

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO ECONÔMICO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

Marco Aurélio Hinckel Silveira

**DUALISMO ECONÔMICO: CONTROVÉRSIA MONETARISTA VERSUS
ESTRUTURALISTA NA TERCEIRA REPÚBLICA (1945-1964)**

Florianópolis, 2010

Marco Aurélio Hinckel Silveira

**DUALISMO ECONÔMICO: CONTROVÉRSIA MONETARISTA VERSUS
ESTRUTURALISTA NA TERCEIRA REPÚBLICA (1945-1964)**

Monografia submetida ao curso de Ciências
Econômicas da Universidade Federal de Santa
Catarina, como requisito obrigatório para a
obtenção do grau de Bacharelado.

Orientador: Prof. Marcos Alves Valente, Dr.

Florianópolis 2010

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 9,5 ao aluno Marco Aurélio Hinckel Silveira na disciplina CNM 5420 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca Examinadora:

Prof. Marcos Alves Valente. Dr.

Prof. Valdir Alvim da Silva. Dr.

Prof. Marialice de Moraes. Dra.

RESUMO

A Terceira República foi um período onde houve um acirramento das tensões sociais sobre o debate do desenvolvimento do país. Essas tensões são originadas das três primeiras décadas do século XX, onde no Brasil existia um monopólio no plano ideológico. O monopólio só será desfeito no final da década de 1920 com o crash da bolsa de New York, causado pelo descrédito geral sobre o liberalismo econômico. No Brasil o marco inicial é a Revolução de 1930 que trouxe consigo um vácuo hegemônico e nesse vácuo foi onde o Estado, que nessa altura já não precisava atender exclusivamente os interesses de uma só classe, começou a formar um esqueleto. O Estado criou instituições reguladoras, visando definir claramente o papel de cada setor e suas classes, transformando assim suas relações. Nesse quadro institucional é que se tem início a Terceira República, onde o surgimento e o amadurecimento da nova ideologia formam um quadro conflituoso. Esse conflito é chamado de controvérsia monetarista versus estruturalista. Dentro do arcabouço teórico formado pela controvérsia foram analisados os governos que compõe a Terceira República, buscando a contribuição ideologia de cada corrente no debate econômico brasileiro. A estratégia utilizada foi verificar as causas e conseqüências das políticas econômicas imposta por cada plano de governo. O resultado encontrado foi que com o debate ideológico as duas correntes de pensamento evoluíram, houve um salto qualitativo nas políticas econômicas utilizadas e de fato foi verificado um crescimento e um desenvolvimento econômico impulsionado por essa controvérsia.

Palavras chaves: Monetarismo; estruturalismo; ideologia.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	6
1.1 Tema e problema.....	9
1.2 Objetivos.....	11
1.2.1 Geral	11
1.2.2 Específicos	11
1.3 Justificativa	12
1.4 Metodologia	13
2. CONTROVÉRSIA MONETARISTA VERSUS ESTRUTURALISTA	15
2.1. Monetaristas e o papel do Estado para o equilíbrio econômico	15
2.1.1. Eugênio Gudim: Princípio da economia monetária	16
2.1.2. Octávio Bulhões e os modernos estudos econômicos	17
2.1.3. Análise monetarista do subdesenvolvimento.....	18
2.2. A economia política do desenvolvimento	25
2.2.1. Raul Prebisch: o pensamento autônomo da América Latina	26
2.2.2. Celso Furtado: Formação Econômica do Brasil	27
2.2.3. A tese estruturalista do desenvolvimento periférico	28
3. POLÍTICAS ECONÔMICAS DA TERCEIRA REPÚBLICA	39
3.1. Liberalismo ou hegemonia da classe agrário-exportadora? (1888-1945)	39
3.1.1 A velha república (1889-1930).....	40
3.1.2 Período da transição: da crise de 1929 até a Revolução de 1930	45
3.1.3. O vácuo hegemônico Segunda República e Estado Novo (1930-1945)	47
3.2. Terceira República: redemocratização, crescimento acelerado e golpe militar (1945-1964)	53
3.2.1. O Governo Dutra (1946–1951).....	55
3.2.2. O democrático Vargas (1951-1954).....	59
3.2.3. A transição permanente: governo Café Filho (1954-1955).....	64
3.2.4. O auge do desenvolvimentismo: governo Kubitschek (1955-1960).....	67
3.2.5. O relâmpago Quadros (1961).....	74
3.2.6. João Goulart e o desastre do Plano Trienal (1961-1964)	76
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	85
REFERÊNCIAS	88

1. INTRODUÇÃO

O núcleo do trabalho, como o próprio título diz, é a dualidade econômica baseada na controvérsia monetarista versus estruturalista. O período escolhido é a terceira república. O porquê da escolha da terceira república vem da necessidade de estudar o período onde esse debate teve sua maior intensidade. Que foi no decorrer dos anos 50 e começo dos anos 60. Toda literatura pesquisada, diz que esse debate teve origem no crash da bolsa de Nova Iorque. Esse fato trouxe um descrédito sobre a ideologia liberal que não conseguia explicar as causas da crise. O que importante é poder verificar quais foram os reflexos dela na formação do debate econômico brasileiro. E é nesse período pós-crise de 1929 que surge a outra vertente da controvérsia: o desenvolvimentismo. Os termos monetaristas e estruturalistas vêm do debate em torno problemática da inflação, os liberais dentro de suas análises desconsideravam a natureza estrutural da inflação, então tornou-se corrente entre os estruturalistas latino americanos denominar os adversários de suas idéias como monetaristas.

A tradição do pensamento econômico no Brasil do começo da republica até meados da década de 30 foram de orientação liberal. Mas com as diversas crises internacionais, principalmente a de 29, aceleraram as transformações políticas e sociais no mundo. Por um lado, deterioraram as bases argumentativas dos liberais e por outro, começou a surgir um contraponto aos liberais, uma corrente nacional desenvolvimentista. Com todas as mudanças institucionais a ideologia liberal teve que modificar suas bases e reconstruir seu pensamento adaptado a nova realidade. Esse processo foi denominado de neoliberalismo. A principal preocupação dos liberais continuou que era a defesa do sistema de mercado como ingrediente básico para a eficiência econômica. A mudança veio quando boa parte dos liberais começaram a admitir a intervenção estatal para suavizar as imperfeições de mercado que afetavam principalmente países subdesenvolvidos.

O surgimento da CEPAL foi muito importante para a América Latina, primeiramente, era um órgão criado de forma temporária para analisar a realidade latino-americana, mas os estudos por ela apresentado e sua posição teórica fez com que ela se tornasse permanente. A sua importância foi que pela primeira vez a América Latina tomou consciência de seus problemas estruturais. A partir do método histórico estrutural e da teoria do subdesenvolvimento periférico, a Cepal elaborou uma análise sobre a especificidade da realidade sócio-econômica dos países subdesenvolvidos propondo um conjunto de políticas visando a superação do atraso via industrialização. O ataque era aberto à ótica dos centros

mundiais, e que a América Latina tinha que criar um pensamento autônomo moldado a sua realidade. O argumento era que o sistema real da divisão internacional do trabalho, imposta pelos liberais, vinha conduzindo historicamente a concentração de renda em benefícios dos países centrais. Determinando aos países periféricos, um papel agrário-exportador.

Os monetaristas acreditavam na universalidade dos seus postulados econômicos, ou seja, o que serve para os desenvolvidos também serve para os subdesenvolvidos. Nas palavras de Gudin as equações são sempre as mesmas somente os parâmetros que variam. O surgimento da controvérsia vem da falência desses argumentos liberais ao tentar explicar a problemática do desenvolvimento como se pudesse recortar a realidade de um país desenvolvido e colar na realidade do subdesenvolvido. A partir daí, se começou a questionar a veracidade dos paradigmas neoclássicos para explicar as causas e a persistência do subdesenvolvimento, aumentando pela necessidade de propostas capazes de superar o atraso econômico dos países subdesenvolvidos.

A teoria do desenvolvimento econômico é o ponto principal do trabalho. Para entender a teses dos estruturalistas, primeiramente temos que chegar ao conceito de subdesenvolvimento. O subdesenvolvimento tem uma forte ligação com a tese de deterioração dos termos de troca. Esse conceito por sua vez, opera como um ponto de ligação entre a idéia de difusão desigual do progresso técnico e a distribuição desigual dos seus benefícios. Essa idéia vai de encontro com as vantagens comparativas de Ricardo, cuja premissa básica, era que o fruto do progresso técnico seria distribuído igualmente entre os países através da queda dos preços dos bens. O que se via era completamente o oposto, as evidencias históricas mostram que a periferia que transfere seus ganhos de produtividade para o centro, devido a dois fatores: 1 - elasticidade-renda de demanda dos produtos primários é baixa enquanto dos produtos manufaturados é alta. A desvantagem é que a procura por bens primários cresce mais lentamente que os produtos manufaturados. Essa tendência é explicada pelo uso de técnicas modernas que tendem a diminuir a quantidade de matérias primas para produzir uma unidade de produto, e 2 - a inexistência de uma organização sindical e o excesso de mão-de-obra na agricultura forçam a periferia contrair em maior magnitude a sua renda, devido as fases cíclicas da economia mundial. Todas as evidencias apontam para uma tendência a deterioração dos termos de troca entre bens primários e manufaturados, podemos concluir que as relações comerciais entre o centro e a periferia tendem a reproduzir as condições do subdesenvolvimento, aprofundando o fosso entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Então a arma para reverter o processo era a periferia se industrializar, o que na visão dos estruturalistas era sinônimo de desenvolvimento. A critica monetarista a leitura do

subdesenvolvimento pelos estruturalistas tinha dois fundamentos, o primeiro é que o subdesenvolvimento vem da baixa produtividade e o segundo argumento é que indústria não é igual a prosperidade. O desenvolvimento econômico só poderia ocorrer se houvesse um acréscimo na produtividade do trabalho. Resumindo, o projeto de desenvolvimento econômico dos monetaristas previa uma industrialização leve, dependendo do progresso técnico na agricultura, transferindo assim mão-de-obra excedente para indústria e dependendo também da superação do estagio de pleno emprego.

Os estruturalistas acreditavam que o planejamento estatal era premissa central para um país conseguir sair da condição de subdesenvolvimento, para tal o estado teria que fugir das características anteriores de somente zelar pela estabilidade monetária e virar um agente econômico, dando diretrizes de onde o capital nacional e multinacional privado deveria investir e também ele mesmo investir diretamente. Além de controlar todas as variáveis econômicas, dando um sentido desenvolvimentista a elas, relegando há um segundo plano as políticas estabilizadoras. O argumento dos estruturalistas sobre o planejamento estatal ia de encontro com a ideologia liberal do começo do século. Mas com a transição do liberalismo para o neoliberalismo. O planejamento estatal era até aceito, mas com muitas ressalvas. A principal era que o planejamento estatal não interferisse na iniciativa privada. Era aceito para diminuir os efeitos cíclicos próprio do capitalismo. A raiva e o ataque dos monetaristas vinham com mais força quando se tratava da presença do Estado na administração de empresas ligadas a atividades básicas. Rotulavam as empresas estatais de ineficientes e qualificavam de nacionalismo xenófobo a hostilidade ao capital estrangeiro praticado pelos estruturalistas em proteção a indústria nacional.

Para os monetaristas a inflação é causada por um excesso de demanda derivada de políticas monetárias equivocadas. Mesmo admitindo que países subdesenvolvidos tivessem uma tendência maior as pressões inflacionárias, ressaltavam o principal papel do estado era a eterna busca a estabilidade monetária. Outro diferencial com a tese estruturalista é em relação aos efeitos, para os monetaristas a inflação causam um tensão social maior, devido aos reajustes insuficientes de salário. Aumentam os custos da intermediação financeira, reduzem a margem de manobra das políticas monetárias, reduz a eficiência alocativa do sistema econômico. Além disso, quem mais sofre com a inflação de acordo com os monetaristas, é o desenvolvimento econômico. Porque a inflação faz com que os agentes privados sejam orientados pela necessidade de defesa da inflação e não com o intuito da produtividade. Já a tese estruturalista deve ser vista como um subproduto da teoria do desenvolvimento periférico. A moeda se expande como resposta as elevações de preços de origem estrutural.

Portanto, a única maneira de evitar a inflação seria alterar as condições estruturais que a provocam e isso deve ser feito por meio de um esforço de crescimento econômico contínuo e planejado. Políticas creditícias e fiscais restritivas não somente fracassam, como também reforçam a tendência inflacionária estrutural. A inflação só poderia ser superada quando ela fosse enfrentada com políticas de crescimento envolvendo transformações estruturais, como a industrialização por substituição de importação, reforma agrária e reforma tributária.

Resumindo, a tese estruturalista é oposta da tese monetarista. No sentido que o receituário monetarista é composto por ajustes monetários e fiscais que reprimem a economia para conseguir a adequação no balanço de pagamentos. Levando assim na visão estruturalista uma falência da economia dos países periféricos. Os estruturalistas acreditam que os problemas não são monetários e sim estruturais. E para se conseguir a estabilidade monetária era necessária a intervenção estatal modificando as estruturas da economia.

1.1. Tema e problema

O presente trabalho trata de um período da história econômica brasileira rica em controvérsias e debates acalorados sobre o desenvolvimento econômico. A terceira república é um período onde surge, amadurece e se tem o auge da ideologia desenvolvimentista em relação ao ostracismo momentâneo da ideologia monetarista. Isto é, a terceira república, período que compreende de 1945-64, é onde se tem o amadurecimento e o auge da discussão sobre o desenvolvimento econômico do país. E essa discussão tem dois pontos de vistas muito diferentes. O desenvolvimentismo, que via com bons olhos a presença ativa do Estado no planejamento do desenvolvimento, dando as diretrizes de onde o capital nacional deveria investir, e até o Estado ser o investidor. A ideologia liberal, por sua vez, não acreditava que a presença do Estado no planejamento ativo de planejamento poderia ajudar o mercado, ao contrário, só causaria distorções aos agentes econômicos e perturbaria a livre alocação dos recursos privados.

A denominação tanto dos desenvolvimentistas como estruturalistas e os neoliberais como monetaristas, vem da suas análises da problemática da inflação.

O termo era aplicado no sentido que Gudin (*expoente principal da corrente monetarista no país*) estaria desconsiderando não só os efeitos perversos das políticas estabilizadoras sobre as atividades econômicas, mas também a existência de desemprego em suas proposições, imaginando equivocadamente a ocorrência do

pleno emprego. E ainda aplicado pelos estruturalistas com o sentido de que ele desconsiderava a natureza estrutural da inflação, já que, como se tornou corrente entre os estruturalistas da América Latina, os adversários de suas idéias eram denominados monetaristas. (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 67, *parêntese meu*)

Partindo dessa dualidade, analisaremos a terceira república dando ênfase nas questões de política interna, como a monetária e fiscal. E, principalmente, o comércio externo e a política cambial. Dentro da análise sobre as políticas econômicas internas e externas dos diferentes governos da terceira república, pretendemos demonstrar a alternância ideológica ocorrida nesse período.

Primeiramente, será feita uma exposição completa dos monetaristas, contendo uma pequena biografia de Eugênio Gugin e Octávio Bulhões dois dos principais autores dessa corrente, passando por sua posição teórica sobre os diferentes temas da economia. Igual esforço será feito na construção do pensamento estruturalista. Além da biografia de Raul Prebisch e Celso Furtado, iremos mostrar a sua posição teórica sobre o desenvolvimento dos países periféricos.

Após a fundamentação teórica da controvérsia monetarista versus estruturalista, é necessário fazer uma contextualização histórica dos períodos anteriores. Assim sendo, podemos mostrar o surgimento e a expansão da controvérsia que mais tarde será o principal debate nas instituições governamentais e no mundo acadêmico. Feita a contextualização histórica, partimos para o objetivo do trabalho que é analisar as políticas econômicas da terceira república dando ênfase no dualismo econômico. Em cada governo que compõe o período, será feita uma análise da conjuntura internacional e suas conseqüências para as políticas de mercado externo e interno aplicadas pelo governo. Além da identificação das políticas monetárias, fiscais, cambiais entre outras.

Há de se ressaltar que esse trabalho incorpora, além de variáveis endógenas ao desenvolvimento, também a análise das condições políticas em que foram feitas as tomadas de decisão.

Conforme o andamento da análise, tratará de demonstrar que as passagens de um modelo a outro, de um ciclo a outro, não são inteligíveis economicamente em si, em qualquer sistema que revista características de dominação social. O economicismo das análises que isolam as condições econômicas das políticas é um vício metodológico que anda de par com a recusa em reconhecer-se como ideologia. (OLIVEIRA, 2003, p. 29-30)

O trabalho irá contemplar, além da análise econômica, a análise política dos fatos econômicos históricos. O suposto apresentado vem a alinhar com nossa metodologia de não separar a economia da política, com se pudesse analisar a economia isoladamente da política ou analisar a política sem um panorama econômica que leva a tomada de decisões políticas.

1.2. Objetivos

1.2.1. Geral:

Abordar a trajetória que antecede e acompanha as políticas econômicas da terceira república, visando reinterpretar o momento histórico baseado na premissa da dualidade ideológica da controvérsia monetarista versus estruturalistas.

1.2.2. Específicos:

- Destacar a trajetória da controvérsia e mostrar as modificações causadas por ela, no contexto social brasileiro.
- Descrever as políticas econômicas usadas, destacando como elas foram inseridas no debate do desenvolvimento no Brasil.

1.3. Justificativa

A Terceira República é um período muito rico a ser estudado, devido à fase de transição que ele representa na história econômica brasileira. O Estado sai de uma dominação completa da classe primária exportadora e cai em um vácuo hegemônico, onde nenhuma das classes produtora tinha a hegemonia sobre o Estado. Ao mesmo passo, no plano ideológico, o Estado também sofria uma espécie de vácuo. Depois de décadas com o domínio da ideologia liberal, com o crash da bolsa de New York em 1929, o liberalismo econômico entra em descrédito. O pós-crise nos países centrais, a ideologia que ganha força é a keynesiana. No Brasil como dito anteriormente, sofria uma espécie de vácuo ideológico, por que a ideologia liberal não tinha mais a hegemonia nas formulações de políticas econômicas e também nenhuma outra tinha força para tomar as rédeas e se tornar hegemônica no pensamento econômico brasileiro.

Nesse quadro surge o pensamento autônomo da CEPAL, como os liberais pensavam a

economia com uma só, com isso o mesmo diagnóstico era utilizado para as diferentes economias, independentemente de suas peculiaridades. Os cepalinos introduziam seus diagnósticos e receituários de acordo com a estrutura da economia, analisando cada caso. Esse quadro se desdobra em dois argumentos. O primeiro argumento é que o debate seja ele em qualquer esfera, tende a evoluir o pensamento debatido. No nosso caso, o debate entre duas correntes ideológicas aprimorou a problemática do desenvolvimento latino-americano. Dando assim, aos formuladores de política econômica, outras escolhas além do liberalismo econômico. Podendo interferir assim no rumo do desenvolvimento do país. O segundo argumento é que essa problemática foi criada por nós, países periféricos. A CEPAL criou um pensamento econômico autônomo do centro, que explicava o desenvolvimento ou o subdesenvolvimento do ponto de vista da periferia para o centro e não como o sempre habitual centro-periferia. Não estamos aqui a defender o pensamento cepalino, dizendo que é o melhor ou pior. Estamos somente constatando, que surge um pensamento econômico único e que veio a contribuir com o desenvolvimento da América Latina, tanto diretamente, quanto indiretamente. Quando dizemos diretamente, tratamos das políticas econômicas por ela influenciadas que de certa maneira ajudou ao desenvolvimento latino-americano. Indiretamente, ela fez com que a ideologia liberal aprimorasse seu pensamento de acordo com a problemática latino americana, que também ajudou no desenvolvimento.

E por fim, quando estudamos a formação econômica do Brasil, que por sinal é uma história plural do ponto de vista econômico, compreendemos o sentido dos esquemas analíticos. Conseguimos ver na prática e com dados reais o que acontece com esses esquemas teóricos. E não só um deslocamento de curva de demanda ou oferta como é tratado friamente nos livros.

1.4. Metodologia

O método científico exige uma disposição clara de como se realiza uma pesquisa. O bom uso da metodologia se torna necessário para expor as idéias de forma organizada, permitindo assim, observar os fatos de maneira mais precisa. A presente pesquisa realizou um estudo explanatório, com o intuito de proporcionar uma maior familiaridade ao tema estudado, tornando-o mais explícito. (GIL, 2008). O método utilizado é puramente qualitativo, e para Silva e Menezes (2001, p. 20) a pesquisa qualitativa consiste em

[...] uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas e os pesquisadores tendem a analisar seus dados indutivamente

Quanto aos objetivos, utilizaram-se fontes bibliográficas, como livros, principalmente as obras “Pensamento Econômico Brasileiro” de Ricardo Bielschowsky, “Crítica à razão dualista” de Francisco de Oliveira e “A Ordem do Progresso” organizado por Marcelo de Paiva Abreu. E também, outros trabalhos publicados sobre o período em questão. Estas fontes serviram como base para os seguintes procedimentos de pesquisa:

- i- Como o objetivo é analisar a dualidade econômica no percorrer das primeiras décadas do século XX, apresenta-se, de maneira mais elaborada, um contexto sócio-político-econômico da controvérsia, com obras escritas após os fatos consumados, com a luz da história para observá-los;
- ii- Para apresentar o contexto dos anos da terceira república realiza-se uma exposição sobre o panorama político institucional, as diversas crises econômicas, as tensões sociais alimentadas pela crescente politização das massas, e
- iii- Para avaliar o debate predominante da teoria política, a dualidade dos monetaristas e estruturalistas, se faz necessário um diálogo entre as correntes em torno dos seus princípios sobre políticas econômicas de governo.

2. CONTROVÉRSIA MONETARISTA VERSUS ESTRUTURALISTA

Essa primeira seção é destinada a fundamentação teórica da dualidade ideológica ocorrida na terceira república, isto é, de 1945 até 1964. Para melhor compreender a dicotomia se faz necessário uma ampla discussão sobre como são estruturadas as teses e não ficar restrito somente a aparência do fenômeno. Analisando a sua origem, a maturação como ideologia e principalmente no caso da tese estruturalista de desenvolvimento, como mais a frente veremos, surgiu em um contexto de descrédito da ideologia liberal.

Não podemos deixar de ressaltar, logo na introdução da fundamentação teórica, que o alvo do trabalho é a dualidade econômica expressa pela controvérsia monetarista versus estruturalista. Isso não quer dizer que negamos a existência de outras correntes de pensamento que teorizam sobre o desenvolvimento, em especial da América Latina. Mas por objetivo do trabalho, focaremos somente na dualidade acima especificada.

2.1. Monetaristas e o papel do Estado para o equilíbrio econômico

A corrente neoliberal em conjunto com a desenvolvimentista nacionalista foram as que tiveram mais importância no pensamento econômico brasileiro no período de 1945 até 1964. A tradição do pensamento econômico do início do século XIX até os anos 30 no Brasil foram de orientação liberal, mas as diversas crises internacionais, principalmente a de 1929, e as transformações políticas e sociais que borbulhavam no Brasil nessa e nas próximas décadas, de um lado deterioraram as principais bases argumentativas dos liberais e por outro lado, em contraponto aos liberais, surgiu uma nova tradição no pensamento econômico brasileiro, a corrente nacional desenvolvimentista. Com todas essas mudanças a ideologia liberal teve que passar por transformações que viabilizassem, ou melhor, que reconstruíssem em bases fortes uma resistência a essa nova realidade, que vinha tomando espaço dos liberais. Esse processo foi a origem do neoliberalismo.

A principal preocupação dos economistas neoliberais é a defesa do sistema de mercado, esse por sua vez, era um dos ingredientes básicos para a eficiência econômica. A diferença básica dos neoliberais para os liberais dos anos 30 é que em sua maioria, passaram a admitir intervenção estatal, capaz de dirimir as imperfeições de mercado que afetavam os países subdesenvolvidos. De acordo com Bielschowsky (2000, p. 37).

Esta posição é análoga à dos liberais que fizeram concessões ao keynesianismo, admitindo medidas anticíclicas como forma de recondução de economias desenvolvidas à situação em que segundo acreditavam, os mecanismos de mercado poderiam voltar a garantir equilíbrio e eficiência.

Os monetaristas tinham como seus principais expoentes no Brasil: Eugênio Gudin, Octávio Gouveia Bulhões, Glycon de Paiva, Alexandre Kafka, Tristão da Cunha, Aliomar Baleeiro e Bilac Pinto. Como não há espaço suficiente para a discussão completa sobre as obras de todos esses autores, focaremos nos principais. Que no caso são Eugenio Gudin e Octávio Bulhões.

2.1.1. Eugênio Gudin: Princípio da economia monetária

Eugenio Gudin é considerado como o mais influente economista conservador brasileiro. Engenheiro por formação se converteu economista em idade avançada, mediante a um esforço autodidata. Líder teórico neoliberal no Brasil é considerado por Bielschowsky “responsável pelo primeiro trabalho sério de ensino e legitimação da teórica econômica no Brasil, podendo ser considerado o patrono dos economistas brasileiros” (2000, p.40).

Visão diferente tem Mantega (1995, p. 12) sobre o assunto, tanto Gudin como os outros da corrente liberalista.

Do ponto de vista teórico [...] não apresentava maior criatividade, limitando-se apenas a repetir os velhos princípios da regulação automática do mercado, com sua alocação ótima de recursos e a sublinhar a excelência da teoria das vantagens comparativas.

