evocam aquela faceta da política delfiniana:

“Por estes estranhos caminhos de acomodação financeira interna, já há muito foi esquecido o projeto de reforma financeira liberal-conservadora. Cabe perguntar onde está seu projeto sucessor de uma conglomeração financeira com cabeça bancária nacional. Em matéria de referendar os interesses concretos e imediatos dos grandes bancos comerciais, vai bem; em matéria de ordenar uma estrutura financeira privada e pública que permita prover um mercado de capitais alternativo que providencie fundos de longo prazo para o setor produtivo, vai mal. Uma sucessão de instrumentos financeiros tem alimentado, cada um por sua vez, uma sucessão de modalidades especulativas. Nenhuma delas constituiu, sequer temporariamente, um mercado de capitais digno deste nome”. (p. 128).

A importância do tema era realçada pela observação dos processos em curso: “A velocidade de transformação das formas de acumulação de capital dá tamanha volatilidade às oportunidades reais de investimento produtivo que torna permanentemente privilegiada a forma especulativa e patrimonial de acumulação da riqueza”. (p. 129). De fato, com o fracasso da heterodoxia a acumulação financeira voltava a ganhar livre curso (centrada no crescimento vertiginoso da dívida pública, que se buscava estancar em 1979-80). O risco de desnacionalização prosseguia sendo arbitrado pela política econômica, agora sob recessão aberta:

“A diferença ostensiva entre o capital financeiro nacional e o internacional estaria no privilégio legal, que até agora os grupos nacionais lograram manter, de deter sob seu comando a fração bancária. O atual ministro tem procurado preservar este privilégio contra o desiderato explícito do capital bancário internacional que, nos últimos dois anos, vem reiterando explicitamente o seu interesse em participar no mercado financeiro nacional, numa proporção semelhante à da participação industrial das filiais transnacionais. Este privilégio dos bancos tem como contrapartida a debilidade estrutural do capital industrial local, que não foi capaz de lograr uma base produtiva suficientemente ampla para que a monopolização atingisse as formas modernas da conglomeração... Não é, pois, por acaso, que a fração bancária nacional tende sistematicamente a um casamento com o Estado, no qual, embora detenha legalmente o patrimônio sob forma privada, não detém as alavancas de controle do processo de acumulação real e financeira”. Tavares e Lessa (1982, p. 129-130).

Por fim, é interessante a analogia entre a maxi de 1979 e a reforma cambial de 1961. Em ambos os casos promoveu-se uma importante mudança na política cambial tendo por propósito central muito mais os seus efeitos sobre as finanças públicas, envolvida em profundo desequilíbrio associado ao crescimento dos subsídios e insenções fiscais. De fato, a maxi foi acompanhada da extinção do crédito prêmio de IPI e ICM vigente para as exportações de manufaturados, bem como da imposição de tarifas sobre importações de bens de capital no lugar da lei do similar nacional. Já o efeito sobre a balança comercial era reconhecidamente incerto: o discurso oficial, aliás, emitiu sinais confusos (devidamente apontado por Lessa). Por outro lado, a combinação maxi/tarifa de importação “crearía un efecto proteccionista importante que viene siendo reivindicado desde hace mucho tiempo por la industria de bienes de capital” (Lessa, 1980a, p. 131).

