

JOSÉ PEDRO MACARINI

UM ESTUDO DA POLÍTICA ECONÔMICA DO  
"MILAGRE" BRASILEIRO (1969 - 1973)

*apt. 1*

Dissertação de Mestrado apresentada  
ao Instituto de Filosofia e Ciências  
Humanas da Universidade Estadual de  
Campinas, sob a orientação do Prof.  
Dr. Carlos Lessa.



1984

## ÍNDICE

APRESENTAÇÃO . . . . .	I
CAPÍTULO I - Introdução	
I.1. Linhas Gerais da Política Econômica	
Pré-AI/5 . . . . .	1
I.2. O Novo Cenário do Processo Político-Eco- nômico . . . . .	23
CAPÍTULO II - A Política Econômica em 1969: Retorno à Ortodoxia	
II.1. A Nova Política Econômica. Objetivos. .	38
II.2. A Nova Política Econômica. Execução	59
2.1. Primeiro <u>round</u> - redução do defi- cit orçamentário e fortalecimento da estrutura de capital das empre- sas . . . . .	59
2.2. Segundo <u>round</u> - tabelamento das taxas de juro . . . . .	95
2.3. A condução das políticas fiscal e monetária . . . . .	107
II.3. A Nova Política Econômica. Resultados .	127
CAPÍTULO III - Definições Programáticas do Governo Médici. A Estratégia de Desenvolvimento: 1970-1973 .	152
III.1. O Debate Político-econômico do Período. . . . .	159
III.2. A Nova "Estratégia" de Desenvolvi- mento: 1970-1973. . . . .	185
2.1. A Definição da Nova estratégia.	192
2.2. A Proposta Delfiniana . . . . .	199
2.3. As Metas e Bases para a Ação do Governo e o I Plano Nacional de Desenvolvimento . . . . .	241

CAPÍTULO IV - A Execução da Política Econômica:1970-1973

IV.1. O Nível Tático: 1970/71 . . . . .	257
IV.2. Dois Capítulos da Política de Fortale- cimento da Empresa Nacional . . . . .	299
2.1. Política de incentivo à formação de poupança pessoal voluntária. O episódio especulativo da Bolsa de Valores . . . . .	308
2.2. Política bancária e a tese de conglomerado financeiro-indus- trial. O capital bancário como base do capitalismo nacional. . .	345
IV.3. Política Econômica e Integração à Economia Mundial Capitalista . . . . .	408
3.1. Política Econômica e Endividamento Externo . . . . .	410
3.2. Política de Promoção das Exporta- ções . . . . .	432
3.3. Política Econômica e Investimento Direto das Empresas Transnacionais	441
IV.4. O Nível Tático: 1972/73 . . . . .	446
NOTAS - CAPÍTULO I . . . . .	494
NOTAS - CAPÍTULO II . . . . .	509
NOTAS - CAPÍTULO III . . . . .	533
NOTAS - CAPÍTULO IV . . . . .	579
BIBLIOGRAFIA . . . . .	622

## APRESENTAÇÃO

Esta tese cuida da reconstituição do movimento da política econômica brasileira durante o período compreendido entre 1969 e 1973. A escolha do objeto de estudo pressupõe uma determinada periodização do processo político-econômico pós-64. Procuro, nos parágrafos seguintes, explicitar as premissas básicas que orientaram minha leitura.

Que a trajetória seguida pelo processo político-econômico tenha experimentado um corte na altura de 1964, inaugurando-se um momento qualitativamente distinto, é um dado sobre o qual não pairam quaisquer dúvidas. Meu ponto de partida é que também o período histórico que sucede a esse marco político há que ser apreciado em seu movimento, o que supõe a existência de uma sucessão de conjunturas diferenciadas entre si pela dominância de traços particulares. Em outras palavras, a política econômica pós-64 não seguiu uniformemente uma direção única, desdobrando-se, ao contrário, em várias políticas econômicas associadas às diferentes conjunturas que se foram constituindo.

A plena recuperação do padrão de desenvolvimento e, em especial, a elucidação de sua natureza dinamicamente cíclica é hoje um tema já suficientemente explorado pela literatura especializada. As investigações realizadas permitiram delimitar com precisão as principais etapas percorridas pelo chamado movimento real da economia ao longo desse período. Quanto aos desdobramentos no terreno político, sempre foi reconhecido o caráter contraditório e a instabilidade intrínseca do pacto de poder que está na base do regime militar. O processo político-econômico, enquanto síntese da aqueles dois movimentos, não poderia deixar de revelar uma natureza igualmente contraditória e dinâmica. Contudo, reter esse aspecto essencial da política econômica do período implica necessariamente em um esforço por capturar o processo de gestação e desenvolvimento da política econômica em seu movimento, pondo de lado todo viés "teleológico" capaz de dissolver no interior de um movimento

retilíneo as contradições, perplexidades e inflexões que singularizam aquela nova etapa balizada pelo corte de 1964.

Nesse sentido, a primeira hipótese subjacente a este estudo reside na aceitação de um movimento descontínuo, irregular, da política econômica ao longo do período 1964-73: a apreensão das inflexões a que esteve sujeita a condução da política econômica, muito mais do que a ênfase nos seus traços permanentes, constituiria um elo imprescindível para recuperar em sua plenitude aquele movimento concreto. No nível em que desenvolvo este estudo tal hipótese é assumida na qualidade de verdade assentada, cabendo-me investigar especificamente um dos períodos daquele movimento. A periodização da política econômica do regime militar em dois grandes momentos - 1964/66, etapa de austeridade e reformismo; e 1967/73, etapa de hegemonia do "desenvolvimentismo" -, fundada na suposição de uma alternância de orientação entre ortodoxos e heterodoxos, é uma visão largamente difundida. Minha leitura difere desse enfoque mais comum por rejeitar a prática corrente de tratar em bloco o período correspondente ao "milagre", como se a inflexão de 1967 tivesse se traduzido na contínua aplicação de uma "estratégia heterodoxa" de política econômica. Ao contrário, procuro chamar a atenção para o fato de que este último período é palmilhado de incertezas até o final de 1969, refletindo-se em vacilações (ou mesmo ambiguidades) na condução da política econômica, e mesmo para o quadriênio medicista, quando é assumido publicamente o ideário de Brasil Potência, é lícito afirmar que o atributo principal da heterodoxia continuou sendo o imediatismo imprimido à condução da política econômica, com seu corolário explícito de desapego à função do planejamento e, pois, o horizonte estreito de sua perspectiva estratégica (quando não a sua ausência pura e simples). Considero fundamental, para um tratamento adequado da política econômica do "milagre", evitar recair em dois vícios de interpretação que, no meu entender, dificultam uma reconstituição satisfatória.

Em primeiro lugar, uma tendência a focar linearmente as relações entre política econômica e movimento de base da economia. É trivial a concepção de que a política econômica está indissoluvelmente articulada às determinações do padrão de acumulação vigente em cada período histórico (ao qual corresponde um arranjo

particular das forças sociais que dão vida à sociedade). Da existência dessa relação, entretanto, não cabe inferir mais do que o seu efetivo conteúdo. O fato de que uma sociedade capitalista seja uma realidade essencialmente viva e dinâmica, não podendo ser reduzida a qualquer espécie de "sistema controlado", livremente manipulado pelos artifícios de policy fornecidos pelo saber econômico, torna no mínimo insuficiente toda tentativa de assimilar o movimento da política econômica a uma sucessão de imagens reflexas do movimento real da economia (ou, na leitura mais comum, considerar a mesma relação reflexa de um ângulo invertido, como se a tendência de crescimento da economia fosse uma resultante natural da orientação da política econômica). Movimento da acumulação de capital e definição/execução da política econômica são processos certamente conectados, porém não configuram necessariamente um espaço coincidente. O dinamismo próprio, para além das determinações recíprocas, de que estão dotados ambos os movimentos explica, por exemplo, que o "milagre" já ensaiasse os seus primeiros passos enquanto que a política econômica somente toma consciência da nova tendência de crescimento com significativo atraso. Reciprocamente, o fim do "milagre" não será detectado de imediato pelas instâncias formuladoras da política econômica, conforme se pode depreender do projeto de Grande Potência do II PND. Sustento que muitas descrições da política econômica do "milagre" revelam-se insatisfatórias, embora parcialmente tenham indiscutível importância, pois tendem frequentemente a supor uma relação de causalidade direta entre a política econômica e os movimentos de expansão e crise de acumulação de capital. Especificamente para o período 1967/73 tal suposição conduz a uma representação pouco consistente da real natureza do processo político-econômico.

No limite, a aplicação desse enfoque levaria a um resultado de fundo tautológico: há expansão capitalista (o "milagre" econômico) porque a política econômica traduz uma orientação expansiva. Mas trata-se de entender o porquê de a política econômica assumir tal orientação em uma dada conjuntura e, mais ainda, a forma específica de que se revestiu aquele conteúdo expansivo. Porque naturalmente existem formas distintas de fazer uma política econômica expansiva. As manifestações concretas da política industrial, bancária, de mercado de capitais, de promoção das exporta-

ções, de endividamento externo, etc., não podem ser derivadas diretamente daquela premissa geral: o caráter expansivo da política econômica. E creio que ainda será insuficiente adicionar outra relação de linearidade, desta vez vis a vis a base de sustentação política implícita ao padrão de acumulação. Se é verdade que a política econômica do "milagre" serviu, antes de tudo, ao grande capital, não é menos verdadeiro que esta função poderia ter sido lograda seguindo percursos alternativos. Há que se conceder um grau de liberdade ao manejo da política econômica (admitindo a complexidade de seu processo de formação) e ao mesmo tempo reconhecer que ao nível da percepção dos atores sociais (que é o plano onde se define, em cada momento, a direção da política econômica) existe sempre uma área cinzenta no cruzamento dos movimentos da política econômica e da acumulação de capital (o que remete para a necessidade de dialetizar as conexões entre esses dois níveis).

De outro lado, é comum o pensamento conservador insistir no argumento da neutralidade técnica do exercício da política econômica. O corolário dessa postura se traduz em uma ênfase na aferição do grau de eficiência revelado pelos gestores da política econômica (mensurado, via de regra, através de algum paradigma de livro-texto). O enfoque "robbinsoniano" pode prevalecer durante um certo tempo na medida em que o êxtase militar-empresarial-tecnocrata, sufragado pelo delírio consumista das novas classes médias, em simultâneo à "guetificação" a que se viu relegada a atividade crítica em função da notória eficiência repressiva do regime, criaram um "mercado" ideal para a venda de uma mercadoria tão desgastada pelas vicissitudes do processo histórico. A lenta e prolongada agonia que sucedeu ao "milagre", culminando em caos político-econômico sob a batuta dos mesmos eficientes gestores do "milagre", já se encarregou de desnudar o ficcionismo do enfoque "robbinsoniano". Ainda assim, não custa repisar em uma verdade muito simples, mas frequentemente esquecida. A questão relevante a ser colocada por qualquer investigação científica do processo político-econômico não diz respeito ao grau de eficiência ou à competência técnica de sua execução. Trata-se, outrossim, de indagar das condições particulares que permitem a uma prática que é essencialmente a atividade mediadora de interesses concretos não necessariamente coincidentes assumir a roupagem asséptica da competência no uso de instru-

mentos técnicos. Mas, de qualquer forma, mesmo abandonando-se a idéia de neutralidade fins-meios, não resta dúvida de que uma política econômica, embora servidora de interesses particulares, poderá ter a seu favor o atributo da racionalidade. Nesse sentido, não podemos nos eximir de analisar a coerência de sua formulação e implementação. A este respeito, salta à vista durante a gestão do "milagre" a sequência de articulações fins-meios de duvidosa racionalidade (o corte no Fundo de Participação de Estados e Municípios, o incentivo à especulação da Bolsa, o endividamento externo acelerado, etc.).

Quando se rejeitam tanto a ingênua falácia do enfoque "robbinsoniano" quanto os atrativos das generalizações fáceis, partindo-se para a reconstituição do processo político-econômico em seu movimento, percebe-se que a própria política econômica do "milagre" não desfrutou de uma evolução linear - como se fora a expressão de uma sequência de etapas derivadas de uma estratégia previamente formulada e de persistente aplicação. Ao contrário, uma característica saliente do período é a absoluta ausência de uma estratégia global, abandonada em favor de um pragmatismo, de início tímido e cauteloso e em seguida assumidamente arrogante, comprometido apenas com a obtenção do crescimento a qualquer custo. Isso significa concretamente que o processo político-econômico do período 1967/73 também não pode ser focado enquanto expressão de um movimento uniforme, sintetizado, por exemplo, no lema "desenvolvimentismo". O pragmatismo imprime maleabilidade à execução da política econômica, abrindo a possibilidade de mudanças de orientação conforme ditado pelas necessidades (reais ou tidas enquanto tais) do momento. O planejamento, condicionando a execução da política econômica a um conjunto de diretrizes interarticuladas, é visto como uma camisa de força, incompatível com a máxima eficiência no uso dos instrumentos operacionais. Na verdade, é duvidoso que o diagnóstico delfiniano de 1967/68 tenha tido vigência efetiva até 1973; que as diretrizes nascidas no Planejamento naquele período inicial (PED) contassem com as simpatias delfinianas; que a política econômica de 1969 tenha se enquadrado fielmente dentro da perspectiva do diagnóstico de 1967/68 ou da prática que viria caracterizar os anos 70; etc. Assim, considero um caminho muito mais fecundo a ser trilhado aquele que põe o acento na natureza descon-

tínua do processo político-econômico do período, buscando identificar as suas inflexões e perfilizar as várias conjunturas.

É nessa medida que o AI-5 é valorado como um importante momento de inflexão na condução da política econômica. A rearticulação do pacto de poder a ele associada, traduzida em um reforço do autoritarismo, tem implicações sobre o manejo da política econômica pois representa uma significativa modificação no seu quadro condicionante. Na entrada dos anos 70, com a explicitação e tomada de consciência do auge cíclico, aquela modificação se completa, trazendo novas repercussões para a execução da política econômica. Em minha leitura a política econômica do período 1967/73 se desdobra em três momentos diferenciados: o biênio 1967/68, quando a política econômica segue a orientação do clássico diagnóstico delfiniano da inflação de demanda-custos; o interregno de 1969, quando a política econômica faz estranha marcha batida de retorno à ortodoxia; e o quadriênio da administração Médici, 1970/73, quando se dá a descoberta oficial do "milagre". Uma caracterização completa desses vários momentos requer não apenas a menção às transformações operadas ao nível daquele quadro geral que condiciona a formulação/execução da política econômica, mas também a consideração do tipo de percepção revelado pelos gerentes da economia (o que somente pode ser feito acompanhando pari passu a execução da política econômica).

Estas as premissas que orientaram o meu exame do período, cujo desenvolvimento formal obedeceu à sequência indicada a seguir. Antes, porém, conviria adiantar a seguinte ressalva. Este estudo possui uma natureza essencialmente descritiva, sendo sua preocupação maior a de lapidar um quadro abrangente que permita reconstituir satisfatoriamente o desenrolar da trama político-econômico associada ao "milagre". Em alguns casos avançam-se interpretações que, entretanto, deverão ser entendidas sempre como sugestões ou hipóteses preliminares e jamais enquanto expressão de qualquer intenção do autor de ter logrado com este estudo uma interpretação completa e definitiva. Penso que tal interpretação só será possível no interior de um projeto de análise integral de duas décadas de política econômica do regime militar, capaz de dar conta de todos os desdobramentos principais que marcam a sua gestação, desenvolvimento, auge e decomposição. É óbvio que um tal projeto se valerá, e

muito, dos estudos parciais já realizados e em andamento. Espero que o meu estudo, ao tratar detalhadamente de um período ainda repleto de lacunas, possa se constituir em uma contribuição parcial relevante. A notar, também, que esta tese foge deliberadamente ao esquema convencional de abordagem do tema política econômica, buscando articular todo o seu desenvolvimento em torno da reconstituição do discurso político-econômico. Nesse sentido, a matéria prima fundamental utilizada para dar forma ao trabalho consistiu em documentos oficiais (ou, eventualmente, semi-oficiais) e em pronunciamentos de variada natureza das principais autoridades econômicas. A relativa escassez de documentos programáticos relevantes acentuou a importância de um acompanhamento dos pronunciamentos de autoridades econômicas. Isso conduziu certamente a um abuso de citações que poderá tornar um tanto pesada a leitura deste trabalho - mas que espero seja compensada pela possibilidade de dispor de uma descrição amplamente documentada da política econômica do período.

O Capítulo I cumpre dois propósitos essenciais. De um lado, procura apresentar de forma concisa as coordenadas básicas da inflexão político-econômica de 1967, sistematizando elementos que, se contrastados com a experiência de 1969, devem tornar bem clara a existência de uma súbita mudança de orientação imediatamente após a edição do AI-5. De outro lado, conforme já se observou, a ênfase unilateral no caráter expansivo da política econômica não propicia, segundo o meu entendimento, uma reconstituição satisfatória do processo político-econômico que se desdobra até 1973. Há que se ter em conta que a modificação experimentada pelas variáveis que conformam o quadro condicionante da política econômica rebate necessariamente sobre a sua manifestação concreta em cada conjuntura, determinando novas inflexões ao nível da sua execução. Este é o segundo ponto desenvolvido na Introdução: a descrição do redesenho, operado após-AI/5, no quadro de fundo que circunscreve a definição da política econômica. Contudo, a configuração, na medida do possível precisa, da inflexão de 1969, e posteriormente também em 1970, é trabalhada pari passu com a reconstituição do movimento da política econômica, objeto dos capítulos subsequentes.

O Capítulo II trata especificamente do movimento da política econômica em 1969. O material disponível (documentos oficiais,

declarações de autoridades, noticiário de imprensa, boletins vários de acompanhamento de conjuntura, etc.) permite uma reconstituição muito detalhada dos desdobramentos político-econômico verificados nesse ano. A leitura sugerida nesse estudo é de que a política econômica de 1969 constitui um interregno entre a heterodoxia desconfiada de 1967/68 e a arrogância e megalomania que passam a pautar a conduta dos artífices da política econômica após a "descoberta" do "milagre" ocorrida no início da gestão Médici. As mudanças políticas associadas ao AI/5, amplificadoras da margem de manobra da política econômica, e as incertezas ainda dominantes nesse momento quanto ao rumo seguido pela economia, determinam uma inflexão nas diretrizes até então seguidas: o combate à inflação volta a ser a prioridade maior e uma política de estabilização, desenhada nos moldes indicados pela ortodoxia, embora obviamente mais suave em sua aplicação, é ensaiada. Os heterodoxos gestores do "milagre" assustados com uma inflação estabilizada no patamar de 25% ao ano, ao ponto de recuarem largas passadas em direção à ortodoxia, oferecem um quadro certamente muito sugestivo para a releitura do biênio 1967/68; ao mesmo tempo coloca uma difícil indagação para a leitura lastreada na hipótese da existência de uma "estratégia heterodoxa" coerentemente aplicada durante toda a gestão delphiniana.

Embora, por ultrapassar o escopo deste trabalho, não se tenha desenvolvido um esforço de identificação precisa, parece-me que uma leitura atenta do discurso político-econômico de todo o período sugere que até finais de 1969 a política econômica foi marcada por uma certa duplicidade de concepção. Creio mesmo ser possível pensar na existência de dois centros de formulação da política econômica não muito bem ajustados entre si. De um lado, o Planejamento, preocupado com a definição das grandes linhas de uma estratégia de desenvolvimento abarcando o médio e longo prazos, reveladora de fortes reminiscências "estruturalistas". Se pouco representativa em termos de condução efetiva da política econômica, sem dúvida o poder de vocalização dessa corrente foi muito acentuado. Em paralelo, o pragmatismo delphiniano desenvolvia a sua prática heterodoxa de combate à inflação ao mesmo tempo em que timidamente ia dando os primeiros passos na operação de marketing do "modelo exportador". Sugere-se neste estudo que a presença de uma ativa

corrente "nacionalista" nas bases do regime - questionando o sentido da Revolução - tenha desempenhado na segunda metade da década de 60 o papel de agente catalisador do complexo processo de gestação da política econômica, em um quadro marcado pelo surgimento de dissensões em vários planos e onde ainda predominava um estado de grande incerteza quanto à capacidade da política econômica de corresponder aos anseios dos vários atores sociais. Com a posse de Médici, ocorrida no exato momento da "descoberta" oficial do "milagre", o pragmatismo delfiniano conquista o regime. A duplicidade presente durante o triênio anterior cede lugar à hegemonia do Ministério da Fazenda na condução da política econômica; a "estratégia agrícola-exportadora", de filiação delfiniana, adquire maioria, desfigurando o elenco de concepções alternativas que vinha sendo esgrimido pelo Planejamento. Nesse sentido, considero pertinente apontar uma inflexão ao nível da própria formulação das grandes diretrizes estratégicas, distanciando-se significativamente a estratégia "agrícola-exportadora" do Governo Médici do PED vigente durante a administração Costa e Silva. Entretanto, se é duvidoso que o PED tenha orientado efetivamente a condução da política econômica durante o triênio 1967/69, é absolutamente cristalino que a exaltação do pragmatismo delfiniano prescinde de qualquer opção de longo prazo. A hipertrofia do nível tático - admiravelmente sintetizada na famosa máxima delfiniana "Dêem-me o ano e não se preocupem com décadas" - exacerba o fundo ideológico do conjunto de proposições apresentado pela retórica do período como a "estratégia de desenvolvimento". Poder-se-ia afirmar, sem muita margem de erro, que as diretrizes estratégicas do Governo Médici (1970/73) não terão passado de um mero "jogo de cena", tornado obrigatório pelas regras de um regime autoritário. Em minha leitura o seu real significado somente se torna inteligível quando enfocado como desdobramento do processo de constituição de ideologias em regimes autoritários. O objetivo do capítulo III é reconstituir, na medida do permitido pelas informações nem sempre suficientes que se pode levantar e através de um exame da evolução atravessada pelo discurso político-econômico, o processo de gestação da "estratégia agrícola-exportadora" do Governo Médici. É desnecessário insistir que minha análise não tem a pretensão de avançar uma interpretação completa (o que requereria uma teoria das ideologias - terreno que

foge a minha especialidade), mas apenas sistematizar as informações disponíveis e sugerir algumas pistas a serem exploradas em uma análise mais abrangente e profunda.

Finalmente, no capítulo IV retorno ao acompanhamento da execução da política econômica. Considero que uma referência genérica à natureza expansiva da política econômica, ou ainda a ênfase na indiscutível prioridade absoluta conferida ao crescimento acelerado, não bastam para capturar o movimento político-econômico do quadriênio 1970/73, haja visto que a sobreposição de outras determinantes acaba influenciando na conformação de sua trajetória. Dessa forma, embora não se proponha qualquer separação rígida entre fases no interior do período 1970/73, em minha leitura distingo dois sub-períodos. O biênio 1970/71, quando a política econômica se desenrola sob um quadro duplamente favorável: fase inicial do auge cíclico, a margem de manobra para o exercício da política econômica é máxima (para o que também contribui o contexto internacional); adicionalmente, inexistem maiores preocupações no tocante à redução da inflação, aceitando-se a sua permanência num patamar estabilizado (atitude facilitada pela acomodação que se verifica ao nível das pressões inflacionárias mais comuns). Situação distinta é a do biênio 1972/73: com a aproximação do clímax do movimento ascendente da economia, em simultâneo à modificação nas condições internacionais, o espaço da política econômica começa a sofrer os primeiros encurtamentos; a isso se superpõe a decisão de tornar efetivo o combate à inflação, ainda que por caminhos nada ortodoxos. Os itens IV.1 e IV.4 cuidam da reconstituição dos principais aspectos revelados pela condução da política econômica durante esses dois momentos. Completam o capítulo o exame de dois pontos específicos da política econômica do período que, com maior ou menor grau de detalhamento, não podem deixar de ser abordados. De um lado, a reconstituição da política de mercado de capitais e da política bancária (item IV.2), destacando-se o exame do projeto delfiniano dos conglomerados. A rigor, este último tema deveria integrar a discussão das diretrizes estratégicas do Governo Médici; contudo, a forma obscura e pouco consistente como o discurso político-econômico é articulado no período tornou impraticável uma abordagem conjunta do projeto de Grande Potência, da estratégia "agrícola-exportadora" e da tese da conglomeração financeiro-indus-

trial. Por fim, alguma menção deveria ser feita ao tratamento conferido pela política econômica delfiniana às articulações com o capitalismo internacional (item IV.3). Este item, por razões óbvias, foi aquele que recebeu o tratamento mais genérico.