Mas há de se ressaltar que Gudin, postou-se com desenvoltura mediante as questões da economia brasileira, combatendo fervorosamente a intelectualidade desenvolvimentista.

Como autodidata, Gudin, não pode ser chamado de economista teórico. Não teve o cuidado em seu principal livro *Princípio de economia monetária*, no qual se referia como texto-base para todas as suas análises, de examinar uma teoria da inflação. Isso não tira seu mérito como economista e como liberal convicto. Seu raciocínio era formado por dois postulados básicos:

- A economia capitalista tende a um equilíbrio de máxima eficiência sempre quando os mercados e seus mecanismos podem funcionar livremente, e
- Sempre moldava as evidências históricas ao postulado central da visão liberal (BIELSCHOWSKY, 2000).

Defendia a mínima intervenção estatal na economia, porque em tempos de prosperidade a intervenção estatal desequilibra a tendência inexorável do mercado a eficiência alocativa, mas em tempos de crise, defendia intervenção estatal para corrigir pequenas deficiências de mercado e assim evitar, ou melhor, diminuir as oscilações cíclicas próprias do capitalismo. Reconhecia a importância da CEPAL para a América Latina, mas aceitar esse reconhecimento não implicava em considerar o abandono dos postulados clássicos da economia, nas palavras do próprio autor, “as equações são as mesmas, apenas os parâmetros variam” (GUDIN apud BIELSCHOWSKY, 2000, p. 46). Com relação a sua teoria do subdesenvolvimento, o seu estudo era concentrando em descobrir esses novos parâmetros das economias subdesenvolvidas, sempre respeitando os termos do livre-cambismo.

2.1.2. Octávio Bulhões e os modernos estudos econômicos

Octávio Bulhões faz parte de um seleto grupo de economistas que deu início aos modernos estudos da economia brasileira. Formado em Direito, nunca exerceu a função de advogado e foi convertido a economista pelo contato com o livro de Adam Smith, *A Riqueza das Nações*, que serviu como bússola de sua carreira. Com uma extensa ficha na vida pública, aonde começou em 1926 aos vinte e dois anos quando ingressou na diretoria do Imposto de Renda. Sempre participativo no debate e também na prática como funcionário de alto escalão do Estado (SARETTA, 2001).

Subordinado ao estado como funcionário do Ministério da Fazenda foi notabilizado pela criação da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), que mais adiante seria transformado em Banco Central. Esses dois órgãos foram obra de empenho pessoal de Bulhões, o que reflete suas preocupações e interesses. Sua longa lista de trabalhos publicados tem como preocupação principal as questões monetárias, como por decorrência da época em que viveu e o assunto que permeava o debate, a sua problematização durante muito tempo foi sobre a inflação brasileira.

Junto com Gudin foi um dos principais neoliberais do país. Mesmo sendo de matrizes iguais, seu pensamento e o de Gudin não estavam sempre em harmonia. Se Gudin perfila entre os que defendiam a vocação agrícola da economia brasileira e eram contrários a qualquer medida industrializante, Bulhões já não era contra ao avanço industrial, embora não defendesse medidas de ajuda direta, e como já dito, defendia primordialmente a estabilidade

monetária. A essa defesa, que tanto prezava, está associada um papel específico para a intervenção estatal, enquanto que ao capital estrangeiro caberia uma função decisiva e fundamental no desenvolvimento econômico. Ou seja, para o Estado liberal sua função principal era a incessante busca da estabilidade monetária e o desenvolvimento econômico ficava a cargo do capital estrangeiro. O que unia Bulhões e Gudin, e dava maior substrato a seus pensamentos e ações foi atenção especial nas questões monetárias, isto é, na estabilidade da econômica.

2.1.3. Análise monetarista do subdesenvolvimento

De modo geral as análises dos monetaristas sobre o subdesenvolvimento repousam sobre a limitação ou a regulação da intervenção estatal na economia de mercado, o sentido da corrente dos monetaristas é a preservação dos princípios liberais, levando em conta dois aspectos. O primeiro é os ciclos econômicos naturais do capitalismo que afetam os mecanismos de mercado, o segundo aspecto é as características especiais das economias subdesenvolvidas as quais tornava-se constantemente instáveis aos postulados clássicos liberais.

Para apressar o desenvolvimento dos subdesenvolvidos, como veremos mais a frente à principal preocupação dos estruturalistas, os monetaristas tinham um conjunto de duas preocupações. O primeiro se torna óbvio, se tratando de monetaristas, que é a defesa dos mecanismos de mercado dentro dos postulados liberais do livre-cambismo, a fim que se possa assegurar a máxima eficiência alocativa dos mercados. Assim sendo, privilegiando a estabilidade monetária e cambial. Segundo, fazia-se necessário reconhecer as características estruturais que exigem alguma intervenção estatal. Ou seja, das duas preocupações, a primeira é a estabilidade monetária e cambial e depois a identificação da deficiência nos processos de mercado para o Estado intervir.

Dentro dessa segunda preocupação foram listadas dez causas estruturais da instabilidade naturais de economias primárias exportadoras que são:

- Inelasticidade em curto prazo, da produção das lavouras e a incerteza dessa produção devida às condições atmosféricas;
- inelasticidade da demanda dos gêneros alimentícios decorrente das grandes oscilações no preço, isto é, no caso do Brasil, não quer dizer quando o preço do

- café tem uma desvalorização à demanda por café irá aumentar;
- inelasticidade de preço da demanda das matérias-primas nos países industrializados e a importância crescente desses produtos nas atividades industriais modernos;
 - Os fortes desequilíbrios cíclicos dos preços dos produtos dos países agrário-exportadores, acompanhados pelas variações de renda nos países industrializados;
 - A pauta de exportação dos países subdesenvolvidos era demasiadamente rígida, colaborando com os desequilíbrios cíclicos, comuns nas economias subdesenvolvidas;
 - A vulnerabilidade inerente ao movimento internacional de capital;
 - Deterioração nos termos de troca, como resultado das depreciações cambiais provocada pela inflação aguda e também, o excesso de oferta e a inelasticidade preço da demanda;
 - A pauta de importações muito rígida, essa rigidez fortemente ligado a essencialidade dos produtos importados;
 - Crescimento demográfico acentuado, e
 - Vulnerabilidade a inflação, por causa da falta de meios de produção.

Para os monetaristas, era necessária uma série de medidas que diminuísse as oscilações cíclicas da demanda e da oferta dos produtos primários, assim podendo alcançar a estabilidade monetária e cambial. Essas medidas eram subdivididas em medidas de caráter preventivo e medidas de caráter estrutural, o primeiro se refere ao controle de preços e produção dos produtos primários a serem exportados. A idéia central era conter as pressões inflacionárias vindas dos ciclos econômicos. Primeiramente, absorvendo uma parcela das receitas das exportações sob forma de impostos em fases expansionistas e liberar esses fundos em fases de depressão econômica. Segundo, desestimular a produção no ciclo de alta e incentivar na parte baixa do ciclo.

Quanto às medidas do caráter estrutural, basicamente, os autores da corrente monetarista se referem ao aperfeiçoamento do sistema financeiro nacional e a diversificação na pauta de importação e exportação. Para Gudin outras medidas se fazem necessária:

Outra medida de reforço estrutural da economia dos países de produção primária é a gradativa industrialização, para diversificar a economia e escapar em parte aos percalços cíclicos. A industrialização per se não assegura de forma alguma um aumento da renda per capita; muita industrialização tem sido mal orientada ou inspirada em objetivos não econômicos. Mas, se a industrialização se processa com mão-de-obra que se tornou supérflua no setor agrícola, por melhoria de sua produtividade técnica, e se ela dispõe da capacidade técnica e administrativa

necessária para uma produção eficiente, não há dúvida de que isso representa um excelente elemento de reforço estrutural da economia (GUDIN apud BIELSCHOWSKY, 2000, p. 51).

Esse trecho mostra o esforço do monetarismo em garantir a divisão internacional do trabalho, proposta pelas vantagens comparativas, acentuando que o Brasil tem a condição de primário exportador e a industrialização tem que ser gradativa, com mão-de-obra excedente do campo, mas com somente aquelas que conseguirem a qualificação necessária para trabalhar na indústria.

A discussão entre desemprego e industrialização faz parte também do repertório dos economistas neoliberais, eles tratam que no caso dos países super povoados a industrialização é benéfica, por causa da força de trabalho ser abundante e ter um valor irrisório. Não afetando o cálculo das vantagens comparativas. Já em regiões que não existe uma superpopulação, e onde as terras são excepcionalmente bem dotadas para a produção agrícola, a industrialização não é um caminho viável, devido às desvantagens congênicas da industrialização versus a produção agrícola a custos reais muitos baixos.

Já no caso do Brasil, cujos solos não são tão férteis, [...] deve aguardar que a elevação da produtividade na agricultura libere gradativamente a escassa mão-de-obra, para então progredir lentamente em direção a industrialização. A existência do pleno emprego elimina as justificativas de políticas industrializantes imediatas (BIELSCHOWSKY, 2000, p.53).

Assim sendo, esse discurso abre um campo a crítica, porque quando o país tem vocação agrícola, a mão-de-obra tem que ser voltada para o setor agrícola, mas nos parágrafos anteriores vimos que tanto a produção como a comercialização dos produtos agrícolas sofrem com oscilações cíclicas e de inelasticidade de preço demanda e oferta. Ou seja, aqui há um forte delimitador da expansão da força de trabalho. Porque se o setor não cresce, na mesma proporção que a taxa de natalidade e se crescer o setor, e a tecnologia não retrocede. Gera um déficit nos empregos na economia, ou seja, um problema de dificuldade em expandir indefinidamente, o emprego, em atividades agro-exportadoras. Esse quadro deixaria milhares de pessoas que não conseguiriam emprego no campo por causa do excesso de mão-de-obra e também não conseguiriam emprego na indústria por causa da falta de investimento, causado pelas vantagens comparativas.

A partir daqui partimos para os elementos analíticos voltados para o desenvolvimento brasileiro, na visão de Gudin e Bulhões. O desenvolvimento para eles, assim como para qualquer outra corrente existente é o processo de elevação de produtividade. A diferença entre as correntes de pensamento reside nas formas de se promover esse processo. As que nos cabe na discussão, os estruturalistas consideravam que a intervenção do estado em políticas que

incentivassem a indústria como imprescindível. Os monetaristas, por sua vez, discordavam dessa política e acreditavam que o principal instrumento do desenvolvimento era o livre mercado e que o papel do governo era de somente preservar o equilíbrio monetário e cambial.

Os monetaristas brasileiros especialmente Gudin e Bulhões acreditavam que a economia brasileira sofria com o pleno emprego e plena capacidade produtiva, nessas condições qualquer política de industrialização, desequilibrava os fatores produtivos afetando as exportações e a produção agrícola para o mercado interno. A consequência era a clara redução do comércio e a inflação.

As críticas monetaristas do subdesenvolvimento brasileiro continham duas idéias centrais, a primeira é a baixa produtividade e, segundo, que indústria não era igual à prosperidade, analogamente, agricultura não é igual à pobreza. Essas duas idéias fazem alusão a uma mesma idéia, que a baixa produtividade é o maior problema do país. Não importava se a baixa produtividade estava na agricultura ou na indústria.

Resumindo, o projeto de desenvolvimento econômico previa uma industrialização leve, dependendo do progresso técnico da agricultura, transferindo a mão-de-obra excedente para a indústria e também dependendo da superação do pleno emprego, essa idéia era para o futuro. A idéia do presente continha uma série de medidas, sempre em busca da elevação da produtividade. As medidas são:

- Assistência de crédito a agricultura;
- Elevação do padrão educacional;
- Políticas de estabilização monetárias e cambiais;
- Minimizar a intervenção estatal nos mecanismos de mercado;
- Elevação da poupança nacional, atraindo capital estrangeiro e também a estruturação de um mercado de capitais participativo;
- Admitir a intervenção estatal no que diz respeito à infraestrutura.

Mas é obrigatório ressaltar que essas medidas propostas pelos monetaristas, não são medidas integráveis em projetos de industrialização, mas de fato são completamente desvinculadas de projetos dessa natureza. Foram feitas como caminho alternativo a eles

Com relação ao protecionismo e planejamento, listavam como instrumentos básicos de redirecionamento da alocação de recursos em favor da industrialização, ou seja, tinham reticências ao protecionismo e planejamento, porque feria a premissa básica de livre mercado. Ao protecionismo, eles aceitavam o argumento da indústria infante com ressalvas. As ressalvas eram a defesa da necessidade de limitar o nível de tarifas, seu prazo de aplicação e

quais indústrias merecedoras dessa proteção. Sempre baseados nas vantagens comparativas, não acreditavam que a indústria brasileira atingisse um nível mínimo de competitividade, por causa das altas tarifas que geravam situações monopólicas. Como por conseqüência a essa situação, os lucros eram extremamente altos e desestímulos a elevação da produtividade eram cada vez maiores.

Contrário no receituário neoliberal, o planejamento era aceito, mas novamente com muitas ressalvas. Só poderia haver um planejamento, quando o planejamento estatal não interferisse na iniciativa privada. Como já dito antes, o planejamento só era aceitável para corrigir o mercado em tempos de depressão, isto é, obras públicas para impulsionar a economia.

A raiva e o ataque se tornavam maiores quando se tratava da presença do Estado na administração de empresas em atividades econômicas básicas, como a siderurgia, transporte, energia elétrica entre outras. A retórica dos monetaristas influentes chama a atenção sobre esse assunto, considerava as empresas estatais como uma ameaça ao capitalismo, rumo ao socialismo. Rotulavam a todo instante de ineficientes as empresas estatais e de nacionalismo xenófobo a hostilidade ao capital estrangeiro dos estruturalistas e os formuladores de políticas econômicas contrárias ao liberalismo endeusado por eles. A retórica se torna mais violenta quando se refere ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE).

O observador mais moço e desinformado poderá pensar que a própria existência deste Banco de Desenvolvimento Econômico, que se ocupa especialmente dos problemas de transporte e de energia, é um atestado de incapacidade da iniciativa privada nesses setores. Mas para quem, como eu, que acompanhou *pari passu* a vida dessas empresas de serviços de utilidade pública nos últimos cinquenta anos, a existência deste banco é uma prova lamentável incapacidade dos governos, entregando as empresas à sanha da politicagem e demagogia locais, negando-lhes tarifas que lhes permitissem viver, revogando unilateralmente cláusulas contratuais. (GUDIN apud BIELSCHOWSKY, 2000, p.61)

A solução dada pelos monetaristas era a estruturação de um mercado de capitais, em conseqüência a criação de um Banco Central, para assim controlar melhor as políticas monetárias e cambiais, e a atração de capital estrangeiro, principalmente aos setores com investimentos com longo prazo de maturação, como os setores de energia e transporte.

Esse último tema era o que entusiasmava os monetaristas, dizia que o capital estrangeiro trazia conhecimento técnico, capacidade administrativa e empresarial e contribuía com a economia através da criação de poupança. Abrindo a discussão, os investimentos diretos externos, na visão dos monetaristas, era mais importante, ao mesmo passo que diferente dos empréstimos estrangeiros, porque tinham uma dinâmica inversa nos ciclos econômicos. Isso ajudava a amenizar os efeitos desses ciclos nas economias subdesenvolvidas

Com relação à reforma agrária os monetaristas cunhavam de reforma inútil, porque os que defendiam a reforma desconsideravam que a pobreza do produtor rural era em função da baixa produtividade, a qual os elementos básicos dessa crítica são fundados na falta de uma saúde básica, alfabetização e como por conseqüência, a falta de uma técnica agrícola mais eficiente e a falta de incentivo em forma de crédito.

Já na distribuição da renda, em maior ou menor grau as duas correntes convergiam a um ponto parecido. Isso era devido aos dois pontos em comum em que as correntes pensavam sobre a problemática do desenvolvimento nacional. Primeiramente, é que os aumentos salariais não deveriam comprometer a capacidade de investimento do empresariado e, segundo, esse desenvolvimento não poderia ser financiado por uma redução do salário de subsistência do trabalhador. Ou seja, se por um lado não poderia afetar os lucros dos empresários lhe garantindo a capacidade de investir em novos projetos, por outro lado, não poderia retirar uma parcela dos salários reais dos trabalhadores, a qual eles usam para sua subsistência. Aqui nós fazemos um breve parêntese, dizendo que também nesse período não se observa os militantes da teoria do bolo, ou seja, nesse período de fortes discussões entre os monetaristas e os estruturalistas não se via nenhum sinal de teoria que era necessário concentrar renda, criando assim um crescimento do produto, para depois em um futuro longínquo redistribuir essa renda. Como podemos observar no período subsequente ao trabalho. No tocante dos monetaristas, a questão sobre salário e lucro estava posta claramente, sempre necessário evitar a redução dos lucros, por causa dos investimentos futuros e o salário está sempre atrelado a produtividade marginal do trabalho, visão neoclássica pura.

Abrindo a discussão, nas condições brasileiras, quando o governo interfere no preço da mão-de-obra, ou na decisão sobre a participação dos trabalhadores nos lucros dos empresários, causam uma série de viés. Esse argumento tem três fundamentos, o primeiro é que uma política salarial equivocada, supervalorizando a força de trabalho, esbarra sempre em um problema: o da quantidade insuficiente da produção. Em segundo lugar, o Estado só consegue alterar a hierarquia dos preços por um mínimo tempo. Terceiro, que essa medida legislativa se torna desnecessária de proteção aos trabalhadores devido à condição de pleno emprego da economia. Em outras palavras, o Estado à frente de uma política salarial sobrevalorizando o preço da mão-de-obra leva a dois problemas fundamentais, o primeiro é que o problema dos países subdesenvolvidos é a insuficiência na produção dos bens e não um problema na distribuição de renda ou nas diferentes políticas monetárias. Segundo, o Estado só consegue manter essa remuneração da força de trabalho diferente das estabelecidas pelo mercado por um período muito curto de tempo. Em terceiro, não precisa sobrevalorizar os

salários por causa inflação. Na condição ascendente de preço se intensifica a procura de todos os fatores de produção, não excluindo a força de trabalho, a economia em pleno emprego, tese sustentada pelos monetaristas, o trabalhador seria disputado pelo empregador aumentando automaticamente o nível dos salários sem precisar da política salarial do governo.

Para os monetaristas, a questão dos desequilíbrios no Balanço de Pagamentos só poderia haver uma causa: a inflação. Por trás desse argumento tinha duas premissas básicas, a primeira, é que intuitivamente podemos dizer que um desequilíbrio do balanço de pagamento ocasiona uma pressão na demanda interna por produtos que as indústrias não têm como produzir, desencadeando uma situação inflacionária. E a segunda premissa diz um desequilíbrio prolongado no balanço de pagamento é vindo da inflação, por causa da sobrevalorização monetária que sofre uma economia com a moeda nacional descontrolada. Em outras palavras, o desequilíbrio externo brasileiro se expressa.

A falência do mecanismo clássico automático de eliminação dos déficits do balanço de pagamento, isto é, da deflação conjugada ao padrão-ouro, leva a necessidade de empregar a técnica alternativa da política de desvalorização cambial. O objetivo dessa política é preservar a paridade do poder de compra da moeda nacional relativamente às outras moedas. (BIELSCHOWSKY, 2000, p.68)

Analogamente, como os desequilíbrios externos eram provocados unicamente pela inflação, a única solução definitiva seria a estabilidade monetária a todo custo. Esse é um ponto crucial da discussão monetarista versus estruturalistas, visto que os estruturalistas defendiam que a razão principal da inflação seria os problemas estruturais no balanço de pagamento. Ao contrário, os monetaristas, acreditavam que o desequilíbrio externo é a causa da inflação.

Como vimos à inflação não é causada pelos déficits no balanço de pagamentos e sim a causa deles. Sua causa, fundamentalmente descritas pelos monetaristas, era simplesmente o excesso de demanda derivada de políticas monetárias equivocadas. Mesmo admitindo que os países subdesenvolvidos tivessem uma tendência maior as pressões inflacionárias, essa análise não os faziam crer que a inflação era inevitável, ou melhor, que para haver um desenvolvimento poder-se-ia relegar a inflação a um segundo plano.

Os principais motivos da inflação seriam as conseqüências das equivocadas políticas antiinflacionárias:

- A insuficiência da oferta agrícola para o mercado interno seria fruto do controle dos preços de produção, que resultariam em queda de produção;
- Os estrangulamentos em setores estratégicos a expansão industrial eram frutos de congelamento de tarifas dos serviços de utilidade pública e não uma fraqueza

estrutural, causada pela falta de investimento público, e

- As dificuldades no balanço de pagamentos referente à capacidade de importar é resultado do desestímulo a exportação, que vem do controle rígido do câmbio. O erro que recorre aos governantes, na visão monetarista, é atacar a inflação nos seus efeitos e não na suas causas, como o déficit público, a expansão de crédito e as políticas salariais que sobrevalorizam a mão-de-obra.

E seus efeitos são:

- Ocasiona disputas trabalhistas e em decorrência as greves;
- Aumentam os custos da intermediação financeira;
- Os estabelecimentos de crédito se proliferam;
- Impede o uso dos juros básicos da economia através da emissão de títulos públicos, como instrumento monetário, por causa da falta de confiança dos investidores em relação ao governo e também do valor que receberá no futuro;
- Cria uma hostilidade em relação ao capital estrangeiro;
- O consumo necessário dá lugar ao consumo supérfluo, e
- Reduz a eficiência alocativa do sistema econômico.

De acordo com os monetaristas, quem sofre com a inflação é o desenvolvimento econômico. A inflação faz com que os agentes privados sejam orientados pela necessidade de defesa contra a inflação e não com o intuito da produtividade do trabalho. Porque ao invés de investir em produção, passam a investir em carros, terrenos, casas, etc. Investimentos que em situação de inflação dão muito mais retorno que o investimento produtivo.

2.2. A economia política do desenvolvimento

Esta seção objetiva demonstrar a importância do surgimento da CEPAL tanto para a economia política do desenvolvimento quanto para que a América Latina tomasse, pela primeira vez, consciência de seus principais problemas estruturais. A partir do método histórico-estrutural e da teoria do subdesenvolvimento periférico a CEPAL elaborou toda uma análise sobre a especificidade da realidade sócio-econômica dos países subdesenvolvidos, propondo um conjunto de políticas visando à superação do atraso pela via da industrialização. Sua denúncia da assimetria existente nas relações econômicas internacionais, apoiada na tendência secular à deterioração dos termos de troca, e suas propostas de caráter reformista

encontrariam a resistência de setores conservadores das elites latino-americanas e de alguns membros da comunidade internacional. Portanto, a seguir primeiramente será feita uma breve apresentação dos principais expoentes da corrente estruturalista e depois a análise de sua posição teórica.

2.2.1. Raul Prebisch: o pensamento autônomo da América Latina

Prebisch era o único economista latino americano renomado internacionalmente, fundador e por muito tempo Diretor Geral do Banco Central da Argentina, foi notabilizado pelas políticas de estabilização após a crise de 1938.

Após sua saída do Banco Central da Argentina, Prebisch foi convidado a ser consultor de um estudo sobre a situação econômica da América Latina. Um mês depois do aceite, fez circular um texto que

Era uma exposição de suas idéias sobre os desequilíbrios do balanço de pagamento, que analisava a partir dos fluxos do ouro, ou seja, da acumulação e desacumulação de reservas na economia dominante, que chamava de centro principal (FURTADO, 1985, p. 59).

A idéia era que os desequilíbrios da economia internacional nas últimas décadas tinham sua origem no comportamento persistentemente fechado dos Estados Unidos.

Prebisch reconhecia a importância da industrialização, mas assinalava seus limites. Para consegui-la era necessária uma poupança interna e dinheiro para investir, por parte do governo, sem que surgissem pressões inflacionárias. A partir dessa idéia diferenciava o controle cambial originário de um desequilíbrio imposto de fora e aquele outro imposto pela inflação. A eliminação desses desequilíbrios, só mudaria caso a conjuntura internacional também mudasse ou se o desequilíbrio fosse originado pelo segundo motivo, ele desapareceria naturalmente se corrigisse as políticas geradoras de inflação.

Pouco tempo depois de lançar o primeiro texto para discussão, Prebisch solta outro texto, as vésperas da conferencia de Havana, que mudaria radicalmente o rumo do pensamento econômico latino americano. Em tom agressivo “conclamava os países latino-americanos a engajar-se na industrialização” (FURTADO, 1985, p. 60), o ataque era aberto à ótica dos centros mundiais, em outras palavras a universalidade dos pressupostos neoclássicos, e que a América Latina tinha que criar um pensamento autônomo moldado a sua

realidade.

O argumento era que o sistema real da divisão internacional do trabalho, imposta pelos liberais, vinha conduzindo historicamente a concentração de renda em benefícios dos países centrais. Determinando aos países periféricos, um papel agrário-exportador. Seu trabalho teve uma considerável repercussão, com isso foi lhe oferecido a direção da CEPAL e junto um excepcional centro de pesquisa latino-americano dotado de toda autonomia.

Mais a frente, veremos com mais calma, toda a posição teórica imposta por Prebisch, na direção da CEPAL. Antes faremos uma rápida apresentação de outro expoente estruturalista, Celso Furtado.