5. Conclusão

A obra de Lessa, aqui parcialmente examinada, oferece uma rica perspectiva para a abordagem da política econômica brasileira. Certamente releituras dos episódios que ele investigou são possíveis (e mesmo desejáveis, tendo em conta as possibilidades ensejadas pelo ganho de perspectiva histórica); isso será tão mais frutífero se partir do diálogo com aqueles trabalhos, os quais, revestindo-se de singular argúcia, permanecem exercendo um efeito instigante da reflexão crítica. Mais importante, porém, a sua exemplaridade em termos de trazer, em ato, uma profícua metodologia para o tratamento do tema política econômica, constitui a razão principal para uma revisão daquela obra, construída a partir da observação do último meio século. Evidentemente a história político-econômica brasileira prosseguiu seu curso, abrindo novas avenidas de investigação. A política econômica, dos anos 80 para cá, atravessou distintas fases e a questão instrumental/institucional foi alvo de discussão, mudanças e rediscussão – e o seu sentido ajusta-se a diversas perspectivas ideológicas e, sobretudo, ao peso diferenciado dos interesses materiais. Embora não tenha empreendido um trabalho sistemático a respeito, Lessa prosseguiu dando subsídios aos investigadores desse período mais recente. Primeiro, na forma de breves e esparsas intervenções durante a crise da ditadura, esboçando um possível reordenamento da política econômica nos marcos da superação da crise e do aprofundamento do processo de redemocratização. A esperança implícita nessas intervenções – a retomada do desenvolvimento – não se materializou no longo período 1980-2005 (terá sido o nosso Kondratiev B?).

A evolução da conjuntura desaguou no retorno ao regime democrático, mas com a consolidação de governos conservadores que implementaram desinibidamente políticas neoliberais. No início do novo século/milênio as seqüelas do caminho adotado compunham a indigesta “herança maldita” recebida pelo novo governo, eleito para mudar. Os constrangimentos erguidos ao longo da fase neoliberal revelaram-se fortes o suficiente para impor limites a quaisquer intentos de mudança. Aí originou-se uma interessante característica do governo Lula, marcado no campo da política econômica pela ascendência da política macroeconômica conservadora articulada pelo Banco Central/Fazenda (a ordem não é irrelevante: uma mudança institucional de longo alcance foi a autonomia conquistada pelo Banco Central, tornando a Fazenda um *locus* menor da condução da política econômica), porém franqueando espaço, no âmbito do BNDES, para a gestação de uma alternativa na linha da melhor tradição “desenvolvimentista”. Circunstancialmente no biênio 2003-2004 coube a Lessa ocupar a presidência dessa instituição e, nessa condição, ele teria um papel da maior relevância no debate político-econômico. Exercendo, mesmo que por um curto período, a “prática” da política econômica, isso abriu uma importante área de investigação – qual seja, a reflexão em torno das reais possibilidades de construção de uma alternativa de política econômica. Também nesse terreno a contribuição de Lessa

se reveste de um papel catalisador. Vinte anos antes, diante das incertezas da crise então em curso e dos riscos de um triunfo neoliberal, ele se aventurara a esboçar alguns elementos passíveis de integrar uma potencial alternativa (ver Tavares e Lessa, 1982 – e, para um comentário crítico Magalhães, 1984). Em 2003/4, partindo do cenário desolador engendrado pelo infeliz experimento neoliberal (ver Lessa, 2000,a/b) e integrando um governo nascido da oposição frontal ao curso seguido nos governos anteriores, a linha de atuação de Lessa à frente do BNDES e as suas manifestações (discursos, entrevistas, artigos acadêmicos e um anunciado relato da experiência vivida) compõem um material único para refletir criticamente sobre a experiência dos últimos (contemporâneos) 15 anos de política econômica – e particularmente para explorar um tema mais crucial, qual seja, pensar a reconstrução do Brasil, o que requer dispor de uma estratégia de desenvolvimento alternativa. A linha de análise que perpassa os trabalhos acadêmicos de Lessa, aqui sintetizados, constitui a melhor perspectiva para enfrentar adequadamente este tema contemporâneo e que aponta para o futuro.