Não posso encerrar esta apresentação sem uma palavra de agradecimento. A Carlos Lessa, sem cuja orientação e apoio esta tese teria sido um trabalho de impossível execução. Aqueles que já desfrutaram da oportunidade de colher o seu ensinamento, sob a forma oral ou escrita, reconhecerão de imediato o meu imenso débito, naquilo que esta tese possa apresentar de válido e aproveitável. Quero expressar também o meu agradecimento a Marilza Aparecida da Silva, Sandra Ferreira Moreira e Solange Vital de Souza, que se desincumbiram com admirável eficiência da datilografia final deste trabalho.

CAPÍTULO   UM

INTRODUÇÃO

## I.1. Linhas Gerais da Política Econômica Pré-AI/5

Muito embora ainda não existam suficientes estudos particularizados da política econômica brasileira pós-1964 que permitissem compor um quadro completo e exaustivo, de forma a abranger todos os níveis em que se desdobra, inúmeros trabalhos, desenvolvidos com propósitos variados, já propiciam a reconstituição do essencial em seu movimento. E tal reconstituição, ao que parece, tende a assumir ares de quase "ortodoxia" na leitura desse período histórico (1964/73). Os estudos que, com maior ou menor profundidade, exploram os desdobramentos, gerais ou particulares, da política econômica implementada entre 1964 e 1973 conduzem, aparentemente, a um arcabouço analítico básico, quase que consensual, sobre o seu movimento. É assim que, frequentemente, a execução da política econômica durante o triênio Campos-Bulhões (1964/66) é analisada desde dois ângulos: do prisma da política de estabilização estrito senso, da política de curto prazo, ela ter-se-ia alicerçado sobre bases muito frágeis, enredando-se nos descaminhos oriundos de um diagnóstico simplista e totalmente equivocado da conjuntura - circunstância que não poderia resultar senão na execução, em muitos momentos inclusive incoerente, de uma política econômica incapaz de colher outros frutos que não o fracasso (ao final de 1966 as duas metas centrais do PAEG - relativas à inflação e ao crescimento - a apresentar-se-iam muito distantes em relação aos resultados efetivamente obtidos); de outro lado, de um horizonte temporal mais longo, haveria que se reconhecer que importantes reformas institucionais foram realizadas em simultâneo à execução do programa de estabilização, às quais se atribui, com razão, um decisivo papel na posterior retomada do crescimento. O fracasso da política de estabilização - eixo da política global nesse primeiro momento - conduziria a administração seguinte a propor uma mudança substancial na orientação da política econômica - também, via de regra, apresentada como uma inversão quase total de rumos. Os novos caminhos trilhados pela política econômica a partir de 1967 mostrar-se-iam bem mais ajustados à realidade concreta do capitalismo brasileiro, situando-se na raiz da recuperação e posterior crescimento acelerado da economia bem como do controle relativamente exitoso da inflação (queda expressiva em seus índices no ano de 1967

seguida de estabilização com tendência a ligeiras reduções anuais a partir de então). Mas não apenas isso: explícita ou implicitamente é comum supor-se que, na altura de 1967, a nova equipe econômica teria definido uma nova trajetória para a política econômica a qual, após uma persistente aplicação, resultaria na obtenção e manutenção contínua dos êxitos apontados. À nova administração econômico-financeira, atuando consistentemente ao longo do período 1967/73, caberia, nesses termos, o mérito de ter logrado atingir, a partir de uma percepção superior da realidade do capitalismo brasileiro e de um exercício ousadamente heterodoxo e imaginativo dos instrumentos de política econômica, a necessária compatibilização entre os objetivos de promoção do desenvolvimento e o indispensável combate à inflação, desbastando o terreno para a emergência de um vigoroso surto de crescimento. Tanto quanto seja do meu conhecimento, o período 1967/73 é costumeiramente enfocado como se fora algo homogêneo e contínuo, e as eventuais alterações na condução da política econômica como simples sub-produtos de ajustes de percurso, de importância secundária pois.

A combinação do diagnóstico da inflação de demanda/custo de 1967 com as proposições do "modelo exportador" e a tese da possibilidade de convivência com uma inflação neutralizada em seus efeitos mais negativos, é a operação que permitiria recuperar o núcleo de uma criatura do meu ponto de vista inexistente: a "estratégia" da política econômica delfiniana durante o "milagre" brasileiro. De fato, essa forma de reconstituição do movimento da política econômica entre 1967/73 parece ser muito mais um exercício de racionalização ex-post, não demonstrando suficiente aderência aos fatos concretos. A política econômica responsável pelo "milagre" na verdade foi sendo gerada ao sabor das circunstâncias, conferindo ao período um traço marcadamente heterogêneo. Num exame pormenorizado da política econômica delfiniana haveria, portanto, que se proceder a um esforço de periodização, buscando identificar seus principais momentos.

Escapa inteiramente aos meus propósitos presentes a discussão detalhada dos dois primeiros momentos da evolução político-econômica pós-64 (o triênio Campos e o biênio pré-AI/5) assim como da literatura pertinente até aqui disponível. O que sim afigura-se imprescindível - tendo em vista o corte que estabeleço na gestão Delfim Netto na altura do AI/5 e para conferir maior inteligibilidade

de ao meu exame do movimento político-econômico ao longo do período 1969/73 nos capítulos subsequentes - é a identificação das principais características da política delfiniana no primeiro biênio de sua implementação (1967/68). Esse exercício será de alguma utilidade na medida em que nos propicie alcançar uma percepção mais clara de uma proposição central deste trabalho - o caráter sumamente heterogêneo, marcado por frequentes inflexões, da política econômica do período 1967/73 - e ao mesmo tempo contribua para tornar mais evidente a existência, em particular, de uma inflexão pós-AI/5. Entenda-se, assim, que a exposição a seguir realizada não tem quaisquer propósitos de lograr recuperar em sua integridade o movimento da política econômica pré-AI/5 - matéria a que se deveria dedicar um estudo à parte - mas tão somente colocar alguns elementos preliminares, de resto amplamente conhecidos, cuja menção se faz indispensável para um correto posicionamento do período subsequente que é o objeto de minhas preocupações.

A política econômica do triênio Campos tem sido estudada, frequentemente de uma perspectiva bastante crítica, por vários autores. Do ponto de vista da "lógica interna" do movimento político-econômico, o aspecto que mereceria maior realce é a progressiva incapacidade demonstrada pela administração econômico-financeira de lograr efetivamente consolidar a pretendida retomada do crescimento no interior de um quadro de plena estabilidade monetária.

A matriz explicativa da crise brasileira para os mentores da política econômica do Governo Castelo é fartamente conhecida. O elemento nuclear é a presunção de uma interrelação entre inflação e crescimento, de onde se deriva a conclusão de que a ocorrência persistente de um processo inflacionário tenderia a acarretar distorções cada vez mais graves no processo econômico até o ponto em que o seu acúmulo acabaria por frear o próprio crescimento(1). No início dos anos 60 seria, pois, a aceleração inflacionária a responsável fundamental pela diminuição no ritmo de crescimento que se vinha verificando. Dentro dessa perspectiva, reverter o processo inflacionário assumia um caráter de principalidade: a seu êxito estaria condicionada a possibilidade de retomar o crescimento. E reverter o processo inflacionário, no entendimento da ortodoxia econô

mica da época, significava erradicar em definitivo um processo cuja raiz básica estaria num comportamento recorrentemente inidôneo e pusilânime de governos anteriores; jamais se aventou, como é sabido, a hipótese de convivência com uma inflação em nível "razoável" e sob controle (situação típica da década de 50).

O processo inflacionário, de seu lado, era captado a partir do esquema convencional de inflação de demanda. A irresponsabilidade administrativa de sucessivos governos pré-64 teria sancionado políticas econômicas permissivas, coladas à necessidade de atender simultaneamente a uma ampla constelação de pressões e interesses, componentes da base de sustentação política desses governos - o que tendia, inclusive, a obliterar o manejo da política econômica, obrigando-a a lançar mão de expedientes "casuísticos" no combate à inflação no lugar do arsenal racional da teoria econômica (2). Essa circunstância se refletiria na incapacidade governamental de manter sob controle o seu orçamento fiscal, na imoderada tendência expansiva do crédito ao setor privado e no crescimento da taxa de salários além do permitido pelo avanço dos níveis de produtividade. Do prisma monetário, o resultado inevitável seria uma excessiva expansão dos meios de pagamentos, muito acima do requerido para o normal funcionamento da economia dada a sua taxa de crescimento, o que implicaria em um obrigatório reajuste pelo lado do nível de preços.

A partir de um diagnóstico dessa natureza, a terapia político-econômica prescrita não poderia se pautar senão no "tripé" fiscal-monetário-salarial, manipulado com o explícito objetivo de eliminar gradualmente o "excesso" de demanda existente na economia. Propõe-se a correção progressiva do desequilíbrio orçamentário, visando-se a obtenção de uma situação de equilíbrio, e nesse sentido busca-se elevar a receita (através de vários expedientes culminando na importante reforma tributária de 1966), contrair a despesa (via cortes no investimento público, eliminação de subsídios) e esforços são despendidos na tentativa de revitalizar a dívida pública como instrumento de financiamento não inflacionário do déficit fiscal remanescente (introdução da cláusula de correção monetária nos títulos públicos seguida de inúmeras medidas que tornariam em pouco tempo a ORTN um dos mais atraentes títulos em circulação no mercado financeiro). A política monetária deveria, igualmente, ser responsá-

vel por uma maior moderação nessa área, obstruindo pressões em favor de uma expansão anormal dos meios de pagamento (tomando-se por parâmetro o quantum de oferta monetária indicado pela "equação quantitativa", dada uma taxa desejada de crescimento do produto, dos preços e supondo constância da velocidade-renda da moeda); o crédito ao setor privado deveria acompanhar a evolução dos meios de pagamento. E aos salários haveria de se permitir tão somente o crescimento "justo" (aquele em consonância com a evolução dos níveis de produtividade), com esse propósito introduzindo-se, e aplicando-se com férrea determinação, a fórmula da política salarial.

Desenvolvendo-se por essa linha de ação, que se acreditava representar um ataque ao próprio coração do processo inflacionário, e em conjunção com várias reformulações do aparato institucional destinadas a varrer um amplo leque de "obstáculos" e "disfunções" (verdadeiros "pontos de estrangulamento" institucionais, frenatórios do crescimento) erigidos pelo progressivo acúmulo de distorções oriundas do longo processo inflacionário que acompanhou o desenvolvimento brasileiro no após-guerra, a política econômica se propunha gestar todas as pré-condições necessárias à constituição do ambiente ideal para fazer desabrochar plenamente as potencialidades implícitas no livre movimento das "forças de mercado", maximizando o nível de eficiência do sistema. A política econômica do Governo Castelo marca indiscutivelmente o primado da ideologia liberal por excelência.

Não seria excessivo enfatizar que a meta maior desse período é lograr a estabilidade (o que em termos quantitativos se expressaria no objetivo de redução progressiva da taxa de inflação até o nível de 10% a se atingir em 1966) e, como decorrência, trazer a economia de volta a seu patamar histórico de crescimento (algo em torno de 6% ao ano). Sem qualquer engano, é lícito afirmar que todos os desdobramentos do movimento político-econômico do triênio se fazem nucleados em torno daquela meta central.

Qualquer avaliação da política econômica desse período, contudo, há de levar em conta os vários níveis em que se fazem sentir os seus impactos sobre a economia. Se é verdade que, de imediato, contribui para aprofundar a crise econômica, superpondo à tendência estrutural à desaceleração - que se segue ciclicamente ao boom induzido pela definição do Plano de Metas - duas sensíveis re

cessões correntes ao mesmo tempo em que, devido à relativa inflexibilidade com que foi conduzida, afiança a emergência de novas pressões de custo, tornando irreduzível a baixas expressivas o patamar inflacionário, não menos real foi o seu papel positivo em relação à recuperação subsequente, mesmo nesse nível, ao possibilitar a necessária destruição de capital excedente e o avanço da concentração/centralização de capitais. De outro lado, igualmente relevante foi a modernização institucional que promoveu, propiciando o igualmente necessário reajuste do "padrão de financiamento" ao novo perfil industrial da economia, crucial para a retomada de um novo ascenso cíclico. Também deve ser ponderado o seu significado para o período seguinte em termos de criação das condições para um efetivo alargamento do raio de manobra que circunscreve o manejo da política econômica. Em outras palavras: dada a correlação de forças cristalizada com a emergência do novo regime, a política econômica do primeiro Governo militar cumpriu tarefas necessárias para o avanço do desenvolvimento capitalista no País e simultaneamente abriu "espaço" para a futura condução da política econômica (através das reformas instrumentais que permitiram recuperar a eficácia dos instrumentos de política econômica).

No entanto, essas várias dimensões da política econômica (suas "virtudes" históricas, do ponto de vista dos interesses do capital) somente podem ser adequadamente percebidas a médio e longo prazo - vale dizer, elas se tornam perceptíveis ex-post, quando o capitalismo já ingressou em novo ascenso cíclico, sepultando os fantasmas e pesadelos engendrados pelo período de crise e, assim, permitindo o entendimento do verdadeiro significado da crise e de sua administração político-econômica como momento imprescindível de redefinição das bases de uma nova fase de expansão capitalista. A nível conjuntural, ganha relevo o cumprimento das metas maiores (no caso, relativas à evolução da inflação e crescimento) e os seus efeitos imediatos sobre as várias frações da sociedade civil que, no caso, é de supor tenham induzido a um realinhamento das forças sociais e políticas, repercutindo no interior do próprio aparelho de Estado e terminando por conduzir a uma reorientação da política econômica. O que é importante sublinhar, porém, é que o fracasso mesmo da política de estabilização induz à própria desagregação do pensamento oficial: se em 1964 a doutrina e a prática ortodoxas ganham foros de infalibilidade e amplo respaldo do conjunto das classes domi-

nantes, um triênio de política "gradualista" vai progressivamente minando a hegemonia ortodoxa e retirando aquele suporte político, essencial à sua continuidade, dessa forma criando o ambiente necessário à gestação de uma "nova" doutrina e prática político-econômicas, de corte heterodoxo (3). Não obstante sua indiscutível importância para a retomada posterior do crescimento, não deixa de ser de certa forma um paradoxo que a política econômica do triênio Castelo seja captada, a nível imediato, como uma sucessão de perplexidades (ou mesmo como um fracasso completo) e se veja, paralelamente, submetida a intensa bateria de críticas provenientes de dentro do próprio regime e das forças que o sustentam, para logo em seguida ser marginalizada em favor de uma nova orientação que, no mínimo, buscasse amenizar os rigores da austeridade ortodoxa. Circunstância que apontaria para os dois parâmetros determinantes da política econômica: a própria lógica de movimento do capital, que impõe tarefas a serem executadas pela política econômica e ao mesmo tempo delimita o seu raio de ação; e o pacto de poder, que define o sentido do processo político-econômico.

A incapacidade da política econômica em lograr atingir a tão almejada estabilidade monetária, mesmo após um triênio de aplicação, e o agravamento da crise econômica (contrariando, assim, os objetivos explícitos do PAEG) imporiam uma mudança de perspectiva. Tal mudança é frequentemente sintetizada enfatizando-se a inversão de prioridades na hierarquização dos objetivos perseguidos pela política econômica: ao contrário do período anterior, a partir de 1967 o objetivo principal passa a ser o crescimento, aparecendo a estabilidade monetária como uma meta subordinada. Um diagnóstico distinto da conjuntura, e em particular do processo inflacionário, é formulado, respaldando uma política econômica em muitos aspectos diametralmente oposta à anterior, destacando-se o seu caráter expansivo em contraste com as várias facetas restritivas que marcaram o período Campos/Bulhões.

É duvidoso, no entanto, que a heterodoxia dos novos mentores da política econômica espelhasse uma percepção substancialmente diferente e mais consistente da natureza do capitalismo brasileiro e particularmente de seu movimento recente. Assim como Campos,

também Delfim Netto não revela, à luz de sua prática político-econômica e do ideário desvelado numa série de depoimentos, compreensão muito maior das profundas transformações experimentadas pela economia brasileira a partir do Plano de Metas e do movimento intrinsecamente cíclico da acumulação de capital que ali se inaugura, do qual é um desdobramento a crise econômica que desde o início da década vinha afligindo o País. Pelo contrário, sua perspectiva flui em terreno comum ao de Campos, centrando-se suas preocupações na dicotomia simplista inflação ou crescimento. O processo de crescimento é visto como um continuum, no melhor estilo dos modelos de crescimento imperantes na Academia a partir do pós-guerra, embora o sujeito eventualmente a obstáculos que, se não eliminados, podem vir a paralisá-lo momentaneamente. Tais obstáculos (afora a existência de um processo inflacionário, cuja reversão é igualmente considerada condição sine qua non para a continuidade do crescimento) se resumem, no essencial, ao estrangulamento externo e, ocasionalmente, à insuficiência de desenvolvimento da agricultura (ambos entendidos, porém, não como barreiras estruturais mas sim como frutos de políticas econômicas equivocadas). Enquanto o estrangulamento externo é tido como o principal fator impeditivo potencial do crescimento de uma economia com as características da brasileira - exigindo-se para sua superação uma decidida política de apoio às exportações - o desempenho do setor agrícola é importante pelo seu peso na determinação das condições de realização corrente da produção industrial (na perspectiva delfiniana de 67/68, não apenas de wage goods mas também de bens de consumo duráveis).

Provavelmente a característica distintiva da nova prática político-econômica reside mais propriamente em sua maior capacidade de ajustamento às imposições emanadas do movimento concreto do capitalismo brasileiro, por cima das prescrições retilíneas da "boa" (ortodoxa) teoria econômica - o que, aliás, apresentar-se-ia naquela conjuntura quase certamente como uma exigência da correlação de forças sociais e políticas que se faziam presentes. Talvez o festejado caráter flexível, pragmático, da política delfiniana se constitua precisamente em um indicador dessa circunstância (4): a impossibilidade de continuidade da aplicação estrita do receituário ortodoxo (e de outro lado, obviamente, dada a permanência do padrão de acumulação e do pacto de poder, a impossibilidade estrutural de uma

verdadeira inflexão, radical, na política econômica) fazendo com que o processo político-econômico se revista de um caráter ad hoc, buscando dissolver contingencialmente os obstáculos a sua execução à medida em que vão emergindo, mas sem obedecer a uma estratégia maior, claramente perfilizada e orientadora de seus vários desdobramentos. Aliás, convém observar, trata-se de uma estranha heterodoxia, que ao mesmo tempo sanciona e lamenta (revelando um pudor muito ortodoxo) a expansão monetária e creditícia e o alargamento do déficit público. E que, na primeira oportunidade que se apresenta (1969), não hesita em converter sua heterodoxia em rediviva ortodoxia, na esteira de uma nova ofensiva contra o persistente inimigo inflacionário.

Nesse sentido, é necessária a maior cautela no exame do período 1967/73, sendo imprescindível evitar as análises globais que, partindo da observação ligeira do desempenho de algumas variáveis e incidindo no equívoco procedimento de projetar para a frente o diagnóstico/discurso de 1967 e/ou, inversamente, fazer retroagir para 1967 proposições que somente emergem no início dos anos 70, no fundo contribuem muito mais para obscurecer a natureza de um processo que não foi em hipótese alguma linear. Com efeito, a inexistência de uma estratégia única de política econômica, retratada de seus vários desdobramentos, confere à sua execução um elevado grau de maleabilidade, tornando-a passível de significativas inflexões. Do meu ponto de vista, essa importante característica da política econômica delfiniana tem sido indevidamente encoberta pela excessiva ênfase na sua heterodoxa natureza expansiva. Por esse caminho, a plena reconstituição do processo político-econômico desenrolado de 1967 a 1973 fica prejudicada e o resultado é a criação de uma imagem distorcida do período que, se pode ser instrumental para a ideologia do regime e, em particular, para a mitologia delfinista, contribui apenas negativamente para o entendimento do real movimento da política econômica brasileira pós-64.

Na minha leitura do processo político-econômica pós-64, a "inversão" das linhas principais da política econômica operada em 1967 remete apenas para o seu movimento no biênio 67/68, sendo este o segundo momento significativo daquele processo. Por volta do AI-5, a política econômica experimentaria uma nova inflexão, inaugurando um terceiro momento que, no entanto, tampouco recobre homogeneamente todo o sub-período 69/73. Vou me deter, de momento, na re-

constituição sumária daquele segundo momento - o biênio 67/68.

Procuremos indicar resumidamente os elementos essenciais que dariam substância ao novo diagnóstico e o seu significado concreto em termos de execução da política econômica (5).

O novo diagnóstico está inteiramente voltado para o exame da evolução conjuntural, objetivando sem dúvida dar resposta às perplexidades geradas pela política contencionista de Campos-Bulhões. Os resultados daquela política colocavam ao pensamento oficial duas indagações - "Primeiramente, porque estamos ainda diante de um processo inflacionário bastante intenso, apesar do Governo ter colocado em prática uma política econômica caracterizada por um rígido controle de demanda? Em segundo lugar, quais as causas das reduções periódicas do nível de atividade que tem caracterizado a nossa economia nos últimos anos?" (6) - e impunham, em função da rearticulação de forças políticas, uma mudança de ênfases - "Finalmente, de que forma será possível compatibilizar o objetivo de manutenção de taxas de inflação dentro de limites razoáveis com o de plena utilização dos fatores e retomada do desenvolvimento?" (7). É em si extremamente sugestiva a forma de indagar dos resultados da política econômica de Campos. Se a ortodoxia não chega a ser lançada no banco dos réus, sem dúvida que é acuada para uma posição bastante incômoda. Por que a inflação, ainda em nível intolerável, não obstante o rígido controle monetário? (não residia aí uma de suas causas fundamentais?). Por que a recessão, que se dizia não desejar e, ademais, inecessária para o êxito do programa de estabilização? (não era a inflação fruto de um "excesso" de demanda?). Onde a compatibilização entre desinflação e retomada de crescimento?

E as respostas a essas questões traduzir-se-iam no abandono do diagnóstico anterior (inspirador do PAEG), ao qual se imputa, por vezes explicitamente, a responsabilidade pela continuidade de um processo inflacionário significativo e a instabilidade do crescimento (8). Para a perspectiva delfiniana, a política econômica executada no triênio anterior ter-se-ia deixado aprisionar no interior de um rígido esquema interpretativo, fracassando em captar a complexidade da inflação brasileira ao não se aperceber nem da sua

múltipla determinação (as variadas pressões inflacionárias existentes na economia brasileira) nem do seu caráter eminentemente dinâmico (sua tendência a "mudar de cara" ao longo do processo).

"Atualmente é difícil aceitar-se que um excesso de demanda possa ser a explicação única para a inflação brasileira. A existência simultânea de elevação geral de preços e estagnação demonstra uma inconsistência no diagnóstico da inflação de demanda, cuja característica principal seria o aumento de preços acompanhado de níveis elevados da utilização da capacidade produtiva"(9). Seria, contudo, equivocado opor ao esquema interpretativo simplista do PAEG (inflação de demanda) um esquema simetricamente oposto. "Por outro lado, não se poderá afirmar com segurança que a inflação recente se deva exclusivamente aos aumentos autônomos de custos.(...) Seria difícil, entretanto, colocar-se todo o peso sobre o crescimento dos custos, quando se sabe que houve substancial expansão de meios de pagamento nos últimos anos" (10). Pelo contrário, pressões de demanda e pressões de custo fazem-se simultaneamente presentes e com ponderações distintas conforme a evolução do processo inflacionário. Vale dizer, uma caracterização adequada da inflação brasileira deveria destacar a sua natureza dual (demanda/custos) e internamente cambiante ao longo do tempo. "Uma análise mais cuidadosa mostra que a inflação brasileira recente, não pode ser explicada em termos de esquemas puros de inflações de demanda ou de custos, mas que estas duas formas de tensões se alternam no tempo, sendo possível localizar-se fases em que predominaram os estímulos da demanda ou o crescimento dos custos. Na verdade, a inflação de custos estava latente na economia, porém oculta pelo crescimento da demanda, e somente emergiu quando foi feito o controle da demanda". (11).

A não percepção, a tempo, da verdadeira natureza da inflação brasileira, teria levado os anteriores responsáveis pela execução da política econômica a persistirem inflexivelmente na mesma terapia o que não tardaria a se traduzir, uma vez debelada a pressão de demanda, em duas consequências negativas: de um lado, a progressiva incapacidade de eliminar o processo inflacionário, à medida em que fossem emergindo com força crescente as pressões de custo, diante das quais a execução da política econômica ortodoxa não apenas se revelava inócua como, ademais, contribuía para engendrar novas tensões desse tipo, realimentando, assim, a inflação; e de outro, a superposição ao movimento da economia de uma recorrente (e

perversa) instabilidade em seu crescimento. "O que se pode afirmar é que a existência de tensões de custos aliadas a um rígido controle de demanda tende a provocar reduções na produção e no emprego, sem que o nível geral de preços cesse de aumentar. (...) Mais ainda, algumas tensões de custos foram criadas pela própria forma de combate à inflação posta em prática pelo Governo anterior, o que acentuou a inflexibilidade para baixo das taxas de inflação, forçando um ajustamento da produção, e não dos preços, em resposta ao controle da demanda"(12).