2.2.2. Celso Furtado: Formação Econômica do Brasil

Celso Furtado foi um grande economista da corrente estruturalista no Brasil, aplicou as teses que ajudou a desenvolver na CEPAL. Bacharel em direito por formação, fez doutorado em economia na França. Seu primeiro livro foi “*A economia brasileira*” onde analisou nas teses dos estruturalistas, toda a história econômica brasileira. Que mais tarde se tornaria o clássico livro “*Formação Econômica do Brasil*”, estudado em todas as faculdades de economia. Em 1954, chefiou o Grupo Misto CEPAL-BNDE, que foi um grupo que elaborou um estudo que constituía a primeira aplicação do receituário cepalino. Liderou também a formação do clube dos economistas e da Revista Econômica Brasileira, que nada mais era, que a reunião de vários técnicos desenvolvimentistas de peso para o mundo acadêmico.

No governo Kubitschek lançou a semente o que mais tarde se tornaria a SUDENE, ou seja, lançou a idéia de criar agências de desenvolvimento em todas as regiões brasileiras, com o intuito de desenvolvimento uniforme para as regiões brasileiras. Foi ministro extraordinário do planejamento, onde foi o criador intelectual do Plano Trienal de Desenvolvimento no governo João Goulart. Seu pensamento era pautado em três premissas básicas, que em grande parte se misturam com as teses estruturalistas:

- Defesa da liderança do estado na promoção do desenvolvimento, através de investimentos em setores estratégicos para economia. Não que desprezasse o capital estrangeiro só que era necessário por cabresto nesse capital;
- O ataque a submissão política e econômica imposta pelo FMI, nos programas de

- estabilização monetária e cambial, sempre pautado nas teses estruturalista, e
- Compromisso com as reformas de base, começando pela reforma tributária, passando pela desconcentração de renda e terminando pela reforma agrária.

2.2.3. A tese estruturalista do desenvolvimento periférico

O estruturalismo surgiu no contexto de uma economia mundial em crise, no reboque do colapso do sistema financeiro e do comércio internacional ao longo dos anos 30 e da incapacidade produtiva européia durante a Segunda Guerra Mundial. Nessa época surge a moderna teoria do desenvolvimento econômico, que veio a se constituir em um novo ramo da economia.

Essa nova teoria veio em um ataque empreendido à ortodoxia neoclássica pela revolução keynesiana desde a década de 30, abriu um caminho para que mais tarde a economia do desenvolvimento surgisse como disciplina nos anos 50 (BIELSCHOWSKY, 2000). Neste ambiente de predomínio da ciência econômica, ensinada e praticada, pelas teorias neoclássicas e keynesiana, as principais escolas teóricas do *mainstream* europeu e estadunidense acreditavam que seu receituário para acelerar o crescimento era válido para todas as economias desenvolvidas ou não.

Entretanto, muitos dos conceitos dessas teorias eram limitados e sem aplicabilidade frente às profundas diferenças existentes entre o mundo desenvolvido e o subdesenvolvido. Na maioria dos países subdesenvolvidos, grande parcela da população é oriunda e vivem no meio rural, a inexistência das instituições financeira, a infraestrutura fraca e debilitada e os sistemas de saúde e educação não eram suficientes para atender boa parte da população, como se pode verificar através do alto grau de analfabetismo. Diante de uma realidade diferente, era de se esperar que os mercados de capital e de trabalho, da mesma maneira em que os mecanismos formadores de preço, agissem de maneira diferente dos países subdesenvolvidos para os desenvolvidos. A partir daí, se começou a questionar a veracidade dos paradigmas neoclássicos para explicar as causas e a persistência do subdesenvolvimento, aumentando a necessidade de propostas capazes de superar o atraso econômico dos países subdesenvolvidos.

Então, a partir da falência dos paradigmas neoclássicos, se fez necessário criar uma teoria econômica que fosse aplicável a uma realidade diferente daquela dos países desenvolvidos, capaz de atender as diferentes especificidades dos países periféricos, a partir

da percepção de que somente novas teorias poderiam explicar estruturas e dinâmicas distintas. Por isso, Bielschowsky (2000b, p. 24) afirma que:

A teorização cepalina iria cumprir esse papel na América Latina. Seria a versão regional da nova disciplina que se instalava com vigor no mundo acadêmico anglo-saxão na esteira 'ideológica' da hegemonia heterodoxa keynesiana, ou seja, a versão regional da teoria do desenvolvimento.

Trata-se de um período onde existia uma forte credulidade na instabilidade permanente intrínsecas ao sistema capitalista. A generalização do desenvolvimento para todos os países era tida como a única e melhor maneira de se evitar as crises e neutralizar o impacto social da instabilidade inerente do capitalismo, dotando a economia capitalista de certa racionalidade. Porque os intelectuais da época e a percepção geral da população, sobretudo das novas gerações, era que a história recente demonstrava que o nascimento do fascismo e a explosão da segunda grande guerra tinham suas raízes profundas dentro das contradições do capitalismo. Somente por isso, o planejamento das políticas econômicas era visto como a única alternativa para organizar essa nova economia mundial pós-crisis.

Desde a crise de 1929, os países periféricos da América latina vinham adotando políticas defensivas, no tocante ao mercado externo, para enfrentar a depressão, intensificadas durante a segunda grande guerra, essas políticas geraram uma dinâmica espontânea de industrialização e de maior intervenção do Estado na economia. Finalizada a Segunda Guerra Mundial, predominava a ideologia industrializante na América Latina, potencializada pelo acelerado desenvolvimento da atividade industrial.

As idéias estruturalistas viriam preencher essa lacuna aberta pela falência dos argumentos neoclássicos na América Latina, diminuindo a ruptura entre a história econômica e social em curso e sua insuficiente teorização no plano ideológico e analítico (BIELSCHOWSKY, 2000b). A ideologia liberal voltou a ser instaurada logo após o final da Segunda Guerra Mundial, pois os conservadores tinham fé que as exportações tradicionais como a do café iria recuperar o seu fôlego com o fim da grande guerra. Mas diante da descrença dos agentes econômicos em relação à teoria econômica neoliberal, o terreno parecia preparado para a rápida assimilação da mensagem central dos estruturalistas, que propunham o planejamento das políticas públicas como esforço do Estado em direção a industrialização, na visão dos estruturalistas, desenvolvimento era igual à industrialização, e assim rumar para a superação do subdesenvolvimento fadado pelos monetaristas.

A partir daqui fazemos um breve parêntese, para mostrar em qual o contexto foi inserido no debate a criação da CEPAL, o nascedouro de muitas idéias para o desenvolvimento latino americano e principalmente o nascedouro da corrente estruturalista.

O contexto internacional não era favorável ao surgimento da CEPAL. No meio acadêmico, seu pensamento seria bem acolhido devido ao surgimento em décadas anteriores das idéias keynesianas. Mesmo no âmbito das agências internacionais houve certa em com a perspectiva desenvolvimentista, inclusive pelo Banco Mundial, atitude que duraria até o final da década de 70, quando Anne Krueger assumiu a direção de sua consultoria econômica (BIELSCHOWSKY, 2000b).

A CEPAL surgiu sob forte oposição, principalmente a do governo estadunidense que havia combatido sua criação abstendo-se no momento da votação. Como a Comissão nascia por um tempo determinado, muitos acreditavam que ela não vingaria. Na Conferência de Montevideú, o secretariado da organização apresentou o Decálogo do Desenvolvimento Econômico, que orientava os governos latino-americanos a assumirem a condução do processo de desenvolvimento. Este documento, que condensava as idéias de Prebisch, sustentava que as condições internacionais da época não permitiam que aquele processo ocorresse de forma espontânea. A delegação estadunidense, apoiando-se no neoliberalismo, se opôs veementemente a esta orientação, mantendo sua posição em que o Estado é somente um incentivador e criador de um ambiente favorável aos investimentos privados, privilegiando a entrada do capital estrangeiro, admitindo que o investimento viesse espontaneamente. A oposição às diretrizes cepalinas foi vencida graças ao apoio do chefe da delegação francesa, Pierre Mendès-France, que ficou impressionado com a originalidade do pensamento da CEPAL. Após esta conferência Prebisch assumiu o cargo de diretor principal (secretário-executivo) da organização, substituindo Gustavo Martinez Cabañas (FURTADO, 1985).

O argumento estadunidense das questões como o desenvolvimento econômico ficassem a cargo das Nações Unidas e não uma simples comissão. Esta comissão era considerada pelos estadunidenses como um lugar inseguro para se tratar questões tão delicadas como o desenvolvimento, para eles essas questões seriam mais bem debatidas entre todas as Américas. Sabendo que o ato de criação da CEPAL previa uma decisão ratificadora três anos depois, o Departamento de Estado aproveitou-se de uma reunião de consulta de chanceleres (fevereiro de 1951), no âmbito da OEA, a fim de obter uma resolução propondo ao Conselho Econômico e Social da ONU o encerramento dos trabalhos daquela organização. Em maio de 1951, na Conferência do México, a delegação do Panamá apresentou proposta, que na realidade era do governo dos EUA, visando fortalecer as instituições pan-americanas. O objetivo era fazer com que o Conselho Interamericano Econômico e Social da OEA assumisse a responsabilidade de contratar a equipe técnica da CEPAL, preservando sua autonomia. Em suas memórias da época em que atuou na Comissão, o argumento de Furtado

estava certo de que “qualquer transação – conferências conjuntas, coordenação dos trabalhos - conduziria à perda da autonomia que tínhamos à descaracterização da CEPAL” (FURTADO, 1985, p. 113).

Pela primeira vez na história do pensamento econômico, o fenômeno do subdesenvolvimento era percebido como uma realidade histórica específica, a exigir uma teoria própria ou pelo menos uma adaptação a essa realidade. A importância da CEPAL dentro da história do pensamento econômico está no fato dela ser o único centro intelectual da América Latina a criar um corpo analítico próprio. Trata-se do estruturalismo-histórico, fruto da interação do método histórico e indutivo com a teoria estruturalista do subdesenvolvimento periférico latino-americano. É nesta fusão que reside à força de atração e a riqueza do pensamento cepalino (BIELSCHOWSKY, 2000b).

O método histórico-estruturalista se opunha às teorias que tinham uma concepção do desenvolvimento como uma seqüência de fases necessárias. A visão que Rostow expôs em seu célebre “manifesto não-comunista” distinguia cinco estágios na evolução das sociedades (teoria da alavancagem) que, partindo da fase tradicional, deveriam seguir o caminho percorrido pelos países capitalistas desenvolvidos se quisessem atingir maior grau de desenvolvimento. Esta obra iria se transformar, no início dos anos 60, na mais completa síntese do projeto estadunidense de modernização do mundo subdesenvolvido (BIELSCHOWSKY, 2000b).

Como se pudesse recortar a industrialização dos países centrais e transplantar na periferia em uma espécie de fórmula mundialmente válida, pronta para orientar a ação de todos os planejadores competentes.

A descoberta do fenômeno do subdesenvolvimento causava perturbações, não se tratava de uma fase, mas sim de uma nova realidade, distintas das demais, que passe a exigir interpretações novas. Dentre os autores que contribuíram para a abordagem teórica do subdesenvolvimento destacam-se os trabalhos de Ragnar Nurkse e Albert Hirschman. Ao analisar as causas subjacentes da escassez de capital, Nurkse sabia que não se tratava apenas de uma questão de disponibilidade de recursos, pois reconheciam que o subdesenvolvimento estava atrelado às condições específicas de seus produtos principais e do modo como eles eram negociados no mercado internacional. Para ele o maior obstáculo ao desenvolvimento estava na atrofia do mercado interno, fruto do baixo nível de renda da população, o que desencorajava a aplicação de capital. Formava-se o círculo vicioso da pobreza, conhecido como “equilíbrio do subdesenvolvimento”. Tanto Hirschman quanto Nurkse se ativeram mais aos problemas reais do desenvolvimento do que aos efeitos “espontâneos” da teoria das

vantagens comparativas. Ambos procuraram descobrir maneiras de acumular ou utilizar melhor o excedente a fim de romper com o atraso e o subdesenvolvimento pela via da industrialização (BIELSCHOWSKY, 2000b).

Contudo, o grande salto no debate econômico sobre o desenvolvimento ocorreu quando Prebisch criou sua teoria estruturalista do subdesenvolvimento periférico, analisando o funcionamento concreto das economias latino-americanas. Suas idéias, que seriam associadas diretamente aos estudos e propostas da CEPAL, criaram uma nova corrente de pensamento econômico que contribuiu para o esforço sem igual da América Latina em fazer seu novo caminho para sair do subdesenvolvimento. O estruturalismo de Prebisch partia de um ponto radicalmente oposto das demais teorias do desenvolvimento, diziam que só se podiam compreender os processos de subdesenvolvimento e desenvolvimento tratando a economia mundial como uma só. Ou seja, para compreender tanto o subdesenvolvimento do hemisfério sul quanto o desenvolvimento do norte é necessário se ver e teorizar a economia como uma só. Elas tinham interações e dinâmicas desiguais, mas faziam parte do mesmo sistema.

A tese da deterioração dos termos de troca opera como um ponto de ligação entre a idéia de difusão desigual de progresso técnico e a distribuição desigual de seus benefícios. Partia-se de uma contestação ao princípio ricardiano das vantagens comparativas, cuja premissa básica era o de que os frutos do progresso técnico seriam distribuídos igualmente entre os países através da queda dos preços dos bens que houvessem incorporado novas tecnologias a seu processo de produção. A tese é que os países produtores de bens primários não apenas não precisavam como não deviam se industrializar, pois produziriam com menos eficiência e perderiam as vantagens que o comércio lhes proporcionava. (BIELSCHOWSKY, 2000b)

Os estruturalistas reconheciam a validade teórica do raciocínio relativo aos benefícios econômicos da divisão internacional, mas alertavam que ele se baseava em uma premissa completamente desmentida pelos fatos. O Manifesto de Prebisch, não continha exatamente uma crítica à teoria clássica do comércio internacional, pois seu alvo era o sistema de divisão internacional do trabalho que leva a uma concentração de renda nos centros industrializados. Este sistema desmentia a lógica de funcionamento da teoria ricardiana, cujo argumento central era revertido pela tese da deterioração dos termos de troca, na verdade o que acontece é exatamente o oposto, a periferia é que transfere seus ganhos de produtividade para o centro. Todas as evidências apontam para uma tendência à deterioração dos termos de troca entre bens primários e manufaturados, podemos concluir que as relações comerciais entre o centro e

a periferia tendiam a reproduzir as condições do subdesenvolvimento, aprofundando o fosso entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos.

Pelo lado da demanda, os termos de troca se voltam contra os países periféricos devido à disparidade da dinâmica da demanda entre centro e periferia. Ou seja, a elasticidade-renda da procura de produtos primários é baixa ao passo que a de produtos manufaturados é alta. O resultado disso é que os países periféricos somam as duas desvantagens. Enquanto no centro as importações de produtos primários crescem mais lentamente do que a renda nacional, na periferia as importações de produtos industrializados aumentam mais rápido que a renda. Este comportamento se explica devido ao uso das técnicas modernas no centro, que tendem a diminuir a quantidade de matérias-primas necessárias para produzir uma unidade do produto final, além da crescente utilização de produtos sintéticos.

No auge do ciclo, os preços primários tendem a subir mais do que os preços dos produtos finais, devido à parcela de lucros que é transferida para a periferia. Porém, na fase descendente aqueles preços descem mais do que estes, fazendo com que haja uma tendência de distanciamento entre ambos através dos ciclos. Para piorar a situação, as fases descendentes são mais comuns e duradouras que os picos dos ciclos. Esse fenômeno está intimamente ligado ao fator de produtividade manufatureira ser maior que a produtividade do setor de bens primários. Isto porque, no auge do ciclo, uma parte dos lucros se reverte em aumento de salários, na parte descendente os sindicatos organizados e as indústrias conseguem manter os níveis salariais e os lucros respectivamente. Assim sendo, o aumento da produtividade nos setores manufatureiros resultam em diminuição dos custos e um aumento da renda dos empresários e dos fatores produtivos. Ou seja, as organizações dos empresários e dos trabalhadores nos países centrais criam uma barreira para o funcionamento completo do mercado, fazendo que o preço dos produtos primários sofra uma contração em relação aos produtos manufaturados. A consequência é que a pressão é transferida para a periferia forçando-a a contrair sua renda de maneira mais brusca que no centro e esse movimento fica mais evidente, quando se verifica a inexistência de uma organização sindical e o excesso de mão-de-obra na agricultura. Resumindo, nas palavras de Mantega (1995, p.36)

A falta de integração interna das economias periféricas, com intensa descontinuidade entre regiões mais avançadas e regiões bastante atrasadas, tolhia-lhes a possibilidade de capitalizar e difundir os efeitos propulsores das já modestas melhorias de produtividade, enquanto os centros desenvolvidos, formados por estruturas produtivas mais homogêneas e mais industrializadas, produzindo uma gama diversificada de produtos principalmente para o mercado interno, desfrutavam de todo seu avanço e difusão tecnológica. E o fosso que separava os parceiros ricos dos pobres tendia a se acentuar, pois nas transações comerciais entre ambos, o centro tirava vantagem de sua supremacia sobre a periferia, impondo preços cada vez mais

altos aos produtos industrializados que lhe exportava, enquanto importava produtos primários a bon marche. Isto significa que, na relação de intercâmbio entre produtos primários e industrializados, os preços se inclinavam sempre em favor desses últimos, provocando a famosa deterioração dos termos de troca de intercâmbio da periferia.

Dada as conseqüências, a CEPAL, principal bebedouro das teses estruturalistas, tinham um diagnóstico de que as economias periféricas tinham que passar por grandes transformações. A idéia é que elas transitariam de um modelo primário, onde a economia era voltada para fora, para um novo padrão de desenvolvimento.

O período compreendido entre 1930-45 foi o de origem do estruturalismo no Brasil, quando a nova elite técnica, civil e militar que se instalava nas novas instituições criadas pelo Estado centralizador pós-30, começava a se conscientizar sobre os problemas da industrialização. As idéias da CEPAL iriam influenciar esta corrente ideológica, sobretudo em questões relacionadas com a industrialização, o planejamento e o papel do Estado.

Feito o balanço da transição que vai de 1930 até o surgimento da CEPAL, pode se concluir que a instituição estava diante de dois desafios. O primeiro é interno, enfrentava os interesses econômicos dos decadentes, mas ainda poderosa elite do setor primário, que considerava qualquer proposta de reforma nacionalista ou de cunho social como sendo revolucionária ou subversiva. O segundo desafio era externo, como já dito anteriormente, o estruturalismo ia de encontro com as teses centrais da economia que perduravam até então.

A difusão do progresso técnico em estruturas caracterizadas pela especialização e diferença entre níveis tecnológicos provocava três tendências perversas a economia:

- O desequilíbrio estrutural do balanço de pagamentos;
- A inflação, e
- O desemprego.

A primeira delas vem da rígida pauta de importações de países em processos de industrialização e com poucas atividades exportadoras. Além da pauta de exportação pouco diversificada, estas economias enfrentavam baixa elasticidade de demanda por seus produtos. O processo de substituição das importações nesses países não solucionava o problema, pois esse processo mudava os produtos importados e não reduziam o seu número.

A tendência à inflação era conseqüência do desequilíbrio da balança de pagamentos e de outros desequilíbrios estruturais, tais como rigidez agrícola e deficiências na infraestrutura, que atingem economias pouco diversificadas em processo de industrialização. Por último, o desemprego era resultado tanto da incapacidade do setor exportador em absorver o excedente de mão-de-obra quanto da insuficiente capacidade de absorção das atividades

modernas destinadas ao mercado interno. Isso ocorria devido a três fatores: primeiro, em decorrência da insuficiência de poupança e de acumulação de capital; segundo, devido ao emprego de técnicas intensivas em capital, demonstrando a dissociação entre o uso das técnicas modernas e as condições de oferta de trabalho na periferia; por fim, o acréscimo de demanda por bens de capital na periferia, inerente ao processo de modernização, era incapaz de absorver mão-de-obra, o que só poderia ser compensado mediante o aumento das importações pelo centro (BIELSCHOWSKY, 2000b).

O modelo substitutivo baseia-se em uma mescla de medidas protecionistas, a fim de absorver a mão-de-obra excedente, com a seleção por parte do governo de prioridades de importações, devido à tendência ao desequilíbrio externo. A estas medidas somavam-se políticas de crédito e investimento públicos à infraestrutura. O argumento base da tese de substituição de importações como processo específico da industrialização dos países subdesenvolvidos consistia na idéia de que era resultado da dinâmica entre o desequilíbrio externo e as diferentes demandas por importação. Para evitar a tendência imanente ao desequilíbrio externo era necessária uma política preventiva que promovesse modificações na composição das importações e, posteriormente, impulsionasse a exportação de manufaturas.

A formulação do modelo substitutivo de importação continha três postulados básicos:

- A tendência ao desequilíbrio externo é inerente a industrialização periférica;
- A industrialização dos países periféricos consistia em um modelo substitutivo gerado por déficits externos, e
- O processo realizava uma mudança na composição das importações, sem reduzir o volume importado.

Os déficits externos têm uma dupla face no modelo, por um lado é um estímulo original ao processo, como por outro lado ele também serve como barreira a sua continuidade. A metade dos anos 50 serviu como um divisor de águas, na estrutura capitalista global. Houve uma mudança na dinâmica em que se processa o movimento internacional de capitais e na estrutura organizacional das empresas internacional. A entrada das empresas multinacionais resultou na intensificação dos investimentos industriais por todo o mundo, modificando as relações centro-periferia. Nessa época, cresciam as discussões acerca do papel a ser desempenhado pelo capital estrangeiro na industrialização periférica (BIELSCHOWSKY, 2000b).

Os estruturalistas viam com cautela a contribuição do capital estrangeiro. Eles defendiam a tese de que se os investimentos estrangeiros fossem bem utilizados, contribuiriam para o aumento imediato da produtividade por trabalhador, complementando a

poupança nos esforços de formação do capital necessário à industrialização e ao progresso técnico da agricultura. Em resumo, o capital estrangeiro tem importância dentro do processo, mas tem que se ter cuidado com ele, não podendo deixar que tome as rédeas de onde irá investir e sim o governo fazer uma rigorosa seleção aonde esse capital deve ser investido.

O planejamento aparece no pensamento cepalino naturalmente após o diagnóstico de problemas estruturais de produção, emprego e distribuição de renda, característicos de economias periféricas em processo de industrialização espontânea. Neste sentido, o planejamento surgia da necessidade de conferir racionalidade a este processo em curso, devendo ser considerada como uma etapa lógica daquele diagnóstico sobre a especificidade das estruturas subdesenvolvidas (BIELSCHOWSKY, 2000b).

O planejamento estruturalista objetivava evitar desequilíbrios externos e estabelecer um equilíbrio razoável na expansão das atividades básicas. A necessidade de planejar surgia também do problema de escassez de poupança, que exigiria seleção criteriosa das atividades a serem estimuladas. O planejamento operaria principalmente do lado do uso dos recursos, procurando aumentar a eficácia na utilização dos recursos raros, com o objetivo primordial de reduzir o custo social da produção (FURTADO, 1985).

Prebisch havia construído um modelo formal baseado nos setores industrial e primário-exportador. O ponto central do modelo era a existência do trabalho excedente e qual seria sua melhor utilização econômica. A principal dúvida era se ele deveria ser direcionado para atividades exportadoras, agravando a deterioração nos termos de troca, ou para a indústria, em atividades, que eram cada vez menos eficientes e que demandavam forte proteção ou salários decrescentes. Através desse modelo, Prebisch concluía em favor do protecionismo para a indústria. Essa análise se baseava em uma divisão da economia periférica em três setores (subsistência, exportador e industrial), sendo que o desenvolvimento econômico deveria fazer com que os setores modernos absorvessem mão-de-obra das atividades de baixa produtividade média. O objetivo seria demonstrar a superioridade da absorção dessa força de trabalho em atividades do mercado interno moderno, ao invés de serem empregadas nas atividades exportadoras (BIELSCHOWSKY, 2000b).

As proposições cepalinas passaram a ser ainda mais criticadas quando transitou do debate teórico para a prática, plano em que se dava mais ênfase aos desequilíbrios estruturais. Os economistas conservadores, preocupados com o curto prazo e com os aspectos monetários do desenvolvimento, viram nas propostas políticas da CEPAL o risco de uma retórica anticapitalista.

A tese estruturalista sobre a inflação deve ser vista como um dos subprodutos da teoria

do desenvolvimento periférico. O estruturalismo oferecia uma boa arma analítica para enfrentar as políticas monetaristas sobre a inflação. Analisando a perspectiva estruturalista sobre as causas da inflação,

a moeda se expande, quase sempre passivamente, como resposta das autoridades monetárias a elevações de preços de origem estrutural, sendo, portanto, incorreto considerá-la causa da inflação. A única maneira de evitar a inflação seria alterar as condições estruturais que a provocam, e isto deve ser feito por meio de um esforço de crescimento econômico contínuo e planejado. Políticas creditícias e fiscais restritivas não apenas fracassam no tratamento da inflação, mas, ao causarem recessão, reforçam as tendências inflacionárias estruturais, que se explicitam tão logo o crescimento é retomado (BIELSCHOWSKY, 2000b, p.21).

Os primeiros textos cepalinos de Prebisch já continham um dos principais elementos da tese estruturalista, que era o argumento de que a inflação não era a única causa fundamental possível de déficits externos, mas um resultado do processo de desenvolvimento da América Latina (BIELSCHOWSKY, 2000b).

No centro da controvérsia entre as duas correntes estavam diferentes filosofias econômicas. Os estruturalistas davam mais ênfase às origens sociais e políticas dos eventos econômicos do que os monetaristas. Também davam mais peso ao papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico e na correção das falhas de mercado. Enquanto os estruturalistas defendiam uma estratégia de desenvolvimento voltado “para dentro”, os monetaristas eram favoráveis a uma estratégia direcionada “para fora”, vinculada ao mercado internacional.