Referências bibliográficas

- AGUIRRE, Basília; SADDI, Fabiana da C. Uma alternativa de interpretação do II PND. *Revista de Economia Política*, 17 (68): 78-98, 1997.
- ALMEIDA, Júlio S. Gomes. *As financeiras na Reforma do Mercado de Capitais*. Tese (mestrado). DEPE-UNICAMP, 1980.
- _____. *As Reformas Financeiras de 1964-65: Objetivos, Rumos e Desvios*. Texto para Discussão nº 59. IEI/UFRJ, nov. 1984.
- _____; FERRAZ FILHO, Galeno T. Estado, Política Econômica e a Constituição da Grande Engenharia Brasileira. In: *Estudos sobre a Construção Pesada no Brasil*. Relatório de Pesquisa nº 2, IEI/UFRJ, 1983.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. *Estado e Classes Trabalhadoras no Brasil (1930-1945)*. Tese de doutoramento. FFLCH/USP, 1978.
- AURELIANO, Liana Maria. *No Limiar da Industrialização*. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- BACHA, Edmar L. O Plano Real: uma avaliação. In: Mercadante, Aloizio (organizador). *O Brasil pós-Real: a política econômica em debate*. Campinas: IE/UNICAMP, 1997.
- BAER, Werner. Brasil, Inflação e Eficiência Econômica. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. II, nº 1, 1963.
- BASTOS, Pedro Paulo Z. O presidente desiludido: a campanha liberal e o pêndulo de política econômica no governo Dutra (1943-1948). *História econômica & história de empresas*, VII, I: 99-135, 2004.
- BASTOS, Pedro Paulo Z. Desenvolvimentismo incoerente? Comentários sobre o projeto do segundo governo Vargas e as ideias econômicas de Horácio Lafer (1948-1952). *Revista Economia, Selecta*, v. 6, n. 3, dez. 2005.

_____. *A construção do nacional-desenvolvimentismo de Getúlio Vargas e a dinâmica de interação entre Estado e mercado nos setores de base*. Texto para Discussão n. 135. IE/UNICAMP, out. 2007.

_____. *Qual era o projeto econômico varguista?* Texto para Discussão n. 161. IE/UNICAMP, maio 2009.

BATISTA, Jorge Chami. *Brazil's Second National Development Plan and its growth-cum-debt strategy*. IEI/UFRJ, maio 1986.

CARDOSO, Miriam Limoeiro. *Ideologia do Desenvolvimento. Brasil: JK-JQ*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

CARVALHO, Getúlio. *Petrobrás: do Monopólio aos Contratos de Riscos*. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

CASTRO, Antonio Barros; SOUZA, Francisco E.P. *A Economia Brasileira em Marcha Forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

COSTA, Roberto Teixeira da. *Mercado de Capitais. Uma trajetória de 50 anos*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2006.

COUTO, Ronaldo Costa. *Memória viva do regime militar. Brasil: 1964-1985*. Rio de Janeiro: Record, 1999.

CRUZ, Sebastião C. Velasco. *O Presente como História: Economia e Política no Brasil Pós-64*. Campinas: IFCH/UNICAMP, 1997.

DALAND, Robert T. *Estratégia e Estilo do Planejamento Brasileiro*. Rio de Janeiro: Lidador, 1969.

DAVIDOFF CRUZ, Paulo R. *Ignácio Rangel, um pioneiro: o debate econômico do início dos anos 60*. Tese (mestrado) – DEPE/UNICAMP, 1980.

_____. *Política Econômica e Dívida Externa*. São Paulo: Brasiliense, 1984.

_____. *Expansão e crise no Brasil: as ideias pioneiras de Ignácio Rangel*. In: Rangel, Ignácio. *Questão Agrária, Industrialização e Crise Urbana no Brasil*. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 2000.

DELFIM NETTO, Antonio. Tentativa de explicação das causas que determinaram a expansão dos meios de pagamento em 1964/1965. *Revista de Administração* nº 33, FEA/USP, dez. 1967 (p. 1-25).

_____; PASTORE, A.C.; CIPOLLARI, P.; CARVALHO, E.P. *Alguns Aspectos da Inflação Brasileira*. São Paulo: Estudos ANPES 1, 1965.

DIB, Maria de Fátima S.P. *Importações Brasileiras: Políticas de Controle e Determinantes da Demanda*. Rio de Janeiro: BNDES, 1985.

DRAIBE, Sônia. *Rumos e Metamorfoses*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

FAÇANHA, Luiz Otavio; BONELLI, Regis. A indústria de bens de capital no Brasil: desenvolvimento, problemas e perspectivas. In: Suzigan, Wilson (editor): *Indústria: política, instituições e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, série monográfica 28, 1978.