Este teria sido o caso particularmente do ano de 1966, o caso em que a política ortodoxa foi executada com o máximo rigor num momento em que a evolução da conjuntura claramente recomendaria a sua revisão. Ao recusar-se a modificar devidamente o programa de estabilização, a ortodoxia econômica iria de encontro a uma realidade que não se amoldava facilmente a seu esquema, colhendo resultados melancólicos que a conduziram à falência. "Ainda que se considerassem apenas os produtos industriais, evidencia-se uma paralização na tendência declinante das taxas de crescimento dos preços, justificando a observação de que o ano de 1966 caracterizou-se por uma interrupção na queda gradualista da inflação. É importante notar que esse fato ocorreu apesar da aplicação de uma política monetária bastante inflexível, o que conduziu a uma expansão monetária de apenas 17%. Na verdade a inflação foi alimentada por alguns reajustes autônomos de custos, pelo fraco desempenho da agricultura, e pelos aumentos dos custos das operações financeiras das empresas. A tentativa de controlar rigidamente a demanda, em uma fase de aumentos sensíveis de custos foi a responsável pela queda de liquidez do setor privado, originando a recessão verificada ao final do ano. (...) A fixação da oferta de crédito em níveis insuficientes para atender às necessidades derivadas do crescimento do nível de atividade provocou duas consequências. Primeiramente as empresas sofreram uma limitação quantitativa de recursos dificultando o financiamento de suas atividades. Por outro lado, aquela procura de crédito que não foi atendida pelo sistema bancário deslocou-se para o mercado das Cias. de Crédito e Financiamento, onde as taxas de juros são normalmente mais elevadas, aumentando os custos das operações financeiras. A tentativa do Governo de financiar seus déficits através da colocação de Obrigações Reajustáveis, por outro lado, contribuía para a elevação das taxas de juros, pois os recursos adicionais necessários

somente poderiam ser obtidos com uma queda nos preços dos títulos. Já no final de 1966 a liquidez das empresas era bastante precária, e notavam-se os primeiros sintomas de um reajustamento nos níveis de produção e emprego, como a única forma de escapar à compressão derivada do crescimento dos custos e da redução dos recursos de capital de giro" (13).

As tensões de custos identificáveis pelo diagnóstico incluiriam tanto elementos com uma presença relativamente autônoma (independentes de a economia estar ou não crescendo), dentre os quais se destacariam as tensões derivadas da chamada "inflação corretiva" promovida pós-64, as altas taxas de juro (explicáveis não apenas pela política monetária mas também pela própria estruturação institucional do sistema financeiro) e um elemento subjetivo, o efeito expectativas (um processo inflacionário tenderia a criar expectativas empresariais de continuidade da inflação, independente da atuação da política econômica, introduzindo um fator de inércia no processo, difícil de ser eliminado ou revertido). Por outro lado, a própria redução do crescimento, induzida pela política econômica, levantaria pressões adicionais de custo vinculadas à tendência à elevação dos custos médios das empresas (operação abaixo do ponto de "ótimo"). Uma terceira componente de custo, em grande medida incontornável, estaria na evolução da produção agrícola.

Destarte, na medida em que o Governo Castelo não detectou a tempo a presença dessas pressões de custo, a continuidade de sua política restritiva teria levado longe demais a pretendida redução do "excesso" de demanda - o que, combinando compressão da massa salarial (redução da taxa de salários e do volume de emprego) e compressão do consumo privado (devido à elevação da carga tributária) acabaria por gerar uma estagnação da demanda corrente. Esta, conjuntamente com a apertada evolução da liquidez do sistema, tenderia a impor uma redução na taxa de lucro e, por extensão, nos investimentos privados, agravando a recessão. A resultante da aplicação irrestrita do receituário ortodoxo seria, paradoxalmente, a estagflação - contrariando, pois, os propósitos maiores explícitos no programa de estabilização consubstanciado no PAEG.

É importante frisar que em tal esquema interpretativo está necessariamente implícito o reconhecimento do caráter oligopólico da economia brasileira. A razão pela qual as pressões de custo,

atuando em uma situação de relativa estagnação da demanda, se traduzem em inflação, está evidentemente no poder que o setor empresarial possui de defender suas margens de lucro, mesmo em conjunturas adversas. A imperarem as livres "forças de mercado" o resultado não poderia ser outro que não a deflação (14).

Portanto, infere-se dessa análise que o diagnóstico que presidiu a execução da política econômica no triênio anterior fracassou em apreender corretamente a raiz do processo inflacionário vivido pelo País e, no que não sofreu ajustes, continuando a sancionar o mesmo tipo de política ortodoxa, contribuiu para manter acesa a chama inflacionária, conferindo-lhe um elemento de inflexibilidade à baixa e, ademais, introduziu uma perniciosa característica - a instabilidade - no comportamento da economia.

Do ponto de vista do novo diagnóstico, a economia brasileira, em 1967, apresentar-se-ia prenhe de potencialidades no tocante ao seu desenvolvimento futuro (15). Para a atualização dessas potencialidades duas pré-condições haveriam de ser atendidas: "A retomada dos níveis mais acelerados de desenvolvimento econômico depende da circunstância de o Governo oferecer ao setor privado duas condições necessárias à garantia de uma situação econômica mais estável, não caracterizada pelas oscilações conjunturais verificadas no passado e uma economia menos aberta às tensões inflacionárias persistentes" (16).

Note-se que, tal como para o PAEG, a existência de um processo inflacionário é vista como um efetivo obstáculo ao crescimento, rejeitando-se enfaticamente qualquer possibilidade de que a inflação possa se constituir em um mecanismo de apoio ao desenvolvimento (17). Neste ponto, a única diferença, se existir, é de grau e não de conteúdo. No entanto, enquanto para a perspectiva ortodoxa não apresenta maior significado o fato de ocorrer uma eventual crise de estabilização durante a execução do programa antiinflacionário (18), para a perspectiva heterodoxa tais recessões, ao introduzirem um elemento de instabilidade no processo de crescimento, revelar-se-iam uma barreira ao desenvolvimento, e, nesse sentido, deveriam ser na medida do possível evitadas.

O argumento que respalda essa tese está centrado nos efeitos sumamente negativos das oscilações conjunturais do nível de atividade sobre as decisões de investir. Estas - responsáveis pelo nível de investimentos, variável estratégica do desenvolvimento - estariam determinadas pela taxa de retorno sobre o capital investido, a disponibilidade de fundos excedentes para investir e pelas perspectivas de ampliação da demanda futura, necessária para garantir a utilização dos incrementos de capacidade produtiva gerados pelos investimentos. "Para que qualquer uma dessas condições se realize, torna-se necessário que a economia não apresente as oscilações conjunturais que a tem caracterizado nos últimos anos. As perdas derivadas da capacidade produtiva não utilizada distorcem as expectativas dos empresários quanto aos retornos que eventualmente derivem da atividade, e reduzem seus recursos próprios, diminuindo a disponibilidade de fundos para o financiamento das operações correntes e dos próprios investimentos. Finalmente, em uma conjuntura com alternativas de fases de prosperidade e depressão, são menores as perspectivas de uma ampliação firme da produção nos anos futuros. O resultado é que os investimentos são desestimulados, reduzindo-se a capacidade de crescimento da economia" (19).

Dessa forma, para o novo diagnóstico, será a estabilização do crescimento (a eliminação do stop and go da política econômica) a meta que assumirá um caráter de principalidade. Ao contrário do PAEG, já não se encara o desenvolvimento como uma decorrência natural da estabilidade monetária. Pelo contrário, uma acentuada instabilidade no crescimento, gerada pela política de estabilização, pode inibir no curto prazo as perspectivas de desenvolvimento a longo prazo da economia. "Para a retomada do ritmo de desenvolvimento econômico, conseqüentemente, tornava-se imperioso corrigir a vulnerabilidade apresentada pela produção às frequentes quedas conjunturais, fazendo com que a produção se estabilizasse em torno de sua tendência de crescimento. Esse objetivo prioritário foi colocado de início, tendo sido conseguida ampla recuperação ao longo do ano de 1967. Garantindo a manutenção do comportamento mais estável da produção ao longo do ano de 1968, o Governo espera ter criado as condições necessárias para a retomada dos investimentos por parte do setor privado, e conseqüentemente a retomada do desenvolvimento dentro de bases mais sólidas e persistentes. (...) Tanto o combate à inflação quanto a estabilização da produção industrial em torno de

seu padrão normal de longo prazo apresentam-se portanto como pré-condições à retomada do desenvolvimento econômico. A política econômica executada em 1967 e a delineada para 1968 são calcadas nos objetivos de redução das taxas de inflação, estabilização do nível de atividade em torno de sua tendência de longo prazo e retomada do desenvolvimento acelerado" (20).

No fundo, o núcleo da oposição delfiniana à concepção ortodoxa reside em sua clara percepção de que esta é incapaz de compatibilizar os objetivos de diminuição do crescimento dos preços e de retomada de taxas maiores de crescimento do produto. O êxito em tal compatibilização, entretanto, se constituía em uma exigência política, na medida em que a recessão - fruto natural da política de estabilização - vinha dissolvendo muito rapidamente a base de sustentação do regime. Enquanto a ortodoxia se permite dar de ombros a essa exigência (em função da própria afinidade que guardam austeridade político-econômica e autoritarismo), a heterodoxia, muito mais sensível ao novo quadro político, daria vazão a sua criatividade buscando o seu atendimento. Nessa busca, não hesitaria nem mesmo em colidir contra sagrados preceitos acadêmicos, sabedora de que o êxito naquela tarefa apresentava-se essencial à sua própria sobrevivência (o biênio pré-AI/5, como se sabe, é um momento de relativa "liberalização", o que requer a "humanização" da política econômica e não um novo ciclo de austeridade). Na prática, o significado da heterodoxia de 67/68 se resumiu simplesmente no reconhecimento de que a inflação é um processo de difícil reversão a curto prazo, devendo a política econômica concentrar seus esforços na recuperação do nível de atividade. Convém, entretanto, anotar três observações.

Em primeiro lugar, seria incorreto concluir, sem maiores qualificações, que a política delfiniana de 67/68 representou uma opção de convivência com a inflação. Na verdade, ela antes deixou temporariamente à margem o objetivo redução da inflação, dada a urgência política de promover a recuperação da economia. Mas o fato concreto é que nunca se perdeu de vista o horizonte da estabilidade monetária: as preocupações de 1968 com o déficit orçamentário e a inflexão na execução da política econômica em 1969 o atestam. A convivência com um patamar relativamente inalterado de inflação emergirá como uma opção de fato (ainda que jamais admitida explicitamente) apenas na altura de 70/71, em um contexto muito diferente.

Em segundo lugar, nunca será excessivo insistir em que

o "desenvolvimentismo" de Iginio de 67/68 se reduziu tão somente à prática de uma política econômica anti-recessiva que permitisse recompor os interesses fracionados ao longo do triênio de hegemonia ortodoxa. E tão agudos seriam o fracionamento do bloco dominante, as divergências no interior do Governo, o estado de ebulição social e política e a "crise" do pensamento oficial, que a execução da política econômica se faria cautelosa na perseguição de objetivos sumamente modestos. A inflexão sofrida pela política econômica em 1969 - ocasião em que o combate à inflação volta "ortodoxamente" a se tornar prioritário - aponta para o grau de incerteza que informou a sua definição durante o Segundo Governo da Revolução. Com efeito, uma economia traumatizada por uma persistente crise econômica e um pensamento oficial dilacerada pelas dúvidas geradas por sua própria impotência em recolocar a economia sobre trilhos mais seguros, não poderia partilhar ambições mais elevadas. O contraste com a megalomania dos anos 70 é lapidar.

Por fim, seria uma leitura apenas parcial entender a inflexão de 1967 como resultante de uma decisão política desconectada do movimento de base da economia. 1967 não é a reprodução inalterada de 1964. Em função dos próprios desdobramentos do movimento econômico e político-econômico anteriores, por um lado o "espaço" para o manejo da política econômica tornou-se ampliado e, por outro, as exigências impostas à política econômica pelo movimento da acumulação mudaram de natureza. Circunstâncias que, certamente, não bastam para explicar a sua reorientação pós-67 mas que não podem em hipótese alguma serem abstraídos de qualquer tentativa de interpretação da nova política econômica pós-67.

Inspirando-se nesse novo diagnóstico e obedecendo a uma distinta ordem de prioridades, a execução da política econômica no biênio 1967/68 seguirá uma trajetória muito diferente da percorrida no triênio anterior. No essencial, buscou-se de várias formas redinamizar os níveis de demanda corrente e agilizar a capacidade de resposta do conjunto do setor empresarial, fornecendo as condições para que este fosse progressivamente ocupando as suas margens de capacidade ociosa. Paralelamente, procurou-se atuar sobre as possíveis tensoes de custos latentes na economia.

Nesse sentido, a política fiscal é manipulada com grande flexibilidade. Revelando uma preocupação oficial muito menor em segurar o gasto público, o déficit fiscal do Tesouro volta a atingir um nível absoluto bastante elevado, revertendo a tendência declinante cristalizada no triênio Campos. E o próprio manejo operacional do déficit orçamentário revelar-se-ia funcional ao objetivo de retomada do crescimento, na medida em que na sua maior proporção concentrou-se no primeiro semestre, quando a demanda privada se encontrava deprimida (em 1967, devido à recessão; em 1968, como expressão de um elemento de sazonalidade característico do desempenho corrente da economia). Deliberadamente ou não, a evolução do déficit atuou como componente de uma política compensatória, contribuindo para estimular a recuperação (21).

Mas o papel da política fiscal não se esgotaria aí. Particularmente no ano de 1967, ela seria importante também pela concessão de alguns incentivos que contribuiriam para a reativação. Por um lado, elevou-se o teto de isenção sobre o imposto de renda de pessoas físicas, implicando em um ganho aproximado de 5% para os salários reais das camadas assalariadas favorecidas (medida responsável pela elevação momentânea da demanda por bens de consumo). E de outro, o Governo consentiria no alongamento dos prazos para o recolhimento do IPI (até então feito no ato do faturamento, passando a desfrutar de um prazo médio de 30 a 45 dias). Medida transitória porém de grande importância, de vez que responsável pela injeção de recursos para capital de giro a um custo praticamente nulo (a estimativa oficial é de que correspondeu a um montante de 300 milhões de cruzeiros). Seu objetivo declarado: conferir flexibilidade ao sistema empresarial capacitando-o a responder de imediato à reativação da demanda (22).

A política salarial, embora não se possa em absoluto afirmar que tenha beneficiado os trabalhadores, experimenta um "afrouxo", reduzindo a magnitude alarmante das perdas salariais que foram uma característica do período Castelo. Mas é bom não esquecer que em 1967 a política salarial ainda seria responsável por uma redução do salário real (embora bem menor que em anos anteriores), datando apenas de 1968 a revisão de alguns de seus parâmetros (23). Ainda assim, tanto o salário mínimo quanto o salário do funcionalismo público continuariam sofrendo perdas anuais, não tendo sido os

critérios de sua determinação objeto de qualquer revisão. Portanto, terá sido extremamente limitado (ou nulo) o papel da política salarial "menos" rígida enquanto agente da recuperação.

A agricultura também passa a merecer um maior cuidado - dentro, é óbvio, da concepção oficial que estabelece como meta a modernização do setor e privilegia a importância de variáveis/instrumentos como o nível de crédito rural, a fixação de preços mínimos, o desenvolvimento de centros de pesquisa, a utilização de insu<sup>mos</sup> modernos, etc. De qualquer forma, para além de uma avaliação crítica dessa orientação geral de política agrícola, é um fato que, em contraste com 65/66, a agricultura passaria a desfrutar de um crédito abundante e preços mínimos fixados em níveis bem mais remuneradores - o que, aliado a condições climáticas favoráveis (em 1967), propiciaria um bom desempenho do setor. Do ponto de vista oficial, tal circunstância é apreciada de dois ângulos: ao elevar a "renda do interior" constitui um impacto positivo adicional sobre a evolução da demanda corrente contribuindo, nessa medida, para a recuperação do setor industrial; de outro lado, representa a diminuição, relativa, de uma importante pressão de custo afetando o sistema, contribuindo, assim, também para a estabilização monetária.

Alguns esforços, a essa altura sem maior significado concreto, são também empreendidos visando controlar a evolução da taxa de juros. Estes, no entanto, se circunscrevem a medidas de impacto indireto, tais como a redução das taxas de juros praticadas pelo Banco do Brasil (objetivando um "efeito demonstração" sobre o sistema financeiro privado), a realização de "acordos de cavalheiros" com o sistema bancário privado (de valor apenas psicológico, se tanto) e a decisão de utilizar com muita parcimônia a dívida pública como mecanismo de financiamento do déficit (amenizando a competição dos títulos públicos em cima dos títulos privados). Somente adiante, a partir de 1969, é que se partiria para a tentativa de controle direto das taxas de juros.

Talvez o elemento mais significativo da política de controle das tensões de custos tenha sido a oficialização da prática de acompanhamento dos preços industriais, culminando na instituição do CIP em 1968. Assim se tentaria, no mínimo, estabelecer parâmetros limitativos da livre movimentação dos preços administrados, de forma a impor algum grau de ordenação na política de fixação de mark

up por parte do setor empresarial. Essa linha de ação da heterodoxia representaria o seu reconhecimento do caráter oligolizado da estrutura industrial brasileira (deixado a si mesmo, o "mercado" tenderia a engendrar pressões inflacionárias autônomas, em função do acentuado poder econômico de alguns setores) (24).

Finalmente, a política monetária do biênio foi extremamente expansiva, sancionando o crescimento da demanda. Tanto a oferta de moeda quanto o crédito ao setor privado crescem a taxas substancialmente acima de qualquer dos indicadores de evolução do nível de preços. Para a perspectiva oficial, tal comportamento da política monetária, além de funcional à reativação da economia, não se revelaria conflitante com o objetivo de controle da inflação - desde que se relaxe a hipótese (ortodoxa) de constância da velocidade-renda da moeda. "Verifica-se facilmente que à medida em que as expectativas indicam uma aceleração da inflação, a velocidade renda da moeda aumenta, reduzindo-se no caso contrário. Em outras palavras, em uma conjuntura caracterizada por taxas declinantes de inflação deve-se esperar que as expansões da oferta monetária tenham uma potencialidade inflacionária menor do que nas épocas de aceleração da inflação" (25).

O caráter flexível da política monetária é o melhor indicador da preeminência que o objetivo retomada do crescimento assumia na altura de 1967/68. Assim, por exemplo, a resistência demonstrada pela inflação, em 1968, a prosseguir em sua queda para um patamar mais baixo não é motivo para qualquer revisão da política econômica. Ao contrário, enseja a reafirmação dos principais postulados do discurso heterodoxo. "Quais as tensões de custo mais visíveis no primeiro trimestre de 1968? Podemos apontar sem dificuldade: o reajustamento da taxa cambial para dar maior poder de competição à exportação brasileira e restabelecer a normalidade no mercado de capitais; elevação da alíquota média do imposto sobre produtos industrializados de 10 para 12% (2% sobre os preços) para financiar o aumento do funcionalismo público federal; aumento de 20% no preço do aço, para compensar o quase congelamento de 1965 e 1966 (os preços sofreram alguma correção em 1967) que transformou as indústrias siderúrgicas em empresas deficitárias; aumento dos não-ferrosos e do algodão no mercado internacional. (...) Vemos, assim, que fica muito pouco para ser explicado por um crescimento excessi-

vo da demanda e que teria derivado da expansão dos meios de pagamento" (26). Nesse sentido, argumenta-se, a política monetária, no fundo, revelaria um caráter passivo. "É claro que o nível de preços não é independente da expansão dos meios de pagamento e que não se pode impunemente ampliá-los. O que parece inegável, entretanto, é que a expansão dos aumentos dos meios de pagamento veio sancionar aumentos de preços que estavam implícitos nos ajustamentos produzidos pelas medidas de política econômica já postas em prática" (27).

Não cabe discutir, neste momento, os mecanismos da recuperação cíclica da economia brasileira que se explicitam no biênio 1967/68. Contudo, é um lugar comum que a manipulação de uma política econômica expansiva numa economia com abundância de capacidade ociosa é instrumental do ponto de vista do crescimento da produção corrente - mormente quando outros mecanismos, importantes para conferir solidez à retomada, já se encontram devidamente engatilhados. E tal "resultado" se manifestará já em 1967, com o setor industrial crescendo no segundo semestre o suficiente para compensar a forte baixa verificada nos primeiros meses do ano. E ao longo de 1968 se alcançaria a consolidação da recuperação industrial, com a indústria de transformação crescendo em torno de 14%.

Em seguida são apresentados alguns poucos dados, dentro do limitado propósito de ilustrar a sumária reconstituição da política econômica pré-AI/5 aqui apresentada.

	Déficit/Tesouro (Cr\$ Milhões)			Despesa 64=100	Receita 64=100
	nominal	real	%PIB		
63	504.7	1960	4.2	99.4	89.3
64	728.2	1560	3.2	100.0	100.0
65	592.9	828	1.6	95.1	111.4
66	586.6	581	1.1	98.7	122.5
67	1224.7	957	1.7	97.0	110.7
68	1226.7	781	1.2	112.6	136.7

Fonte: Maneschi, A., 1970, pg. 85/86

## Evolução Trimestral do Déficit/Tesouro (Cr\$ Milhões)

	1966	1967	1968
I	4	951	732
II	127	1052	882
III	332	1239	1027
IV	587	1225	1227

Fontes: Delfim Netto, 1968 e APEC, Carta Mensal, 12/2/69, pg. 7

	Preços por atacado (IPA)	Custo de vida/GB (ICV)	Oferta de Moeda ( $\Delta$ %)		Créd.Banc. ao Setor Privado ( $\Delta$ %)	
			Nomin.	Real	Nomin.	Real
63	83	80	64.0	- 10.5	54.9	- 15.4
64	84	87	85.9	0.8	80.3	- 2.2
65	31	46	75.4	33.4	54.9	19.8
66	42	41	15.0	- 19.1	35.8	- 6.0
67	21	24	42.6	17.3	57.2	28.5
68	25	24	43.0	14.6	62.7	29.9

Fonte: Maneschi, A., 1970, pg.85/86

Fishlow, A., 1974, pg. 10

## I.2. O Novo Cenário do Processo Político-Econômico

Em minha leitura do movimento político-econômico pós-1964, vejo o diagnóstico delfiniano de 1967/68 colado estritamente à prática político-econômica exercitada no biênio que antecede o AI-5. Nesse sentido, a conhecida estratégia expansiva perfilada a partir daquele diagnóstico espelhará, de fato, o movimento concreto da política econômica transcorrido apenas até a edição do AI-5. No meu entendimento é um equívoco - por não encontrar apoio nos fatos - o procedimento mais ou menos comum de projetar tal diagnóstico, e a estratégia de política econômica que o acompanha, sobre todo o período 1967/73. Esse enfoque - um falso retrato do processo político-econômico desenrolado no período - ganharia corpo com a cristalização do "milagre", já no primeiro ano do mandato medicista. Dessa perspectiva, tudo se passaria como se o "resultado" - o auge cíclico, o "milagre" econômico - estivesse desde o início embutido em suas "premissas": a formulação e coerente execução de uma racional estratégia de política econômica, voltada para a aceleração do desenvolvimento. Seus objetivos são muito claros - atender a duas necessidades fundamentais: uma, mais geral, vinculada à preservação do mito da infalibilidade do regime autoritário e à dissolução formal das disputas intestinas de forma a permitir a criação de uma imagem de "continuidade"; outra, condensando os interesses particulares do grupo delfinista, refletiria um exercício de marketing ministerial: a tentativa de moldar a imagem do ministro "competente" (a partitura executada - o "milagre" - constituindo-se no atestado de proficiência ministerial).