A visão estruturalista da inflação só ganharia um esquema teórico mais sofisticado em 1956, quando o economista mexicano Juan Noyola Vásquez introduziu um novo modelo de análise baseado nos conceitos de “pressões inflacionárias básicas” e “mecanismos de propagação”. O modelo “básico” ou “estrutural” compreendia vários fatores que geravam ou aceleravam a inflação, a depender de sua importância relativa. Para descobrir estes fatores era necessário examinar as condições específicas de cada nação, a fim de verificar quais eram suas características estruturais, institucionais e de dinâmica econômica (BIELSCHOWSKY, 2000b).

O esquema analítico de Vásquez iria ser refinado posteriormente por Sunkel, que classificou os fatores inflacionários em quatro categorias: “básicos”, “circunstanciais”, “cumulativos” e “propagativos”. Pinto e Seers também dariam outras contribuições igualmente importantes. Todas essas metodologias eram complementares e preservavam a essência da tese estruturalista, ou seja, que o crescimento dos países latino-americanos, no contexto histórico analisado, correspondia a um processo que necessariamente ocasionava

desequilíbrios na estrutura produtiva (BIELSCHOWSKY, 2000b).

Três fatores estruturais se destacavam: o desequilíbrio estrutural da balança de pagamentos, a rigidez da oferta agrícola e a insuficiência dos serviços de infra-estrutura. O primeiro era resultado da baixa velocidade de expansão das exportações em virtude do lento crescimento de sua demanda internacional. O segundo decorria da atrasada estrutura agrária baseada no complexo latifundiário. E o último era consequência do inadequado sistema tributário obsoleto (BIELSCHOWSKY, 2000b).

Todas essas distorções que resultavam em inflação só poderiam ser enfrentadas com uma política de crescimento envolvendo transformações estruturais. A solução do problema externo somente poderia ser alcançada tornando o sistema econômico mais independente de importações, o que exigia uma intensificação do esforço industrializante. A reforma agrária seria o único meio para superar o entrave na oferta de alimentos. Já os investimentos nos serviços de utilidade pública exigiriam uma reforma radical no sistema tributário (BIELSCHOWSKY, 2000b).

Resumindo, a tese estruturalista vem em oposição ao monetarismo. No sentido que a tese monetarista da inflação vem de ajustes fiscais e monetários que reprimem a economia para conseguir uma adequação no balanço de pagamentos. Levando assim, na visão estruturalista, a falência da economia dos países periféricos. Os estruturalistas têm a idéia que os problemas não são monetários e sim estruturais. Para a estabilização monetária era necessária uma intervenção através do planejamento estatal modificando as estruturas econômicas, políticas e sociais.

3. POLÍTICAS ECONÔMICAS DA TERCEIRA REPÚBLICA

Na segunda parte do trabalho, munidos do arcabouço teórico formado na fundamentação teórica, podemos passar para a análise das políticas econômicas da terceira república. Mas primeiramente, se faz necessário uma reconstituição da historia econômica do Brasil até 1945. Período que compreende a primeira república e o Estado Novo. Em segundo, partimos para a análise de cada governo, o contexto internacional, as políticas econômicas adotadas em conjunto com o plano de desenvolvimento proposto, do período que compreende a terceira república, ou seja, de 1945 até 1964.

3.1. Liberalismo ou hegemonia da classe agrário-exportadora? (1888-1945)

Para facilitar a exposição das políticas econômicas, nessa seção faremos uma divisão em três partes. Primeiramente será tratado o período de 1888 até 1930. 1888 foi o ano da abolição da escravatura, por isso foi escolhido como ponto inicial do trabalho. A abolição da escravatura serviu como um marco histórico para a consolidação do capitalismo no Brasil. 1930 é uma data emblemática, porque neste ano estourou uma revolução que iria mudar o rumo das políticas econômicas e sociais no país. A revolução de 1930 serve como um ponto de ruptura em que dividimos a história brasileira, por que nela termina a hegemonia de um grupo social sobre a política brasileira. O grupo social em questão era as velhas oligarquias do setor primário-exportador. A segunda parte será destinada a dois momentos históricos, as conseqüências do crash da bolsa de New York no Brasil e de como se desenrolou a Revolução de 1930. E por fim, na terceira parte, analisaremos o período pós-revolução de 1930, passando pelo Estado Novo em 1937 até o fim da 2ª Guerra Mundial e o fim da era Vargas como ditador. Passando para as palavras de Sônia Draibe, nesse período se forma um “estado de compromisso”, ou seja, o Estado começa a atender aqueles que estão mais próximos ao poder sem se comprometer exclusivamente com os interesses de uma classe social específica. Esse período é importante também, porque há nele uma transição ideológica. Da exclusividade do liberalismo econômico, para a formação de uma intelectualidade desenvolvimentista e o conseqüente debate entre as ideologias.

3.1.1. A velha república (1889-1930)

Nos primeiros anos da velha república, o Brasil assim como a conjuntura internacional, sofreu com constantes crises cíclicas. Ao longo dos anos 90 do século XIX, foi à década em que se assentaram as bases da abertura brasileira ao sistema financeiro internacional. Esse argumento está baseado em dois pontos. O primeiro é a súbita disseminação do trabalho assalariado no campo, ocasionado pela maciça entrada de imigrantes europeus ao longo da década. O segundo argumento é devido ao extraordinário florescimento das relações financeiras do Brasil com o exterior. Passando a ter fundamental importância no balanço de pagamento do país a conta capital.

Mas o problema dessa primeira década de república foi à dificuldade de sistema bancário e em consequência ficava mais exposto a eventuais crises monetárias. Quando se diz crise monetária nesse período se refere, na maioria dos casos, a falta de papel moeda na economia e a insistência de aplicar o padrão-ouro na economia. Ou seja, com a desorganização do sistema bancário e aplicabilidade do padrão-ouro em uma economia periférica, não por poucas vezes, ocorreram constantes picos de alta e baixa liquidez. Esses picos e em conjunto as constantes crises internacionais, faziam oscilar com maior frequência o preço do café, ocasionando fortes desequilíbrios no balanço de pagamento. Essa situação foi ao extremo, quando o governo decretou a moratória em 1898.

A solução encontrada pelo Ministro da Fazenda da época Rodrigues Alves, foi negociar empréstimos com os ingleses. A resposta britânica em um primeiro momento foi negativa. Após várias reuniões, foi acertado um *funding loan*, que se tratava de um plano para rolar compromissos externos do governo, em contrapartida os ingleses só pediram um governo “que agisse de forma firme e decisiva no terreno monetário e fiscal” (FRANCO, 1990, p. 27) e também pediam de garantia de onze estradas de ferro, caso não pago os empréstimos.

Os anos seguintes foram de relativa calma, com taxas de crescimento relativamente altas para o padrão brasileiro. Em outras palavras, “o crescimento econômico real acelerado foi derivado incontestavelmente do sucesso do programa de valorização em aumentar os preços internacionais do café, acarretando também uma melhoria nas relações de troca” (PELÁEZ; SUZIGAN, 1981, p.152).

Abrindo a discussão, a política de valorização do café, foi elaborada pelos cafeicultores ao aumento na produção do café. Como o Brasil tinha o monopólio mundial,

taxa em torno de 75% da produção mundial, o Brasil poderia auferir grandes lucros com a retirada do café do mercado, mantendo os preços no patamar anterior (PELÁEZ; SUZIGAN, 1981). Ou seja,

Com as estimativas de super-safra em São Paulo em 1906. Como o Brasil tinha uma posição quase monopolista no mercado mundial e a demanda do café é inelástica em relação ao preço, um aumento na oferta brasileira de café teria forte impacto negativo sobre o preço internacional do produto [...] por outro lado, a posição quase monopolista do Brasil facilitava a implementação do controle do preço internacional do produto por restrições administrada da oferta (FRITSCH, 1990, p. 38).

Mas para tal esforço de controle internacional de preço, haveria de existir um grande financiamento. O que demandaria mais recursos que o sistema bancário nacional poderia ofertar. A única saída seria o financiamento externo. Por isso, em 26 de fevereiro de 1906, os então presidentes dos estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro se reuniram na cidade de Taubaté para examinar medidas para evitar a falência eminente de grande parte do setor cafeeiro nacional. Esse encontro foi chamado de Convênio de Taubaté. O acertado nesse encontro foi que o governo nacional compraria parte da produção, reteria em seu poder, para vender em períodos mais prósperos. O financiamento viria de empréstimos estrangeiros. Mas o governo federal foi pressionado pelos Rothschild, a não aceitar essa política. Assim o fez, até que “os principais grupos financeiros alemães penetraram no país, através da firma exportadora Theodor Wille e Cia.; opositores dos Rothschild [...] assim com o Nacional City Bank de Nova Iorque, entraram também no negócio” (FAUSTO, 1990, p. 229), forçando os Rothschild entrarem na valorização do café e em conjunto o governo federal dando as garantias necessárias, para a realização do negócio. O lado bom é que essa política não só manteve e aumentou o lucro dos cafeicultores como também melhorou as relações de troca do Brasil. Por outro lado, o governo tinha que arcar com o serviço da dívida, portanto, essa política nada mais foi que uma socialização das perdas do setor cafeeiro frente à crise eminente vinda da superprodução que eles mesmos causaram. É uma situação extrema, em que não se socializa as perdas, isto é, reforça a renda dos cafeicultores e também mantém o produto nacional. Ou então deixa a cargo o mercado e a conseqüente falência do setor cafeeiro. Que nesse período seria a falência do produto nacional brasileiro.

Os anos seguintes da 1ª Guerra Mundial, depois de vários anos de recessão, foram de um extraordinário aumento dos preços das commodities agrícolas. Esse efeito no Brasil foi ainda maior, devido à má safra de café causada por uma grande geada em 1918. Ou seja, uma conjuntura internacional favorável com o preço do café alto provocou um aumento explosivo nas exportações brasileiras. A resposta das importações retardou-se além do normal,

provocando um grande superávit comercial em 1919, mostrando a franca recuperação da economia pós 1ª Guerra Mundial.

Porém, esse quadro favorável ao Brasil durou pouco. Com a adoção de políticas monetárias restritivas em resposta a persistente pressão inflacionária do período pós-guerra, precipitou o início de uma violenta recessão nos Estados Unidos e Inglaterra. Como consequência lógica, teve uma queda grande nos preços internacionais.

Essa nova crise cíclica fez o governo federal aplicar um ajuste recessivo.

Eles (ajustes recessivos) resultaram tanto dos efeitos anticíclicos da política de valorização, que não eram colimados pelas autoridades quando de sua adoção, quanto da propagação dos efeitos da violenta depreciação cambial de 1920-21 através de mecanismos estabilizadores inerentes à economia primária exportadora brasileira (FRITSCH, 1990, p. 50, parêntese meu).

A desvalorização dos mil-réis tendia a fazer crescer a renda dos cafeicultores em moeda nacional, mesmo que se leve em conta seu possível efeito de reduzir as receitas de exportação em moeda estrangeira em curto prazo, e também, a depreciação cambial conduziria a um aumento no serviço da dívida pública.

É claro [...] que a desvalorização cambial não podia constituir solução permanente para a sustentação da renda dos cafeicultores, uma vez que, entre outros fatores, pressionava as finanças públicas (ao elevar os custos em moeda nacional das divisas necessárias ao serviço da dívida pública externa) e o custo de vida dos assalariados urbanos (por tornar mais caras as importações) (ABREU, 1999, p.45).

O que podemos ver em toda a primeira república, o entrelace dos interesses dos formuladores de política econômica com o interesse dos cafeicultores, grande parcela originária de São Paulo. A razão disso, logicamente, é a forte influência econômica do setor agro exportador na economia nacional, que se transferia para a política, onde sistematicamente elegia o presidente da república. Ou seja, a força política dessa classe é derivada da força econômica que ela dispunha.

Logicamente, não podemos afirmar categoricamente que todas as políticas econômicas eram influenciadas pelo setor agroexportador e que há fortes indícios nas políticas econômicas da primeira república ser de orientação ortodoxa. Mesmo que, “a ideologia ortodoxa tinha profunda aversão a políticas monetárias expansionistas e preferência por taxas de cambio sobrevalorizadas e, portanto, diametralmente opostos aos interesses imediatos do setor cafeeiro” (FRITSCH, 1990, p. 33). Na historiografia da primeira república podemos ver muitos casos de políticas econômicas de orientação ortodoxa em meio à influência dominante dos cafeicultores.

Já com Rui Barbosa o primeiro Ministro da Fazenda da República, deu o primeiro

passo para uma abertura de mercado quando regulamentou uma legislação bancária, aonde permitia os bancos virarem sociedades anônimas, dando liberdade para fazer todo o tipo de transação econômica. Rodrigues Alves, o sucessor de Rui Barbosa no Ministério da Fazenda.

Formulou a política de deflação durante a contração econômica. [...] as medidas a serem tomadas durante a contração seria a valorização cambial, a redução do estoque de moeda e o equilíbrio orçamentário (PELÁEZ; SUZIGAN, 1981, p. 144).

Outro traço ortodoxo vinha de outro Ministro da Fazenda, Joaquim Murinho. Ao mesmo passo que os liberais, usava de retórica para atacar a industrialização e promover o setor agrário exportador, usando o argumento de inferioridade racial.

A indústria não era viável no Brasil devido à inferioridade racial de seus habitantes em relação aos dos países industriais norte-americanos e europeus. O progresso somente poderia ser conseguido através do livre intercâmbio comercial, da construção de ferrovias e políticas monetárias austeras (PELÁEZ; SUZIGAN, 1981, p.145).

Tinha idéias parecidas com a de Rodrigues Alves no tocante de deflação durante a contração econômica, usando de três artifícios:

- Corrigir as distorções do setor cafeeiro;
- Estabilização do câmbio, e
- Controle de inflação.

Primeiramente, Murinho acreditava na existência de produtores ineficientes no mercado cafeeiro e na base do darwinismo econômico a produção de café teria que ser feita por produtores mais fortes. Suas ações para corrigir as distorções foram além de negociar a redução de impostos de importação na Europa, tomou medidas internas para restringir o plantio de café. O câmbio era o problema chave desse período, foram tomadas duas medidas. A primeira era a arrecadação dos impostos de importação em ouro, em segundo, o empréstimo conseguido junto aos ingleses serviu para aliviar o pagamento do serviço da dívida. Por fim, o plano de controle da inflação, continha a incineração periódica de células bancárias, a abolição do direito do Banco do Brasil como qualquer outro banco de emitir moedas e fazer uma reforma fiscal, assim equilibrando o orçamento (PELÁEZ; SUZIGAN, 1981).

Outro período que se puderam encontrar fortes traços ortodoxos em suas políticas econômicas foi no triênio 1924-26. Depois da primeira grande guerra, houve uma série de problemas na estrutura monetária do país, isso devido à recessão nos países industriais que afetavam negativamente os preços internacionais. Além disso, os observadores financeiros queixavam-se de falta de crédito. O diagnóstico foi de que faltava um prestamista de última

instância no sistema monetário brasileiro e que, portanto, forçava os bancos a ter uma reserva compulsória de 50% dos depósitos. Para contornar esse problema de crédito no país foi aprovada uma série de leis a qual estabelecia uma carteira de redesconto no Banco do Brasil.

O argumento era que se poderiam obter três benefícios com o estabelecimento dessa carteira:

- Aumentaria a elasticidade da oferta monetária;
- A redução das reservas bancárias aliviaria a situação do crédito escasso;
- A taxa de juros para descontos cairia, causando um efeito positivo na recuperação econômica do país.

A verdade é que essa carteira de redesconto permitiu o aumento do estoque de moeda através de aumentos da base monetária, resultantes do financiamento do déficit de caixa do Governo. Essa política de crédito, o que se resume a carteira de redesconto, contribuiu positivamente para a recuperação econômica aliviando a escassez de crédito na economia brasileira e causando inflação, especialmente em 1923 (PELÀEZ; SUZIGAN, 1981).

Corroborando com esse quadro, no plano internacional, a contração da economia mundial de um lado e a superprodução de café anunciada fizeram o preço internacional do café baixar violentamente. A idéia proeminente até então, era que em tempo de contração, de acordo com os seguidores de Murtinho, dever-se-ia valorizar o câmbio em um esforço de manter paridade com o ouro. Então, a convergência entre a valorização cambial e o movimento descendente dos preços internacionais causava uma debilidade ao setor agro exportador. Como já comprovado, o setor exportador tinha grande influência no produto interno brasileiro, então quando se lê que causa uma debilidade no setor agro exportador, pode se ler que causava uma debilidade na economia brasileira. Em outras palavras, a renda governamental era oriunda basicamente dos impostos sobre as importações. A maior parcela das importações era feita pelo setor agro exportador, portanto conclui-se que as crises comerciais causado pela flutuação dos preços internacionais resultavam em um déficit orçamentário. Para se alcançar o equilíbrio orçamentário.

O único remédio para se alcançar o equilíbrio orçamentário, lamentavelmente, era a contração das despesas públicas, com o declínio do estoque de moeda. A [...] medida consistia em incineração de dinheiro e medidas austeras no mercado monetário para evitar a expansão do crédito pelo sistema bancário (PELÀEZ; SUZIGAN, 1981, p. 184).

Em outras palavras, o país em 1923 encontrava-se em uma contração econômica com inflação e o receituário aplicado, como se pode ver, foi de políticas monetárias ortodoxas. O que agravou ainda mais a contração econômica.

A recessão por si mesma explica parte significativa do frágil desempenho da

economia brasileira durante a década de 20. Começando em 1923, quando as perspectivas para o café ainda eram boas, as políticas austeras interromperam a recuperação iniciada em 1921. O fenômeno não tem qualquer relação com a debilidade estrutural do comércio internacional, deficiências empresariais no Brasil ou exploração de classes. A contração foi acentuada pelas políticas econômicas internas (PELÀEZ; SUZIGAN, 1981, p. 187).

Portanto, na primeira república, podemos ver uma mescla entre políticas econômicas ortodoxas e políticas de defesa do setor agro exportador. Como já dito anteriormente, era inegável a influência do setor agro exportador no cenário político e econômico. A prova disso é a política de valorização do café criada na convenção de Taubaté em 1906. Mas também, não podemos descartar a forte influência ortodoxa nesse período, como explicitado na última parte dessa seção. Então podemos concluir, mesmo que alguns receituários das políticas de defesa do café agredissem os princípios liberais ortodoxos, os dois lutavam por uma mesma causa, a manutenção do livre cambismo, pautado nas vantagens comparativas.

3.1.2. Período da transição: da crise de 1929 até a Revolução de 1930

Não tem como escrever sobre esse período, sem citar a crise de 1929 e a Revolução de 1930. Esses dois eventos servem como divisor de águas economia brasileira e também mundial. O crash da bolsa em 1929 causou um impacto inimaginável e sem precedentes até então na economia mundial. Logicamente o Brasil não saiu ileso dessa crise.

É importante ressaltar que, embora a crise financeira de New York seja de suprema importância para a explicação dos problemas enfrentados pela economia brasileira em 1929-31, a posição do Brasil já era perigosa antes do crash de Wall Street no final de 1929. Em fins de 1928, já era evidente que haveria uma safra muito grande em 1929-30. Isso colocava difíceis problemas de financiamento, quando os mercados financeiros internacionais já estavam perturbados pelo boom da bolsa de valores de New York (ABREU, 1999, p. 74).

As principais conseqüências da crise de 29 no Brasil foram que com os países centrais em crise, tanto a demanda por produtos do setor agro exportador quanto à oferta de crédito internacional se contraíram. Isso afetava duplamente o preço do café, como já vimos o produto mais importante na pauta de exportações, por um lado a demanda dos países centrais era menor, por outro, o financiamento externo para a valorização do café também não era mais possível. Em conjunto com a insistência do presidente Washington Luis em manter a paridade do mil-réis e interromper quase que totalmente o fluxo de capital estrangeiro, deflagrou um processo muito rápido de perda de reservas e a conseqüente crise cambial,

monetária e do balanço de pagamentos.

Por todas as três primeiras décadas do século XX, isto é, a Primeira República, é marcada pela predominância do setor agro exportador. O que deu a Primeira República um configuração social peculiar. Não apenas manteve o desequilíbrio regional, como também deu a regionalização um novo conteúdo. A apropriação do excedente gerado pelo café possibilitou a formação de um grupo social poderoso, que alcançou o controle da União.

Em síntese, a organização social da Primeira República é marcada pela predominância do setor agrário-exportador, pela inexistência de uma luta nítida de facções no interior da burguesia entre o setor agrário e industrial, pela fraca integração nacional, com predominância do eixo São Paulo – Minas, pelo caráter secundário das oposições de classe, pois mesmo os grandes conflitos operários, como a greve geral de 1917, não chegaram a abalar os fundamentos do poder (FAUSTO, 1990, p. 233-234).

A Revolução de 1930 foi à exaustão desse processo histórico que vinha em curso desde o começo da Primeira República. Os grupos não ligados ao setor cafeeiro, revoltados com as paulatinas ajudas do Governo Federal aos cafeicultores através da valorização, a conjuntura internacional em crise de liquidez e as crescentes críticas a ideologia liberal e conseqüentemente a ascensão do keynesianismo.

A aliança liberal foi formada por esses grupos descontentes com o Governo federal ligado aos cafeicultores. Levou o nome de Getúlio Vargas a disputa da Presidência da República em 1930. A velha máquina conservadora funcionou e deu a vitória a Júlio Prestes candidato da situação. Mas o governo deixou de contar com sua verdadeira base de apoio, na melhor das hipóteses fizeram-se sentir a presença de uma oposição. E elementos mais radicais dessa oposição, se juntaram as velhas oligarquias regionais e os tenentes¹. E no dia 3 de outubro de 1930, estoura a revolução, destituem o até então presidente Júlio Prestes e levam a presidência Getúlio Vargas.

Com a Revolução de 1930, termina a hegemonia suprema da classe agrária exportadora.

A interpretação corrente sobre o significado da Revolução de 30 é que ela teria quebrado a hegemonia política das oligarquias regionais, abrindo espaço para inserir novos atores no universo restrito das elites dirigentes do país. Não há segundo nos conta, nenhuma interpretação que tenha sido uma revolução de cunho industrialista. No máximo [...] abria condições para o desenvolvimento do Estado burguês (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 245).

¹ Os tenentistas eram grupos ligados as forças armadas, geralmente oriundos das classes médias. Que tinham valores de salvação nacional como guardião das instituições republicanas. Muitas das vezes utilizavam da força para atingir seus objetivos, por isso foram deixados de lado pós-revolução. Na Revolução de 1930 tiveram papel importante.

Há traço de industrialização na Primeira República, mas os industriais não tinham nenhuma influência sobre os centros decisórios. O que podemos admitir é a tese de João Manuel Cardoso de Mello, que diz que a Primeira República marca o “momento de nascimento e consolidação do capital industrial”² (MELLO, 1998, p. 115). Portanto, seria leviandade dizer que os industriais tiveram influência na Revolução de 30.

3.1.3. O vácuo hegemônico: Segunda República e Estado Novo (1930-1945)

Como dito na seção interior, o principal significado político da Revolução de 30 foi a retirada do poder decisório da burguesia cafeeira. O significado político foi um pouco diferente. As contas do balanço de pagamentos ainda tinham forte influência do setor exportador. Portanto, as políticas econômicas adotadas não poderiam ser muito diferentes das que já vinham sendo adotadas antes.

O quadro econômico internacional, no governo provisório, era bastante hostil, as economias centrais voltadas para dentro, ou seja, preocupados em estabilizar suas economias, sem se arriscar no sistema financeiro internacional. No Brasil o choque foi em cima do balanço de pagamentos através da queda brutal dos preços de exportação, não compensada pela quantidade exportada. E da interrupção da entrada de divisas externas no país.

As primeiras medidas realizadas pelo Governo Provisório, no que diz respeito às políticas cambiais, foram políticas aparentemente liberal mas na prática restritiva ao capital estrangeiro, decretando moratórias sucessivas em relação às dívidas em moeda estrangeira. No fim de 1931, a situação era precária e o governo suspendeu os pagamentos da dívida pública externa. O câmbio desvalorizou-se, mas as autoridades monetárias evitaram uma desvalorização muito maior que deveria ocorrer. Essa medida foi tomada por dois motivos, o primeiro está ligado a sustentação do preço internacional do café e o segundo motivo, é referente a liquidação dos compromissos em moeda conversível.

As políticas referentes ao setor cafeeiro continuaram parecidas, compras de sacas de café por parte do Governo Federal. Essa política foi recorrente até meados de 1937, com números aproximados de 70 milhões de sacas de café compradas pelo governo.

² João Manuel Cardoso de Mello tem a tese que no auge do setor agro exportador, a massa monetária excedente foi revertida em prol da industrialização, que serviu para transformar a própria força de trabalho em mercadoria e promover a criação de um mercado interno de proporções consideráveis. Ou seja, condições básicas para o capitalismo (MELLO, 1998).

De acordo com a interpretação tradicional, ao gerar déficit fiscais, em grande medida associados à políticas de compra da produção excedente do café, o governo teria adotado políticas pré-keynesianas de sustentação do nível da atividade econômica (ABREU, 1990, p. 79).

Essa interpretação de que as políticas de compra do excedente de produção do café tinham semelhança com as políticas de Keynes era de Furtado. Mas há teses revisionistas que vão de encontro com essa afirmação. Peláez acredita que a política de valorização do café no Governo Provisório prejudicou a retomada do nível de atividade econômica, pois suas políticas fiscais e cafeeiras teriam sido ortodoxas. E para ele a solução melhor, seria uma modificação na política fiscal, incrementando a taxa de importação.