FARO, Clovis de; QUADROS DA SILVA, Salomão L. A década de 1950 e o Programa de Metas. In: Gomes, Ângela de Castro (org.). *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: FGV, 2ª edição, 2002.

FISHLOW, Albert. Algumas reflexões sobre a política econômica brasileira após 1964. *Estudos Cebrap* 7 (p.5-65), jan-mar/1974.

FIORI, José Luís. *Em Busca do Dissenso Perdido*. Rio de Janeiro: Insight Editorial, 1995.

FONSECA, Pedro Dutra; MONTEIRO, Sergio. O Estado e suas razões: O II PND. *Revista de Economia Política*, vol. 28, nº 1 (109), pp. 28-46, janeiro-março/2008.

FRITSCH, Winston. 1924. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 10, n. 3, pp. 713-774, dezembro/1980.

FURTADO, Celso. *Análise do 'Modelo' Brasileiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973.

GREMAUD, Amaury Patrick; PIRES, Julio Manuel. II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND (1975-1979). In: Kon, Anita (org.). *Planejamento no Brasil II*. São Paulo: Perspectiva, 1999.

GUIMARÃES, Eduardo Augusto de Almeida. A dinâmica de crescimento da indústria de automóveis no Brasil: 1957/78. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 10, n. 3, pp. 775-812, dezembro/1980.

IANNI, Octavio. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2ª edição, 1977 (1ª edição, 1971).

_____. *Estado e Capitalismo*. São Paulo: Brasiliense, 2ª edição, 1989 (1ª edição, 1965).

_____. *Pensamento social no Brasil*. São Paulo: EDUSC/ANPOCS, 2004.

LEFF, Nathaniel H. *Política Econômica e Desenvolvimento no Brasil*. São Paulo, 1977.

LEOPOLDI, Maria Antonieta P. Crescendo em meio à incerteza: a política econômica do governo JK (1956-60). In: Gomes, Ângela de Castro (org.). *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: FGV, 2ª edição, 2002.

LESSA, Carlos. *15 anos de Política Econômica*. São Paulo: Brasiliense, 3ª edição, 1982 (1ª edição: Boletim Económico de la CEPAL, nov/1964).

_____. Dos Experiencias de Política Económica: Brasil-Chile (Una Tentativa de confrontación). *El Trimestre Económico*, núm. 135, vol. XXXIV (3), pp. 445-487, julio-septiembre/1967.

_____. *O Conceito de Política Econômica. Ciência e/ou Ideologia?* Tese de Doutorado, IFCH/UNICAMP, 1975. Campinas: IE/UNICAMP, 1998 (30 Anos de Economia – UNICAMP, 7).

_____. Visão crítica do II PND. *Revista Tibiriçá*, n. 6, pp. 47-72, jan-mar/1977.

LESSA, Carlos. Ciência, Tecnologia e Modelo de Desenvolvimento. In: Gomes, Severo F. e Leite, Rogério C. Cerqueira (editado por). *Ciência, Tecnologia e Independência*. São Paulo: Duas Cidades, 1978.

_____. *A Estratégia de Desenvolvimento 1974-1976. Sonho e Fracasso*. Tese para Professor Titular, FEA/UFRJ, 1978. Campinas: IE/UNICAMP, 2ª edição, 1998 (30 Anos de Economia – UNICAMP, 5).

_____. Brasil: la administración de la crisis actual. *Economia de America Latina*, Semestre nº 4, marzo 1980 (a), pp. 117-134, CIDE-Mexico.

_____. A descoberta do Estado totalitário. *Gazeta Mercantil 60 anos*, Terça-feira 29 de abril de 1980 (b), p. 32-34.

_____. A política econômica e seus impasses – Crises e perspectivas. *Revista Tibiriçá*, ano VII, n. 12, jan-mar/1980 (c), p. 20-36.