Entretanto, a realidade não se encaixa facilmente no interior desse quadro impressionista. Vários aspectos importantes - e incômodos - do processo político-econômico do período são borrados (ou simplesmente retirados de cena), conferindo a essa leitura um matiz nitidamente ideológico. O diagnóstico de '67/68, muito mais do que perspectiva estratégica superior visando assentar as bases do futuro "milagre", aproxima-se de um esforço de racionalização do abandono da política de estabilização. Este abandono, uma exigência política do momento. Uma trégua na corrosiva política ortodoxa de combate à inflação de forma a permitir a recomposição da relação de

forças intra-bloco dominante. Uma vez alterada a conjuntura, a política econômica delfiniana suspenderia a trégua (1969) para reeditar, em plena retomada do crescimento, uma versão similar da política de estabilização de Campos. Indicador sugestivo do débil grau de confiança que se depositava na recuperação. E não só isso: fato dos mais insólitos, entre 67 e 69 a política econômica trabalha modestamente dentro da perspectiva de retomada dos índices médios de crescimento do pós-guerra (6/7% ao ano), contrastando com a arrogância e megalomania que caracterizou os anos 70. Em outras palavras: é notável a tardia percepção do "milagre" revelada pelos seus gestores, circunstância que compromete a validade daquele "atestado de competência" e confere apoio a uma leitura alternativa que enfatize a natureza ad hoc, carente de perspectiva estratégica, da política econômica delfiniana. A percepção tardia da gestação do "milagre" seria, entretanto, compensada adiante por uma percepção ainda mais tardia do fim do "milagre". Mas esta é outra história. Por outro lado, e este é um dado de muita importância, é discutível que houvesse uma expressiva coesão ministerial na altura de 67/68; tal circunstância responderia pelo caráter híbrido da retórica político-econômica manejada pelo Governo: com efeito, o peso do Planejamento e do ministro Albuquerque Lima (tendo atrás de si a oficialidade "nacionalista") impediam a dominância do "modelo agrícola-exportador". Esta peça - construção "estratégica" delfiniana - encontraria seu esplendor precisamente durante o Governo Médici, ocasião em que Delfim Netto torna-se efetivamente o responsável principal pelas questões relativas à área econômica.

A tentativa de reconstituição que se empreende neste trabalho se distingue pela ênfase concedida às inflexões da política econômica delfiniana durante o "milagre". Considero inadequada qualquer proposição que, mesmo reconhecendo a descontinuidade da política econômica do período, minimizasse a importância de chamar a atenção para as inflexões verificadas, optando por enfatizar os elementos de continuidade. Uma tal perspectiva somente se justifica nas análises endereçadas ao movimento geral da economia em suas grandes linhas, onde a própria natureza da análise obriga à abstração de determinados aspectos da realidade e de traços constitutivos da definição da política econômica. Entretanto, operar no mesmo nível quando da análise do processo político-econômico implicaria na opção pela ênfase em um resultado crítico que pouco acrescenta em termos de

compreensão do período (a política econômica do "milagre" é rigorosamente a política econômica do capital, portanto antipopular em sua raiz - conclusão, ainda que verdadeira, em si uma platitudo); ou, ainda, na aceitação implícita da hipótese de que entre o processo político-econômico e o movimento da acumulação de capital existe uma relação direta, sem mediações, de total transparência - proposição que julgo discutível. Do meu ponto de vista, existe um movimento de base na economia, essencialmente objetivo, que independe do grau de consciência revelado pelos atores sociais; de outro lado, a política econômica é um processo em grande medida subjetivo, refletindo a intervenção dos atores sociais em sua luta cotidiana pela preservação de seus interesses e a intervenção do Estado enquanto foro de mediação daquela disputa. Ainda que objetivando, no essencial, o atendimento daqueles interesses, a política econômica incorpora em sua definição um elemento claramente subjetivo: o grau e forma de percepção do desempenho da economia por parte de seus gestores. É dificilmente se comprovará que essa percepção coincide necessariamente com o efetivo movimento de base. Não raro o movimento de base prossegue avançando à revelia das intenções declaradas da política econômica; ou, ainda, é perfeitamente possível que, na ânsia de atender os interesses das frações empresariais dominantes, a política econômica sancione aquele movimento de base sem ter necessariamente plena consciência do sentido em que ele está se processando. Isso não significa em hipótese alguma desqualificar o papel - fundamental - da política econômica mas, apenas, ressaltar que suas determinantes são de tal complexidade que tornam o tecido político econômico algo mais que a simples contrapartida do movimento da economia.

Aqueles críticos da política econômica do capital que optassem em suas análises pela ênfase nos elementos estruturais, que definem a continuidade de todo o período, estariam correndo o risco de inadvertidamente convergir para a mesma perspectiva do pensamento oficial que costuma atribuir às excelências da política econômica o melhor ou pior desempenho da economia. Na verdade, não se trata jamais de um problema de "virtuose", como se a política econômica se fizesse no vazio, em um verdadeiro salto mortal da Academia para a realidade capitalista cotidiana (visão apologética), mas, ao contrário, há que se entender e sublinhar que a política econômica se processa no interior de um espaço variável, que as distintas eta

pas do ciclo econômico influem na delimitação desse espaço no sentido de alargá-lo ou reduzi-lo, que a configuração do padrão de acumulação e do pacto de poder são suas determinantes, que estes últimos são "estruturas" eminentemente dinâmicas (em perpétuo movimento) e, por fim, but not the least, que estamos nas fronteiras do real com o ideológico, havendo necessidade de deixar uma margem explicativa inclusive para a atuação particular da corrente do pensamento oficial que detém as rédeas de comando da política econômica. Em suma, a complexidade das determinações do processo político-econômico esvazia de conteúdo substantivo as análises que busquem apoiar-se sobre generalizações. No período em exame é tanto maior a importância de se particularizar as várias situações ou momentos quanto inexistiu uma estratégia maior orientadora da política econômica (como foi, contrariamente, o caso em 64/66 ou 74/76).

Acredito que a evidência disponível permitiria comprovar, como apenas sugiro neste trabalho, que os novos rumos seguidos pela política econômica a partir de 1967 se deveram precipuamente a uma imposição política. Nesse sentido, o diagnóstico delfiniano seria, em primeira instância, de natureza instrumentalista. E o grau de coerência revelado pela execução da política econômica não é, de início, muito maior do que no triênio anterior (28).

Este segundo momento do processo político-econômico pós/1964 encerrar-se-ia, pois, na altura da edição do AI/5. Se tivéssemos de caracterizá-lo em poucas palavras acredito que não seria excessivo defini-lo como o momento de inversão de prioridades na condução da política econômica de curto prazo. Nesses termos, a atuação ministerial desvelaria uma pauta de conduta sumamente cautelosa, concentrando os seus esforços na tentativa de retirar a economia da recessão, dentro do objetivo maior de acomodar as oposições afloradas na esteira da execução da política de estabilização do triênio Campos. Numa conjuntura política marcada pela instabilidade, com o Governo Costa e Silva empenhado no intento de alargar as suas bases de apoio (o que se traduziria no lema da "humanização" da política econômica), a nova administração se veria obrigada a manobrar com grande habilidade, dispondo-se a uma árdua tarefa de conciliação de interesses que termina por se constituir em uma restrição ao manejo

da política econômica. Tendo como preocupação fundamental retirar a economia do estado recessivo em que se encontrava, ou pelo menos eliminar as suas sequelas mais fortemente negativas, passa-se a sancionar uma expressiva expansão da oferta de moeda e do crédito ao setor privado; tolera-se um crescimento mais acentuado do déficit de caixa do Tesouro; estabelecem-se preços mínimos bem mais compensadores para a agricultura ao mesmo tempo em que se amplia o crédito rural; fazendo coro com as queixas do empresariado, admite-se que a carga tributária teria experimentado uma evolução desfavorável ao setor privado, devendo merecer alguns esforços de reversão de tendência; põe-se em marcha a bateria de incentivos à exportação de manufaturados; consolida-se a especialização das financeiras no crédito direto ao consumidor; elimina-se (resolução 63) a discriminação do capital nacional vis a vis o capital estrangeiro na tomada de recursos de empréstimo no mercado financeiro internacional; chega-se até mesmo à admissão explícita da ocorrência de uma erosão no salário real provocada pela anterior aplicação inadequada da política salarial e, em consequência, inclusive implementam-se algumas revisões nesse terreno. Na área do Planejamento, o "fortalecimento da empresa nacional", amargando crônica anemia em função das exigências da política econômica anterior, emerge com a característica de meta prioritária.

1968 é, de certa forma, um ano paradoxal. A recuperação do setor industrial, que tivera seu início já em 1967, logra consolidar-se, verificando-se um crescimento agregado ao redor de 14%. A expansão foi tanto mais significativa que alguns indicadores já apontavam inclusive para um início de retomada dos investimentos privados (29). Não obstante, os traumatismos gerados pela crise e pela forma de sua administração no triênio Campos teriam sido tão fortes ao ponto de, em plena fase de nítida retomada do crescimento, ainda persistirem suas marcas. Com efeito, o debate político-econômico que transcorre até a ascensão de Médici deixa transparecer uma certa angústia em torno do real significado da prolongada crise econômica, a possibilidade de sua definitiva superação e o potencial, virtual ou fictício, de desenvolvimento a longo prazo do País. Situação que ganharia novas conotações com o impacto da divulgação em 1968/69 de dois best-sellers: O Desafio Americano - profetizando a colonização americana da Europa, vitimada pelo aprofundamento irreversível do hiato tecnológico - e O Ano 2000 - apontando sombrias

perspectivas para o futuro do Brasil. Em meio a um quadro de insatisfação com as realizações do regime e de desconfiança quanto à correção da política econômica em curso, os documentos e declarações oficiais primam não tanto pelo seu óbvio sentido afirmativo e sim pela modéstia na avaliação do desempenho corrente e delimitação das perspectivas futuras da economia (em contraste gritante com a tônica dos anos 70). O PED - Programa Estratégico de Desenvolvimento - tornado público em junho de 1968, fornece um excelente exemplo ao perfilar uma estratégia de longo prazo (válido para o período 68/73) voltada para o objetivo de recolocar a economia brasileira na trilha segura do crescimento acelerado e autosustentado a... 6% ao ano. Em nenhum momento, até a posse de Médici, se encontrará alguma declaração oficial mais ambiciosa. O próprio Delfim Netto procuraria reiteradamente rebater as previsões correntes de uma tendência geral à estagnação ou, mais particularmente, de uma nova recessão em 1968 (30). Uma importante projeção desse estado de perplexidade que assolou as hostes do regime se traduziria na emergência da doutrinação "nacionalista" no interior do aparelho militar - com implicações para a definição da política econômica (cf. adiante, cap. III).

De outro lado, o período é de "abertura política". Em um contexto de "liberalização" que se traduz não pela legitimação do regime mas sim por uma verdadeira avalanche de pressões absolutamente contraditórias sobre o aparelho estatal, o exercício da política econômica se torna mais difícil. O quadro político de 1968 - marcado pela explicitação do conflito social, a existência de correntes militares alternativas, a falta de coesão ministerial e a obrigatoriedade de atender uma multiplicidade de interesses dominantes não facilmente compatíveis - é captado implicitamente como uma restrição à eficiência da política econômica. Em uma "Análise do Momento Brasileiro", Delfim Netto observaria: "As grandes contradições entre os desejos verbalizados e as atitudes são tão comuns que às vezes passam despercebidas entre nós. Quem não sabe que todos desejam uma ação "dura e revolucionária" do governo, mas também o respeito à Constituição? Quem não percebe que todos desejam terminar com a inflação - o governo, os empresários e os assalariados -, mas quem não sabe que todos exigem maiores obras de "infra-estrutura", maior rapidez na mudança da Capital, maiores verbas para todos os fins, mais créditos de toda a natureza, aumentos de salários acima e desvinculados dos aumentos de produtividade, maiores preços para os

produtores e menores para os consumidores? Quem duvida que todos desejam o desenvolvimento? Mas quantos trabalham com maior afinco, quantos estão dispostos a um sacrifício maior, representado por um aumento de trabalho? Todos querem o equilíbrio do balanço de pagamentos, mas quantos estão dispostos a reconhecer que isso é inatingível se exigirmos, simultaneamente, maior consumo e maior investimento? Todos querem o "diálogo". Devido à insistência cansativa e irracional, acabamos por acreditar que a palavra "diálogo" pode realizar a soma algébrica das partes. Em lugar de entender a política uma atividade essencial dentro da sociedade aberta que desejamos, capaz de realizar uma mediação eficaz entre a sociedade e quem detém o poder, chamamos de "abertura política" a tentativa de somar o não somável, de integrar os opostos, sem dar-lhes nenhuma racionalidade. (...) O "diálogo", enfim, é a arte de contentar a todos, quando governar - infelizmente - é árdua tarefa de descontentar alguns, talvez muitos, mas nunca enganar a todos..." (31) A "humanização" da política econômica teria conduzido a resultados que frazdaram as expectativas de seus idealizadores. A eclosão de uma verdadeira "revolta contra a aritmética" estaria conspirando contra o exercício da política econômica, pondo em cheque o seu coeficiente de racionalidade. "Este é o aspecto mais dramático de toda a chamada "crise política", que significa, em termos simples, que a produção total realizada em cada ano pela coletividade é um número finito e só pode ter um número finito e alternativo de usos. Todos querem aumentar sua participação na produção; o governo quer aumentar a carga tributária, os empresários querem maiores lucros e os assalariados maiores salários. Todos tem razão. De fato, precisamos de maiores investimentos públicos, de maiores investimentos privados e de melhores salários. Mas todos não podem, fisicamente, ter razão ao mesmo tempo, pelo simples e bom motivo que se tentarmos consumir e investir mais do que produzimos, apenas podemos fazê-lo por um período restrito, apelando para os déficits do balanço de pagamentos, que a pouco e pouco vão transferindo para o exterior os centros das decisões econômicas nacionais. Este é outro aspecto da realidade nacional: a maioria dos demagogos que defendem, com ar nacionalista, o aumento simultâneo dos investimentos e dos salários está, de fato, defendendo a transferência dos centros de decisão econômica para fora do país" (32).

Em dezembro de 1968 a ebulição política que o País vinha

experimentando desaguaria na edição do AI/5, deitando por terra a tênue experiência de "abertura política" do Governo Costa e Silva. Do prisma da política econômica, o resultado mais importante do reforço do autoritarismo foi a substancial centralização de poderes que tendeu a estimular. Estando contidas boa parte das pressões desordenadas sobre o aparelho de Estado, torna-se mais fácil o exercício de uma pedagogia da racionalidade por parte da política econômica. Diante de uma sociedade civil tida por despreparada para a política e pouco suscetível aos intentos de persuasão, o maior poder de arbítrio de um Estado racional é o caminho para a aceitação do imperativo da "escassez física de recursos". Cumpre notar que há uma imediata reação da política econômica no sentido de vincular o novo cenário político com a possibilidade de elevar a eficiência e racionalidade na execução da política econômica e o sucesso no combate à inflação.

É óbvio, porém, que a maior autonomia do aparelho de Estado continuaria esbarrando no limite dos interesses dominantes. Na verdade, o novo da situação pós-AI/5 reside na eliminação de quaisquer vestígios dos laços tradicionais que atuam como correia de transmissão dos interesses da sociedade civil/frações empresariais junto ao Estado. Os canais que articulam as diversas frações do capital, ou sua conjugação em grandes "pactos" (33), e a representação de seus interesses concretos no interior do aparelho de Estado se tornam obscuros, pouco perceptíveis ao observador externo. Em uma ditadura tout court o jogo de poder se concentra forçosamente intramuros. O essencial é que dessa forma o "espaço" político-econômico passa a desfrutar de um alargamento significativo. A arbitragem de jogos de interesses conflitantes pode agora ser realizada com total discricionalidade, não se sujeitando obrigatoriamente a penosas e não raro infrutíferas negociações. A política econômica, definitivamente liberta da vigilância político-institucional habitualmente presente sempre que o regime preserve um mínimo de resquício liberal, pode ser tranquilamente implementada ao sabor de decretos e portarias, oriundas de um processo de "representação direta" dos interesses concretos dos vários "pactos" junto ao aparelho de Estado. Como decorrência, a política econômica se permite abandonar aquele seu anterior matiz "humanista", "conciliador", experimenta algo assim como uma "mudança de tom", e aqui revelar-se-ia um primeiro elemento, um primeiro indicador, de que o mo-

vimento político-econômico pauta-se agora por critérios distintos, correspondendo a uma nova inflexão e, como tal, deve ser lido como um momento "novo".

Até então (1967/68) a implementação concreta da política econômica se fizera obedecendo àquele critério apontado, de inversão de prioridades, no essencial buscando propiciar um atendimento menos desigual dos vários interesses político-econômicos concretos-circunstância, aliás, que apresentar-se-ia como uma "restrição" ao seu manejo. O novo diagnóstico de conjuntura então desvelado representava, no plano ideológico, a tentativa de racionalizar aquela postura. A partir do AI/5 a postura é outra, substancialmente distinta, e o diagnóstico e a estratégia anteriores dificilmente apontam para os novos desdobramentos concretos do processo político-econômico.

A fim de evitar ilações equívocas a propósito da ênfase aqui concedida ao AI/5, cumpre observar que nada seria mais estranho ao espírito de minha análise que a "leitura" subjacente na conhecida "tese" vinculando o reforço do autoritarismo à vigorosa expansão econômica do período 1969/73, mediada por uma suposta elevação do grau de eficiência na condução da política econômica (34). Na verdade, uma tal perspectiva é de caráter manifestamente confusionista, objetivando conferir uma aura de "legitimidade" ao que é intrinsecamente "ilegítimo" - o processo discricionário de arbitragem dos interesses conflitantes.

Não apenas é fictícia a idéia de que o Estado se comporte como entidade suprasocial, pairando sobre os múltiplos interesses particulares frequentemente discrepantes aos quais impõe sua vontade soberana - ao contrário, sua autonomia sabidamente esbarra nos limites impostos pelos interesses das frações hegemônicas do bloco dominante - como, ademais, é duvidoso que o pragmatismo delfiniano, esgrimido na sombra de um Estado "forte", encarnasse uma rationale superior, impregnando de maior eficiência "técnica" sua política econômica relativamente a períodos anteriores, supostamente menos propícios ao florescimento em sua plenitude da virtú tecnocrática. O reforço do autoritarismo favoreceu, naquele momento específico, a execução da política econômica na medida em que jogou para trás das cortinas o processo de negociações e pactuações que lhe confere conteúdo e, fundamental, introduziu a possibilidade de imposição arbi-

trária de "soluções" em determinados momentos. Mas o determinante imediato da política econômica continuou sendo a dinâmica social, agora se movendo em um quadro diferente e contida em algumas de suas manifestações. Nunca é demais insistir em que o processo político-econômico nada tem a ver com um fac-símile do livro-texto. A política econômica não é em absoluto um instrumento técnico que retirado da caixa de ferramentas do operador-economista de plantão rebate sobre o nível político, entendido como um processo que lhe é externo. Ao contrário, a política econômica é essencialmente um processo político, gerada no calor da dinâmica social.

Quanto à sua alegada maior eficiência operacional bastaria pensar no rosário de "êxitos" alcançados no período, implícitos, por exemplo, no "ataque mortal" à inflação que se pretendeu desferir em 1969, no "sucesso" da consolidação do mercado de capitais no País promovida entre 1969/71, nos resultados do processo de concentração bancária fomentado para reduzir custos e propiciar a integração das órbitas financeira e industrial, para não falar da prática "heterodoxa" de controle da inflação em 1972/73. Diante de uma tal sequência de lapidares demonstrações de superior racionalidade e eficiência na implementação da política econômica do período, até mesmo um observador complacente não teria como deixar de supor que há algo de podre no reino da Dinamarca quando se insiste tanto no caráter "técnico" da política econômica e na existência de uma correlação positiva vinculando autoritarismo e eficiência político-econômica.

Nesse sentido, a maior centralização de poderes implica simplesmente em um manejo mais "livre" da política econômica - detentora, agora, de um grau de impunidade elevadíssimo, permitindo-se orientar a acomodação de interesses divergentes, potenciais ou atuais, de forma absolutamente contingente, ad hoc, e eventualmente, quando da impossibilidade ou desinteresse em lograr uma solução de compromisso, apelar para medidas francamente arbitrárias e discricionárias. É apenas neste sentido maior que devemos focar o subperíodo 1969/73, todo ele marcado por essa circunstância "excepcional", como globalmente distinto do subperíodo 1967/68, momento caracterizado pela preocupação de diluir fissuras e alargar as bases de sustentação do Estado, o que se expressara na "humanização" da política econômica e trouxera, como consequência, uma certa ampliação do espectro de possibilidades político-econômicas (o PED, por exemplo, revela

ria várias reminiscências do ideário nacional-desenvolvimentista se pultado em 1964; a corrente militar "nacionalista", aglutinada em torno da "liderança" do Ministro-general Albuquerque Lima, revelava sensibilidade para lemas tais como a redistribuição de renda, pessoal e regional, a integração nacional, o fortalecimento do mercado interno, seletividade na entrada do capital estrangeiro etc.). A "mudança de tom", trazida pela ampliação do poder decisório a partir do AI/5, percorre toda a trajetória político-econômica dos anos 1969/73, manifestando-se de forma claramente perceptível em várias oportunidades. Basta-nos, de momento, lembrar os episódios relativos à edição do Ato Complementar 40, do início de 1969, e a implementação da política antiinflacionária de 1973 - ambos trazendo em seu bojo uma cisão no interior do próprio regime (saída dos Ministros Albuquerque Lima e Cirne Lima respectivamente) e explicitamente penalizando determinados setores dominantes.

Convém, ainda, frisar que a aludida centralização não se expressou apenas numa maior "impunidade" do manejo da política econômica (35). Na esteira do AI/5 o rolo compressor da centralização elimina os últimos resquícios de federalismo no País. Por um lado, os secretários estaduais da Fazenda e Planejamento passam, agora, a serem diretamente indicados pelos respectivos Ministros, o que afiança a obtenção de maiores "afinidades eletivas" entre as diretrizes emanadas da órbita central e sua execução nas demais unidades da federação. Tais "afinidades eletivas" são igualmente perseguidas por outros meios. A dívida pública estadual se vê sujeita a disciplina imposta pelo Senado Federal que, a partir da Resolução nº 58, de 23 de outubro de 1968, proibindo pelo prazo de dois anos a emissão e o lançamento de quaisquer títulos de ordem estadual ou municipal, começa a adotar frequentes medidas restritivas nesse campo (36). Logo em seguida os recursos do FPEM - Fundo de Participação dos Estados e Municípios -, de grande importância quantitativa para várias unidades da federação, se vêm submetidos também a estrito controle da parte da União (AC 40). E mais, a própria autonomia fiscal dos estados e municípios se verá restringida a partir do momento em que até mesmo a determinação das alíquotas de seus parques impostos se sujeitará a controle e deliberação do Senado. O Ato Complementar 40, que incorpora esse espírito hipercentralizador, justifica a subordinação de Estados e Municípios à órbita central como elemento necessário para "permitir uma atuação mais consistente,

coordenada e homogênea do poder público no controle da inflação" (37). Tanto mais que por esses meios pretender-se-ia tão somente "outorgar à União alguns instrumentos de coordenação e controle, que só serão usados quando necessário" (38) dentro do louvável propósito de obter o indispensável "aumento da eficiência do setor público, a nível federal, estadual e municipal" (39) - sem o que o grau de racionalidade da política econômica não atingiria o nível requerido para a obtenção de êxito no combate à inflação.

Mas o reforço do autoritarismo não foi o único elemento novo. Em si mesmo, ele somente se revela funcional para os artifices da política econômica na medida em que diminui a complexidade da sua atividade de arbitragem ao permitir, se necessário, a exclusão de vários interesses de sua esfera de mediação. Coincidentemente, entretanto, ocorreria a conclusão do processo de recuperação, jogando a economia no ramo ascendente do ciclo econômico. E - fato da maior relevância para o entendimento da política econômica do período - a definitiva explicitação (e percepção oficial) do vigoroso ascenso cíclico em andamento somente se daria na altura de 1970. Aquela coincidência é que permitiria conferir ares de verdade absoluta a uma impressão superficial da natureza da política-econômica do "milagre": a ilusão de uma competência autoritária.

O papel do auge cíclico é facilmente inteligível: ceteris paribus significa de por si uma ampliação do raio de manobra da política econômica. As fricções oriundas da concorrência intercapitalista (os conflitos "interburgueses") são mais facilmente acomodadas, as pressões sobre o regime podem ser diluídas com mais tranquilidade e eventualmente absorvidas sem grande desgaste. Nas fases de ascenso, o sol nasce para todos os partícipes do bloco dominante, saciando os apetites de todas as frações empresariais; o potencial de cooptação de estratos das classes dominadas é maior, gerando uma falsa impressão de estabilidade política - importante para a marcha ascendente dos negócios; a armação institucional que confere flexibilidade e agiliza o processo de crescimento revela-se perfeitamente funcional. Tudo isto beneficia a execução da política econômica trazendo-se, na aparência, sob a forma de elevação do grau de coerência e eficiência na sua formulação e implementação.