A análise correta do estudo da sustentação (do preço do café) há de alicerçar-se na teoria formulada, no século passado, por John Stuart Mill; o teorema da tarifa ideal. A retirada do café tinha por fim manter o seu preço em níveis mais altos do que os que seriam obtidos em condições de mercado livre. Mas a melhoria dos preços das exportações brasileiras poderia ser contrabalançada por um incremento dos preços das importações (PELÁEZ; SUZIGAN, 1981, p. 218).

As políticas monetárias se alteraram entre restritiva e expansionista, a grande preocupação nesse período era o câmbio, por isso não há revisões sobre as políticas monetárias. A política tarifária foi suficiente para defender a indústria nascente, houve uma reforma nas tarifas em 1934 e essa reforma tratou de aumentar as tarifas agregadas na ordem de 15% PELÁEZ; SUZIGAN (1981). Com relação à política tarifária.

Os termos de acordo [...] foram objetos de intensa polêmica no Brasil. De um lado, os industriais paulistas, liderados por Roberto Simonsen, insistindo que na tarifa anterior não havia um só caso de proteção excessiva e que o próprio Adam Smith se aterrorizaria com o uso indiscriminado de seus princípios de política econômica. Do outro lado, alinhavam-se, liderados por Valentim Bouças, os defensores da aproximação do Brasil com os Estados Unidos, favoráveis, portanto, a quaisquer medidas tendentes a liberalização. A ênfase da argumentação [...] era o caráter parasitário da indústria brasileira, defendida por uma proteção tarifária despropositada, enfatizando, em suma, seu artificialismo (ABREU, 1990, p. 87).

Esse é o primeiro ponto, nos textos, que aponta para uma defesa concreta dos interesses industriais. Ou seja, é a primeira vez que se pensa e se faz alguma coisa não relacionada aos interesses do setor exportador, protegendo a indústria nascente no Brasil. Aqui há de se ressaltar dois pontos. O primeiro é que nas décadas anteriores existiam algumas indústrias e alguns autores defendem que o crescimento da indústria na década de 20 foi maior que a década de 30, o importante é demonstrar o primeiro passo de um governo em direção a industrialização. Essa seção foi colocada no trabalho, exatamente para mostrar que nesse período há uma mudança de ideologia, que irá mudar o rumo da economia brasileira.

O desenvolvimentismo, isto é a ideologia de superação do subdesenvolvimento nacional com base numa estratégia de acumulação de capital na indústria, só viria a tornar-se hegemônico na segunda metade dos anos 50. No período 1930-45, o que

ocorria era, principalmente, uma primeira tomada de consciência da problemática da industrialização por parte de uma nova elite técnica, civil e militar, que então se instalava nas instituições de orientação e controle implantadas pelo Estado centralizador pós-1930 (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 250).

Neste período, 1930-45, é que o Bielschowsky (2000) trata como a origem do desenvolvimentismo. Porque é que nesse momento surgem quatro elementos ideológicos básicos ao projeto desenvolvimentista. Primeiramente, essa nova ideologia trata que é necessário implantar no país um sistema industrial integrado, para produzir internamente o que o Brasil importa. Ou seja, é capaz de produzir internamente os insumos e bens de capitais necessários a produção de bens finais.

Segundo, essa nova consciência tratava da necessidade de se criar mecanismos aonde centralizava os recursos financeiros. Recursos financeiros aqueles que seriam capazes de viabilizar a acumulação industrial. A idéia é a criação de bancos voltados ao financiamento de indústrias pesadas, no qual o investimento é de longo prazo de maturação e, portanto o capital privado, principalmente o estrangeiro, se afasta.

Terceiro, nesse período surge à idéia da necessidade do planejamento estatal. Ou seja, cabe ao Estado agora orientar a economia, no sentido de introduzir no mercado maior racionalidade e assim, assegurar o crescimento.

E por último, o nacionalismo econômico, ganha uma dimensão a qual nunca foi visto. Esse argumento está baseado em duas premissas, a primeira, é que a crise internacional provocada pelo crash de 1929 acirrou o sentimento antiimperialista, com a defesa de barreiras alfandegárias e controle sobre os recursos naturais. Ou seja, nasce um Estado dotado de um poder centralizador que figura como guardião e promotor dos interesses nacionais. Em segundo lugar, se ganha um novo nacionalismo econômico, o qual se refere a que a industrialização só é possível através de um forte apoio estatal que vá além do planejamento e controle dos recursos naturais. Isto é, essa nova consciência passa a incluir investimentos diretos no setor de infra-estrutura e indústria de base.

Toda essa nova consciência de que era necessário se industrializar, está baseada em três elementos ideológicos fundamentais.

- o ataque ao livre-cambismo associado a defesa do protecionismo;
- o ataque ao liberalismo, associado a intervenção estatal em apoio a industrialização, e
- a associação entre a indústria com a prosperidade ou progresso do país.

Além do suporte ideológico, tiveram duas mudanças históricas que deram base ao

projeto desenvolvimentista. Primeiro, nesse período houve um surto industrial. Esse surto foi graças à existência de uma capacidade ociosa oriunda da década de 20, e a crise do setor exportador, resultante de sucessivas desvalorizações cambiais. Em segundo lugar, com a centralização do poder estatal no pós-1930, surgiu com espantosa rapidez um arcabouço de instituições de regulação e controle das diversas atividades econômicas do país. Nas palavras de Sônia Draibe, nesse período surge uma ossatura material do Estado, no qual finca posição em todos os setores da economia, regulando-os e dando um sentido planejador a eles.

Esse segundo ponto tem uma grande relevância no processo de formação econômica do país. Porque surge nesse período instituições importantes, com a atribuição de planejar a economia. Bielschowsky (2000) lista seis órgãos com essa finalidade de planejamento.

Primeiro deles é o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Criado com a responsabilidade de racionalizar a estrutura administrativa do setor público. Criou o sistema de contratação via concurso público, o que era importante para ameaçar a política do clientelismo que instrumentalizava o poder político das elites dirigentes tradicionais. A importância desse órgão também pode ser vista na ótica que esses novos técnicos que entrava por concurso, ou seja, desatrelados as elites tradicionais, muitos deles já vinham com uma nova ideologia, fora dos interesses das elites conservadoras.

O segundo órgão é o Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE), foi criado com o intuito de planejar a política do comércio exterior brasileiro. Após sua criação, suas atribuições foram estendidas para estudos de medidas de fomento a todos os setores da economia nacional. Em outras palavras, tinha um papel fundamental não só nas decisões relativas ao comércio exterior, mas também sobre a produção agrícola e a produção industrial. Através das decisões de fomento aos diferentes setores da economia. Teve papel importante na criação da Companhia Siderúrgica Nacional em 1942. Participou ativamente do debate que resultou na criação do Conselho Nacional do Petróleo.

A Coordenação de Mobilização Econômica (CME) foi criada no intuito de planejar as atividades econômicas durante o período de guerra, sucedendo a Comissão de Defesa da Economia Nacional. Esse órgão tinha diversas atribuições dentre elas:

- A orientação das atividades econômicas visando viabilizar a produção dos produtos necessários a economia nacional;
- O controle da importação e exportação de matérias-primas, produtos semimanufaturados e manufaturados;
- A coordenação dos transportes no território nacional e para o exterior;

- O planejamento e fiscalização do racionamento de combustível e energia quando necessário;

O Conselho Técnico de Economia e Finanças foi criado dentro do Ministério da Fazenda, para realizar estudos, e logicamente, propor medidas relativas às finanças nacionais, incluindo questões monetárias, cambiais e de dívida pública. Posteriormente, foi restrita a atuar em duas frentes.

- Disciplinar os empréstimos externos, e
- Orientar tecnicamente os orçamentos e sistemas tributários dos estados e municípios.

O Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC) foi criado com o objetivo de estudar a política industrial e comercial para essa nova etapa. Participante ativo do debate sobre o planejamento econômico e democracia, teve papel importante na desvinculação da proposta de planejamento com a ditadura. Esse órgão foi quem levou a Vargas um relatório contendo a proposta mais claramente articulada em favor da industrialização pesada com o suporte estatal.

E por fim, o último órgão, listado por Bielschowsky (2000), foi a Comissão de Planejamento Econômico. A sua criação teve o intuito de realizar estudos de interesse geral e militar, antes de ser extinto, criou um estudo que gerou o Plano Ferroviário. O órgão não teve muita importância no cenário econômico, devido a sua curta existência (1944-45), a ausência de uma equipe permanente e a falta de coordenação com outros órgãos de planejamento.

Além desses seis órgãos listados por Bielschowsky (2000), Sônia Draibe trata de maneira mais clara o que ela chama de “ossatura material” (DRAIBE, 1985, p.85). Trazendo a luz diversos órgãos de regulação e planejamento, não citados por Bielschowsky (2000).

A Superintendência de Moeda e Crédito (SUMOC) tinha a função de:

- Requerer a emissão de papel moeda para o Tesouro;
- Controlar e receber com exclusividade os depósitos dos outros bancos, através do Banco do Brasil;
- Delimitar a política de taxa de juros aos bancos;
- Fixar as taxas de desconto e juros de empréstimos aos bancos comerciais;
- Orientar a política cambial.

A criação da SUMOC permitiria um avanço ordenado da regulação das políticas monetárias e creditícias, pois suas funções foram destacadas do Banco do Brasil e

estruturadas em uma instância mais elevada de poder, era subordinada diretamente ao Ministério da Fazenda. Em outras palavras, tinha a configuração básica de um Banco Central.

A constelação de organismos executivos e diretivos, de políticas gerais ou setoriais, sobrepuseram-se ainda vários órgãos, de caráter consultivo, normativo ou deliberativo, responsáveis por políticas referentes a grandes áreas da atividade econômica ou a esferas mais abrangentes da ação estatal. Eram comissões ou conselhos de caráter inter ou supraministerial, dos quais alguns se constituíram em fóruns de especial importância no debate econômico, ou mesmo lograram aglutinar, ainda que temporariamente, instrumentos de controle de velhos e novos, ainda dispersos pela máquina estatal (DRAIBE, 1985, 90-91).

Nessa linha de comissões e conselhos aglutinadores de instrumentos de controle, além dos já citados Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE), o Conselho Técnico de Economia e Finanças (CTEF), Coordenação de Mobilização Econômica, o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial e a Comissão de Planejamento Econômico. Todos eles voltados para a área financeira e administrativa do Estado. Foram criadas também, agências, ministérios, comissões e conselhos referentes à regulação da relação capital-trabalho. Um marco importante, para a instalação do capital industrial no Brasil.

Com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. E a organização de departamentos técnicos dentro do ministério. Como o Departamento Nacional do Trabalho, criaram as bases institucionais para regular a relação capital-trabalho. Ou seja, estatizaram a luta econômica de classe. O caráter tutelar do Estado sobre a relação capital-trabalho manifesta-se claramente nos instrumentos legais da década de 30 e completa-se antes de 1945, com a consolidação das leis do trabalho (DRAIBE, 1985).

Além da criação de conselhos e comissões, nesse período criaram-se diversos códigos e regulamentações da utilidade pública. A criação desses códigos tinha o intuito de atualizar ou criar uma legislação, incipiente ou obsoleta frente à modernização que o país sofria. Nessa ordem criou o Código da Água e Código de Minas, regulamentaram-se também os serviços de radiocomunicação em território nacional, entre outros. O importante a salientar dessas medidas é a ação do Estado em regulamentar o que é público e o que é privado. Em outras palavras,

é definir as competências e responsabilidades do poder público no controle e funcionamento de serviços considerados básicos para as atividades nacionais, que poderiam ou não ser concedidos a exploração por particulares, desde que respeitadas condições mínimas de suficiência, custo e regularidade de sua oferta (DRAIBE, 1985, p. 95).

A questão central é que a propriedade do Estado sobre recursos estratégicos, passíveis de exploração industrial foi o ponto de partida para a presença do Estado como empresário, nas áreas fundamentais para o desenvolvimento econômico.

O processo de concentração do poder nas estruturas do Estado se expressou também pela modernização e centralização dos instrumentos de informação estatística. Foi criada primeiramente, a Diretoria Geral de Estatística que em 1938 se transformou em Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. A importância dessa centralização é muito grande, por causa do controle sobre a realidade social. Por isso a criação do IBGE foi um passo importante, conferindo maior consistência ao monopólio da informação por parte do Estado e, ao mesmo tempo, oferecendo subsídios a elaboração das políticas econômicas (DRAIBE, 1985).

Portanto, o mais importante nesse período 1889-1945, a qual gostaria de mostrar no trabalho, é que de 1889 até 1930 houve um Estado com as políticas econômicas atreladas aos interesses hegemônicos de uma classe social e os interesses eram só voltados para o setor exportador primário, dentro de um sistema de mercado internacional pautado nas vantagens comparativas entre a periferia exportar produtos primários e o centro os produtos industrializados. Com a crise de 1929 e as conseqüências na economia brasileira que culminaram na Revolução de 1930, modificaram a estrutura política e econômica no Brasil. O antes Estado de interesse agrário exportador passou para um Estado de Compromisso. Ou seja, um Estado dotado de especial autonomia, fundada na incapacidade hegemônica, estruturalmente condicionada, dos múltiplos setores oligárquicos, agrários e urbanos industriais dominantes. Essa crise na hegemonia funda um Estado de peculiar forma. Nesse Estado de compromisso se tem a origem do desenvolvimentismo. Isto é, começa-se a pensar em crescimento econômico auxiliado pelo Estado e principalmente, começa uma mudança nas estruturas do governo. Criam-se diversos organismos regulatórios que invadem todas as áreas do Estado, planejando e dando direção para o desenvolvimento.

A partir desse arcabouço teórico formado pela contextualização histórica, aonde mostramos o auge e declínio da ideologia liberal, passando por um Estado de Compromisso e chegando para o surgimento de uma ideologia desenvolvimentista. Agora podemos descrever, em cada governo, as políticas econômicas utilizadas (monetária, fiscal, cambial, comércio exterior) e em conjunto, o projeto de desenvolvimento por eles encampado. Esse esforço será feita na próxima seção.

3.2. Terceira República: redemocratização, crescimento acelerado e golpe militar (1945-1964)

Esta seção é destinada para mostrar as políticas monetárias, fiscais, cambiais e de comércio exterior, além de uma contextualização internacional do período de cada governo da Terceira República. A ordem que será feita em cada análise será: primeiramente será caracterizado o cenário internacional do período, analisando a conjuntura econômica internacional e seus efeitos no Brasil; depois, vamos relacionar o conjunto de políticas econômicas utilizadas no governo, e em conjunto, fazer a análise do projeto de desenvolvimento encampado pelo governo e as políticas antiinflacionárias adotadas.

A Terceira República começa após o final do Estado Novo, todas as classes sociais estavam atraídas para a participação política, na onda de entusiasmo dada pela possibilidade de reestruturar o quadro político brasileiro. No âmbito político, o início da Terceira República teve constantes movimentações, os opositores do Estado Novo se reuniram em torno da União Democrática Nacional (UDN), e os defensores da estratégia varguista se reuniam no Partido Social Democrático (PSD) e em menor escala no Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). O Partido Comunista Brasileiro (PCB) surgia com relativa força, mas ainda não constituía em uma oposição ao governo.

A queda de Vargas e as eleições de dezembro foram os eventos políticos a serem destacados em 1945. Já em 1946, o grande evento foi a promulgação da nova Constituição. Essa nova Constituição garantia a liberdade de expressão e a representação popular em geral. A não ser, o que diz respeito aos aspectos que ameaçam o capital privado, principalmente na relação capital-trabalho. A organização sindical era permitida, mas sem alterações na Consolidação das Leis do Trabalho, no qual o governo era o gestor desta relação.

O novo congresso nacional era composto entre os ex-simpatizantes do Estado Novo, aglutinados no PSD e PTB e os opositores da UDN. Juntos formavam uma sólida barreira a movimentação política dos trabalhadores. Essa aliança era propícia para a classe dominante, devido às constantes greves, causadas pelo pedido de reajustes de salários, defasados, pela inflação, em tempos de guerra. Pela súbita ascensão do partido comunista que já alcançava um décimo do eleitorado. E os primeiros sintomas da guerra fria constituíam fortes razões para que as elites dominantes limitassem a democracia que seria implantada.

A conjuntura internacional era determinada pelos princípios liberais de Bretton Woods.

O restabelecimento do sistema padrão ouro-divisas tendo o dólar como moeda internacional de reserva, o objetivo de livre convertibilidade das moedas após um curto período de transição, a criação do Fundo Monetário Internacional (FMI) para zelar pelos aspectos monetários dos acordos de Bretton Woods e conceder empréstimos aos países cujos balanços de pagamentos apresentarem déficit, a criação do GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio) com função de reduzir

obstáculos ao comércio internacional, e o fato do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento ter sido criado sem possuir recursos para ajudar efetivamente aos países europeus em esforços de reconstrução (indicando a disposição original norte-americana de impedir Japão e Alemanha ressurgissem como potências econômicas), revelam que Bretton Woods era compreendido como um sistema de equilíbrio e que o objetivo norte americano era o de moldar a economia do pós-guerra congelando a relação de forças entre os Estados Unidos e o resto do mundo capitalista, tanto em aspecto econômicos quanto políticos (VIANNA, 1990, p. 106).

Essa era a intenção no papel, a realidade era bem diferente. Não havia maneira de ter equilíbrio em um pós-guerra onde os Estados Unidos, país participante da guerra, sendo que a guerra não afetava seus domínios. Eles cresciam a taxa média de 11% anuais. Enquanto os países europeus, destruídos e com suas populações dizimadas, tinham suas economias desarticuladas e seu parque produtivos destruídos.

No plano político a realidade era o começo da guerra fria, ou seja, o capitalismo versus o comunismo. Isso quer dizer a intensificação dos estadunidenses em reconstruir as economias mundiais aos seus moldes. Os comunistas foram excluídos dos governos franceses e italianos. No Brasil foram postos na ilegalidade. No plano econômico, foram feitos aportes financeiros volumosos a Europa e o Japão, foi aceita a postergação da livre conversibilidade das moedas e assinado acordo multilateral entre os países europeus. Os Estados Unidos aceitam discriminações contra produtos estadunidenses nos mercados europeus e japoneses sem adotar medida retaliatória. O importante mostrar nessa seção introdutória, a intenção estadunidense em moldar as economias ao padrão do Plano Marshall.

3.2.1. O Governo Dutra (1946–1951)

O governo Dutra começou com expectativas bastante favoráveis quanto a situação econômica externa. Além de esperar uma rápida organização da economia mundial em relação ao acordo de Bretton Woods, havia uma esperança de uma alta dos preços internacionais do café, principalmente, quando os Estados Unidos liberou o seu preço de importação. Essa perspectiva positiva causou certa ilusão de divisas nas autoridades monetárias e fiscais. Esta ilusão se apoiava em três pontos:

- Uma ilusão sobre a situação confortável com relação a suas reservas internacionais;
- Com a ajuda aos Estados Unidos na segunda guerra, julgava-se credor deles por

causa disso, e

- Acreditava que uma política liberal de câmbio seria capaz de atrair investimento direto externo, resolvendo os problemas de desequilíbrio do balanço de pagamentos.

A idéia que o setor externo iria evoluir, o governo elegeu a inflação como o problema mais grave e o mau a ser enfrentado. O diagnóstico oficial do governo, o problema da inflação estava localizados nos déficit orçamentários, que vinham se acumulando nos últimos anos. E o receituário era tipicamente monetarista, com políticas monetárias e fiscais contracionistas. No primeiro plano deixaremos com esse diagnóstico e receituário. Mas no decorrer dessa seção iremos identificar qual o diagnóstico e o receituário usado pelo governo, com relação à inflação.

A política cambial foi liberal. Mesmo com a medida do Estado em manter a paridade do câmbio praticamente igual ao de 1939, eles instituíram o mercado de câmbio livre e aboliram as restrições de pagamento existentes desde a década de 30. Esses dois motivos em conjunto determinaram que a inflação do Brasil no período 1937-45 fosse duas vezes maior que nos Estados Unidos e indicava uma sobrevalorização cambial no início do governo Dutra.

Essa política de liberal de câmbio reflete três objetivos:

- É atender a demanda contida de matérias-primas e de bens de capital para o reequipamento da indústria, obsoleta durante a guerra;
- Esperar que a liberalização das importações forçasse a baixa dos preços industriais através do aumento da oferta de produtos importados pelo câmbio sobrevalorizado, e
- Além de garantir o alinhamento das políticas brasileiras com o receituário de Bretton Woods, o Estado tinha a esperança de que a liberalização da saída do capital, em formas de lucros, pudesse estimular a entrada de investimentos no futuro.

Mais uma vez os desequilíbrios no balanço de pagamentos voltam a assolar os formuladores de políticas econômicas, enquanto as exportações caíram devido à recessão internacional. As importações subiram devido ao reaparelhamento das indústrias no Brasil. Com isso as reservas cambiais reduziram-se abruptamente. A primeira consequência foi acumular atrasos comerciais. Fornecedores começam suspender as remessas de produtos ao Brasil. A falta de insumos e matérias-primas ameaçam o ritmo de crescimento dos diferentes setores da economia. A medida encontrada pelo governo foi o controle das importações.

Ao mesmo tempo, a taxa de câmbio foi novamente mantida, que em último caso, devido a apreciação dos preços no Brasil ser que nos Estados Unidos, transforma-se em uma política de valorização de câmbio. Essa medida foi tomada por quatro motivos:

- A inelasticidade da demanda do café faria que uma valorização cambial mantivesse o preço internacional do produto;
- Com a prioridade explícita do governo em combater a inflação, as autoridades monetárias e fiscais eram convictas em que uma flutuação na taxa de câmbio mexeria com os preços internos;
- O café representava 70% das exportações para áreas com moedas conversíveis. Mantendo o preço do café aliviaria as pressões no balanço de pagamento devido a exportação. E também, evitaria pressões para aumentar a base monetária, e
- Dada a inelasticidade relativa do preço da demanda de importações, a desvalorização dificilmente reduziria o dispêndio total em produtos importados, assim como não asseguraria qualquer seletividade na composição da pauta de importação.

A partir de julho de 1947 foi estabelecido o câmbio seletivo para importações de produtos essenciais.

Com a instituição do regime de controle de câmbio por cooperação, segundo qual os bancos autorizados a operar em câmbio eram obrigados a vender ao Banco do Brasil 30% de suas compras de câmbio livre, a taxa oficial de compra. Atendidos os compromissos do governo, o Banco do Brasil forneceria câmbio de acordo com uma escala de prioridades que favorecia a importação de produtos considerados essenciais (VIANNA, 1990, p. 111).

Em geral, a política cambial foi de taxas sobrevalorizadas e nesse período ocorreu algo muito importante para nosso estudo, que foi o começo de um controle das importações via política cambial.

Esse controle das importações foi uma medida governamental para amenizar os constantes desequilíbrios do balanço de pagamentos. Mas ela se tornou uma arma importante para os desenvolvimentistas para o crescimento da indústria no pós-guerra. Mesmo que o texto original do controle do câmbio e o processo seletivo das importações não estabelecessem explicitamente o princípio da proteção industrial, reconhecia e consagrava esse princípio.

Mantinhm-se o câmbio sobrevalorizado e progressivamente introduzia ações discriminatórias a importações de bens de consumo não essenciais e os com similar nacional. Essa política.

Resultou em um estímulo considerável a implementação interna de indústrias substitutivas desses bens de consumo, sobretudo os duráveis, que ainda não eram produzidos dentro do país e passaram a contar com a proteção cambial dupla, tanto do lado da reserva de mercado como do lado do custo operacional. Esta foi basicamente a fase de implantação das indústrias de aparelhos eletrodomésticos e outros artefatos de consumo durável (TAVARES apud VIANNA, 1990, p. 115).

Esse controle de importações com a taxa de câmbio sobrevalorizada causava três efeitos:

- Efeito subsídio, associado a preços relativos artificialmente mais baratos. Como bens de capital, matérias-primas e combustíveis importados;
- Efeito protecionista, através das restrições de entrada de bens mais competitivos que os brasileiros;
- Efeito lucratividade, com a taxa de câmbio sobrevalorizada tende a alterar a estrutura de rentabilidade relativa, no sentido de estimular a produção para o mercado interno em comparação da produção de exportação.

O financiamento dessa política adotada de substituição de importação só foi possível através de uma política de crédito expansionista, praticada pelo Banco do Brasil. Porém, nesse período, a única iniciativa de intervenção planejada do Estado para o desenvolvimento econômico, foi o Plano Salte. Lembrando que o câmbio, seletivo de importações, foi implementado por causa dos desequilíbrios no balanço de pagamentos e não uma política industrializante.

O Plano Salte foi uma tentativa de coordenar os gastos públicos visando os setores de infraestrutura (energia e transporte), saúde e alimentação. A dificuldade de implantar o plano foi o panorama externo de políticas liberais seguindo Bretton Woods.

Em resumo, a política econômica nos primeiros anos do Governo Dutra pode ser definida como ortodoxa. A inflação é identificada como o principal problema a ser enfrentado e diagnosticada oficialmente como derivada de excesso de demanda a ser eliminado através de política monetária contracionista que reduzissem o dispêndio privado e de política fiscal austera que acabasse com os déficits orçamentários que vinham se acumulado nas últimas décadas. A política contracionista foi, exclusivamente, no âmbito monetário, porque uma reforma tributária foi rechaçada pelo Congresso Nacional devido às pressões das elites dominantes. Então, o investimento público foi cortado drasticamente e as emissões de moedas foram reduzidas a praticamente zero. Configurando uma política monetária contracionista.