_____. O Arrocho dos Impostos. O Sistema Tributário Brasileiro. *Cadernos do CEAS*, n. 67, maio-junho/1980 (d), p. 11-21.

_____. Capitalismo asociado: el gran pacto. *Cuadernos de Marcha*, segunda época, año 2, número 8, México, pp. 35-39, Julio-agosto/1980 (e).

_____. Algumas anotações sobre a reordenação financeira – condição para qualquer saída da crise. In: Fórum Gazeta Mercantil (org.). *FMI X Brasil: A Armadilha da Recessão*. São Paulo: Gazeta Mercantil, novembro/1983.

_____. A recessão e a ruptura financeira. *Boletim de Conjuntura Industrial*, IEI/UFRJ, vol. 4, n. 1, jan/1984.

_____. Sem auto-estima e identidade não sairemos da crise. In: Mineiro, Adhemar dos Santos; Elias, Luiz Antônio; Benjamin, César (organização). *Visões da Crise*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1998.

_____. Conferência sobre o pensamento de Aníbal Pinto. *Revista de Economia Contemporânea*, nº 3, pp. 5-11, jan-jun/1998.

_____. A Universidade e a Pós-Modernidade: O Panorama Brasileiro. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, vol. 42, nº 1, pp. 159-188, 1999.

_____. *O Rio de todos os Brasis (Uma reflexão em busca de auto-estima)*. Rio de Janeiro: Record, 2000 (a).

_____. *Auto-estima e desenvolvimento social*. Rio de Janeiro: Garamond, 2000 (b).

_____. A preeminência profissional e o Estado Brasileiro: dos juristas aos economistas. In: Priore, Mary del (Org.). *Revisão do Paraíso. Os brasileiros e o Estado em 500 anos de história*. Rio de Janeiro: Campus, 2000 (c).

LESSA, Carlos; DAIN, Sulamis. Algumas referências para o tema Estado e desenvolvimento. In: Belluzzo, Luiz Gonzaga M. e Coutinho, Renata (organizadores). *Desenvolvimento Capitalista no Brasil. Ensaaios sobre a crise*. Volume 1. São Paulo: Brasiliense, 1982.

LESSA, Carlos e EARP, Fabio Sá. O insustentável abandono do longo prazo. In: Magalhães, João Paulo de Almeida; Mineiro, Adhemar dos Santos; Elias, Luiz Antônio. *Vinte anos de política econômica*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.

_____; _____. *Mais além do II PND: o Instituto de Economia da UFRJ*. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. Coleção Documentos Nº 1, Série Economia. Pensamento Econômico no Brasil Contemporâneo, abril/2001.

_____; FIORI, José Luís. *Relendo a política econômica: as falácias do nacionalismo popular do segundo Vargas*. IEI/UFRJ: Texto para Discussão nº 30, outubro/1983.

_____; _____. E houve uma política econômica nacional-populista? Anpec. XII encontro nacional de economia, 5 a 7 dez/1984. Anais, vol. 1, pp. 572-598.

LIMA, Medeiros. *Petróleo, Energia Elétrica, Siderurgia: A Luta pela Emancipação. Um depoimento de Jesus Soares Pereira sobre a política de Vargas*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

MACARINI, José Pedro. A política econômica do governo Costa e Silva: 1967-1969. *Revista de Economia Contemporânea*, vol. 10, n. 3: 453-489, set./dez. 2006.

_____. A política econômica da ditadura militar no limiar do “milagre” brasileiro: 1967-1969. In: Munteal Filho, Oswaldo; Freixo, Adriano de; Freitas, Jacqueline Ventapane (Organizadores). *Tempo Negro, Temperatura Sufocante: Estado e Sociedade no Brasil do AI-5*. Rio de Janeiro: PUC-Rio/Contraponto, pp. 315-351, 2008.

MAGALHÃES, João Paulo de Almeida. *A Crise Estrutural Brasileira*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

MIRANDA, José Carlos R. *O Plano Trienal – O canto do cisne do nacional-desenvolvimentismo*. Tese (mestrado). DEPE/UNICAMP, 1979.