Apenas um exemplo basta-nos para ilustrar essa circunstância. A crise de meados dos anos 60, associada à forma particular

como a política econômica do Governo Castelo foi implementada, repercutiu intensamente sobre os setores produtores de bens-salário, os quais mesmo em 1969/70 ainda se defrontavam com uma situação peculiarmente crítica. Como resultado, localizamos com relativa facilidade, ainda nesses dois anos em que a fase de recuperação econômica já está praticamente concluída, inúmeras manifestações de crítica à política salarial, à má distribuição de renda ou ao excessivo peso da carga tributária, por parte de representantes destas frações do capital ou de seus ideólogos. No entanto, uma vez configurado o auge, tais críticas desaparecem como por encanto: o crescimento espetacular da massa de salários (obtido por um salário real levemente ascendente, porém por baixo do crescimento da produtividade, e sobretudo um intenso crescimento do nível de emprego) e, em menor medida, a ampliação do mercado externo, redinamizam a demanda para aqueles setores, afastando as preocupações com a má distribuição de renda e a injusta política salarial. Quanto ao peso da carga tributária, torna-se suportável dado o forte incremento das massas de lucro de praticamente todos os capitais; ademais, uma contribuição adicional pode ser propiciada pela política econômica, na medida em que a elasticidade da receita tributária ao crescimento da renda e produto viabiliza a concessão de algumas benesses do gênero redução de alíquotas, medida conjunturalmente promovida, e/ou extensão dos prazos de recolhimento, medida "estrutural" no período que estudamos, de impostos indiretos (IPI e ICM).

É evidente que o auge cíclico não opera no sentido de eliminar o caráter contraditório da política econômica, nem tampouco permite concretizar o sonho de uma distribuição equitativa de benesses para todos, eliminando o caráter sempre desigual do desenvolvimento capitalista. Opera, no entanto, como poderoso amplificador do potencial de arbitragem dessa diversidade de interesses concretos no interior do aparelho de Estado - o que, combinado àquela maior centralização de poderes promovida pelo AI/5, acentua a tendência a uma "mudança de tom" na condução do processo político-econômico a partir de 1969/70.

A recuperação econômica e em seguida o auge cíclico se desenvolvem em meio a condições internacionais extraordinariamente favoráveis à economia brasileira e, em especial, à "eficiência" na execução da política econômica. Por um lado, o comércio internacio-

nal atravessa nesses anos uma fase de intenso boom, suplantando todas as suas marcas anteriores do após-guerra: as exportações mundiais cresceriam a taxas anuais de 16,5% em valor e 10,3% em quantum no período compreendido entre 1966/67 e 1972/73; se tomamos o período 1968/73 constatamos uma expansão ainda maior: as exportações em valor crescem a 19,6% ao ano. Ademais, tanto o índice de relações de troca quanto a capacidade para importar experimentam um desempenho sumamente benéfico (os preços externos dos produtos agrícolas de exportação brasileira praticamente dobram entre 1968/74 enquanto a capacidade para importar crescerá de 150% entre 1967/73). De outro lado, as condições de financiamento externo com que se defrontou a economia brasileira nesse período se revelaram ainda mais favoráveis: a liquidez internacional crescerá entre 1969/73 a uma taxa média anual de 24% contra apenas 2,8% ao ano verificado entre 1949/69; se tomamos o período 1966/67 a 1972/73, as reservas mundiais em DEG's crescem a 12,5% ao ano, taxa substancialmente acima de qualquer outro período do após-guerra. (40).

Cumprir frisar que essas condições internacionais benéficas ao crescimento econômico brasileiro e ao manejo da política econômica correspondente, começam a se explicitar precisamente a partir de 1969, atingindo o seu ápice em 1972/73, quando do boom sincronizado das várias economias desenvolvidas. É supérfluo insistir na importância dessa inédita conjuntura internacional do ponto de vista da política econômica brasileira: tais circunstâncias excepcionais, ao mesmo tempo em que afastam o eterno (e recorrente) espectro do estrangulamento externo, propiciam claramente um pano de fundo igualmente amplificador do potencial de arbitragem implícito na execução da política econômica, conferindo-lhe um maior grau de liberdade.

A hipercentralização de poderes trazida pelo AI/5 e a maior impunidade da política econômica, o auge cíclico saciando os apetites de todas as frações empresariais e amenizando as eventuais pressões sobre a política econômica, o boom internacional nos movimentos de mercadorias e de capitais, a reformulação do esqueleto institucional herdada do período Campos - esses elementos, em conjunto, marcam o período 1969/73, responsáveis que foram por um indiscutí-

vel alargamento do "espaço" de manobra da política econômica. Tais observações, porém, são suficientes apenas para indicar que o pano de fundo do processo político-econômico no período 1969/73 é substancialmente distinto em relação ao biênio 1967/68 - o que de por si já sugeriria um certo cuidado nas tentativas de exame em bloco do movimento político-econômico desdobrado entre 1967/73. No entanto, enfatize-se, a mise en scene político-econômica exibida entre 1969 e 1973, não obstante aquele caráter mais geral, não obedece a um roteiro único e previamente estabelecido, desdobrando-se em capítulos relativamente inarticulados - daí o caráter descontínuo também do subperíodo 69/73, quando a arrogância tecnocrata convertida em megalomania assume explicitamente o pragmatismo enquanto filosofia de condução da política econômica. A plena reconstituição da política econômica pós-AI/5 requer, a par da ênfase naquele quadro maior, que nos voltemos para o exame do grau de percepção do processo econômico em andamento revelado pelos artífices da política econômica em vários momentos de sua execução. Mas isto somente pode ser feito paralelamente à própria reconstituição da política econômica do período - tema dos próximos capítulos.

CAPÍTULO DOIS

A POLÍTICA ECONÔMICA EM 1969:

RETORNO À ORTODOXIA?

## II.1. A Nova Política Econômica. Objetivos

O desempenho da economia brasileira no ano de 1968 fora, de vários pontos de vista, extremamente satisfatório. O setor industrial, segundo apontavam as primeiras estimativas da época, desfrutara de uma excelente performance: sua taxa de crescimento teria se aproximado dos 14%. Enquanto os níveis alcançados pelo emprego industrial revelavam um quadro muito promissor, tendo suplantado em todos os meses desse ano quaisquer outras marcas verificadas desde 1964. O notável desempenho do setor industrial já desvelava o essencial do novo padrão de crescimento: a indústria automobilística iniciava em 1968 o seu ciclo de recordes sucessivos de produção (mais de 270 mil unidades produzidas, contra 225 mil em 1967) e a indústria da construção civil experimenta substancial ativação (expressão seja do incremento da demanda habitacional seja da maior expansão do gasto público). Em resposta àquele desempenho dos dois setores líderes e à reativação do investimento público (em especial de algumas empresas públicas) o setor de bens intermediários também cresceria expressivamente (a siderurgia cresce ao redor de 16% em 1968; e o setor de materiais de construção chega inclusive a ser surpreendido pela grande expansão da demanda, ocorrendo insuficiência de oferta de alguns produtos, como o cimento por exemplo). E até mesmo a indústria têxtil, um dos setores mais penalizados pela crise econômica, conseguiria compensar parcialmente as agruras vividas nos anos anteriores. Mas a retomada não era apenas dos níveis de produção corrente. Existiam claros indícios de que também os investimentos industriais começavam a esboçar uma recuperação, fato dos mais auspiciosos do prisma da consolidação do crescimento. Por outro lado, as exportações exibiam os primeiros sinais do futuro boom exportador, tendo experimentado o seu primeiro grande salto ao atingir a marca de 1.8 bilhão de dólares (após mais de 15 anos de literal estagnação). Enquanto as reservas internacionais, pela primeira vez em vários anos, logravam atingir um modesto incremento, pouco superior a 100 milhões de dólares.(1)

Esses dados tão animadores, configurando um desempenho da economia há tanto tempo tenazmente perseguido pela política econômica, não poderiam deixar de induzir manifestações de regozijo

por parte da retórica oficial. Delfim Netto, realizando um balanço dos resultados de 68 no campo econômico, concluiria: "A economia brasileira neste início de 1969 ultrapassou o vigésimo mês consecutivo de expansão da atividade industrial, com a produção agrícola apenas estável em relação ao ano anterior. O País, como um todo, atravessa uma fase excepcional, se considerado sob o prisma dos investimentos, sejam eles oriundos da esfera governamental, sejam inspirados em decisões dos empresários privados." (2). Mais enfático, sentenciaria o ministro Beltrão: "Nós tivemos em 1968 um ano muito importante. A retomada do desenvolvimento consolidou-se. O País está em crescimento, a economia está em crescimento há 18 meses sem interrupção. O desenvolvimento está praticamente consolidado. A crise por que atravessavam as empresas, iniciada em outubro de 1966 e que apresentava sinais de gravidade quando este governo assumiu, crise de debilidade de caixa principalmente e falta de liquidez, que afetou notadamente as empresas nacionais, já passou." (3).

Heterodoxia na condução da política econômica e reativação do crescimento econômico pareceriam caminhar pari passu. Estranhamente essa não seria uma apreciação generalizada na entrada de 1969. O discurso delfiniano reflete a existência de um "estado de espírito" marcado pela dúvida, pela incerteza ou, mesmo, pela insatisfação, afetando o regime e mantendo sub-judice a execução da política econômica. "(...) na realidade, nós os brasileiros já não nos impressionamos muito com o que se passa à nossa volta. É que, embora estejamos de novo caminhando depressa, nossa jovem população - os jovens são aqui maioria como em nenhuma outra nação - tem a intuição de que ainda é pouco, para o muito que resta caminhar, para que nos possamos considerar uma "potência de primeira grandeza". Se usarmos a linguagem fria dos números para demonstrar que ao crescermos 7% ao ano somente dobraremos o produto no curso de uma geração, é provável que nos recebam friamente e que muitos se impacientem. A demonstração de que o crescimento de 5% ou 6% já é uma performance duríssima de atingir não satisfaz a quase ninguém." (4).

Para se entender essa receptividade não muito calorosa dedicada à política econômica, há que se ter em conta pelo menos dois fatores. Por um lado, seria precipitado considerar selada em definitivo a conciliação entre política econômica e frações empresariais. A heterodoxia exercitada em 67/68 e sustentada nos alicerces plantados anteriormente por Campos-Bulhões, sem dúvida já lograra

acomodar, no essencial, os interesses dominantes. No entanto, nem todas as frações empresariais estariam plenamente satisfeitas com o atendimento recebido da política econômica nem tampouco o seu horizonte futuro de crescimento apareceria suficientemente claro - circunstâncias que relativizariam a confiança empresarial quanto à correção da política econômica. Por outro lado, há indicações de que a prolongada crise econômica anterior, o desempenho apenas modesto da economia em 67/68, a persistência de uma inflação ainda elevada (após cinco anos de Revolução), a divulgação de projeções pessimistas quanto ao futuro do País (Hudson Institute), teriam estimulado uma percepção sumamente crítica do desempenho do regime por parte das "elites" militares. Com efeito, o período é de fermentação de dissidências "nacionalistas" que se caracterizam, no plano político-econômico, pela pregação de um "projeto nacional" (na verdade, um projeto de "redenção" nacional, capaz de guindar o País ao universo dos desenvolvidos em um horizonte de tempo aceitável). Em meio a um quadro de incerteza, ou mesmo desconfiança, o discurso delfiniano curiosamente busca enfatizar o difícil (e raro) que é alcançar índices de crescimento que não vão além da média histórica brasileira, numa demonstração de modéstia que deve ser ressaltada para contraponto com sua conhecida atitude nos anos 70. E creio não ser um exagero afirmar que os artífices da política econômica, não obstante o otimismo explícito, igualmente partilhavam daquela incerteza quanto ao futuro imediato. Sim, porque ao mesmo tempo em que se supervaloriza o crescimento de 6/7% de 1968 (essa era a estimativa disponível à época) se propunha o abandono da opção de convivência com a inflação, numa clara indicação de que os resultados até então obtidos não eram avaliados tão positivamente.

Quero insistir nesse ponto. Em 1967 a política econômica do regime declarava: houve um erro na avaliação da conjuntura e na execução da política econômica durante o período anterior. A inflação tornara-se predominantemente de custos e a aplicação de uma inadequada política de estabilização não apenas realimentou o processo inflacionário como também lançou a economia em uma recessão. Mudemos as prioridades, a partir de um diagnóstico mais adequado à realidade, sem o que não teremos tão cedo a retomada do desenvolvimento nem tampouco a vitória sobre a inflação. Assim, a inflação tornar-se-ia uma preocupação subordinada. Em dez/68 a retomada do desenvolvimento já estava se cristalizando; todos os dados disponíveis o

indicavam. No entanto, uma vez estreitado o âmbito das alianças necessárias à preservação do regime, dessa forma alargando o espaço de manobra da política econômica, esta de imediato procede a uma nova (e estranha) revisão de prioridades: a inflação será uma vez mais eleita o inimigo principal, em uma clara demonstração, a meu juízo, de vacilação dos condutores da política econômica.

Na raiz dessa inflexão estará a própria natureza do pensamento oficial que, tanto na sua vertente ortodoxa quanto na heterodoxa, é totalmente impermeável à idéia de um movimento cíclico intrínseco ao próprio processo de acumulação de capital. Assim, à política econômica é concedido o papel de verdadeiro demiurgo do desempenho da economia, em uma perspectiva de arrogante onisciência. Nos momentos de crise, quando a política econômica se apresenta crescentemente paralizada em função da progressiva disfuncionalização de seus instrumentos, as "elites" civis-militares não raro demonstram inclinação para uma perspectiva desesperadamente pessimista, confundindo a crise capitalista com irreversível paralização do desenvolvimento. O pensamento oficial, de seu lado, reage propondo planos salvadores e atribuindo a trajetória conjunturalmente atravessada pela economia à "qualidade" do exercício da política econômica. Nesse sentido, a inflexão de 1969 expressaria a existência de uma forte insatisfação diante dos êxitos já alcançados e, sobretudo, insegurança quanto aos caminhos percorridos pela economia. A paralização na tendência declinante da inflação levantaria dúvidas em torno da "qualidade" da política econômica até ali orquestrada e, por extensão, sobre o caráter sustentado da retomada. É evidente que tais "dúvidas" não são vocalizadas dados o fechamento político, a ideologia do autoritarismo e a manutenção da mesma equipe econômica. E, ademais, o relativo insucesso da política econômica anterior pode ser implicitamente atribuído às restrições políticas pré-AI/5 que conspiravam contra o exercício da racionalidade.

Há que se refletir sobre a nova mudança de perspectiva imprimida à política econômica imediatamente após o AI-5. A prioridade explícita (e efetiva, convém observar) atribuída ao combate à inflação e o exercício de uma política econômica restritiva em 1969 - em plena consolidação do processo de recuperação - sugere a existência de um surpreendente atraso na percepção oficial do boom econômico. A modesta supervalorização de êxitos da política econômica que reproduzem tão somente o desempenho histórico da economia

revela a falta de confiança na capacidade do regime e de sua política econômica de corresponderem aos anseios daqueles segmentos "impacientes" que almejavam o status de "potência de primeira grandeza" para o Brasil. O exercício de uma política de estabilização em 1969 - totalmente disfuncional às exigências do boom econômico em andamento - revela a incapacidade da "racionalidade tecnocrata" em aperceber-se corretamente daquilo que estava sendo produzido pela sua própria política econômica. Definitivamente, o "milagre" parece não ter sido previsto pelos seus gestores.

O diagnóstico que fundamentara em suas grandes linhas a política econômica implementada no biênio 67/68 é agora posto à margem - ainda que se veja preservado como passagem retórica. De heterodoxamente expansiva a política econômica assume em 1969 traços explicitamente restritivos, dentro do louvável propósito de impor substancial redução à taxa de inflação. A possibilidade mesma de um crescimento econômico sustentado é atrelada à consecução do êxito no combate à inflação. O novo norte da política econômica passa a ser, tal como no triênio Campos e ao contrário do biênio pré-AI/5, a busca de uma redução do patamar inflacionário que se pudesse claramente qualificar de expressiva. Recuperemos o discurso oficial pós-AI 5.

As preocupações com a resistência demonstrada pelo processo inflacionário a baixas mais expressivas são claramente visíveis no início de 1969. Delfim Netto, recapitulando os excelentes resultados apresentados pelo desempenho da economia em 1968, abriria um parêntese para identificar "(...) alguns problemas que - sem toldar as perspectivas de contínuo crescimento este ano - devem ser objeto de nossa preocupação imediata. Em primeiro lugar temos a questão inflacionária." (5).

De fato, a inflação permanece praticamente num mesmo patamar no biênio 67/68 (em torno de 25% ao ano), conflitando com a ideologia político-econômica do regime e reacendendo desconfianças. Circunstância que se veria agravada com a formação de expectativas empresariais de ordem altista - um fator, como se sabe, sempre valorizado pela perspectiva oficial como indutor de futuras tendências efetivas de elevação de preços.(6).

Mas haveriam dois outros "problemas" igualmente negativos: o comportamento do déficit fiscal do Tesouro e das taxas de juro do sistema financeiro. As taxas de juro situar-se-iam em níveis excessivamente elevados, penalizando o empresariado e comprometendo as possibilidades de crescimento. Ao mesmo tempo contribuiriam para realimentar o processo inflacionário na medida em que se constituíam em clara pressão de custo. Quanto ao déficit de caixa do Tesouro, situara-se em 1968 nos mesmos níveis nominais verificados em 1967 (em torno de 1.2 bilhão de cruzeiros) e, o que se afigurava mais dramático, não revelava qualquer tendência de redução a curto prazo (pelo contrário, a previsão era de um déficit de 1.5 bilhão em 1969). O diagnóstico delfiniano pós-AI/5 localiza no desequilíbrio orçamentário da União o "principal foco gerador da pressão inflacionária" (7).

Portanto, expectativas de manutenção do patamar inflacionário (oficialmente considerado "insuportável", malgrado os vários mecanismos de convivência com a inflação àquela altura já plenamente atuantes), elevadas taxas de juro (não apenas realimentadoras da inflação mas, muito mais importante, potencialmente sancionadoras de uma pernicioso e indesejável disputa entre os partícipes do bloco dominante) e elevado montante do desequilíbrio orçamentário, com perspectiva de manutenção no ano de 1969. Esse era o quadro com que se defrontava a política econômica ao final de 1968, quando recebe do regime um extraordinário presente natalino: o AI/5 e suas conseqüências, comentadas no capítulo I, amplificadoras do seu espaço de manobra.

Beneficiados por uma súbita elevação do grau de independência de que gozavam na tomada de suas decisões, os artífices da política econômica abandonam a sua anterior convivência com a relutância da inflação em descer a níveis mais "toleráveis" e se propõem uma "nova" orientação para a sua execução, alicerçada no firme propósito de vergar definitivamente o processo inflacionário. A nova tônica da política econômica será dada pelo decidido empenho em defrir um "ataque frontal" à inflação. E tal será feito, guardando fortes similitudes com experiências anteriores (particularmente a política de estabilização do triênio Campos), apoiando-se numa orientação restritiva das políticas monetária e fiscal, mas também na contenção salarial. Nesse sentido, propõe-se uma expressiva redução do déficit orçamentário (redução para alguma coisa em torno de

500/600 milhões de cruzeiros - portanto, aproximadamente a metade do déficit nominal de 1967 e 1968 e um terço do previsto inicialmente para 1969), o fim da permissividade da política monetária (o Conselho Monetário Nacional fixaria em 22% a expansão programada da oferta de moeda em 1969 - contra uma expansão superior a 40% em 1968), e imposição pela política salarial de um teto máximo de 24% nos aumentos salariais de 1969 (exatamente o índice de custo de vida verificado em 1968) (8). Como componentes heterodoxas da nova política de estabilização teríamos a posterior introdução de tentativas de efetiva redução da taxa de juros do sistema bancário e financeiro, de natureza compulsória, e a preservação (ou, mesmo, reforço) da atividade controladora do CIP.

O núcleo da nova proposta de política econômica, até onde podemos perceber pelos dados e documentos disponíveis, centrar-se-ia no distinto caráter das políticas fiscal e monetária. A Exposição de Motivos do Ato Complementar 40, a par de indicar a preeminência que se passava a atribuir ao combate à inflação, operando inclusive como uma tentativa de racionalização político-econômica do AI/5, aponta nitidamente para a importância que se dedicava ao saneamento orçamentário. "A opinião pública nacional espera que os poderes excepcionais outorgados ao Executivo pelo Ato Institucional nº 5 sejam utilizados para assentar um golpe poderoso contra a inflação. No estágio em que se encontra o esforço de contenção da inflação, para obter impacto substancial ter-se-á necessariamente de atuar sobre o setor público, federal e estadual-municipal. E medidas de grande alcance, nessa área, dependem da reformulação de certos dispositivos constitucionais em matéria econômica e administrativa." (9) Dentre aquelas reformulações constitucionais e administrativas figuravam, como mencionei no capítulo I, o aprofundamento do caráter centralizado da "federação", com estados e municípios praticamente perdendo de todo qualquer vestígio de autonomia (que, saliente-se, a essa altura já era muito pequeno). O documento é explícito a esse respeito. "Para permitir a compatibilização da atuação de Estados e Municípios com a política nacional de contenção da inflação e fortalecimento do setor privado, procurou-se estabelecer normas para a atuação daquelas esferas de governo em matéria de dispêndios de pessoal e poder de tributação. Juntamente com a resolução recente do Senado Federal, regulando o acesso das mesmas unidades ao mercado de capitais, completou-se, assim, o quadro geral de uma es-

tratégia de estímulos e controles orientados, decididamente, no sentido do aumento da eficiência do setor público, a nível federal, estadual e municipal, sem prejuízo do atendimento de suas funções básicas." (10).

E quanto à política monetária que, não obstante o seu reconhecido caráter expansivo em 1967 e 1968, ainda não parecia apta a atender plenamente aos anseios do setor privado (ou pelo menos não alcançava satisfazer a todo o setor privado), esclareceria Del fim Netto: "há muita esperança de que a política monetária do governo possa vir a ser melhorada substancialmente no corrente ano. A maior queixa contra esse procedimento tem partido dos empresários que não vêem com bons olhos a contenção do crédito. Esta existe e terá de continuar por algum tempo ainda para que a política monetária não passe a ser obstáculo ao manuseio dos demais instrumentos de política econômica." (11) E, igualmente, em outra oportunidade: "(...) não podemos correr o risco de provocar expansão imoderada dos meios de pagamento, cujos efeitos enganosos de curto prazo são cobrados adiante na faixa dos preços. E este é um governo que não pode ser acusado de restringir os meios de pagamento, cuja expansão em 68 permitiu suprir adequadamente o sistema econômico." (12) E, ao mesmo tempo, assinalava o cuidado que a administração governamental demonstrava face ao problema das taxas de juro, elemento importante na condução da política econômica durante 1969. "É bem verdade que alguns aspectos da política monetária podem e estão sendo melhorados. É o caso da atitude do governo em relação aos intermediários financeiros não bancários, cujas atividades acabam de ser disciplinadas pelo Conselho Monetário Nacional. A principal finalidade dessa regulamentação é a contenção da taxa de juros, até agora muito influenciada pelas taxas das financeiras." (13) Ou ainda, de forma mais incisiva: "A questão crucial para as empresas, neste limiar de 1969, continua sendo o custo do dinheiro (...) nenhum país consegue ter um desenvolvimento acelerado com uma taxa de juros real em torno de 12% ao ano, criando toda uma série de empecilhos à produtividade das empresas." (14).

Antes de prosseguir é conveniente abrir um parêntese para examinarmos brevemente algumas proposições presentes na estratégia de política econômica contemplada pelo PED - Programa Estratégico de Desenvolvimento, tornado público em junho de 1968, pouco antes do AI/5. Conforme se constatará facilmente, aquele documento revelaria algumas preocupações "operacionais" que serão afrontadas resolutamente tão logo o quadro político-institucional arma os mentores da política econômica de maior liberdade de ação e poderio ofensivo. Vejamos, sinteticamente, como eram colocadas as coisas na quela oportunidade.