Os últimos anos do Governo Dutra foram de política monetária expansionista. Devido

primeiramente as eleições presidenciais que provocava um forte apelo para um aumento nos gastos públicos. Em segundo lugar, aumentava gradativamente a consciência do governo em se industrializar. Isso era devido, ao processo de seleção de importação através do câmbio, que aumentavam vigorosamente os investimentos nas indústrias de bens de consumo duráveis, gerando política expansionista de crédito pelo Banco do Brasil. E por último, a desvalorização cambial que atingiu várias moedas em relação ao dólar, fez com que a livre conversibilidade de moedas tomasse um rumo mais lento, base indispensável para um movimento de capitais privados mais intenso, podendo assim ajudar o financiamento do desenvolvimento.

E para terminar, as ilusões que o Governo Dutra, principalmente a parte final dele, foi de orientação ortodoxa, acabaram no discurso em um dos relatórios do Ministro da Fazenda Guilherme da Silveira.

Aos ortodoxos se afigurará talvez que Vossa Excelência deveria ter evitado as emissões de papel moeda, mas asseguro a vossa Excelência que essas emissões financiaram muitos investimentos indispensáveis ao desenvolvimento econômico do país. Não poderia Vossa Excelência conter o ímpeto de crescimento do país para se enquadrar em postulados financeiros que a evolução do mundo vai desmoronando (MINISTÉRIO DA FAZENDA apud VIANNA, 1990, p. 121).

Portanto, esse é o primeiro movimento oficial do governo, que podemos identificar, em direção a ideologia desenvolvimentista. Mesmo assim o movimento em direção a industrialização é apenas embrionário, portanto não podemos negar:

- A hegemonia das idéias liberais do Governo Dutra;
- A relativa negligência com a industrialização no Brasil;
- Nem a deliberada intenção de diminuir a intervenção do Estado na economia.

É preciso qualificar essas posições e situá-las no contexto da época, de pressão estadunidense para adotar o Plano Marshall no plano internacional e as pressões internas vindas das mesmas bases políticas do Estado Novo, ou seja, conservadoras.

3.2.2. O democrático Vargas (1951-1954)

O segundo governo de Vargas, só pode ser entendido, se partimos de dois condicionantes. Um relacionado à economia interna e o outro condicionante é relacionado com a economia externa. O condicionante externo, diz respeito às perspectivas favoráveis em

relação à atitude dos Estados Unidos em financiar um projeto desenvolvimentista. O condicionante interno está relacionado à retomada do processo inflacionário, herdado do Governo Dutra, devido aos constantes desequilíbrios no balanço de pagamentos. Provocado pelo descontrole do governo por parte da política de crédito, emissões de moeda para financiar o déficit público, déficit crescente da balança comercial entre outros problemas.

Estabelecida a conjuntura econômica, Vargas lança um projeto em duas fases para o desenvolvimento da economia brasileira. A primeira fase, que envolve o biênio de 1951-52, é o período para sanear as contas públicas brasileira, na visão de Vargas se fazia necessário, primeiramente, livrar o Brasil dos desequilíbrios do balanço de pagamentos, e conseqüentemente, reduzir as pressões inflacionárias. Esse saneamento da economia só seria realizado através de uma forte política contracionista. Ou seja, o velho receituário ortodoxo, reduzindo os gastos públicos, reformulando o sistema fiscal e contraindo a base monetária, via política de emissão de moeda e crédito. A segunda fase, período correspondente ao triênio 1953-55, é a fase da industrialização pesada. Em outras palavras, primeiramente o governo tinha a intenção de organizar as finanças, para depois com a ajuda do financiamento externo, principalmente Estados Unidos, investir forte na industrialização pesada. Essa segunda perna do projeto varguista se configura em um paradoxo, porque Vargas queria se livrar da dependência do setor externo, com o financiamento estrangeiro.

O segundo Governo Vargas tinha, entre seus objetivos centrais, a continuidade do processo de industrialização nacional. Para tanto, logo no início de seu governo era manifesta a intenção de elaboração de projetos visando a instalação de indústrias novas, germinativas, e a superação dos famosos pontos de estrangulamento nos setores de energia e transportes (AREND, 2009, p. 120).

A conjuntura internacional no governo Vargas, principalmente no início era bastante favorável. Primeiramente, melhorou a situação das transações comerciais externas, graças a elevação do preço internacional do café iniciado em 1949. Além das novas relações institucionais com os Estados Unidos, principalmente com a formação da Comissão Mista Brasil - Estados Unidos (CMBEU), que tinha a função de elaborar projetos concretos para o desenvolvimento brasileiro, financiado por bancos internacionais.

A política de comércio exterior era parecida com a do final do Governo Dutra, taxa de câmbio fixa e sobrevalorizada e regime de licenças para importar. Esse regime de licença foi afrouxado nos primeiros meses do governo Vargas, devido a cinco fatores:

- Aumento das pressões inflacionárias e propensão a importar;
- A falta de produtos importados, revelando uma insuficiência de produção interna, devido às restrições cambiais de importações;

- A expansão dos programas armamentistas trazia uma perspectiva de escassez internacional de matérias-primas;
- Perspectivas positivas em relação a evolução de exportações dos principais produtos, o que aliviaria as pressões na balança comercial;
- Posição cambial temporariamente favorável, com reservas cambiais em bom número;

Essa política de licenças para importar foi sendo retomada na medida em que ficavam evidentes os graves desequilíbrios acarretados pelo afrouxo da política na balança comercial. Mesmo com a volta das licenças para importar, as importações se mantiveram estagnadas e as exportações tiveram uma queda nas receitas.

A crise cambial de 1952, portanto, tem origem na perda temporária de controle sobre o comércio exterior [...] uma série de fatores não previstos pelas autoridades econômicas, tais como a crise da indústria têxtil mundial e a queda vertiginosa das exportações de algodão, a forte retração das demais exportações (com exceção do café), o gasto de dólares na aquisição de trigo nos Estados Unidos (VIANNA, 1990, p. 128).

Com relação às políticas internas o projeto de varguista entregou os primeiros anos as políticas ortodoxas de estabilização. Os gastos públicos foram cortados, a melhor eficiência do sistema arrecadador da União fez aumentar a arrecadação com impostos.

A combinação da contenção das despesas da União com o grande aumento das receitas e com a orientação imprimida pelo governo federal aos estados e distrito federal, cujo déficit foi significativamente reduzido, levou ao primeiro superávit global da União e estados desde 1926 (VIANNA, 1990, p. 129).

A política monetária, assim como a fiscal, foi também de orientação ortodoxa. Só que a política de crédito expansionista, imprimida pelo Banco do Brasil, fez com que essas políticas não tivessem o resultado esperado, que era o fim da inflação. Em compensação, com essa política expansionista de crédito, fez com que tivesse um acréscimo no crescimento real do PIB no período.

A conjuntura econômica para o início da segunda perna do governo Vargas não era favorável, a beira de um colapso cambial, os atrasos comerciais se acumulavam na ordem de US\$ 600 milhões, a inflação ganhou maior vigor, ou seja, as políticas de saneamento econômico do Estado com políticas de orientação ortodoxas foi um fracasso.

Além do fracasso das políticas internas, as dificuldades iriam aumentar, porque ao procurar negociar um empréstimo que lhe permitisse financiar os atrasos comerciais. O panorama das relações internacionais brasileiras teria uma mudança radical com a vitória do partido republicano nas eleições dos Estados Unidos. Essa mudança basicamente era na

orientação das políticas externas deles. Com a efervescência da guerra fria, o combate ativo ao comunismo aumentou e os Estados Unidos começou a dificultar os investimentos aos países com governos dúbios, de orientação nacionalista ou com restrições ao capital estrangeiro. Que na visão estadunidense eram muito parecidos ou estariam a um passo do comunismo.

Essa decisão causou o encerramento do CMBEU os US\$ 500 milhões prometidos apenas US\$ 63 milhões foram recebidos pelo Brasil. Além disso, os Estados Unidos passaram a tutela do desenvolvimento das nações ao Banco Mundial e o Banco Mundial só se propunha a financiar projetos específicos, exatamente ao oposto dos interesses de Vargas, no qual pretendia que coubesse a ele as decisões quanto, a execução do plano de desenvolvimento.

A conjugação entre o fracasso do plano de estabilização nos primeiros anos do governo e essa mudança na política externa dos Estados Unidos fadou ao fracasso a segunda perna do plano de desenvolvimento de Vargas. Procurando contornar os problemas de financiamento, Vargas alterou as regras institucionais referente ao controle dos capitais externos em 1953, minimizando os efeitos negativos da legislação sobre o controle capital internacional presente na economia brasileira. Essa nova lei era conhecida como Lei do Mercado Livre, liberando as remessas de lucro, juros e retorno do capital estrangeiro. Mesmo permitindo a entrada e saída dos capitais, a lei só valia para investimentos externos de especial interesse nacional, assumindo dessa forma, critérios seletivos e de essencialidade.

Os objetivos dessa nova lei eram definidos.

Primeiro, era o de possibilitar o escoamento da exportação dos gravosos, sem prejuízo na receita cambial obtida com produtos de demanda inelástica em relação ao preço e que estava obtendo altas cotações no mercado mundial [...] Segundo, reduzir a propensão a importar através do deslocamento, para o mercado livre, de cerca de um terço do valor total das importações, substituindo, dessa forma, parte da limitação das importações através da licença prévia (VIANNA, 1990, p. 134-135).

Os resultados dessa lei não foram os esperados. A balança comercial continuou em desequilíbrio. Além que ela desagradou em muito os cafeicultores, que usaram de sua força política econômica para fazer pressão no governo. Junto com a situação econômica complicada, a política não estava nada bem. No plano social e político, eclodiu uma greve dos trabalhadores paulistas. As eleições para os governos estaduais se configuraram como uma derrota política para Vargas e com os sinais claros de debilidade das bases políticas do governo, a oposição começou a montar o cerco ao governo. É nesse quadro que houve a reforma dos ministérios. A colocação de Osvaldo Aranha reafirmava a insistência nas políticas de estabilização e a aliança com os conservadores. Já a escolha de João Goulart para

a pasta do ministério do trabalho, teve a intenção política de recompor seu prestígio entre os trabalhadores e meios sindicais.

A mudança vai além das trocas de ministros, para contornar a falta de financiamento, Vargas modificou as políticas econômicas. Além da lei dos mercados livres, a SUMOC (Superintendência de Moeda e Crédito) instituiu a instrução 70. Que na prática era uma desvalorização da moeda nacional e controles mais diretos sobre a entrada de capitais estrangeiros. Assim estabeleceu um sistema de taxas múltiplas de câmbio, introduzindo leilões ao invés dos controles quantitativos diretos. As importações foram classificadas em grau de essencialidade, correspondendo uma taxa de câmbio específica. Esse controle protegia a indústria interna, pois encarecia certos produtos e barateavam outros, de acordo com a estratégia do governo. Foi criada uma lei que os capitais estrangeiros receberiam um controle mais específico de acordo com a essencialidade para o desenvolvimento nacional.

O escopo da estratégia do segundo governo Vargas se constituía no prévio alargamento e nacionalização do setor produtor de bens de produção, que poderia estabelecer as bases para uma expansão industrial mais autônoma e a ampliação do mercado interno nacional. Afinal, empreendimentos estatais, tais como a criação da Petrobrás, o projeto da Eletrobrás e o início das operações da Companhia Siderúrgica Nacional, da Companhia Nacional de Álcalis e da Companhia Vale do Rio Doce, aliados a preocupação de subordinar o capital estrangeiro à estratégia em curso, indicam o rumo almejado para o processo de industrialização nacional (AREND, 2009, p. 128-129).

O que é importante sinalizar nesse período é a vasta rede de modificações institucionais para atender o plano de desenvolvimento nacional de Vargas. Isto é, foi criada uma série de limitações, ao capital estrangeiro, o que mostrava a matriz institucional interventora que Vargas estava traçando para o desenvolvimento nacional. Podemos ver claramente em seu segundo governo, a sua preocupação em assegurar a capacidade dos centros internos de decisão e de submeter o capital estrangeiro a seu plano de desenvolvimento nacionalista. Assim o paradoxo vem a tona, como o plano de desenvolvimento nacionalista do Vargas dependia do afluxo de capital estrangeiro, seu plano fracassou.

Então, podemos ver nesse segundo governo Vargas, primeiramente, ele utilizar um repertório de políticas ortodoxas para sanear as contas públicas, em um primeiro momento até deu certo, só que uma série de pressões, vindas de todos os lados, fez com que afrouxasse as políticas em direção ao desenvolvimento. O segundo passo do seu plano era com a economia saudável, adestrar o capital estrangeiro aos seus interesses nacional desenvolvimentista. O que por motivos óbvios foi um fracasso. Portanto, os dois passos planejados de Vargas foram um

fracasso. Além do baixo crescimento da indústria³ e agricultura, aumentaram-se as pressões inflacionárias, houve um colapso cambial e a conjunção entre esse quadro econômico em crise, foi às crescentes pressões políticas. O que causaram o suicídio de Vargas.

3.2.3. A transição permanente: governo Café Filho (1954-1955)

Entre os grandiosos governos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubistchek, teve o governo Café Filho, que por muitos considerados em caráter provisório, muito contribuiu para os acontecimentos futuros das políticas econômicas. O desfecho dramático do segundo governo Vargas, Café Filho assumiria a presidência com um quadro político bastante delicado. Para aliviar as pressões, ele buscava uma composição ministerial bem diferente da anterior. Composto basicamente por políticos conservadores da UDN e notáveis antigetulistas. Para Ministro da Fazenda foi escolhido Eugênio Gudín, não é novidade o ataque dele as propostas nacionalistas e tentaria em seu período como Ministro da Fazenda imprimir políticas ortodoxas. Sua intenção era adotar rigorosas medidas contra a inflação, atribuindo a monetização do déficit público e a expansão creditícia como o principal motivo da inflação.

A escolha de Gudín para gerir a econômica brasileira devia-se principalmente ao seu prestígio junto a comunidade financeira internacional, o que acreditava-se, seria crucial para a negociação em termos favoráveis dos vultuosos compromissos externos e o conseqüente desafogo da grave situação cambial pela qual passava a economia brasileira (PINHO, 1990, p. 152).

Gudín gozava de prestígio internacional, com esse prestígio embarcou para os Estados Unidos com a desculpa de ir à reunião anual do FMI, mas na verdade sua intenção era angariar empréstimos junto ao governo estadunidense. O que conseguiu foi menos da metade do que ele julgava necessário (PINHO, 1990).

Novamente o recado dos Estados Unidos foi claro, que o problema de financiamento da América Latina seria resolvido com capitais privados e não por empréstimos junto ao governo. Ou seja, o governo Café Filho com sua representação financeira em Eugênio Gudín, sofreu com as mesmas conseqüências que Getúlio Vargas, isto é, a continuidade da política

³ Há outras teses sobre o fracasso da industrialização desse período, João Manuel Cardoso de Mello, sustenta a tese de que o período 1933-1955 foi da industrialização restringida. Em resumo, a industrialização era restringida por causa das bases técnicas e financeiras que não permitiam um crescimento maior da indústria (MELLO, 1998).

econômica externa estadunidense do governo Eisenhower de não financiar economias consideradas duvidosas. A solução encontrada foi o financiamento em bancos privados, que resolvia parte dos problemas em curto prazo.

Com o fracasso na tentativa de empréstimo no exterior, Gudin volta-se para a economia doméstica e começa a remover os obstáculos à livre entrada de capital estrangeiro com a Instrução nº 113. A idéia central dessa instrução era a autorização de licenças de importação sem cobertura cambial. Para o investidor externo era mais vantajoso importar equipamentos sem cobertura cambial do que importar com um valor maior via leilões cambiais. No tocante da política econômica interna, Gudin, como um bom monetarista, diagnosticou a inflação como o principal problema. A inflação segundo Gudin era devido aos déficits públicos que por conseqüência geravam a expansão monetária. Em outras palavras, o governo emitia moeda para financiar seus déficits. Para combater a inflação era necessária austeridade fiscal e contração monetária e creditícia.

A contração monetária e creditícia veio a partir de três instruções da SUMOC: 105, 106 e 108. A instrução nº 105 era referente a limites nos juros pagos por vários tipos de depósitos. Essa instrução tinha três objetivos, preparar o caminho para eliminar a taxa de juros nos depósitos a vista, eliminar a taxa de juros como forma de concorrência interbancária e compensar o setor bancário pela instrução nº 108 que será analisada mais a frente.

A instrução nº 106 determinou o aumento da taxa de redesconto. Essa medida tinha por intuito de mostrar que as autoridades monetárias estavam interessadas em conter o mercado. E por fim, a instrução nº 108. “O pilar básico da política de estabilização do governo, repousava [...] na instrução nº 108” (PINHO, 1990, p. 155). Ela estipulou que os bancos comerciais tinham que manter a parcela máxima de depósitos, em torno de 14% para os depósitos a vista e 7% para os depósitos a prazo, a disposição da SUMOC.

Parte da racionalidade do programa de controle da inflação residia na eliminação do papel do Banco do Brasil no processo de expansão monetária. O controle sobre a oferta de moeda era gradualmente transferido à SUMOC. Uma medida complementar do programa era a fixação de limites superiores ao crédito de várias carteiras do Banco do Brasil que em muito contribuíam para a inflação (PELÁEZ; SUZIGAN, 1981, p. 250).

A idéia era essencialmente tirar do Banco do Brasil o papel dúbio de banco comercial e controlador de política monetária. E transformar a SUMOC em um Banco Central, onde seriam realizados os depósitos compulsórios.

A política fiscal, por sua vez, era baseada em dois pontos. O primeiro é conter os gastos públicos e o segundo, aumentar as receitas, via aumento de impostos. Quando foi para o Congresso Nacional percebeu-se que a segunda era impraticável devida forte oposição

conservadora. A primeira medida, principalmente em razão que a segunda fracassou, foi mais rígida e no escopo dela, foi feita a opção por cortar os investimentos, ao invés de cortar o consumo. Ou seja, na política fiscal contracionista de Gudin foi cortado os investimentos públicos ao invés dos gastos com consumo.

Uma peça fundamental na viabilização do programa contracionista de Gudin era o regime implementado pela Instrução nº 70 da SUMOC, pelo qual o Estado apropriava-se da vultuosa receita não orçamentária, decorrente da conta de ágio e bonificações. Tal receita permitia ao ministro o financiamento de parte significativa dos gastos do governo, sem ser necessária qualquer expansão monetária (PINHO, 1990, p. 156).

A política cafeeira foi o estopim para a crise que culminou na saída de Gudin da pasta do Ministério da Fazenda. Isto é, a política que os cafeicultores nomearam como confisco cambial devido à compra de cambiais de café menor que a do mercado livre. As bonificações em níveis mais elevados aos demais produtos de exportação como o cacau e o algodão, eram as causas das instabilidades políticas. A instabilidade econômica era devida a crise geral de liquidez por causa dos programas monetários e fiscais contracionistas, que causou o pedido de liquidação de dois bancos paulistas e mais uma série de falências e concordatas no setor produtivo.

Para estancar a ira dos revoltosos, nesse caso as oligarquias cafeeiras, Café Filho nomeia como Ministro da Fazenda José Maria Whitaker. Um conhecido defensor dos interesses do café tinha como principal meta acabar com o chamado confisco cambial. Com a retórica peculiar dos conservadores, ele dizia que a fase contenção tinha acabado e liberaria incentivos para os setores produtivos. Em resumo, ele alterou toda a política ortodoxa implantada por Gudin, no tocante a política monetária e fiscal, além de fazer uma reforma cambial no qual desvalorizou a moeda brasileira em relação ao dólar e unificou as taxas de câmbio. O alcance dessas reformas ia muito além da obstinada eliminação do confisco.

A cima de tudo, esta refletia uma visão crítica do padrão de industrialização da América Latina, que tinha sua expressão doméstica em Roberto Campos⁴ e externa nas instituições oficiais ligadas a comunidade financeira internacional, especialmente o FMI. Esta linha [...] visualizava o processo de substituição de importações como responsável principal pelos desequilíbrios do balanço de pagamentos, pois desestimulava as exportações através de taxas cambiais artificialmente sobrevalorizada (PINHO, 1990, p. 162).

No fundo essa reforma tinha um caráter liberal, porque desvalorizava o câmbio, que há muito estava artificialmente valorizado e liberalizava as políticas de importação e exportação. Ou seja, retira a presença do Estado como personagem principal da política cambial.

⁴ Foi Roberto Campos que implantou a reforma cambial no Governo Café Filho.

Mas a reforma de Whitaker e encampada por Roberto Campos, foi parada pelos próprios partidários da UDN, que exigiram que o Congresso Nacional fosse consultado. Quando consultado foi assinalado que essa desvalorização cambial premiaria desnecessariamente o setor agrário exportador. O sinal foi claro, nem mesmo na base conservadora o setor agro exportador tem mais a hegemonia.

O debate em torno das políticas econômicas, nesse período, se acirrou. Os monetaristas argumentavam que o Estado estava investindo acima da capacidade do sistema, dada a situação de pleno emprego, provocando inflação e o conseqüente desequilíbrio no balanço de pagamento. Já a visão estruturalista, tratava a crise brasileira, como problema da estrutura econômica herdada do passado que decorre a conjuntura de escassez e de carestia que se ressentem cada vez mais o país. Em conjunto a esse problema, existem também, interesses de grupos dominantes que tem interesse em manipular certos setores de produção, circulação e distribuição.

Os problemas básicos da economia seriam a deterioração dos termos de troca e seus reflexos no balanço de pagamento, baixa produtividade da produção, escassez de capitais e de recursos técnicos e desaparecimento de serviços básicos e de todos os empreendimentos em geral. A inflação seria conseqüência desses problemas, cuja solução mais eficaz e rápida estaria a exigir um planejamento geral da economia e rigorosa execução dos planos (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 378).

Essa opção se tornaria mais explícita no Governo Kubitschek, de intensificar e aprofundar o processo de industrialização através da substituição de importações. Ou seja, a derrota da reforma cambial no congresso significou a escolha das elites dominantes no projeto desenvolvimentista, que será mais explícita no governo Juscelino Kubitschek.

3.2.4. O auge do desenvolvimentismo: governo Kubitschek (1955-1960)

Juscelino Kubitschek assume o governo em 1955 com o famoso slogan de cinquenta anos de desenvolvimento em cinco. Logo nos seus primeiros dias de mandato criou e instalou o Conselho de Desenvolvimento Econômico. A criação do conselho teve o intuito de formular e acompanhar o Plano de Metas.

Para começar, a principal questão é o que foi o plano e a sua relação com a economia internacional. O argumento é que o período do Plano de Metas foi um ápice de uma internacionalização do capitalismo.

O processo de internacionalização de capital – o qual o Plano de Metas irá se beneficiar - se desdobrou em quatro etapas, sendo as duas primeiras de primordial

importância e as duas últimas etapas não fazem parte do alcance desse trabalho.

... a primeira, que vai da reconstrução européia a meados da década de cinquenta, marcada pela completa e indiscutível hegemonia norte-americana; até meados da década seguinte, temos a segunda etapa, em que se conjugam a expansão das filiais das grandes corporações de origem americana e as respostas nacionais ao “desafio americano”(TEIXEIRA, 1983, p. 166 e 167, aspas do autor).

As outras duas etapas é o período que o autor chama de transnacionalização global que termina por meados dos anos setenta e o último, que perdura até os tempos de hoje, que é o desdobramento das crises que provoca a desestruturação geral da ordem internacional.

A primeira etapa foi a ajuda por parte dos EUA para a reconstrução da Europa destruída da guerra. Foi um aporte financeiro elevado para a reconstrução e instauração do capitalismo frente à “ameaça comunista” vinda do oriente. Para isso abriu diversas concessões para os países aliados para poderem crescer. Ou seja, teve uma mudança na visão dos EUA de somente econômico – Bretton Woods, como ordem economia: EUA o centro e a Europa países ruralistas, sem indústrias – para uma visão mais política, desenvolver esses países com medo do comunismo soviético – Plano Marshall.

A segunda etapa corresponde ao que o autor chama de “desafio americano”. A intensificação da concorrência capitalista sob a batuta dos Estados Unidos. Para isso teve que se mudar algumas instituições européias para aumentar o investimento direto por parte das grandes empresas estadunidenses. As mudanças são:

- Livre conversibilidade das moedas nacionais, eliminando barreiras ao aumento da escala do investimento estadunidense. O que torna o capital mais volátil, com uma mobilidade maior, e
- A reorganização do sistema europeu de pagamentos que inclui um sistema manufatureiro e um subsistema bancário.

Esse capital bancário esta ligado diretamente ao movimento cíclico da economia estadunidense. O capital estadunidense encontra na Europa um “mecanismo de reprodução ampliada de seus excedentes de capitais privados” (TEIXEIRA, 1983, p. 179). Ou seja, esses dois fatores ajudaram o dinamismo industrial e comercial na Europa, mas também reforçou o domínio econômico estadunidense em relação às outras nações.

Essa segunda etapa pode ser resumida como a generalização do padrão produção e consumo americano aos demais países centrais, em um movimento que acabaria por se difundir aos países da periferia semi-industrializada. Ou seja, a principal mudança foi à difusão por todos os países do “estilo americano” de produzir e consumir em massa.

Com o padrão mundial em mudança e os capitais mais voláteis e podendo sair de

suas fronteiras – o que antes era impensável – o Brasil tinha uma chance única de atrair os capitais estadunidenses e europeus, para concluir seu processo de industrialização.