MOURA, Alkimar R. (Organizador). *PAEG e REAL. Dois planos que mudaram o Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

NOVELLI, José Marcos Nayme. *Instituições, política e ideias econômicas: o caso do banco central do Brasil (1965-1998)*. São Paulo: Annablume-Fapesp, 2002.

OLIVEIRA, Francisco de e MAZZUCHELLI, Frederico. Padrões de acumulação, oligopólios e Estado no Brasil: 1950-1976. In: Martins, Carlos Estevam (org.). *Estado e capitalismo no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 1977.

RESENDE, André Lara. A política brasileira de estabilização: 1963/68. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 12, n. 3, pp. 757-805, dez/1982.

SÁ JR., Francisco (org.). *Inflação e Desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes, Coleção Caminhos Brasileiros 3, sem data.

SANTOS, Theotonio dos. O Novo Caráter da Dependência: Grande Empresa e Capital Estrangeiro na América Latina. In: Pereira, Luiz (org.). *Perspectivas do Capitalismo Moderno. Leituras de Sociologia do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

_____. *Socialismo o Fascismo. El nuevo carácter de la dependencia y el dilema latinoamericano*. Buenos Aires: Periferia, 1972.

SERRA, José. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. In: Belluzzo, Luiz Gonzaga M. e Coutinho, Renata (orgs.). *Desenvolvimento Capitalista no Brasil. Ensaio sobre a crise*. Volume 1. São Paulo: Brasiliense, 1982.

- SILVA, Adroaldo Moura da. *Intermediação Financeira*. Texto para Discussão FIPE/USP, 1980.
- SILVEIRA, Antonio Maria da. *Filosofia e Política Econômica: O Brasil do Autoritarismo*. Rio de Janeiro: IPEA. Série PNPE, 16, 2ª edição, 1992.
- SINGER, Paul. *Desenvolvimento e Crise*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1968.
- _____. *A Crise do “Milagre”. Interpretação crítica da economia brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 8ª edição, 1989.
- SOCHACZEWSKI, Antonio Cláudio. *Financial and Economic Development of Brazil*. PhD Thesis, London School of Economics, 1980.
- SOLA, Lourdes. *Ideias econômicas, decisões políticas*. São Paulo: Edusp/Fapesp, 1998.
- TAVARES, Maria da Conceição. *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 3ª edição, 1974.
- _____. *Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil*. Tese de Livre-Docência, FEA/UFRJ, 1974. Campinas: IE/UNICAMP, 3ª edição, 1998 (30 Anos de Economia – UNICAMP, 6).
- _____. *Ciclo e Crise: O Movimento Recente da Industrialização Brasileira*. Tese para Professor Titular, FEA/UFRJ, 1978. Campinas: IE/UNICAMP, 1998 (30 Anos de Economia – UNICAMP, 8).
- TAVARES, Maria da Conceição e LESSA, Carlos. A política econômica em questão: uma discussão crítica e de alternativas. In: Tavares, Maria da Conceição e David, Maurício Dias (orgs.). *A Economia Política da Crise. Problemas e impasses da política econômica brasileira*. Rio de Janeiro: Vozes/Achiamé, 1982.
- _____; _____. *Desenvolvimento industrial nos anos 70: impasses e alternativas*. IEI/UFRJ, 1983 (mimeogr.).
- _____; COUTINHO, Luciano G. La Industrialización Brasileña Reciente: Impasses y Perspectivas. IEI/UFRJ: Texto para Discussão nº 96, maio/1986.
- VIANNA, Sérgio Besserman. *A Política Econômica no Segundo Governo Vargas (1951-1954)*. Rio de Janeiro: BNDES, 1987.
- VILLELA, André Arruda; MARQUES, Hamilton Nonato (orgs.). *Escritos Seleccionados de Annibal Villela*. Brasília: IPEA, 2000.
- WERNECK VIANNA, Maria Lúcia T. *A Administração do ‘Milagre’. O Conselho Monetário Nacional 1964-1974*. Petrópolis: Vozes, 1987.