Como se sabe, o PED havia proposto como estratégia para a obtenção do desenvolvimento acelerado e autosustentável, a realização de vultosos investimentos em um pequeno número de "Áreas Estratégicas", cujos efeitos recíprocos de encadeamento deveriam propiciar o impulso necessário à retomada daquele processo. O pretendido desenvolvimento acelerado e autosustentável apresentaria como característica distintiva um elevado grau de estabilidade, uma vez que se deveria processar solidamente alicerçado em uma base multisectorial - por oposição ao período anterior, quando o desenvolvimento econômico brasileiro estivera apoiado em um único "fator": a substituição de importações (15). Para os objetivos deste capítulo, o aspecto crucial a destacar reside em que o sucesso do programa estaria na dependência da possibilidade de concretização de ponderáveis "despesas de capital" por parte do Estado (16).

A estratégia formulada em 1968 para a retomada do desenvolvimento supunha, dessa forma, uma ativa participação do gasto público, que haveria de se expandir significativamente a fim de fazer face às necessidades impostas pela retomada. Para que o plano não se frustrasse impunha-se resolver o problema do financiamento desse nível avultado das despesas do Estado. E na busca de solução para esse problema algumas restrições teriam de ser enfrentadas.

Em primeiro lugar, "O setor público deverá contar com os recursos suficientes para levar a cabo o programa de investimentos nas Áreas Estratégicas; deseja o Governo, no entanto, que esses recursos não sejam obtidos à custa do aumento da carga tributária (e, em particular, do aumento de alíquotas de impostos ou da criação de novos tributos), já considerada bastante alta, mas, de preferência, pela gradativa compressão das despesas correntes do Governo, segundo

programa já em execução." (17) Essa proposta é facilmente compreensível tendo em vista que, por um lado, com a Reforma Tributária de 1966/67 o Estado se liberta do espectro de uma crise fiscal, não mais se colocando como algo premente um novo aprofundamento do seu horizonte tributário; e, ademais, os transtornos acarretados pela crise anterior e por sua administração seguramente terão levantado uma sólida barreira política a novos intentos de ampliação da carga tributária.

Uma outra restrição residiria na impossibilidade de utilização mais intensa da dívida pública devido aos seus notórios efeitos altistas sobre a evolução da taxa de juros e, por extensão, o comprometimento da meta de fortalecimento do setor privado (além, naturalmente, do seu impacto inflacionário). E efetivamente, tanto em 1967 quanto em 1968, a parcela do déficit financiada por ORTN é bem menor em relação ao verificado em 1966, quando inexistia essa preocupação. Nesse sentido, o Plano optaria por propor que fossem "(...) disciplinados os lançamentos de títulos Estaduais e Municipais, que têm concorrido para a alta da taxa de juros nos últimos tempos" (18).

Por fim, há uma explícita promessa de engajamento oficial na busca da contenção do déficit de caixa da União que, afirmava-se, deveria "(...) reduzir-se o quanto possível, a fim de se evitar o refluxo das pressões inflacionárias ou a sua compensação pela excessiva contenção do crédito ao setor privado" (19).

Em outras palavras: vigoroso programa de inversões públicas; mas, simultaneamente, impossibilidade de financiar via elevação de impostos, através da emissão de dívida ou, ainda, inflacionariamente assumindo um crescente déficit orçamentário. Assim, a única opção disponível para a solução do problema do financiamento do bloco de inversões do Programa Estratégico consistiria no empenho na obtenção de uma maior racionalidade no uso dos recursos, de forma a reduzir a participação dos "improdutivos" itens de custeio em benefício da ampliação da parcela dos investimentos na composição da despesa total. Como se já não fossem pequenas as dificuldades para assegurar a sua viabilidade, o PED ainda tinha de se defrontar com uma série de barreiras adicionais obstando o caminho para uma maior racionalidade na execução orçamentária (20). Dentre tais barreiras, particular ênfase se concedia à sistemática do Fundo de Participação dos Estados e Municípios (FPEM). O documento é

absolutamente explícito a respeito:

"As transferências a Estados e Municípios (segundo o dispositivo constitucional) foram aumentadas, neste ano, de 14 para 20% da receita dos dois principais impostos (de Renda e IPI), devendo atingir montante estimado acima de Cr\$ 1.300 milhões. Tal importância é superior em cerca de 130% às transferências do ano anterior."

"Como se sabe, essas transferências foram oferecidas aos Governos Estaduais e Municipais como compensação pelas possíveis perdas de receita derivadas de reforma tributária implantada em 1967, perdas que, no global, apresentam tendência de vir a ser menores do que se havia esperado. Tais transferências sobem a cerca de 14% da receita global da União. Em termos do déficit de caixa do Tesouro, elas representaram, no ano anterior, aproximadamente 50% do déficit e atingirão, no presente ano, uma quantia superior ao próprio déficit previsto."

"É importante salientar que, a menos que algo seja feito no sentido de reduzir essas transferências, ou de obter a participação dos Estados e Municípios na execução de tarefas que lhes deveriam ter sido transferidas, dificilmente se poderá esperar uma melhoria da situação financeira nos próximos anos." (21).

E para que não paire a menor dúvida quanto ao ônus sobre a "política nacional de desenvolvimento" representado pela sistemática de transferência de recursos interregiões do FPEM, algumas dimensões de ordem quantitativa seriam ilustrativas.

"(...) o Fundo de Participação, na forma da legislação vigente, deverá alcançar cerca de Cr\$ 4,5 bilhões no período 1968/1970 (a preços de 1968), ou seja, aproximadamente 72% do total previsto de dispêndios de capital através do orçamento federal. Para os incentivos fiscais do Nordeste e Amazonia, no triênio, a estimativa preliminar é da ordem de Cr\$ 2,4 bilhões, correspondentes a 38% das mesmas despesas de capital orçamentárias.

"O vulto a que atingem principalmente as transferências do Fundo de Participação, sem que se houvesse definido claramente uma transferência de responsabilidade de certos programas de interesse local para os Estados e Municípios, tem exigido, a partir de 1967, enorme esforço de contenção dos dispêndios da União. Outra alternativa não restava em face da política definida pelo Programa

Estratégico, de não realizar elevações de tributos e de manter o déficit sob controle. Diante disso, e a fim de preservar a capacidade de investimento da União em grandes setores de sua responsabilidade direta (particularmente Energia Elétrica, Petróleo, Transportes, Comunicações, Desenvolvimento Social), far-se-á mister, ao lado do esforço federal de contenção de gastos de custeio, estabelecer formas de cooperação dos Estados e Municípios em programas de seu interesse, a serem executados conjuntamente com entidades federais." (22)

Cumpra acentuar que, na perspectiva do PED, o FPEM apresentaria-se como uma bomba de sucção, em volume excessivo, de recursos orçamentários da União (afora o componente "desperdício" implícito na tendência a uma utilização irracional por parte das unidades menores da federação, quando feito fora do racional controle da União), contribuindo em grande medida para dificultar a imprescindível tarefa de harmonização do planejamento governamental, o orçamento e a programação de caixa - circunstância que colocaria a disjuntiva de paralisação do programa de investimentos contemplado pelo PED (e, portanto, o fracasso no tocante à retomada do desenvolvimento) ou a convivência com fortes déficits fiscais, a pressionarem ainda mais o nível de preços da economia (e implicando em novo dilema: manutenção/aceleração do processo inflacionário, comprometendo a médio prazo o sucesso do programa desenvolvimentista; ou combate à inflação, via restrição monetária e creditícia, penalizando o setor privado e conduzindo a estranho resultado aquela proposta de retomada do desenvolvimento).

Em sua estratégia o PED incorporaria também um elemento do diagnóstico delfiniano: a importância de se promover a redução nos níveis das taxas de juro. Como resenhei anteriormente, o diagnóstico delfiniano de 1967/68 apontava a existência de taxas de juros elevadas, em grande medida provocadas pela anterior política de estabilização de Campos, operando como uma forte tensão de custo sobre o sistema econômico. O impacto de um nível elevado das taxas de juro seria de molde a gerar dois resultados julgados intoleráveis: de um lado, introduziam uma certa rigidez à baixa no comportamento da inflação e, de outro, contribuíam para o debilitamento do setor privado, em particular da empresa nacional, defrontada com aguda escassez de capital de giro. Com o propósito de obviar tais consequências negativas, o PED estabeleceria como meta importante

a necessidade de envidar esforços no sentido de se lograr uma efetiva redução dos juros.

"Ao lado de assegurar o conveniente fluxo de recursos creditícios para o financiamento do desenvolvimento, será da máxima importância adotar as medidas que conduzam à baixa da taxa real de juros. A relevância do problema decorre de que, nos últimos anos, o ritmo inflacionário declinou bem mais rapidamente do que as taxas nominais de juros, as quais resistiram à baixa por uma série de razões institucionais (altos custos de operação das instituições financeiras, ilusão monetária de parte dos aplicadores de poupança) e conjunturais (excessiva demanda de crédito e aperto de liquidez). Com isso, e tendo em vista as limitações da possibilidade de acesso ao mercado de capitais, as empresas se viram pressionadas pela exagerada tensão dos custos do dinheiro, com uma indesejável transferência de renda real das atividades comerciais e industriais para o setor financeiro. Ao lado disso, deve-se considerar o efeito das taxas de juros sobre a demanda por moeda e, conseqüentemente, sobre o nível de preços." (23)

Para atender a esse objetivo, a linha de ação traçada pelo PED desdobrar-se-ia por dois caminhos complementares. De um lado, propunha-se atuar simultaneamente sobre a evolução da oferta e demanda de crédito. "Do lado da oferta, continuarão a desenvolver-se os esforços no sentido da redução dos custos operacionais das instituições financeiras (particularmente bancos comerciais e bancos oficiais), pela racionalização e simplificação das rotinas de trabalho, limitação do número de agências, eliminação de serviços gratuitos etc.. Do lado da procura, evitar-se-á a compressão brusca de liquidez do setor privado, e serão disciplinados os lançamentos de títulos Estaduais e Municipais, que têm concorrido para a alta da taxa de juros nos últimos tempos." (24) Vale dizer, em meados de 1968 a estratégia oficial já apontava, ainda que muito timidamente, para uma política de fomento à concentração bancária.

Contudo, muito mais significativo seria o segundo caminho proposto, voltado para o objetivo de desenvolver o mercado de capitais como alternativa permanente de capitalização do setor empresarial. "Para evitar a excessiva pressão das empresas sobre o sistema financeiro, serão propiciados estímulos significativos à constituição do capital próprio, quer pela reinversão de lucros, quer

pelo lançamento de novas ações. Nesse particular deverão ser ampliados os estímulos ao mercado de capitais, de modo a ampliar a faixa dos brasileiros que investem suas poupanças em ações e a tornar mais efetiva a participação dos investidores institucionais. Destacam-se, nesse particular, os incentivos fiscais (através, por exemplo, do Decreto-Lei 157) e a regulamentação das aplicações das reservas técnicas do sistema de seguros privados." (25)

Finalmente, gostaria de chamar a atenção para um último ponto, de ordem teórica, embutido no ideário político-econômico orquestrado no biênio 1967/68 (as Diretrizes Estratégicas, o PED e o diagnóstico delfiniano), frequentemente negligenciado, mas que se projeta para a frente, e talvez represente uma conexão importante para a explicação da inflexão operada em 1969. Como procurei indicar no capítulo I, em 1967/68 a política econômica fora executada norteando-se pelo objetivo maior de afiançar a retomada do crescimento. Contudo, para a consolidação de tal retomada pareceria, dentro da perspectiva oficial, ser absolutamente fundamental a efetiva reversão do processo inflacionário (e não a simples convivência com um nível mais ou menos inalterado de crescimento dos preços, caracterizando uma inflação "controlada"). Assim, a política gradualista de combate à inflação, surgida como alternativa ao indesejável tratamento de choque porém claramente compromissada com o objetivo de "reduzir ano a ano o ritmo de aumento de preços", desenvolver-se-ia sujeita a uma importante restrição: "a fim de que se crie a expectativa de efetivo declínio da taxa de inflação, é necessário que a redução seja contínua, sem oscilações bruscas (ressalvadas as influências de fatores estacionais) e que, tomado o quadriênio em conjunto (1967/1970), o declínio seja considerável, para se fazer sentido." (26)

Esse mesmo argumento é elaborado com maior sofisticação por Delfim Netto em seu documento de 1968 que, lembremo-nos, atribuía grande importância ao elemento expectativas e considerava a componente velocidade-renda da moeda variável e função da própria evolução da inflação. As consequências práticas desse marco teórico são muito claras: "(...) em uma política gradualista o sucesso no combate à inflação nos momentos futuros depende largamente do sucesso que se obtenha no momento presente. Se a velocidade-renda da moeda fosse constante, as taxas de inflação a cada período seriam determinadas apenas pelas taxas de crescimento dos meios de pagamento,

supondo, obviamente, a constância do produto real. No caso em que a velocidade-renda depende das próprias expectativas de inflação, qualquer alteração nas taxas esperadas poderá aumentar ou reduzir a potencialidade inflacionária de uma expansão monetária." (27)

O que isso significa concretamente é que a repetição de comportamentos do processo inflacionário como o **verificado em 1968** tendiam a por em xeque a efetividade da política gradualista. É importante frisar como, ao fim de 1968, inexistia, ao nível do discurso político-econômico, a perspectiva de abrir uma trégua no combate à inflação, ainda assimilada a poderoso óbice à consecução da meta relativa ao desenvolvimento.

Concluindo, pode-se afirmar que na segunda metade de 1968, no momento em que se deslanchava um programa de investimentos cujo objetivo seria o de viabilizar uma segura retomada da taxa histórica de crescimento da economia brasileira, perfilavam-se como pontos de grande preocupação no âmbito da política econômica: a imperiosa necessidade de lograr a curto prazo uma firme redução da taxa de inflação (absolutamente indispensável para a retomada do desenvolvimento em bases sólidas, dada a presunção de incompatibilidade entre desenvolvimento e inflação); a necessidade de controle do volume ainda elevado do déficit público (cuja importância deveria ser aquilatada a partir de dois ângulos distintos, embora entrelaçados: o comportamento do orçamento governamental como fonte direta, e principal, de pressão inflacionária; e igualmente como limite, restrição, à plena consecução do papel das despesas governamentais dentro do programa de investimentos proposto pelo PED); a necessidade de controle e redução dos níveis ainda elevadíssimos em que se situariam as taxas de juro do sistema bancário e financeiro (cujo significado também deveria ser apreciado de dois lados: como tensão de custo a forçar para cima o crescimento dos preços; e como elemento desbalanceador do equilíbrio de poder econômico entre as várias frações empresariais). Como sugestões de política econômica, apontava-se para a necessidade de melhoria na composição do gasto público, racionalização na sistemática do FPEM, racionalização operacional do sistema bancário e financeiro e promoção do mercado de capitais (incentivo à formação de poupança pessoal voluntária).

Mas, convém destacar devidamente a apreensão oficial, demonstrada reiteradamente, quanto à evolução do déficit orçamentá-

rio. Essa preocupação não era em hipótese alguma um apanágio do Planejamento. É interessante observar que o próprio Delfim Netto enquanto exercitava pragmaticamente sua heterodoxia ao longo de 1968 não deixaria jamais de apontar o déficit orçamentário como o "calcanhar de Aquiles" de sua proposta de política econômica. "Esse programa só tem um inimigo real e com o qual não podemos transigir: o déficit orçamentário financiado pelas autoridades monetárias. Contra ele, todo o governo está trabalhando e cremos que vamos a pouco a pouco mobilizando todos os setores da administração pública, dando-lhes consciência de que de todo seu esforço depende a estabilidade da economia brasileira" (28). Ou, ainda, falando sobre a inflação para o empresariado paulista: "Sem dúvida, neste campo a dificuldade básica é o déficit governamental que deverá ser reduzido em termos reais em 1968, e novamente reduzido em 1969." (29). Em outra oportunidade procuraria esclarecer melhor seu ponto de vista: "Como economista, entretanto, tenho suspeitas de que estejamos presos a uma espécie de armadilha construída por todos os mecanismos de adaptação que fomos inventando e que dificultarão muito uma redução substancial da taxa de inflação, enquanto não prepararmos convenientemente o setor governamental, a agricultura e a indústria. Pode parecer pedante, mas quando visualizamos os instrumentos de correção em vigor (política salarial, política de aluguéis, correção monetária), não podemos deixar de levantar a hipótese de que estamos controlados por um "servomecanismo" que nas condições em vigor (isto é, sem a perda de controle da magnitude e do financiamento do déficit) tenderá a sustentar a taxa de inflação anual entre 20% e 30%. (...) Estes fatos mostram que será preciso obter um substancial ganho de produtividade, principalmente nos setores Governo e agropastoril, para dar o impacto exógeno necessário a uma nova redução da taxa de inflação." (30).

Assim, a expressiva redução do patamar inflacionário alcançada em 1967 não se repetiria em 1968 (e, do ângulo de alguns índices, como o IPA - índice de preços por atacado, até se agravaria um pouco), circunstância que sem dúvida não contribuiria nem um pouco para criar aquela tão importante "expectativa de efetivo declínio da taxa de inflação", ameaçando comprometer a possibilidade

mesma de se atingir o desejado desenvolvimento acelerado e autosustentado. Enquanto que a perspectiva de repetição de um elevado déficit orçamentário, altas taxas de juro e expectativas empresariais altistas no tocante ao comportamento futuro da inflação, apontariam para outro previsível fracasso nesse terreno ao longo de 1969, realimentando o espectro da inviabilidade de uma segura retomada do desenvolvimento.

Com as mudanças no quadro político, a conjuntura torna-se favorável a que tais preocupações, até então apenas latentes, ganhem corpo, traduzindo-se em medidas concretas e marcando um novo momento da trajetória político-econômica percorrida pelo regime desde 1964. Mais uma vez a política econômica desdobrar-se-á tendo por norte o objetivo da estabilidade monetária. As declarações oficiais parecem-me plenamente autosuficientes. Delfim Netto, após resenhar os êxitos no combate à inflação verificados entre 1964/68, aclararia os propósitos da nova política econômica:

"O importante, na atual fase do combate à inflação, é que o ímpeto altista foi controlado simultaneamente com uma expansão na atividade econômica. Seria o caso de manifestarmos satisfação pela performance, mas esta postura é falsa, porque uma inflação de 20% ou mais ao ano é também um recorde mas negativo.

"Já demonstrei em algumas ocasiões, com dados extraídos da história recente da economia brasileira, que a uma taxa inflacionária menor tem correspondido um crescimento maior e mais constante. E vice-versa.

"Se pudemos crescer 6% com inflação, vamos correr o risco de crescer 12% sem a companhia da inflação. Nas presentes circunstâncias, é possível desencadear em 1969 um ataque frontal à inflação - com muito menos sacrifícios do que em qualquer outra ocasião, próxima ou remota. Seria um crime deixar a tentativa para outra ocasião (ou para outra geração)." (31).

O Ministro Hélio Beltrão também procuraria explicar os novos rumos:

"Qual é a perspectiva que se abre agora ao Governo? É a de assestar um golpe mortal na inflação. É isto que nos preocupa hoje (...).

"Até agora o nosso combate teve que ser dosado porque

havia o risco de se enfrentar a inflação de maneira tão drástica que isso viesse a produzir a estagnação, a paralisação da economia. E a esse preço nós não queríamos combater a inflação. Mantivemos a inflação sob controle. Agora temos de derrotá-la e podemos derrotá-la, porque ela decorre principalmente do déficit do Governo e do custo do dinheiro, do preço dos juros. Queremos atacar a inflação nessas duas frentes de uma maneira bastante rigorosa. (...)

"A taxa de crescimento de 68 foi a maior taxa de crescimento nos últimos 8 anos, e indica que retomamos os níveis de crescimento acelerado e desta vez, auto-sustentáveis, sem risco de colapso e por isso podemos tentar um golpe à inflação que não seja mortal para o desenvolvimento.

"Podemos enfrentar a inflação tranquilos agora, porque a economia está recuperada, todos os índices foram positivos, o aumento de empregos foi impressionante em 1968 (...)." (32)

E para que não paire nenhuma dúvida, eis o que se sustentava no preâmbulo de um documento contendo a primeira importante coleção de medidas tomadas dentro do novo espírito da política econômica:

"A partir da segunda quinzena de dezembro de 1968, o Governo Federal iniciou nova escalada na execução do Programa Estratégico, através de um conjunto de medidas destinadas a queimar etapas na consecução de suas metas.

"Tais medidas (...) destinam-se, basicamente, a fortalecer a empresa privada nacional e reduzir o déficit de caixa e aumentar a eficiência do setor público. Servem simultaneamente, aos objetivos de assestar poderoso golpe contra a inflação e elevar a taxa de crescimento do PIB, em 1969. (...)

"Em 1967 e 1968, dentro da estratégia desde o início adotada pelo atual Governo, foi possível impulsionar a economia brasileira para novo patamar de crescimento, reduzindo consideravelmente a taxa de inflação. A relativa estabilidade de preços, perseguida como condição do crescimento acelerado e autosustentado que constitui a idéia mestra do Programa Estratégico, ainda estava a certa distância. Pretende-se, agora, encurtar rapidamente essa distância, avançando novo passo na expansão dos níveis de produção, emprego e investimentos." (33)

Agora, nem a economia estava mergulhada em indesejável recessão, antepondo severas restrições à execução de uma política de estabilização, nem tampouco estava o Governo paralizado pela camisa de força da "humanização". O novo quadro político-institucional, eliminando incômodos compromissos do biênio anterior, apresentaria-se como excelente oportunidade para que os artífices da política econômica, liberando antigas inquietudes, pusessem em prática mais uma tentativa de debelar o processo inflacionário. O fundamental, porém, é que a própria circunstância da (re)eleição desse objetivo como meta central da condução da política econômica atestaria a insegurança e hesitação com que os seus responsáveis estariam captando o processo econômico em andamento. Assestar o coup de grace no processo inflacionário erigia-se em objetivo prioritário precisamente porque condição sine qua non para a consolidação da retomada. Sem a estabilidade da moeda é impossível a estabilidade do desenvolvimento. Qual a diferença com a perspectiva do triênio Campos? Às vésperas do "milagre", portanto, a política econômica da Revolução concentra desesperadamente todos os seus esforços no intento de afastar um preocupante "recorde" negativo: a inflação de 25% ao ano. E dificilmente poder-se-ia afirmar que tal objetivo tenha sido meramente retórico: como discuto adiante, a condução da política econômica reflete efetivamente a tenacidade com que se perseguiu aquele propósito durante 1969. Tenacidade, aliás, claramente não recompensada. Até que ocorre... o "milagre". E seu resultado: a transfiguração do discurso político-econômico. Mas não nos adiantemos a nossa história.

Para finalizar, completemos o perfil das prioridades do ano de 1969, à luz do permitido pelo caráter disperso e oblíquo das informações disponíveis.

A inflação volta a ser, sem sombra de dúvida, o foco prioritário das preocupações da política econômica. Não há, contudo, uma quantificação mais precisa e explícita da meta pretendida. Em uma oportunidade, Delfim Netto referir-se-ia a uma redução da taxa inflacionária para menos de 20% (34); em outro momento apontaria vagamente para o propósito de alcançar redução substancial (35); e em uma entrevista concedida quando os resultados de sua política já podiam ser entrevistados revelaria que a meta fixada na "reunião de Petrópolis, em dezembro de 68, fora a de obter que o aumento de preços fosse contido, em 1969, a nível abaixo dos 20%" (36). Já o Mi-

nistro Beltrão, dando sinalizações mais claras do que se pretendia, afirmaria ser objetivo do Governo em 1969 "assestar um golpe mortal na inflação de forma a procurar derrotá-la, talvez em 69 ou 70" (37). Enquanto que um documento oficial, discutindo a proposta orçamentária de 1969, revelaria uma projeção de 15% (38). Qualquer que fosse a meta desejada, o fundamental não é a sua magnitude (que, mesmo que nos fosse possível precisar, jamais deixaria de ter um caráter meramente indicativo) mas sim a brusca mudança de perspectiva nesse terreno. E aqui, acredito, não pairam dúvidas.

Quanto à meta relativa ao crescimento econômico, é possível lograr maior precisão. Em várias oportunidades é explicitado que as projeções nesse campo almejavam um crescimento do PIB situado entre 7 e 8%. Tal projeção enquadrava-se perfeitamente dentro do diagnóstico e estratégia consubstanciados no PED, para o qual, dada a existência de capacidade ociosa na economia, seria factível almentar ambições maiores a curto prazo, o que implicaria em taxas de crescimento um ou dois pontos percentuais acima da média histórica do pós-guerra, à qual a economia deveria se ajustar uma vez plenamente utilizado o estoque de capital existente. Portanto, preservasse a filosofia de compatibilização entre promoção do desenvolvimento e redução da inflação, estipulando-se que a aceleração do combate à inflação não deveria em hipótese alguma comprometer os índices de crescimento, circunstância que haveria de se traduzir na orientação de buscar promover uma "política fiscal, monetária e salarial, realistas e suficientemente flexíveis para estimular o nível de atividade, sem exacerbar as pressões inflacionárias" (39).