Portanto, o Plano de Metas foi a congruência de um momento econômico internacional em que os capitais saíram de suas fronteiras procurando lucro nos países periféricos. Já no plano interno, a

Estabilidade política do governo Kubitschek foi fruto de uma conjuntura favorável, na qual as forças armadas (notadamente o exército) e o congresso (aliança majoritária PSD-PTB) atuaram de maneira convergente no sentido de apoiar a política econômica, cujo núcleo era o Programa de Metas (BENEVIDES apud BIELSCHOWSKY, 2000, p. 402).

E assim Brasil tinha dois caminhos o do ajuste econômico e o do desenvolvimento e o governo Kubitschek seguiu pelo caminho do desenvolvimento internacionalizante, aliás, o único caminho viável, tendo em vista do fracasso do desenvolvimento nacionalizante de Getúlio Vargas. Resumindo o Plano de Metas foi uma política industrial explícita, aonde teve elevada taxa de crescimento do produto, com participação ativa do Estado. Foi resultado de estudos anteriores como o CMBEU e o do Grupo Misto CEPAL-BNDE. Implementado pelo conselho de desenvolvimento em 1956 e tinha a função de acabar com o gargalo produtivo brasileiro e avançasse na industrialização.

As cinco áreas de atuação do plano eram:

- Energia;
- Transporte;
- Indústria básica;
- Alimentação, e
- Educação.

Com relação aos seus planos sobre energia elétrica, a intenção do plano era elevar a capacidade geradora de energia elétrica 3,2 milhões de KW em 1955 para 5,2 milhões em 1960 e iniciar obras que assegurassem um aumento de 3,6 milhões de KW no período de 1961-65, os vultosos recursos exigidos de longo prazo e baixa rentabilidade levaram a baixa inversão de capital privado nesse setor deixando a cargo do setor público. Carvão foi aumentar a produção em 2,1 milhões de toneladas em 1955 para 3,1 milhões de toneladas em 1960, nesse período não se concretizou essa expansão, devido à diminuição do consumo de carvão – dieselização, mesmo com a mudança no plano de metas, criando usinas termoelétricas não teve um resultado bom a produção de carvão. O petróleo era em aumentar a produção de 6.000 barris/dia em 1960. O governo voltou-se os olhos para o petróleo, através da: Prospecção do óleo nacional e instalação de um parque refinador. O que podemos ver

claramente é a mudança de matriz energética do carvão para o petróleo nesse período (LESSA, 1983).

Ao mesmo passo que a energia elétrica o governo que tomou frente no processo de crescimento no que diz respeito a transportes. A intenção do plano era mudar a matriz de transporte, do ferroviário (ferrovia/carvão) para o automóvel (estradas/petróleo). As Ferrovias tiveram sua parcela no plano como o reaparelhamento do material rodante e a ampliação da malha ferroviária de 3 para 37 mil Km de ferrovias, no qual boa partes das metas não foram cumpridas, devido a falta de investimento publico. As rodovias, ao invés das ferrovias, passaram suas metas que eram a construção de 13 mil Km sobre um total de 460 mil Km e a pavimentação de 5,8 mil Km sobre um total de 23 mil Km, de 1955 até 1960. Em relação ao transporte marítimo, o plano previa investimentos no aumento da frota como um reaparelhamento dos serviços portuários. Mesmo atingindo as metas previstas, o plano não logrou êxito em reaparelhar o sistema portuário (LESSA, 1983).

Com relação ao investimento na indústria de base, o Estado investiu criando diretamente essas indústrias. Como é sabido, as indústrias de base são as siderúrgica, a de cimento, metal mecânica e material pesado. O objetivo do plano não era a auto-suficiência desses setores, era só garantir o mínimo necessário para fazer frente ao crescimento planejado. E as áreas de educação e alimentação ficaram com investimentos insignificantes em relação a todos os outros investimentos.

As políticas econômicas do plano foram claramente adotadas em função do desenvolvimento econômico, deixando para segundo plano todo e qualquer ajuste que deveria ser feito, causado pelos desequilíbrios. De acordo com (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990, p. 179) as políticas econômicas no plano continham quatro pecas básicas:

... 1) tratamento preferencial para o capital estrangeiro; 2) o financiamento dos gastos públicos e privado através da expansão dos meios de pagamento e do credito bancário, respectivamente, tendo como conseqüências fortes pressões inflacionarias; 3) ampliação da participação do setor publico na formação de capital; 4) o estímulo a iniciativa privada.

Para poder executar sua política econômica, o papel do setor público teve que ser alterado e o governo tinham que trabalhar com todas as variáveis econômicas que detinha o controle: Cambial, fiscal e monetária.

O câmbio de 1953 até 1961 foi um regime de taxas múltiplas. Em 1957, teve uma reforma no cambio que serviu para simplificar essa política. Antes eram cinco taxas diferentes e depois da mudança passou para três categorias – isso no âmbito das importações – essa mudança era motivada para acelerar a substituição de importações. Por sua vez, a exportações

teve alteradas suas categorias, de cinco para quatro e foi motivada para aumentar as exportações e aumentar as divisas para importações. Foi criado também o conselho de políticas aduaneiras, que tinha a incumbência de enquadrar os produtos de importação e exportação na pauta e assegurar a redução de tarifas para áreas estratégicas, assim barateando os custos de investimentos para o desenvolvimento da indústria nacional. Por último, no que tange a política cambial, a lei do similar nacional foi criada como reserva de mercado. Ou seja, quando o empresariado nacional demonstrava ao governo que atendia toda a demanda com a produção interna esse produto era retirado da pauta de importações.

A política monetária era frouxa. Dando plenos poderes ao Banco do Brasil de ser uma autoridade monetária e ao mesmo tempo um banco comercial. O SUMOC era um órgão normativo, que tinha a função de elaborar e fiscalizar as políticas monetárias. E o tesouro nacional era responsável pela emissão de moeda – posta em circulação pelo Banco do Brasil – e fazia a contabilidade de todas as receitas e despesas do governo. A política frouxa é referente ao controle da inflação ficar em segundo plano. Com relação à inflação se destaca dois motivos, o primeiro, é tendo uma inflação “controlada”, como os reajustes dos salários não iam à mesma velocidade da inflação, havia uma transferência dos salários dos trabalhadores (de uma classe média nascente consumista) para os lucros dos empresários, acumulando capital que serviria para novos investimentos. Essa política trás consigo um ensinamento, que a inflação pode virar uma política de financiamento. E o segundo, é que um ajuste na política monetária ia de encontro com a ideologia desenvolvimentista de Juscelino Kubitschek, ou seja, aumentaria a taxa de juros desestimulando o investimento privado interno e externo. Esse parágrafo mostra duas funções da política monetária, a primeira é o estímulo ao capital interno e externo e também como financiou internamente o Plano de Metas. Com a inflação transferindo a defasagem dos salários para lucro e também em última instância emissão de moeda e vazamento no controle das políticas monetárias, especialmente no papel, com dupla função, do Banco do Brasil.

Por último, sobre a política fiscal, como o governo não conseguiu fazer uma reforma tributária e não conseguia se financiar via títulos públicos, devido à baixa taxa de juros que nesse caso com a inflação alta, tornaria o investimento com taxa de juros real negativa. A solução foi melhorar os mecanismos de arrecadação, aumentar o controle e criar impostos em áreas específicas, essa medida resultou em um aumento de receitas, mas em compensação, como o Estado virou o personagem do desenvolvimento nacional, os gastos públicos elevaram-se em proporção igual ou maior.

A participação do setor público na formação de capital. Além de todos esses

estímulos que o governo dava através das políticas monetárias, fiscais e cambiais. Ele atuava como fornecedor de energia e transportes baratos. Isto é, procurava prover os insumos básicos da economia como: siderurgia, cimento, energia, etc. e também criava a infraestrutura necessária à instalação do parque fabril no Brasil, como: transporte e comunicações. Com isso além dele ajudar as empresas a acumular o capital, ele próprio – o Estado – formava o capital pelas suas empresas.

O projeto de Juscelino Kubitschek contava com o apoio dos países mais desenvolvido, isto é, os Estados Unidos. E o do Getúlio contava no começo com o apoio de financiamento internacional, só que uma mudança na orientação política estadunidense fez que o projeto de Getúlio Vargas puramente nacionalista – algo que os Estados Unidos não aceitavam, por causa da conjuntura internacional da guerra fria – não engajasse aos olhos estadunidenses.

O projeto de desenvolvimentista nacionalista de Getúlio Vargas era um projeto que consistia em utilizar os relatórios do CBMEU, como base para investimentos feitos por bancos internacionais, para dissolver os gargalos produtivos e fomentar o desenvolvimento. O Brasil conseguindo o investimento junto aos Estados Unidos e utilizar o dinheiro de acordo com os interesses do Estado. Ou seja, em setores primordiais a industrialização brasileira. Em outras palavras, Getúlio Vargas pretendia instalar um paradoxo, diminuir a dependência econômica financiado pelo capital externo. O problema é que uma mudança de governo ocorreu e a comissão mista se dissolveu, frustrando os planos de Vargas. Que acarretou na tentativa de industrializar por conta própria, aprofundando os problemas no balanço de pagamento. Juntando a isso, as crescentes tensões sociais, culminaram no suicídio do presidente (AREND, 2009).

O projeto desenvolvimentista internacionalizante de Juscelino Kubitschek, ao contrário de Getúlio Vargas, era um desenvolvimento voltado ao capital internacional e corroborado pelo movimento internacionalizante do capital. Ou seja, a vitória do projeto desenvolvimentista de Juscelino Kubitschek foi devido ao enlace de interesses do capital estrangeiro, em expansão, com os interesses internacionalizante do governo. Assim, o governo aproveitou o movimento internacional de capitais para buscar esses capitais e junto com um grande esforço do governo para instalar a indústria de bens de capital aqui no Brasil (AREND, 2009).

Portanto, o Plano de Metas foi um grande esforço do governo brasileiro de desenvolver-se em pouco tempo. Tudo o que o capital estrangeiro precisava para instalar a indústria de bens de capital – indústria automobilística, para satisfazer a ideologia de consumo

e produção em massa, vinda dos Estados Unidos – o governo deu o suporte. O que o capital estrangeiro para instalar a indústria automobilística, ou seja, financiamento e taxa de câmbio favorável; estradas para rodar; insumos e infraestrutura. Tudo isso foi financiado e disponibilizado pelo governo. O capital estrangeiro veio com a tecnologia e o capital, principalmente em maquinaria. E saíram com os altos lucros, devido à mão de obra barata e o mercado em expansão. Até a construção de Brasília foi a esse propósito, construir do nada uma cidade no centro do país, para integrar um país muito grande e cortá-lo com rodovias para rodar com os carros fabricados.

No governo Kubistchek o pensamento econômico desenvolvimentista, que amadurecera nos dez anos anteriores, atingia sua fase de auge. Primeiramente, o projeto de industrialização planejada tornava-se totalmente difundido na literatura econômica brasileira, e pode-se dizer mais, conseguia a hegemonia sobre o pensamento monetarista. Em segundo lugar, toda reflexão econômica, no Brasil, era subordinada à discussão sobre o problema do desenvolvimento econômico.

O predomínio da ideologia estruturalista podia ser visto também no debate sobre as questões do balanço de pagamento e inflação. A reforma cambial proposta em 1957 sofreu com pressões vindas do front externo, mais precisamente o FMI, que receitavam a unificação das taxas cambiais. E também a pressão interna dos monetaristas que argumentavam, o mesmo que haviam levantado em 1954, na reforma cambial Whitaker-Campos, que havia necessidade de promover as exportações e parar de incentivar as importações. E na idéia de desvalorizar e torná-lo único, essa reforma cambial não teria impactos inflacionários.

Já sobre o debate da inflação, que nos primeiros anos do Plano de Metas foi deixado em segundo plano, em 1958 com o surto inflacionário, voltaram-se as discussões sobre o tema. Um Programa de Estabilização Monetária (PEM) elaborado por Lucas Lopes. O programa devia se desenvolver em duas etapas.

Na primeira, fase de transição e reajustamento, que se estendia até fins de 1959, procurar-se-ia reduzir drasticamente o ritmo da elevação dos preços através de duas metas: uma, econômica, que se traduziria na correção das distorções criadas pela inflação, na distribuição da renda, na orientação dos investimentos e nos preços do setor externo da economia; outra, social, de se proteger o salário real ao invés dos reajustes constantes dos salários nominais. Na segunda etapa, fase da estabilização, procurar-se-ia, a partir de 1960, limitar a expansão do produto real, com vista a assegurar um grau razoável de estabilidade nos preços internos e reequilíbrio no Balanço de Pagamentos (PEM apud ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990, p. 191).

Com a apresentação do PEM, o debate sobre a inflação se acirrou. Os monetaristas intensificaram as críticas tradicionais às elevações salariais e aos déficits do setor público, que

se relacionavam não apenas com a inflação, mas também, com o excesso de intervenção estatal na economia. Já os estruturalistas argumentaram que

[...] sendo lenta a expansão da demanda internacional por produtos brasileiros e havendo uma deterioração dos termos de intercâmbio, uma elevada taxa de investimento e crescimento interno traduzia-se, necessariamente, em desequilíbrio estrutural do balanço de pagamentos. De nada adiantava procurar combatê-lo com medidas ortodoxas. Ao contrário, dado caráter secular do desequilíbrio do balanço de pagamentos, constitui objetivo de uma política de desenvolvimento a superação desses desequilíbrios a longo prazo (ROCHA apud BIELSCHOWSKY, 2000, p. 378).

E como se sabe na teoria estruturalista os desequilíbrios no balanço de pagamentos é o principal causador da inflação.

Tão logo foi elaborado o PEM, foi levada a discussão no Congresso, onde sofreu um rápido desgaste com a opinião pública por causa da sua ortodoxia e o conseqüente “fim do crescimento”.

Nesse contexto, o Presidente acabou por decidir pela continuação de seu governo desenvolvimentista sem o balizamento de políticas de controle monetário, em oposição ao PEM e ao FMI e endossando a visão estruturalista de que economias subdesenvolvidas só poderiam se industrializar com algum nível de inflação que deveria ser administrado, ao invés de se buscar preços controlados com estagnação (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990, p. 194).

Em outras palavras, com a ideologia estruturalista já formada e em seu auge, a tentativa de estabilização do governo Juscelino Kubitschek, foi levado ao fracasso devido à forte oposição vinda do próprio governo e a opinião pública em geral. O que configurou em uma vitória do pensamento econômico estruturalista em cima dos monetaristas.

3.2.5. O relâmpago Quadros (1961)

Em 31 de janeiro de 1961 Jânio Quadros assumiu a Presidência da República, amparado por uma expressiva votação popular. O quadro político deixado por Juscelino Kubitschek foi um ambiente de acatamento da vontade do povo sem pressões políticas dos conservadores e militares. Alias a vitória de Quadros “decorreu de coalizão momentânea do voto conservador com segmentos do voto popular sensíveis ao apelo populista de suas propostas” (ABREU, 1990, p. 198), chegava à presidência nos braços do povo e com apoio de uma parte conservadora. Como relata Skidmore (1979, p. 231).

A atração de Jânio baseava-se na sua imagem como o antipolítico, o amador honesto que oferecia a possibilidade de uma transformação radical em relação aos detentores do antigo estilo, os quais se apegavam aos hábitos pré-1930 e não podiam se

adaptar as necessidades de um Brasil urbano e moderno.

O novo governo começou em clima de bastante expectativa, em um quadro que domina a visão conservadora na formulação e implementação de política econômica. A herança do Plano de Metas foram além de um crescimento industrial nunca visto antes, um quadro de aceleração inflacionária, indisciplina fiscal e deterioração do balanço de pagamentos.

A primeira decisão tomada foi uma reforma cambial, através da instrução nº 204 da SUMOC. A instrução tinha como objetivo unificar e desvalorizar a taxa de câmbio. O sistema de selecionar as importações se transformou em um sistema de Letras de Importação. A qual os importadores eram obrigados a depositar a quantia da importação em cruzeiros no Banco do Brasil por 150 dias e depois desse período receberiam o valor em Letras de Importação. O Ministro da Fazenda da época, Clemente Mariani argumentou que a reforma cambial era indispensável. Skidmore (1979, p. 240) revela que “Essas reformas contribuíram para obter a aprovação do FMI, dando a Quadros o pré-requisito para renegociação das dívidas, coisa que Kubitschek não conseguiria”. Mariani argumentava que esse projeto tratava de uma política antiinflacionária. “a instrução 204 é, sobretudo, um instrumento de contenção do processo inflacionário que vinha desgastando as resistências do país e ameaça atingir neste ano as raias do paroxismo” (MARIANI apud ABREU, 1990, p. 199).

Em contraponto ao argumento de Mariani, Celso Furtado trata a Instrução nº 204, como responsável da aceleração inflacionária e aos conseqüentes desequilíbrios no balanço de pagamentos. Por que não levou em conta que o fundo de ágio e bonificações vinha sendo uma fonte de arrecadação para o governo mais importante que o próprio imposto de renda. (FURTADO, 1989). Já Wells tem a evidência conclusiva “de que esta contribuição (fundo de ágio e bonificações) não havia sido sistematicamente positiva no passado e que o governo foi capaz de encontrar formas alternativas de gerar recursos domésticos no mercado cambial” (WELLS apud ABREU, 1990, p. 199). Refutando o argumento do Furtado.

Em maio e junho do ano de 1961, o governo concluiu com sucesso as negociações com os credores dos Estados Unidos e da Europa. Obtendo novos empréstimos e um significativo reescalonamento da dívida externa. Mas paralelamente ao sucesso da renegociação da dívida, o governo de Quadros se distanciava da posição estadunidense de política externa. Caracterizando sua intenção de autonomia na política externa brasileira. Tomou contato com as primeiras nações independentes da África, buscou o bloco soviético para acordos bilaterais de comércio. Não respeitou o isolamento a Cuba, imposto pelos Estados Unidos. Nas palavras de Skidmore (1979, p. 245).

Uma política de tal envergadura tinha, de certo modo, uma razão óbvia. No campo econômico, por exemplo, Quadros esperava diminuir os males financeiros do Brasil através de negociações simultâneas com as três grandes potências: os Estados Unidos, a Europa e o bloco soviético.

Essas foram às bases lançadas por Quadros, o que mais tarde se tornaria a política externa independente de Goulart. No plano externo, essas medidas lhe renderam apoio dos setores progressistas, nacionalistas e de esquerda. No plano interno a adoção de medidas ortodoxas e os cortes autoritários nas esferas sociais o reprimiam a simpatia da grande massa.

É verdade que Jânio Quadros constantemente governava por decretos, ou seja, passava por cima do Congresso Nacional. Quadros explicava a sua falta de vontade em se entender com o poder legislativo, por causa da inoperância do Congresso devido ao centro do poder ter sido transferido para Brasília, o que tornava raras as ocasiões que tinha o número suficiente de parlamentares para as tomadas de decisão. Jânio errou ao ignorar os partidos políticos existentes e não fundar o seu próprio partido. Com isso ficou sem base governista. Portanto, a junção de sua política dúbia no front interno e externo fez com que ele jogasse com todos os interesses políticos sem se filiar a nenhum grupo de interesse. E conseqüentemente, ficou sem apoio para seu governo.

A renúncia de Jânio Quadros em 25 de agosto de 1961, depois de um pouco mais de sete meses de governo, foi devido ao seu isolamento político e a sua falta de entrosamento com o poder militar e com os poderes conservadores. Para Skidmore (1979, p. 250) “É evidente que Quadros superestimava, então, sua popularidade, como político e imaginava que o Congresso e os militares não teriam outra alternativa senão solicitar que continuasse como presidente, aceitando todo o seu programa”. A sua carta de renúncia foi prontamente aceita pelos parlamentares, as manifestações populares esperadas por Quadros também não se concretizaram. O temperamento instável de Quadro foi o fator decisivo para que ele optasse pela renúncia, com o intuito de conseguir apoio irrestrito para governar. O qual não se configurou após a sua renúncia.

A renúncia de Jânio Quadros resultou no fim do seu programa de estabilização. Com a curta duração de seu governo, não se tem evidências empíricas quanto sua orientação das políticas monetárias e fiscais. O que dificulta a avaliação de suas políticas e suas orientações.

3.2.6. João Goulart e o desastre do Plano Trienal (1961-1964)**Erro! Indicador não definido.**

Após a renúncia de Jânio Quadros alterou o quadro político no Brasil, a ausência do vice-presidente eleito João Goulart, que estava em visita oficial a China, causou um grande alvoroço entre os diversos grupos políticos a respeito da sucessão presidencial.

A extrema direita, mais uma vez tentou o golpe sobre o pretexto do comunismo versus democracia, saída, já utilizada no golpe de 1937. Nem dentro dos próprios militares essa idéia foi aceita. Todas as demais correntes políticas defendiam a posse de Goulart e rejeitavam uma ditadura militar. Mas com a proximidade de Goulart tomar a posse, os conservadores foram-se tomando conta que o governo de Goulart, seria união da esquerda com a centro-esquerda, pautada na ascensão do movimento das massas. O que levou as forças conservadoras a busca de um meio termo.

É importante ter em mente, no entanto, que a opinião do centro apoiava Jango sob experiência. Muitos ainda abrigavam uma suspeita de que Jango poderia, mais tarde ou mais cedo, tentar uma solução peronista. Não desejavam sacrificar as tradições da legalidade do Brasil, mas, naquele momento em diante, a legalidade dependeria da habilidade de Jango em exercer a presidência sem perturbar o equilíbrio político (SKIDMORE, 1979, p. 259).

A solução para o impasse foi um sistema parlamentarista, que deixava João Goulart assumir como presidente, mas o poder de decisão ficava no parlamento. Ou seja, “adotou-se o sistema parlamentarista de governo, através de emenda constitucional elaborada em poucas horas sob a influência emocional de acontecimentos excepcional” (ABREU, 1990, p. 200). Nas palavras de Rodrigues (1986, p. 45).

A emenda parlamentarista, tornando menos potente o morador da Alvorada, sem castrá-lo, porém, foi à fórmula transacional que serviu ao centro para impedir a ditadura, evitar a guerra civil [...] e barrar igualmente uma vitória do centro-esquerda e da esquerda.

Portanto, para entender o que representou o Governo Goulart se faz necessário dividir nossa análise em dois períodos. Antes e depois do plebiscito.

Goulart assumia o governo, sem os plenos poderes de presidente. Além dos problemas políticos que já foram bem explicitados acima, as dificuldades no plano econômico eram cada vez maiores. O processo inflacionário teve um impulso com o corte das receitas do governo proveniente da aprovação da instrução nº 204. Ou seja, foi feita a unificação e desvalorização do câmbio, além da eliminação do fundo de ágio e bonificações. Com as receitas menores e sem uma contrapartida na diminuição dos gastos. Obrigava o governo emitir moeda para financiar seus déficits públicos.

O primeiro gabinete parlamentarista foi formado sob a presidência de Tancredo Neves e tinha como Ministro da Fazenda Moreira Salles. Esse gabinete pretendia claramente

apaziguar as preocupações de círculos mais conservadores quanto às possíveis medidas esquerdistas que poderiam acontecer com a posse de Goulart.

O programa de governo apresentado por Tancredo foi genérico. Definia que o principal problema a ser enfrentado pelo governo é o baixo crescimento. O programa estabelecia como objetivo, políticas para alavancar o crescimento econômico. O programa continha os seguintes objetivos

- Elevar a taxa de crescimento para o patamar de 7,5% ao ano;
- Absorver a mão-de-obra subempregada;
- Minimizar as tensões criadas pelos desequilíbrios sociais, distribuindo melhor a renda, e provendo condições mínimas de habitação e saneamento;
- Estabilizar razoavelmente os preços;
- Diminuir os reflexos no balanço de pagamento;
- Minimizar os desequilíbrios regionais e corrigir as deformações estruturais, adaptando o setor industrial a necessária estrutura de emprego (ABREU, 1990).

Para conseguir atingir os objetivos o governo faria uma reforma fiscal elevando a taxa de poupança e reduzindo os custos das empresas públicas. Iria reduzir os custos estabelecendo prioridades e corrigindo os desperdícios. Para melhorar o aproveitamento dos investimentos públicos iria aplicar técnicas de planejamento contemplado em três níveis:

- O Plano de Perspectiva;
- O Plano Quinquenal, e
- Plano de Emergência.

Com relação às mudanças nas políticas monetárias. O governo controlou o crédito, a fim de manter a oferta monetária constante e em termos reais. E implementou uma reforma no sistema bancário, fazendo menção a criação de um Banco Central e um banco para o fomento rural. Quanto à política cambial, era baseada em uma taxa única e fixada em nível realista. A contradição do plano, no que diz respeito à política cambial, vem que o mesmo programa enfatiza a necessidade de manter o controle quantitativo das importações não essenciais. Ou seja, mantém o programa de Quadros ao renunciar as taxas múltiplas e seletivas de câmbio, assim sendo terminando com o controle das importações. E ao mesmo passo, instaura o controle das importações.

No plano internacional, as relações com os Estados Unidos pioraram, isso era devido à aproximação do governo Goulart com a União Soviética, consentido pelo gabinete parlamentarista. A não intervenção do governo quando foram estatizadas alguma empresa

estadunidense no Rio Grande do Sul e a legislação aprovada sobre as remessas de lucros do capital estrangeiro, proibindo a inclusão de reinvestimento na base de cálculo das remessas.