As demais metas seriam relativamente menos importantes. No tocante à evolução das reservas de divisas, a perspectiva era de simples manutenção do volume existente ao fim de 1968 ou, no máximo, um modesto incremento de 100 milhões de dólares (40). Neste ponto, o notável é a absoluta falta de consciência, no início de 1969, das potencialidades de endividamento externo representadas pelas novas condições internacionais e pela armação institucional previamente implantada (Lei 4131, Instrução 289 e Resolução 63). Por outro lado, o incremento das exportações aparece como simples meta adicional, quase que secundária, não desfrutando daquela ênfase que passaria a ter a partir do momento em que adquire maioridade no interior do discurso político econômico a proposta do "modelo exportador". Ao ponto de não se chegar nem mesmo a projetar uma taxa de crescimen-

to específica para o ano de 1969 (41).

Por fim, não podemos esquecer que a política econômica contemplava igualmente a redução dos juros e, paralelamente, o fortalecimento da empresa nacional. Segundo Delfim Netto, haveria da parte da política econômica "a firme determinação de obter este ano a redução da taxa de juro. Este é um objetivo por nós perseguido desde o primeiro dia e que apenas tem sido realizado em parte. Não obstante, neste limiar de 1969, foi possível criar as condições de redução efetiva do custo do dinheiro, que sem nenhuma sombra de dúvida será atingido em curtíssimo prazo" (42). O fortalecimento da empresa nacional, como se sabe, é uma especialidade do Planejamento e, mais adiante, traduzir-se-ia em programas específicos como o FMRI - Fundo de Modernização e Reorganização Industrial. No início de 1969, porém, algumas medidas de natureza fiscal, e de alcance indiscriminado, serão propostas com esse objetivo. A importância que se lhe concedia é atestada pelo Ministro Beltrão ao listá-la conjuntamente com as demais prioridades da nova política econômica:

"Mas nós queremos em 69, não apenas atacar a inflação de frente e procurar derrotá-la, talvez em 69 ou 70. Nós queremos também, e isto é muito importante, fortalecer as empresas. Sobretudo fortalecendo a estrutura de capital das empresas para que elas continuem a exercer função que lhes cabe que é a de principais responsáveis pela criação de empregos no País. (...) Desta maneira se poderá aumentar o desenvolvimento sem criar inflação e o que nós podemos fazer em 69 é isto: dar o golpe mortal à inflação sem estagnar o País, sem prejuízo do crescimento, sem prejuízo do desenvolvimento, combinando o ataque ao déficit, o ataque à taxa de juros e o fortalecimento do capital das empresas e o fortalecimento do mercado de ações". (43).

## II.2. A nova política econômica. Execução

### 2.1. Primeiro round - redução do déficit orçamentário e fortalecimento da estrutura de capital das empresas

Imediatamente após a edição do AI/5, e com o explícito propósito de acelerar a escalada antiinflacionária, a política econômica lança um pacote econômico de impacto, voltado essencialmente para os objetivos de redução do déficit fiscal do Tesouro e reforço da estrutura de capital das empresas. Recuperemos, com auxílio direto dos textos legais, o essencial desse primeiro momento significativo da execução da política econômica em 1969. (44).

Conforme já indiquei, o comportamento do déficit orçamentário, ao fim de 1968, era motivo de grande preocupação para os condutores da política econômica. De fato, o déficit se situara em um nível bastante elevado no biênio 1967/68: cerca de 1.224,7 milhões e 1.226.7 milhões respectivamente. Do prisma do pensamento oficial, se um déficit dessa ordem poderia encontrar justificativas nos momentos em que o setor privado se encontrava deprimido (tal teria sido o caso do ano de 1967), passaria fatalmente a se constituir, caso não revertido, em perigosa pressão sobre a evolução da demanda agregada a partir do momento em que se configurasse uma reativação da economia (tal como em 1968); neste último caso, poderia vir a ser responsável pela formação de um novo "excesso" de demanda, realimentando a inflação (e provocando nova mudança em sua natureza). O quadro talvez se afigurasse tanto mais apreensivo na medida em que a maior parcela do financiamento do déficit, e esse foi o caso sobretudo em 1968, vinha se fazendo via emissões: as parcelas financiadas pelas Autoridades Monetárias e pelo público foram respectivamente de 699 milhões e 525.7 milhões em 1967; e 1.078.9 milhões e 147.8 milhões em 1968 (45). Não nos esqueçamos da perspectiva então predominante de que os títulos públicos estariam exercendo uma desleal concorrência no mercado de títulos e empurrando para cima as taxas de juro, o que obrigaria a um uso mais moderado da dívida pública. Portanto, além de potencialmente responsável pela

constituição de um novo "excesso" de demanda, a existência de um desequilíbrio orçamentário expressivo indiscutivelmente estaria representando intensa pressão sobre a base monetária, ameaçando conduzir ao descontrole a política monetária. Em ambos os casos, entre laçados, contribuiria para manter bem vivo o processo inflacionário - circunstância tida por comprometedora da possibilidade de consolidar o desenvolvimento acelerado e autosustentável. Essa a percepção oficial.

Para 1969, caso a política econômica não interviesse decisivamente, o desequilíbrio tenderia a se manter. Não obstante todo o malabarismo demonstrado na definição da proposta orçamentária (quando se delineou um déficit potencial da ordem de 3.780 milhões, obrigando a um corte de despesas no montante de 1.410 milhões e transferências para 1970 totalizando 1.200 milhões) ainda sobrava um resíduo nada desprezível de 1.170 milhões. E, acrescente-se, o desequilíbrio seria ainda maior uma vez que aquele corte de 1.410 milhões não corresponderia a um simples remanejamento das contas de despesa, compreendendo também o efeito esperado de uma das medidas então tomadas, o decreto nº 63.946 - uma redução estimada de 350 milhões nos gastos com pessoal, a ser conseguido graças à aposentadoria compulsória. Assim, se computarmos este último valor, a perspectiva para 1969 era de um déficit fiscal do Tesouro beirando 1,5 bilhão de cruzeiros (46). Uma vez diagnosticado como nítido fator inflacionário, compreende-se o empenho da política econômica em erradicá-lo. A forma como se procedeu para atingir esse desiderato traz, contudo, o sinêto do AM/5.

Os esforços de contenção do déficit orçamentário traduziram-se em três medidas legais. Inicialmente, pelo decreto número 63.946, de 30 de dezembro de 1968, buscou-se alcançar uma contenção no nível das despesas correntes. Dentre seus vários dispositivos destacam-se a determinação de vedar, no primeiro semestre de 1969, o ingresso de pessoal, a qualquer título, na Administração Direta e nas Autarquias, inclusive sob a forma de prestação de serviços mediante recibos; e a proposta de redução progressiva, até alcançar no mínimo 10%, da despesa global de pessoal no âmbito de cada Ministério. Esta redução processar-se-ia escalonadamente de forma a, tomando-se por base a folha de pagamento de novembro de 1968, atingir-se uma redução acumulada de 2, 6, 8 e 10% em cada um dos trimestres do ano de 1969 respectivamente. (47) Como indiquei acima, esperava-

se com esse decreto uma economia de despesa ao redor de 350 milhões de cruzeiros.

E pelo decreto nº 64.010, de 21 de janeiro de 1969, que estabelecia as normas para a execução orçamentária e programava a execução financeira do Tesouro Nacional, incorporando aquele esforço de contenção, acima mencionado, o nível máximo para a despesa de caixa do Tesouro Nacional era fixado em 14.229 milhões de cruzeiros contra uma previsão de receita em torno de 13.125 milhões (48). Dentro dessa programação, de acordo com o texto legal, ter-se-ia busca do "preservar o volume de investimentos, a fim de não interromper a execução dos projetos prioritários previstos no PED. Procurou-se, outrossim, impedir a ocorrência de déficit de Caixa em nível superior ao compatível com a redução do ritmo inflacionário" (49). Ademais, o objetivo de contingenciamento das despesas públicas é patenteado também pelo propósito de se condicionar a abertura de créditos suplementares ou especiais a cortes equivalentes nos programas diferidos para 1970, o que representaria a tentativa de institucionalizar uma nova sistemática da execução orçamentária (50).

Contudo, e este não é um dado de somenos importância, a despeito dos esforços objetivando o disciplinamento e contenção das despesas, não se lograria maior êxito na redução do déficit se não fora a possibilidade, graças ao AI/5, de eliminar um inconveniente "desperdício": a excessiva perda de recursos federais em favor de uma pouco racional utilização por parte de Estados e Municípios (o FPEM). Com esse propósito surge o Ato Complementar nº 40, sem qualquer dúvida a medida de maior peso na consecução do êxito logrado no objetivo de "saneamento" das finanças públicas. Com efeito, o AC 40, de 30 de dezembro de 1968, recortaria pela metade o Fundo de Participação dos Estados e Municípios, propiciando uma economia estimada de 600 milhões de cruzeiros, e, assim, projetando para 1969 um déficit de apenas 528 milhões - o menor déficit até então obtido pela política econômica da Revolução. (51).

Antes de detalharmos as principais reformulações introduzidas pelo AC 40, e com o intuito de aprofundar uma percepção mais clara do seu significado, parece-me de interesse abrir um breve parêntese para qualificarmos, e sobretudo quantificarmos, o papel e

a importância do Fundo de Participação. (52)

Como é amplamente conhecido, a Reforma Tributária (introduzida pela Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966) alterou significativamente as finanças da União, Estados e Municípios. Para o que se discute neste tópico, o traço de maior importância da Reforma foi a sua indiscutível tendência centralizadora, no sentido de reforçar a competência tributária da União em detrimento dos Estados e dos Estados em detrimento dos Municípios. Como anota um trabalho autorizado sobre o tema: "A Reforma Tributária em vigor a partir de 1967, se caracteriza especialmente por estar voltada para o fortalecimento do Governo Federal, mantendo com este os tributos que funcionam como instrumentos básicos da política econômica da União. Reduz a competência tributária das outras duas esferas de governo e estende aos Estados o regime de participação na receita dos impostos sobre a renda e sobre produtos industrializados. Com isso fica ampliado o poder financeiro da União e não somente os Municípios mas também os Estados passam a participar de determinados impostos federais." (53).

O Fundo de Participação (que fora criado pela Emenda Constitucional nº 18 e confirmado pela Lei nº 5.172) acabou tendo suas disposições consolidadas na nova Constituição Federal, de 24 de janeiro de 1967, em seu artigo 26. Nesse artigo estabelecia-se que, do produto da arrecadação federal dos impostos sobre rendas e proventos e sobre produtos industrializados, 80% constituiriam receita da União, 10% receita do Fundo de Participação dos Estados e os restantes 10% constituiriam receita do Fundo de Participação dos Municípios. Ademais, no tocante à participação dos municípios, o Ato Complementar 35, de 28.2.67, estipulou que a receita do Fundo seria distribuída em 10% para os municípios-capitais dos Estados e os restantes 90% para os demais municípios.

É importante acentuar o objetivo redistributivo de renda do Fundo de Participação. Assim, por exemplo, a parcela destinada aos municípios-capitais deveria ser distribuída proporcionalmente a um coeficiente individual de participação resultante do produto de dois fatores: a) fator representativo da população, estabelecido através da participação percentual da população da capital considerada em relação ao total da população de todas as capitais do País; b) fator representativo do inverso da renda per capita do

respectivo Estado. Da mesma forma, a distribuição da parcela correspondente aos outros municípios (os municípios "não capitais"), far-se-ia com base na atribuição a cada município de um coeficiente individual de participação determinando a categoria do município segundo o seu número de habitantes.

Note-se, ainda, que a União já exercia um certo controle sobre o uso dos recursos do Fundo, pois estabelecia a obrigatoriedade de aplicação de no mínimo 50% dos recursos ao seu orçamento de capital. A vantagem do Fundo de Participação dos Municípios, em relação a anteriores formas de transferência, residia na sua automaticidade, pois a entrega das cotas era feita mensalmente, independente de autorização orçamentária ou qualquer outra formalidade.

Igualmente no tocante à participação dos Estados, o objetivo redistributivo está claramente presente. Assim, a distribuição do Fundo de Participação aos vários Estados é feita segundo um critério de proporcionalidade à superfície territorial e aos coeficientes individuais de participação. Estes coeficientes, por seu turno, são calculados inversamente proporcionais à renda per capita e diretamente proporcionais à população de cada Estado. Nesse sentido, o Fundo de Participação deveria se constituir em um relevante aporte de recursos aos Estados de menor capacidade de arrecadação . (54)

Sem a menor pretensão de realizar qualquer esboço de análise do papel e operação do FPEM no biênio 1967/68 (pré-AC 40), convém, ainda assim, alinhar alguns dados, imprescindíveis para melhor apreciarmos toda a extensão do corte realizado pelo Ato Complementar. O caráter redistributivo do Fundo, e particularmente sua importância para as regiões de base fiscal mais exígua, se já não bastassem as qualificações apontadas acima, é imediatamente patentead<sup>o</sup> pelo exame de alguns poucos dados extraídos do estudo em referência.

#### Distribuição percentual do FPE por regiões

	1967	1968
	%	%
Norte	7.4	8.6
Nordeste	45.9	46.6
Sul-Sudeste	39.0	39.2
Centro Oeste	7.7	5.6
Total	100.0	100.0

Fonte: PLANGEF "55", pg. 64.

Esses dados mostram claramente a forte concentração desses recursos na região Nordeste. Mais significativo ainda é notar que apenas cinco Estados (Maranhão, Minas Gerais, Pernambuco, Ceará e Bahia) receberam em conjunto cerca de 39.9% e 44.2% da distribuição total do Fundo de Participação dos Estados nos anos de 1967 e 1968 respectivamente (55).

A concentração por regiões, em si, não diz muito. É necessário verificar o peso de tais recursos dentro da massa de re

EM Cr\$ 1965	FPE/REC. EFETIVA		FPE/REC. PRÓPRIA	
	1967	1968	1967	1968
ESTADOS	%	%	%	%
Amazonas	27.1	27.6	37.2	74.3
Pará	22.9	28.9	31.0	58.7
Maranhão	45.9	51.4	84.7	107.8
Piauí	38.3	53.3	62.4	119.8
Ceará	22.3	40.3	29.0	67.9
Rio Gde do Norte	17.4	32.9	21.1	49.4
Paraíba	20.3	30.9	25.5	45.2
Pernambuco	9.8	15.5	11.1	18.3
Alagoas	6.0	28.5	6.3	42.2
Sergipe	20.9	37.2	37.9	73.1
Bahia	6.4	20.7	9.3	35.4
Minas Gerais	4.5	9.2	5.1	11.1
Rio de Janeiro	4.1	5.7	4.4	6.5
Espírito Santo	13.0	18.1	15.4	24.1
Guanabara	0.5	0.8	0.51	0.83
São Paulo	0.4	0.5	0.37	0.49
Paraná	3.7	8.5	3.9	9.5
Santa Catarina	5.3	16.0	6.1	18.7
Rio Gde do Sul	2.6	3.7	2.7	3.9
Mato Grosso	13.8	22.4	16.0	29.2
Goiás	12.1	16.0	13.9	19.9
Distrito Federal	1.8	1.8	4.7	4.5

Fonte: PLANGEF "55", pg. 66 e 153/163.

cursos fiscais manipulada a nível de cada Estado. E, sem dúvida, é particularmente expressivo o contraste entre os vários Estados no

que tange à importância dos recursos oriundos do Fundo de Participação em relação ao total de seus recursos disponíveis. Como se observa, a participação das transferências do Fundo na receita efetiva é especialmente elevada nos Estados das regiões Norte e Nordeste, chegando a ultrapassar a casa dos 50% em alguns casos. Não apenas tais transferências apresentam um peso altamente expressivo para diversos Estados como, inclusive, têm seu percentual elevado de 1967 para 1968, em muitos casos de forma bastante significativa. E note-se que a definição de receita efetiva corresponde à soma de receitas próprias e todo tipo de transferências, incluindo-se o próprio Fundo de Participação. Se tomássemos por referência o total da receita própria (vale dizer, a arrecadação obtida no interior do Estado, excluindo-se qualquer tipo de transferência) o quadro assumiria contornos ainda mais reveladores. Em certos casos, as transferências obtidas pelo Fundo de Participação chegam a ultrapassar o total da receita própria arrecadada (tal situação se verificaria no caso dos Estados de Maranhão e Piauí no ano de 1968).

Igualmente, a nível de regiões, é manifesta a elevada participação dos recursos do FPE no total das transferências recebidas da União: 98% do total das transferências para a região Centro-Oeste eram constituídos de recursos do FPE; 73% no Nordeste e 57% no Norte (56).

O quadro não se altera substancialmente ao examinarmos o Fundo de Participação dos Municípios. Farei apenas uma observação, referente aos municípios-capitais. A Reforma Tributária gerou uma violenta perda de receita em quase todos os municípios-capitais, afetando de forma mais intensa os do Norte e Nordeste, a tal ponto que mesmo incluindo todas as transferências para o cálculo da receita efetiva temos que a receita efetiva per capita no biênio 1967/68 situa-se, em muitos casos, por baixo da verificada no biênio 1965/66. Em tais circunstâncias é claramente perceptível o vital papel contrabalançador exercido, àquela altura, pelo Fundo de Participação. O quadro a seguir é exaustivo a esse respeito.

Municípios-capitais: Variação percentual entre os biênios 1965/66 e 1967/68 na receita própria per capita e na receita efetiva per capita - em termos reais.

	REC.PRÓPRIA	REC.EFETIVA
	%	%
Manaus	- 54.2	- 9.5
Belém	- 73.7	- 21.7
São Luís	- 69.1	12.5
Teresina	- 56.8	61.9
Fortaleza	- 75.8	- 14.9
Natal	- 63.8	- 11.9
João Pessoa	- 62.6	7.8
Recife	- 73.8	- 14.5
Maceió	- 65.8	- 21.6
Aracajú	- 70.2	- 15.5
Salvador	- 39.5	20.4
São Paulo	0.7	92.8
Curitiba	- 32.7	23.8
Florianópolis	- 25.1	30.5
Porto Alegre	- 38.7	22.1

Fonte: PLANGEF "55", pg. 77.

Os dados que compilei acima parecem-me sugestivos. O FP<sub>EM</sub>, incorporado à própria constituição de 1967 - expressando o reconhecimento oficial dos efeitos acentuadamente negativos e diferenciais da reforma tributária sobre as várias regiões, impondo-se, pois, a criação de um contrapeso - no curto período de existência até sua reformulação representou uma visível contribuição para determinadas regiões cronicamente carentes de recursos. No entanto, ao fim de 1968, no momento em que a política econômica se engajava em mais uma tentativa de reverter o processo inflacionário, aquele mecanismo redistributivo de renda interregiões em que se erigia o FP<sub>EM</sub>, ainda quando eticamente louvável, passaria a revelar com absoluta clareza o seu caráter irracional e conflitante com os objetivos maiores da política de desenvolvimento. Vejamos os argumentos esgrimidos.

Por um lado, como já mencionei repetidas vezes, havia o problema crucial do déficit orçamentário: "(...) a perspectiva do déficit de caixa em 1969 é de considerável elevação com referência a 1968: ainda que se efetue uma contenção de Cr\$ 1.400 milhões, o déficit de caixa ainda se manteria no nível de Cr\$ 1.500 milhões. Entre as causas básicas do déficit, a perda de receita para o Fundo de Participação de Estados e Municípios (FPEM) é estimada em Cr\$... 1.800 milhões e para os incentivos fiscais, em Cr\$ 1.100 milhões; a soma dessas duas transferências ascende a Cr\$ 2.900 milhões, ou seja, 240% do déficit programado para 1968. Por outro lado, o reajustamento do funcionalismo, que se pretende realizar sem aumento de impostos, atingiu Cr\$ 1.200 milhões, cerca de Cr\$ 400 milhões acima do montante inicialmente estimado." (57). Como se já não bastasse a simples existência desse quadro pouco promissor da execução orçamentária da União, tínhamos que a sistemática operacional do FPEM trazia implícita um elevado grau de irracionalidade. "Na forma como se encontra configurado o FPEM constitui sacrifício insuportável e injustificável para a União. Insuportável porque lhe retirou, praticamente, 20% da receita tributária, sem redução de quaisquer encargos, o que importará, na prática, em condenar ao insucesso qualquer esforço de equilíbrio orçamentário. Injustificável, porque foi disciplinado no pressuposto de que a substituição do IVC pelo ICM, assim como os demais dispositivos da reforma do sistema tributário nacional, representariam perda substancial de receita para o conjunto dos Estados e Municípios. Pressuposto que não se confirmou, uma vez que, no total, tanto os Estados como os Municípios têm apresentado considerável aumento de receita, em termos reais. Assim, em estimativa preliminar, o conjunto dos Municípios nacionais (capital e interior) aumentaram sua receita total, entre 1966 e 1967, em cerca de 80%, para uma inflação de 25%; em 1968, embora ainda não seja possível ter-se idéia da receita global, sua quota no ICM aumentou de cerca de 35% e no Fundo de Participação de 240%. O conjunto dos Estados, recuperando-se de uma fase de transição em 1967, quando o aumento do ICM foi de 26% (para uma inflação pouco inferior), já apresenta este ano um aumento do ICM, de 35% e do Fundo de Participação, de 240%." (58).

Nesses termos, tendo em vista o seu ônus "insuportável" para a União e a sua relativa "inecessidade" para Estados e Municípios, no momento em que se buscava abrir uma nova frente de luta

contra a inflação e elevar o grau de racionalidade na execução da política econômica, o resultado não poderia ser outro: "a experiência do ano e meio já decorrido está indicando a necessidade de pequenas reformulações, essenciais à abertura de nova etapa na luta contra a inflação" (59).

E, de fato, o AC 40 introduziria uma série de "pequenas" alterações na sistemática do FPEM:

"a) as transferências para Estados e Municípios passam a 12% do imposto de renda e do IPI (ao invés de 20%, como atualmente), máximo compatível com a viabilidade do orçamento federal: 10% constituem o Fundo de Participação e 2%, um Fundo Especial, cuja destinação será regulada em lei, tendo em vista a aplicação do sistema tributário estabelecido na Constituição;

"b) institui-se um sistema de controle de aplicação dos fundos do FPEM, atualmente inexistente em face do texto constitucional; essa ausência de controle é responsável pela baixa produtividade, quase generalizada, no uso dos recursos; com a regulamentação proposta, os Estados e Municípios terão de apresentar programas e projetos;

"c) subordina-se a aplicação dos recursos a diretrizes e prioridades estabelecidas pelo Governo Federal;

"d) condiciona-se a entrega do FPEM à vinculação de recursos próprios das unidades beneficiadas, para os projetos a serem executados, bem como ao recolhimento dos impostos federais, por elas arrecadados, e à liquidação das dívidas contraídas para com a União pelas referidas entidades, e seus órgãos de administração indireta, inclusive em decorrência de prestação de garantia;

"e) assegura-se a gradual transferência de encargos executivos da União para as mesmas entidades." (60).

O AC 40 representaria, assim, visível desfiguração da sistemática inicial do FPEM, um instrumento originalmente criado com o explícito propósito de contribuir para a diminuição das disparidades inter-regionais. Redução substancial do volume de recursos distribuídos, eliminação da automaticidade que o caracterizava e controle quase total por parte da União sobre a forma de sua utilização por Estados e Municípios, hiperacentuando a tendência centralizadora presente na Reforma Tributária. Isso tudo justificado pela

imperiosa necessidade de desferir um "ataque mortal" à inflação (cujo sucesso ainda teremos ocasião de comentar) e respaldado ideologicamente pela preeminência definitiva no cenário político-econômico da filosofia tecnocrática: o apêgo ao princípio da racionalidade.