Os resultados desse primeiro governo parlamentar foi o descontentamento geral da maioria das forças políticas. Devido a inflação que seguia sem controle, o produto que não tinha o mesmo vigor dos anos de Kubitschek e a independência da política externa brasileira.

A politização das massas, principalmente a sindicalização dos trabalhadores das cidades, e formação das ligas camponesas no interior, sinalizavam com antecedência a necessidade eminente de reformas estruturais para evitar confrontos deliberados de interesses dos diferentes grupos sociais brasileiros. A principal dessas reformas, a qual Goulart sabia da importância para acalmar os ânimos, era a questão da reforma agrária. Já em 1958, Goulart preconizara a necessidade de reforma da propriedade agrícola, não somente por questões sociais de distribuição de renda, mas como também como uma possibilidade de ampliação do mercado interno. O principal empecilho a essa reforma, se encontrava na resolução legal da mesma, uma vez que no Art.141 da Constituição Federal, constavam o pagamento prévio de justa indenização, em dinheiro, para as desapropriações por interesse público.

Movimentos de contestação da reforma agrária eclodiram em distintas regiões do país, e sob a salvaguarda das forças militares os proprietários de terras defendiam suas propriedades. Goulart, no entanto, manteve sua posição e saiu em defesa da aliança dos camponeses com os trabalhadores urbanos, para a realização da reforma agrária, ao dizer que não se alcançaria a paz social no país em cima da miséria do povo. O problema se encontrava, naquele momento, no oportunismo de alguns, pois por trás da crise social existia a especulação, que provocava a escassez dos alimentos mais importantes nos grandes centros urbanos, com o objetivo de desgastar o Governo Federal (BANDEIRA, 1978).

O confronto de classes se acentuava, dia a dia, tanto nos campos como nas cidades. A inquietação social incumbia-se de polarizar a luta, empurrando as forças partidárias para seus respectivos leitos políticos. O PSD, com raízes predominantemente no latifúndio, tendia acompanhar seu aliado ideológico natural, a UDN, partido mais representativo da burguesia cosmopolita e da oligarquia financeira, rompendo com o PTB e com o esquema getulista de conciliação de classes (BANDEIRA, 1978, p. 57).

Com todas essas forças políticas indo de encontro com suas políticas, Tancredo Neves teve que deixar o gabinete parlamentarista. Esse episódio foi importante, por causa do acirramento da disputa entre João Goulart e os defensores do parlamentarismo.

Jango agarrou-se as greves e os distúrbios como prova da necessidade de poderes executivos totais para governar o Brasil. Seus inconciliáveis opositores acusavam-no de que estava deliberadamente manobrando a intranquilidade nacional (SKIDMORE, 1979, p. 269).

As pressões políticas eram cada vez maiores, tendo em vista a dificuldade do Congresso em aprovar o nome de Brochado da Rocha. A intenção de Rocha era conseguir poderes especiais para legislar diversos temas. Em meados de agosto de 1962, Rocha apresentou um programa que abordava diversos temas. Entre eles a reforma agrária, política relativa à energia nuclear e a exploração de recursos minerais. As propostas eram muito vagas e sem nenhuma inspiração econômica. Entretanto, a principal preocupação de Brochado da Rocha era a política. Ele concentrou-se na tentativa de obter delegação legislativa para diversas finalidades. A recusa dessa delegação de poderes especiais pelo Congresso provocou a renúncia de Brochado da Rocha em setembro de 1962. As pressões políticas conseguiram antecipar a data do plebiscito para janeiro de 1963. Hermes Lima chefiou o gabinete de transição e não fez muita coisa, que tenha que ser registrado.

A vitória no plebiscito reconduziu Goulart ao centro decisório do governo. Poder que ele perdeu com a solução parlamentarista da direita conservadora.

O principal objetivo político perseguido por Goulart desde dezembro de 1961 foi alcançado mas, retrospectivamente, é claro que a manifestação do eleitorado mais teve a ver com o repúdio a um remendo legal votado em circunstância extraordinária do que com qualquer manifestação de especial apoio ao presidente ou aos grupos políticos que o apoiavam (ABREU, 1990, p. 206).

O primeiro ministério reunido por Goulart sob o regime presidencialista foi um ministério com singular qualidade intelectual de seus integrantes. Hermes Lima, João Mangabeira, Santiago Dantas, Celso Furtado.

Em dezembro de 1962 foi apresentado o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social elaborado sob a coordenação de Celso Furtado. Esse programa caracterizava-se pelo diagnóstico bastante ortodoxo da aceleração inflacionária no Brasil, enfatizando o excesso de demanda via gasto público como sua causa mais importante. O receituário proposto era gradualista, mas tinha a mesma essência dos outros programas ortodoxos do passado.

Quando Furtado tomou posse como ministro e elaborador do plano trienal.

Conheço o grave que é a situação presente do país, afetado por sérios desequilíbrios econômicos internos e externos. Como conservar o dinamismo, e ao mesmo tempo intensificar o crescimento, devolvendo a economia uma adequada estabilidade? É este o nosso problema central. Creio que a única solução se encontra no planejamento (FURTADO, 1989, p. 238).

Com esse discurso Furtado quis deixar claro que o plano deveria abrir caminho a reformas estruturais e ao mesmo tempo, contemplar políticas de ajuste de curto prazo. Sobre o processo de elaboração do plano Furtado (1989, p. 239) revela.

Meu trabalho desdobrou-se em duas esferas. Por um lado, comecei a tomar notas sobre pontos relevantes, tratando de visualizar o que seria um plano de governo com a abrangência dos três anos de mandato que restavam ao presidente, tida em conta a conjuntura extremamente adversa que atravessávamos. Por outro lado, apelei para os colegas do gabinete ministerial para que destacassem alguns especialistas que nos fornecessem informação específica e explicitassem os objetivos a serem colimados na área de cada ministério no período concernido. O fato de que houvesse entre os ministros homens de grande competência, e mesmo entusiastas do planejamento facilitou consideravelmente a minha tarefa. Contudo, o estado-maior que comigo trabalhou mais diretamente, recrutei-o nas experimentadas equipes do BNDE e da SUMOC Mantinha-me em contato direto com todas as equipes e multiplicava as entrevistas externas: debates com associações de classes, diálogos com grupos políticos, recepção de um sem número de pessoas que, com ou sem razão, se consideravam no direito de opinar sobre o que devia ou não ser tal plano de governo em preparação. O esforço que exigi de mim mesmo foi de tal ordem que, em dado momento, tive de ser retirado de circulação e confinado, por determinação medica, tudo isso no mais absoluto segredo.

O trecho abaixo é o texto original do Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, desenvolvido por Furtado e posto a apreciação do congresso.

I – Objetivos Básicos

A política de desenvolvimento planejada para o próximo triênio visa os seguintes objetivos básicos:

1. Assegurar uma taxa de crescimento da renda nacional compatível com as expectativas de melhoria de condições de vida que motivam, na época presente, o povo brasileiro. Essa taxa foi estimada em 7% anual, correspondente a 3,9% de crescimento per capita;

2. Reduzir progressivamente a pressão inflacionária para que o sistema econômico recupere uma adequada estabilidade de nível de preços, cujo incremento não devesse ser superior, em 1963, à metade do observado no ano corrente (1962). Em 1965, esse incremento deverá aproximar-se de 10%;

3. Criar condições para que os frutos do desenvolvimento se distribuam de maneira cada vez mais ampla pela população, cujos salários reais deverão crescer com uma taxa pelo menos idêntica à do aumento de produtividade do conjunto da economia, demais dos ajustamentos decorrentes da elevação do custo de vida;

4. Intensificar substancialmente a ação do governo no campo educacional, da pesquisa científica e tecnológica, e da saúde pública, a fim de assegurar uma rápida melhoria do homem como fator de desenvolvimento e de permitir acesso de uma parte crescente da população aos frutos do progresso cultural;

5. Orientar adequadamente o levantamento dos recursos naturais e a localização da atividade econômica, visando desenvolver as distintas áreas do país e reduzir as disparidades regionais de níveis de vida, sem com isso aumentar o custo social do desenvolvimento;

6. Eliminar progressivamente os entraves de ordem institucional responsáveis pelo desgaste dos fatores de produção e pela lenta assimilação de novas técnicas em determinados setores produtivos. Entre esses obstáculos de ordem institucional, destaca-se a atual estrutura agrária brasileira, cuja transformação deverá ser promovida com eficiência e rapidez;

7. Encaminhar soluções visando refinar adequadamente a dívida externa acumulada principalmente no último decênio, a qual, não sendo propriamente grande, pesa desmesuradamente na balança de pagamentos por ser quase toda a curto e médio prazos.

Também se tratara de evitar a agravação na posição de endividamento do país no exterior, durante o próximo triênio;

8. Assegurar ao governo uma crescente unidade de comando dentro de sua própria esfera de ação, submetendo as distintas agências que o compõem à diretrizes de um plano que vise à consecução simultânea dos objetivos anteriormente indicados.

A ação do governo se exercera através de um conjunto de medidas, mutuamente compatíveis, orientadas para dois objetivos:

a) assegurar que se realize o montante de investimentos requeridos para que seja alcançada a taxa de crescimento prevista, e

b) orientar esses investimentos para que a estrutura da produção se ajuste, com mínimo desperdício de recursos, à evolução da demanda e, em particular, às necessidades de substituição de importação determinadas pelas limitações da capacidade para importar.

O texto do plano trienal delimita os parâmetros da política de desenvolvimento para o triênio seguinte. O primeiro objetivo é garantir o crescimento necessário para melhoria da condição de vida dos brasileiros. O segundo objetivo é a redução progressiva da inflação, estabelecendo metas para serem cumpridas. O terceiro objetivo trata da distribuição justa da renda, proporcionando aos trabalhadores incremento no salário igual ao incremento na produtividade geral do trabalho. O quarto objetivo, por sua vez, trata do maior comprometimento estatal em fomentar a educação no país, buscando o desenvolvimento tecnológico próprio, uma saúde pública eficiente, ou seja, uma inserção de uma parcela maior da população nesses serviços. O quinto objetivo busca um mapeamento das potencialidades regionais, no tocante aos recursos naturais, proporcionando um crescimento sem custo social. O sexto objetivo destaca a necessidade de reformas estruturais a fim de romper com as estruturas arcaicas responsáveis pela dificuldade de disseminação das novas tecnologias. O sétimo objetivo busca soluções reescalonar a dívida externa, que está com os vencimentos quase todos em curto prazo, o que desequilibra o balanço de pagamento. E por fim o oitavo objetivo trata da necessidade de uma integração maior do governo, fazendo uma ação

conjunta em todos os setores governamentais.

Como podemos ver no texto original, além dos oito objetivos básicos do plano. O texto original ainda faz duas ressalvas sobre a orientação de todas as medidas. A primeira ressalva trata da necessidade de se assegurar os investimentos para o alcance das taxas de crescimento estabelecidas. E a segunda ressalva se refere a necessidade de se orientar a estrutura de produção visando cobrir as necessidades futuras de importação, transpassando as limitações do país quanto a sua capacidade de importar.

Logo após o anúncio do plano, houve um salto no índice de preços na ordem de 20% já em janeiro de 1963 e em fevereiro na ordem de 11%, influenciados pelas expectativas de imposição do controle dos preços. Em meados de janeiro de 1963, houve um aumento nos preços do trigo e derivados de petróleo, resultante da abolição dos subsídios a esses setores, além do reajuste das tarifas do transporte público. O governo cortou os gastos públicos e limitou a expansão do crédito oferecido ao setor privado. E também aumentou o valor dos depósitos compulsórios.

Já no final de abril, Goulart deu os primeiros sinais de que havia desistido de sua política de conciliação. Reintroduziu os subsídios ao trigo e aos derivados de petróleo. O salário mínimo foi reajustado acima da produtividade marginal. Os empréstimos ao setor privado elevou-se. Ou seja, todas as políticas para conter o ímpeto inflacionário, três meses depois de ser implantadas, foram abandonadas.

Os preços industriais nos três primeiros meses cresceram em média 2%, mas logo em junho voltaram a crescer a uma taxa de 8%. O comportamento do índice geral de preços acompanha essa tendência. A taxa de crescimento do PIB teve seu nível mais baixo desde os meados da segunda guerra mundial.

Esses dados são para mostrar o fracasso das políticas econômicas implantadas pelo Plano Trienal. Em junho de 1963, Goulart promoveu sua primeira reforma ministerial. Substituiu o até então ministro da Fazenda Santiago Dantas por Carvalho Pinto na tentativa de apaziguar os ânimos dos empresários. A medida além de não apaziguar os ânimos com os empresários, o governo começou a sofrer críticas dos setores mais radicais que até então o apoiavam. A partir daqui, todas as bases que o governo teria, começou a se ruir.

A renúncia de Roberto Campos do cargo de embaixador nos Estados Unidos indicava o fim da credibilidade do governo. O quadro político piorou com a rebelião dos sargentos da marinha e da aeronáutica. “A partir desse momento ficou clara a adesão da maioria da oficialidade das forças armadas e dos políticos centristas a uma solução que removesse a ameaça de radicalização que decorria, na melhor das hipóteses, da fraqueza do Presidente”

(ABREU, 1990, p. 210).

O quadro econômico se deteriora ainda mais, a oferta monetária expande-se significativamente, os desequilíbrios no balanço de pagamento se tornaram constante. A política cambial refletiu essa deterioração da confiança do governo.

A fragilidade do governo se tornou ainda mais evidente quando em dezembro de 1963, substituindo Carvalho Pinto por Ney Galvão. A rotatividade dos políticos nos cargos de peso da república mostra toda instabilidade política do governo.

Em janeiro, Goulart regulamenta a lei que limita a remessa de 10% dos capitais registrados e proíbe a remessa de lucro associados a reinvestimentos. Em março ele assina decretos que determinava a encampação das refinarias particulares e a desapropriação das terras beneficiadas por investimentos públicos.

Em resumo, Goulart no seu plano trienal, tentou agradar todos os setores influentes politicamente e acabou não agradando nenhum, terminando com o apoio dos ultra-esquerdistas sempre marginalizados na historiografia brasileira. Em 31 de março de 1964 teve início a rebelião militar que com apoio amplo do empresariado, da classe média e da omissão da maioria parlamentar, pôs fim a terceira república.

Por fim, o Plano Trienal, não foi um plano de ajuste ortodoxo e também não foi um plano desenvolvimentista. Não contemplou nenhuma das ideologias, nas palavras de Bielschowsky (2000, p. 416)

[...] o Plano Trienal espelha a crise do desenvolvimentismo, pouco importa que a análise dos problemas conjunturais no texto seja, como de fato é, estruturalista; ela tem como estímulo primário a preocupação política com o controle imediato da inflação, e suas proposições suscitavam reações pelo impacto esperado no curto prazo. Além disso, o fato da análise ser estruturalista e, portanto, ter uma dimensão histórica, é parte da mesma crise: ela expressa a preocupação, também importante do período, com os grandes problemas do processo histórico do desenvolvimento econômico brasileiro, enquadrando-se na perspectiva de revisão e reavaliação do mesmo.

Ou seja, o período correspondente ao Plano Trienal contempla o fim da hegemonia da ideologia desenvolvimentista vista no auge nos anos do governo Kubitschek. A situação mais clara é a falta de um norte na política econômica. Isto é, ela tentava resolver todos os problemas (inflação e desenvolvimento) e no fim não resolveu nada. Com o golpe militar em 1964, termina a terceira república e também o período de análise do presente trabalho.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo principal do trabalho era analisar as políticas econômicas da terceira república, focando a controvérsia monetarista versus estruturalista.

Para tanto, primeiramente, buscou-se esclarecer no texto o que foi a controvérsia, reconstruindo o pensamento econômico de cada uma das vertentes. Começando por uma pequena biografia dos principais representantes conhecidos da escola de pensamento e passando para a análise concreta da suas teorias. Podemos observar que a principal controvérsia era em torno do diagnóstico da inflação. Resumindo, os estruturalistas acreditam que a inflação é causada por problemas estruturais no balanço de pagamento. Já os monetaristas, acreditam no contrário, que o processo inflacionário é o que debilita o balanço de pagamento. Ainda na controvérsia, outro tema bastante debatido e enfatizado pelos representantes de cada corrente é o planejamento econômico. Os estruturalistas dizem que é necessário o planejamento econômico para romper com as velhas estruturas obsoletas indo em direção a industrialização, que nesse caso é igual ao desenvolvimento econômico. Os monetaristas, por sua vez, liberais por formação não acreditavam que a intervenção estatal através do planejamento possa trazer algum benefício a alocação dos recursos econômicos. Essa postura se alterou um pouco após o crash da bolsa de New York em 1929. Principalmente devido ao surto keynesiano, para os neoliberais o planejamento já era permitido para ajudar a evitar as crises cíclicas normais no capitalismo.

Dentro desse arcabouço teórico, viemos construindo desde a abolição da escravatura o pensamento econômico brasileiro dentro da perspectiva monetarista versus estruturalista.

As primeiras três décadas do século XX foram correspondentes a chamada primeira república. Argumentamos no texto que a primeira república até a Revolução de 1930 foi de políticas predominantemente liberais, com um porem, o monopolismo político da classe agrária exportadora. Que por toda sua força econômica influenciava direta e indiretamente as políticas econômicas da época. Mas mostramos também vários períodos de ajustes ortodoxos na economia, o que caracterizamos o período como liberal com forte pressão conservadora para políticas que mantivessem a renda dos cafeicultores.

A Revolução de 1930, como dito anteriormente, foi um divisor de águas na economia brasileira. Porque ela marcou o fim da hegemonia da classe agrária exportadora e o fim da ideologia liberal como o único instrumento analítico de políticas econômicas no Brasil. A revolução causou um vácuo hegemônico que o Estado preencheu com instituições para

regular a economia em todos os aspectos. O que serviu para começar a introduzir o pensamento desenvolvimentista no âmago do Estado.

Após a segunda grande guerra e o fim do Estado Novo e com o Estado brasileiro estruturado, começou a se pensar em industrialização. No governo Dutra podemos ver primeiramente uma tentativa de estabilização da economia. Depois, com as eleições para presidente chegando e as pressões por industrialização das elites técnicas e classe média, o que se viu foram políticas em direção a industrialização. Mesmo assim, com essa leve mudança de diretriz, não podemos classificar o Governo Dutra como defensor do estruturalismo, ele estava mais preocupado em aplicar o receituário ortodoxo de contração econômica para o ajuste do balanço de pagamento.

O segundo governo Vargas trouxe um plano em duas fases. A primeira é o período de estabilização econômica do país. Nesse período foram aplicadas políticas econômicas contracionistas, no tocante a política fiscal e monetária. Junto um grande esforço por parte do governo em cortar gastos. A segunda fase se constituía em um paradoxo, por que no plano de Vargas o triênio 1953-55 era o período para o Brasil ganhar autonomia econômica, via industrialização. Só que para isso acontecer, era necessário um afluxo muito grande de capital estrangeiro. Ou seja, ele tentava se desvincular do capital estrangeiro com o capital estrangeiro. A primeira fase não foi bem sucedida e o Brasil sofreu com crise de liquidez e desequilíbrios no balanço de pagamento. E ainda teve uma mudança institucional estadunidense, onde o candidato republicano ganhou a eleição, mudando radicalmente a política externa. Os empréstimos antes garantidos pelo CMBEU não vieram e os vários desequilíbrios econômicos levaram ao fracasso o plano desenvolvimentista nacionalista de Vargas. Podemos ressaltar que nesse período foram instaladas as múltiplas taxas seletivas de câmbio. Que surgiu com o intuito de aliviar as pressões no balanço de pagamentos e terminou com uma grande arma do governo para a substituição de importação.

Entre o suicídio de Vargas e a posse do Kubitschek teve o governo Café Filho. Podemos caracterizar o governo como de orientação monetarista, por que aplicou o velho receituário ortodoxo de políticas econômicas. Mas podemos chamar a atenção, para o fato da recusa por parte do Congresso da reforma cambial, que unificaria e desvalorizaria a taxa de câmbio, como uma vitória do desenvolvimentismo em cima do liberalismo.

O governo Kubitschek e o Plano de Metas, não temos muito o que comentar. A vasta literatura sobre esse período trata como o auge do desenvolvimentismo no Brasil. As políticas foram claramente em prol da industrialização. Mesmo uma tentativa de ajuste por parte do governo em 1958, foi completamente rechaçada pelo congresso, o que caracterizou mais uma

vitória do desenvolvimentismo. O importante também é ressaltar que nesse período foi de enlace dos interesses do capital internacional com o capital nacional. Ou seja, o capital internacional ficou com a industrialização pesada e o capital nacional com as indústrias de suporte. Esse enlace não será desfeito até os dias de hoje.

No meteórico governo de Quadros podemos ressaltar o diagnóstico monetarista sobre a inflação e seu receituário utilizado. As pressões políticas e o destempero de Quadros fizeram com que ele renunciasse para voltar com plenos poderes. O que não ocorreu. O curto espaço de tempo de seu governo, não permitiu uma análise mais apurada do período. Sabemos das políticas de ajuste e a tentativa de independência das políticas externas.

Por fim o governo João Goulart, foi uma tentativa por parte dele de agradar a todos os lados. Lançou o Plano Trienal, elaborado por Furtado, que na sua essência era muito confuso, porque não contemplava totalmente a ideologia estruturalista aplicando receituário ortodoxo para o ajuste econômico. E também, não se podia dizer que o plano era ortodoxo, porque tinha políticas de intervenção direta do Estado na economia. Na parte política, ele também procurava o apoio dos dois setores o da direita e da esquerda. Mais uma série de medidas levou ao descontentamento de ambos, causando o seu isolamento político na extrema esquerda, assinando decretos de desapropriações e encampações de propriedades privadas. O que levou ao golpe militar em 1964.

Para finalizar, a contribuição econômica do presente trabalho foi demonstrar dois pontos. O primeiro é que o surgimento da corrente estruturalista e o conseqüente debate com os monetarista fez o Brasil sair do monopólio ideológico que imperava até então. O presente trabalho não tem o objetivo de dizer que uma ou outra corrente de pensamento está certa. E sim demonstrar que esse debate fez o Brasil evoluir, coisa que com o monopólio ideológico não iria acontecer. E a segunda é mostrar a evolução do pensamento econômico brasileiro no período estudado.

REFERÊNCIAS

ABREU, M. P (org.) **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989.** Rio de Janeiro: Campus, 1990.

ABREU, M. P. **O Brasil e a economia mundial: 1930-1945.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

AREND, M. **50 anos de industrialização do Brasil (1955-2005):** Uma análise evolucionária. Tese (Doutorado) - Departamento de Pós-graduação em Economia, UFRGS, Porto Alegre, 2009.

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo.** 4 ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

BIELSCHOWSKY, R. (org.) **Cinquenta anos do pensamento na Cepal.** Rio de Janeiro: Record, 2000b. Vol.1.

BANDEIRA, M. **O governo João Goulart: As lutas sociais no Brasil, 1961-64.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

DRAIBE, S. **Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a Constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960.** São Paulo: Paz e Terra, 1985.

FAUSTO, B. **A Revolução de 1930.** In: Brasil em perspectiva. 19 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1990.

FRANCO, G. H. B. **A primeira década republicana.** In: A ordem do progresso: Cem anos de política econômica republicana 1889-1989. Rio de Janeiro: Campos. 1990.

FRITSCH, W. **Apogeu e crise na Primeira República: 1900-1930.** In: A ordem do progresso: Cem anos de política econômica republicana 1889-1989. Rio de Janeiro: Campos. 1990.

FURTADO, C. **A Fantasia Desfeita.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

- FURTADO, C. **A Fantasia Organizada**. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- LESSA, C. **Quinze anos de política econômica**. 4. ed. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1983.
- MANTEGA, G. **A economia política brasileira**. 8. ed. Petrópolis: Vozes. 1995.
- MELLO, J. M. C. **O capitalismo tardio**: Contribuição crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira. 6. ed. Campinas: Brasiliense. 1998.
- OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista**: o ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2003
- ORESTEIN, L. e SOCHACZEWSKI, A. C. **Democracia com desenvolvimento**: 1956-1961. In: A ordem do progresso: Cem anos de política econômica republicana 1889-1989. Rio de Janeiro: Campos. 1990.
- PELÁEZ, C. M.; SUZIGAN, W. **História monetária do Brasil**: análise da política, comportamento e instituições monetárias. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1981.
- PINHO, D. M. **O interregno Café Filho**: 1954-1955. In: A ordem do progresso: Cem anos de política econômica republicana 1889-1989. Rio de Janeiro: Campos. 1990.
- PLANO TRIENAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – 1963-1965 (SÍNTESE) – Presidência da República, Brasília, dezembro de 1962.
- RODRIGUES, N. A. **Brasil provisório (de Jânio a Sarney)**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.
- SARETTA, F. **Octávio Gouvêa de Bulhões**. Pensamento Econômico No Brasil Contemporâneo: Estudos Avançados, Rio de Janeiro, n. 15, p.111-125, 2001.
- SILVA, E. L.; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 3º rev. atual. Florianópolis: Laboratório de Ensino A Distância da UFSC, 2001.
- SKIDMORE, T. **Brasil**: de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

TEIXEIRA, A. **O movimento da industrialização:** Nas economias capitalistas centrais no pós-guerra. Tese (Mestrado) - Curso de Economia, Departamento de Instituto de Economia Industrial, UFRJ, Rio de Janeiro, 1983.

VIANNA, S. B. **Dois tentativas de estabilização:** 1951-1954. In: A ordem do progresso: Cem anos de política econômica republicana 1889-1989. Rio de Janeiro: Campos. 1990.