Mas, convém não esquecer, o AC 40 já vinha sendo "solicitado" há algum tempo (leia-se o PED e as declarações de Delfim Neto durante 1968), constituindo-se em uma das primeiras medidas tomadas após a edição do AI-5. Mesmo que se faça abstração do que ele significou de concreto enquanto agente de corrosão das finanças dos estados e municípios das regiões menos desenvolvidas é indiscutível que, no mínimo, eliminou a possibilidade de uma situação mais folgada em termos fiscais para essas áreas, que certamente viria a ocorrer na esteira da vigorosa expansão econômica em andamento desde 1968 (trazendo um crescimento mais que proporcional da arrecadação de imposto de renda e do IPI e, portanto, das transferências via FPEM). O AC 40, ao mesmo tempo em que acentua o atrelamento daquelas unidades ao poder de arbítrio do Governo Central, eleva a massa de recursos à disposição da União de forma a dar respaldo a uma utilização alternativa pela política econômica (crescentes e generosos incentivos fiscais beneficiando os "investidores" no mercado de capitais, os exportadores, a formação de capital de giro e o investimento das empresas industriais, etc.). Nesse sentido, o AC 40 tem um significado mais profundo: é a expressão mesma da rearticulação do pacto de poder pós-AI/5 e, mais especificamente, de uma mudança na forma de reprodução política do Estado brasileiro. O regime militar, até 1968, a despeito do movimento nítido de centralização que estimulou, não prescindiu jamais de um esquema de alianças com áreas periféricas do Estado (as "oligarquias locais"), de forma a garantir uma base de sustentação ao seu poder o mais ampla possível. O FPEM terá sido um dos mecanismos, talvez o principal, para a cooptação daqueles segmentos sociais, contribuindo nessa qualidade para a inicialmente pretendida institucionalização do regime. A partir do AI/5 a Revolução se "legitima" a si própria e, em consequência, o espectro de alianças pode se reduzir (ou, no mínimo, se revestir de um colorido diferente) (61).

O AI/5, entretanto, representa o primeiro momento de ruptura da forma assumida pelo regime entre 1964/68. O segundo momento, quando a ruptura é consolidada, ocorre no final de 1969, por

ocasião da posse do general Médici. Somente então o casamento entre a política econômica e as frações empresariais dominantes se completa. O fato de que durante 1969 tenha sido implementada uma política de combate à inflação, dentro de moldes que não se afastam da terapia ortodoxa, sugere que este período foi um interregno ao longo do qual foi se confirmando aquela rearticulação do pacto de poder no sentido de tornar hegemônicos (prioritários em termos de atendimento pela política econômica) o conjunto de interesses articulado ao redor do núcleo industrial-financeiro da economia. Mas o pacto político permanece cinzento durante 1969, somente ganhando coloração precisa no início da gestão Médici. É importante ter em mente que o debate sucessório estava aberto desde 1968 e pelo menos uma das candidaturas, a do general Albuquerque Lima, tinha suas supostas bases de apoio precisamente naquelas regiões atingidas pelo AC 40 (62). As duas derrotas do general Albuquerque Lima (o AC 40 e a "eleição" de Médici) indicariam que o seu esquema político era impossível e que os interesses efetivamente hegemônicos do capitalismo brasileiro eram outros.

Portanto, o primeiro passo da política econômica em 1969 estará alicerçado no objetivo da redução do déficit orçamentário, tido como a causa fundamental do processo inflacionário vivido pelo País. Nesse sentido, procede-se a um certo esforço de contenção no nível de despesas, configurando uma programação orçamentária relativamente apertada e a um corte no volume das despesas de custeio (gastos com pessoal). Ademais, parece ter havido um decidido empenho em realmente ater-se à programação, não se permitindo a ocorrência de "rombos" no orçamento ao longo de sua execução (pelo contrário, a execução orçamentária parece ter sido até mais realista que a proposta). Não obstante, o sucesso na redução do déficit somente seria alcançado graças à possibilidade de "racionalmente" arbitrar os ônus do esforço contencionista sobre os membros, agora de mínima prioridade, do bloco dominante: as regiões menos desenvolvidas do País.

Um segundo conjunto de medidas estaria vinculado à meta de fortalecimento do setor privado, constituindo-se essencialmente em estímulos e concessões de ordem fiscal. As medidas relevantes,

correspondem a dispositivos dos decretos-lei n<sup>o</sup>s 401, 403, 427 e 433. Os aspectos pertinentes destes decretos referem-se ao incentivo à formação de capital de giro próprio por parte do setor privado e ao estímulo à constituição de um mercado de capitais maduro no País. Indiretamente, estariam também direcionados ao objetivo de redução das taxas de juro, outra das prioridades da política econômica para 69. Vejamos, com algum detalhe, o que de concreto se propunha com essas medidas.

O decreto-lei n<sup>o</sup> 401, de 30 de dezembro de 1968, alteraria dispositivos da legislação do Imposto de Renda (na verdade, significou uma espécie de consolidação dos dispositivos pertinentes ao Imposto de Renda com vigência para o ano de 1969). A exposição de motivos do decreto aclararia o sentido maior dos seus vários dispositivos: "(...) deve ser destacado que, em seu conjunto, o projeto tem em vista criar condições para o fortalecimento da empresa, ensejando-lhe oportunidades de sanar situações anômalas do passado, e estimulando-as à capitalização, como esteio de uma política de estímulo à produção". Dentre os principais dispositivos introduzidos por esse decreto, que constituiriam mais nitidamente um "estímulo à capitalização das empresas e ao seu fortalecimento", destacam-se: a) concessão às pessoas jurídicas, válida até 30 de junho de 1969, de isenção de imposto de renda na incorporação de reservas ao capital (art. 12); b) concessão às pessoas jurídicas, válida até 30 de junho de 1969, da possibilidade de atualizar além dos limites de correção monetária o valor dos terrenos e construções constantes de seu ativo imobilizado, sujeito ao recolhimento, parcelado, de 15% de imposto na fonte sobre a reavaliação adicional assim efetuada; ademais, esse imposto seria dispensado caso a empresa optasse pela compra, em dobro do seu valor, de ORTN, intransferíveis por cinco anos (art. 15); c) concessão às pessoas jurídicas, a partir do exercício financeiro de 1969, ano base de 1968, para fins de cálculo do imposto de renda, do abatimento da importância correspondente à manutenção do capital de giro próprio, com a ressalva de que, nos exercícios financeiros de 1969 e 1970, as pessoas jurídicas deveriam adquirir obrigatoriamente ORTN, intransferíveis por dois anos, em montante equivalente a 15% em cada ano do valor total daquela importância (art. 19); d) autorização às pessoas jurídicas, até 30 de abril de 1969, de retificação na escrituração de seus estoques de mercadorias, matérias primas, produtos fabricados ou em elaboração,

constantemente de balanços encerrados até 31 de dezembro de 1968, incidindo sobre o valor da retificação o imposto de 30%, com recolhimento parcelado, e sem incidência de qualquer tipo de multa (art. 20). E como dispositivo voltado para o desenvolvimento do mercado de ações, temos a fixação de alíquotas do imposto de renda na fonte sobre bonificações em dinheiro e dividendos de ações ao portador não identificado: 15% para as ações de sociedades anônimas de capital aberto e 25% no caso das demais sociedades anônimas (art. 13). Observe-se que anteriormente a alíquota era única e situada em 40% (63).

Portanto, os vários dispositivos do decreto-lei 401 buscavam atender a dois objetivos da política econômica: por um lado, o fortalecimento do setor privado e, de outro, o incentivo à formação de um sólido mercado de capitais (este, um suposto caminho inteligente para se alcançar aquele primeiro objetivo). De todas as inovações introduzidas, a mais importante (na medida em que haveria de ter um impacto certo e imediato) era, sem dúvida, o artigo 19, isentando de tributação a manutenção do capital de giro próprio. O seu significado concreto é absolutamente claro: representaria uma vigorosa injeção de recursos, graciosamente concedidos ao setor empresarial, nesse sentido abrindo a possibilidade de elevar substancialmente a autonomia financeira das empresas e paralelamente diminuir a sua crônica dependência vis a vis o sistema bancário e financeiro para a constituição de seu capital de giro. Este último ponto parece-me de particular relevância no contexto da política econômica delineada para 1969 e tentarei desenvolvê-lo adiante. De momento, queria apenas chamar a atenção para a circunstância de que a adoção dessa medida não parece ter se revestido em absoluto de um caráter tranquilo. Ao ponto de, em algumas semanas, ter dado margem à edição de um novo decreto, limitando o alcance daquela benesse concedida ao debilitado setor empresarial.

De fato, o decreto-lei nº 433, de 22 de janeiro de 1969, destinar-se-ia basicamente a corrigir um "erro", descoberto tardiamente, do anterior decreto-lei nº 401: "A adoção da correção monetária do capital de giro próprio para atender ao problema da descapitalização das empresas em decorrência da inflação exige um sistema progressivo em que sejam gradualmente admitidas deduções do lucro sujeito à tributação. A imprevisibilidade do comportamento da arre-

cadação diante da aplicação desses princípios justifica o projeto a nexo cujos artigos 1º e 2º dotarão o Governo do instrumento legal indispensável para evitar oscilação significativa que comprometa a execução orçamentária." (Exposição de Motivos). Nesse sentido, est pula-se que a isenção do imposto de renda na manutenção do capital de giro próprio ficaria sujeito às seguintes restrições: a) não implicar em redução superior a 20% do imposto que seria devido sem o abatimento referente à manutenção do capital de giro próprio; b) não se facultará a referida isenção quando o balanço da empresa for encerrado com prejuízo. (64).

Também não custa enfatizar o "elevado" grau de coerência re ve l a d o p e l a d o p o l i t i c a d o p o l i t i c a d o p o s - A I / 5. Por um lado, promove-se um recorte substancial de recursos destinados a regiões mais d e b e i s e c o n o m i c a m e n t e, sob a alegação de único meio para se lograr o controle sobre o déficit orçamentário e, em consequência, sobre a inflação. Simultaneamente, para reforçar o setor privado (vale d i z e r para conceder indiscriminadamente alguns favores aos vários c a p i t a i s p r i v a d os) "coerentemente" abre-se mão de uma fatia nada desprezível da receita pública (estimada em cerca de Cr\$ 300 milhões - a metade, portanto, do obtido com o corte no FPEM - pelo presidente do Banco Central). (65) Eis o caráter "técnico" e "racional" da p o l i t i c a d o p o l i t i c a d o p o s - A I / 5 joga para um segundo plano os interesses daquelas regiões, permitindo à política econômica voltar-se de corpo e alma para o atendimento dos interesses efetivamente d o m i n a n t es do capitalismo brasileiro, articulados em torno às f r a ç õ es empresariais que compõem o núcleo industrial da economia.

Já o decreto-lei nº 403, de 30 de dezembro de 1968, t i n h a p o r o b j e t i v o "regularizar a cobrança do imposto de renda sobre os títulos de renda fixa - letras de câmbio, certificados de depósito, etc. - ao mesmo tempo que prorroga e altera dispositivos do Decreto-lei nº 157, de 10 de fevereiro de 1967" (Exposição de Motivos). "No primeiro caso, impunha-se uma disciplina fiscal para os títulos de renda fixa, a fim de obrigar ao pagamento do imposto devido, o que não vem ocorrendo face a possíveis contornos à legislação." Visando eliminar essa prática instituiu-se a obrigatoriedade

do desconto na fonte, tanto para pessoas físicas como jurídicas. Ainda ligado ao mercado de títulos de renda fixa, o decreto trazia um segundo propósito: "Visando a criar condições propícias à colocação de títulos de prazo médio e longo, que representam a maior dificuldade atual para as operações de financiamento direto ao consumidor, o projeto estabelece uma tributação inversamente proporcional ao prazo de vencimento, tributação essa que se concilia com a incidência do imposto de renda aplicável aos dividendos das ações de sociedades anônimas, objeto de outro decreto-lei." Nesse sentido, o decreto estabelece alíquotas de imposto de renda na fonte sobre o rendimento total (juros e correção monetária pré-fixada) dos títulos de renda fixa (letras de câmbio com aceite de instituições financeiras, certificados de depósitos a prazo fixo e debêntures em geral) cobrindo um espectro variando de 10% (para os títulos de 180 a 269 dias) a 4% (para os títulos de 720 dias ou mais de prazo). Atente-se que para os títulos sujeitos a correção monetária pós-fixada, os dispositivos seriam outros: a) incidência de imposto apenas sobre os juros; e b) alíquotas de 25% para os títulos de 180 a 719 dias, e de 15% para os de prazo superior a 720 dias.

Quanto ao segundo caso contemplado pelo decreto, referente "à prorrogação do esquema de estímulos ao mercado de capitais, introduzida pelo Decreto-lei nº 157, objetivou-se extinguir, gradativamente, a participação das pessoas jurídicas, ao mesmo tempo em que se eleva de 100 para 120 o benefício concedido às pessoas físicas que são, no caso, as que mais interessam do ponto de vista de permanência no mercado, como investidores." (Exposição de Motivos). Dessa forma, confere-se às pessoas jurídicas a faculdade de abater do imposto de renda, nos moldes do decreto-lei 157, cerca de 3% no ano de 1969 e 1% em 1970. Enquanto que para as pessoas físicas concede-se uma elevação do abatimento permitido para 12%. Outra alteração importante, que será recorrentemente manipulada nos anos seguintes, foi a decisão de liberar parte desses recursos para aplicação direta em Bolsa. O decreto estipularia que, dos recursos arrecadados pelos Fundos de Investimento, dois terços deveriam ser obrigatoriamente dedicados à compra de ações novas das empresas enquadradas nos dispositivos do decreto 157, porém um terço estaria liberado para aplicação em Bolsa. (66).

Vale dizer, os decretos-lei 401 e 403, ao reduzir o imposto sobre o rendimento das ações, taxar mais pesadamente os títulos de renda fixa (até então gozando de preferência na concorrência com os títulos de renda variável) e manter (se não ampliar) a sistemática do decreto-lei 157, deveriam assegurar as condições necessárias ao desenvolvimento do mercado de capitais - objetivo colocado desde a reforma financeira do período Campos mas até então sem frutificar. Esperava-se através dos vários incentivos fiscais estimular uma ativação das operações bursáteis (despertando, cumulativamente, o interesse do investidor por esse tipo de aplicação) e ao mesmo tempo induzir um processo de abertura do capital por parte das empresas. Este último processo, uma vez concretizado, teria a importante consequência de diminuir a propensão das empresas a buscarem recursos via empréstimos junto ao sistema financeiro, substituída em parte pela busca de "sócios" dispostos a aportar capital de risco. Por outro lado, os incentivos fiscais procuravam também aumentar a preferência do público investidor pelos títulos de maior prazo de maturação (incluindo as ORTN) o que se ligaria, certamente, ao intento de progressivamente eliminar, ou pelo menos diluir, o caráter excessivamente volátil da "poupança" que nutria o incipiente mercado financeiro brasileiro - sem o que este não poderia cumprir adequadamente o seu papel de suporte do desenvolvimento acelerado e autosustentável.

Para completar o quadro, tínhamos o decreto-lei nº 427 de 8 de janeiro de 1969. Este decreto trazia dois objetivos principais: de um lado "procurando incrementar a aquisição de ações nominativas, bem como a identificação dos titulares de ações ao portador, o projeto estende aos beneficiários de dividendos, em ambas as hipóteses, o regime de tributação instituída pelo art. 13 do decreto-lei 401, corrigindo, assim, o injusto agravamento de tributação que resultaria em certas faixas de renda da inclusão desses rendimentos na declaração da pessoa física investidora" (Exposição de Motivos); e de outro, objetivaria igualmente instituir "a regularização de notas promissórias atualmente em circulação no mercado financeiro, compelindo os seus titulares a registrá-las em repartição competente do Ministério da Fazenda, o que constituirá vigorosa medida contra a agiotagem e a aplicação de rendimentos ilegítimos, desviados da incidência do imposto de renda" (id ibid.).

Este segundo propósito, que se revestiria de um caráter mais espetaculoso, foi cumprido através da estipulação da obrigatoriedade do registro, no prazo de 60 dias, a contar da data de sua publicação, de todas as notas promissórias e letras de câmbio até então emitidas, sob pena de nulidade desses títulos de crédito. Enquanto que os títulos emitidos a partir da data de publicação do decreto, deveriam fazê-lo, sob a mesma pena de nulidade, no prazo de quinze dias a contar de sua emissão. As notas promissórias e letras de câmbio que deixassem de ser levadas a registro, nos prazos estipulados, não poderiam ser protestadas nem facultariam a execução da dívida que representassem. Ademais, os Cartórios de Notas ficariam obrigados "a comunicar ao Ministério da Fazenda os contratos, escrituras e quaisquer documentos perante eles celebrados que envolvam transações, de qualquer espécie ou natureza, com valor, pagamento ou promessa de pagamento superior a 600 vezes o maior salário mínimo vigente no País" (art. 5). É importante observar que os dispositivos desse decreto não se aplicavam "aos títulos emitidos diretamente em favor do estabelecimento de crédito, e com este negociados, ou sacados em função de contratos específicos de abertura de crédito celebrados com instituições financeiras". (67).

Assim, ao mesmo tempo em que introduzia algumas correções operacionais nas medidas anteriores, buscava-se com o decreto-lei 427 extinguir de vez o mercado paralelo, responsável pelo desvio de uma parcela expressiva de recursos dos condutos normais do sistema financeiro. O mercado paralelo, que sofrera violenta "sacudida" em meados de 1965, aparentemente lograra uma sobrevida e, na medida em que catalizasse um volume considerável de recursos, a sua presumível extinção (ou pelo menos um sensível "emagrecimento") haveria de representar uma grande recompensa ao sistema financeiro institucionalizado, às voltas com a necessidade de ter que aceitar uma diminuição nas taxas de juro de suas operações ativas. No entanto, em termos imediatos, a pressão sobre o paralelo parece ter redundado em uma recuperação dos seus recursos por parte do sistema financeiro institucionalizado, porém com maior êxito pelo segmento que mais lhe é afim: as operações especulativas no mercado bursátil que, em função dos vários estímulos concedidos, experimentam o seu primeiro ensaio justamente nos 7/8 meses iniciais de 1969. (68).

Esse elenco de medidas, na perspectiva do Ministro Del fim Netto, deveria permitir ao governo "(...) atingir de modo mais eficiente os seus objetivos de médio e longo prazo. Não se trata de medidas contingenciais, portanto, mas sim de novos instrumentos de ação capazes de impulsionar o desenvolvimento. (...) A ênfase especial deste conjunto de medidas está no reforço do capital próprio das empresas e nas disposições que nos permitam atacar diretamente a questão da taxa de juros, em suas raízes, abrindo novas perspectivas de expansão mais equilibrada da economia nacional." (69). Mais adiante, voltaria a esclarecer: "Por trás da aparente desarticulação das medidas que estamos adotando há uma filosofia bem definida. Nós pretendemos acelerar o desenvolvimento através do setor privado, funcionando o Governo como uma espécie de retaguarda. Todas as medidas tomadas visam a fortalecer o mercado de ações e, em consequência, as próprias empresas. Fora disso, há a nossa luta contra o principal motivador da inflação que é o déficit do orçamento federal." (70) Enquanto que para o presidente do Banco Central, "(...) as medidas recentemente adotadas deverão produzir, em 1969, resultados altamente positivos em termos de redução do ritmo inflacionário, sem maiores repercussões nos atuais níveis da produção e do emprego, uma vez que as providências adotadas para intensificar o combate à inflação se fizeram acompanhar de outras, tendentes a fortalecer a estrutura financeira das empresas e do mercado. (...) Com a regulamentação das debêntures conversíveis em ações e o desenvolvimento do mercado de capitais, dentro de uma conjuntura de nítida tendência de desaceleração do processo inflacionário, é lícito esperar o revigoramento financeiro da empresa privada, acompanhado de uma nova fase de expansão da economia nacional. (...) Se esses objetivos forem atingidos, com o incremento das poupanças nacionais, estaremos criando novas possibilidades para a ampliação dos investimentos produtivos e reduzindo as pressões inflacionárias, dessa forma abrindo novas avenidas para o progresso e o desenvolvimento da economia brasileira." (71).

O que explicaria essa forma particular assumida pelo manejo da política econômica, voltada tão incisivamente para o fortalecimento do setor privado e a solidificação de um vigoroso merca

do de capitais no País. Ou, ainda, qual a lógica subjacente a essas várias medidas, capaz de conferir-lhes sentido quando vistas em seu conjunto?

Acredito que a política econômica orquestrada àquela altura dê mostras de uma estranha duplicidade. Enquanto processo de mediação de interesses concretos, a política econômica não pode evidentemente se escusar de dar resposta aos anseios concretos do bloco dominante (ou pelo menos das frações empresariais hegemônicas). E nesse sentido, muitas medidas postas em prática, nesse como em outros momentos, buscam claramente atender a tais exigências. E enquanto tais, não podem deixar de se revestirem de um caráter transparente, apresentando-se imediatamente compreensíveis, posto que funcionais à própria lógica de movimento do capitalismo no Brasil e aos interesses das forças sociais dominantes. Tal seria, por exemplo, o caso de vários dispositivos do decreto-lei 401, em particular aquele concedendo isenção de Imposto de Renda sobre a correção monetária do capital de giro próprio (que, não nos esqueçamos, inicialmente se pretendeu fosse em nível pleno). As propostas que contemplavam a formação do capital de giro do setor empresarial estavam, certamente, articuladas a demandas concretas que nesse sentido várias frações empresariais vinham expressando já há algum tempo. Com efeito, desde a crise de meados dos anos 60 e a forma assumida por sua administração no triênio Campos, rebatendo diferencialmente sobre o setor privado da economia, que emergiria o problema do debilitamento da empresa privada, em especial do seu segmento nacional (preocupação encampada como bandeira pelo Governo Costa e Silva em 1967). Seguramente uma execução bem mais liberal das políticas fiscal e monetária no biênio 1967/68 haverá de ter contribuído para amenizar tais demandas - mas não ao ponto de lograr superá-las, como se pode notar pelo próprio discurso político-econômico do período, que deixa transparecer a presença de recorrentes queixas contrárias à escassez de crédito. Ao início de 1969 teria surgido a possibilidade de avançar um passo mais no atendimento a essas pressões. Possibilidade que talvez se convertesse em virtual necessidade dado que seguramente existiria a perspectiva de que essas pressões voltassem a se avolumar tendo em vista a política antiinflacionária que se pretendia executar no ano de 1969.

Então, por um lado, fazem-se presentes demandas concretas provenientes da constelação de interesses privados em função dos

quais atua a política econômica. Mas é natural que a política econômica dispõe perfeitamente de mecanismos variados de contemplar tais exigências e, nesses termos, a forma particular que assume num determinado momento será função do grau e tipo de percepção que as autoridades econômicas revelem ter do processo econômico e de suas perspectivas. Parece-me que aquele elenco de medidas, ao mesmo tempo em que buscava atender a tais exigências concretas, expressaria também o desejo de atingir um duplo propósito, desde 1964 perseguido pela política econômica do regime: o de eliminar a inflação e o de consolidar a retomada do desenvolvimento. Não acredito - tendo em vista a firmeza com que a política econômica foi executada - que a explicitação desses objetivos possa ser entendida como simples manifestação retórica, escondendo conscientemente segundas intenções. A reorientação imprimida à política econômica em 1969 sugere pelo menos duas reflexões. Por um lado, a (re)eleição mesma do combate à inflação enquanto norte da política econômica, e os instrumentos utilizados nessa empreitada, tenderiam a apagar as conhecidas diferenças que, supõe-se, separam as duas vertentes do pensamento oficial que pós-64 passam a se digladiar na condução da política econômica. E, quiçá mais importante, essa recaída ortodoxa da política econômica delfiniana (um sintoma de vacilação?) encobre um notável descolamento da política econômica do regime face à forma concreta de movimento do capitalismo brasileiro - como que a indicar a debilidade do pensamento oficial para aperceber-se do processo econômico posto em expansão a partir do triênio Campos. A prática delfiniana deste período compartilha implicitamente (e, por vezes, explicitamente) com a perspectiva ortodoxa de um viés pré-keynesiano. Partindo de uma errônea interpretação do que seja poupança macroeconômica (ou real), identificada à poupança financeira, e esquecendo-se de que a poupança é basicamente um resíduo da renda gerada sob o estímulo da expansão do investimento e do consumo capitalistas, retoma-se incisivamente uma política, desta vez indiscriminada, de incentivo ao mercado de capitais. Assim se esperava promover uma urgente elevação da taxa de poupança, sem o que o desenvolvimento acelerado e autosustentado teria fôlego curto.

É deveras surpreendente que no exato momento em que a economia claramente retoma o seu crescimento (a taxas nada desprezíveis, aliás), a política econômica se veja às voltas com dois graves problemas: a inflação, estabilizada ao redor de 25% a.a. - como

se a sua permanência se constituísse em um obstáculo intransponível ao desenvolvimento; e a necessidade de elevação da taxa de poupança, tida por fundamental para a materialização dos investimentos produtivos e, portanto, para a aceleração do desenvolvimento. A heterodoxia econômica, fazendo fileira com a corrente ortodoxa nessa oportunidade, fez vista grossa a um dado concreto (ainda que insólito para a estrutura de qualquer livro-texto): a inflação tem sido classicamente um instrumento a serviço, se não do capitalismo brasileiro, com certeza das frações capitalistas dominantes. O próprio Delim Netto assumiria essa perspectiva mais adiante, na altura de 1970/71. Enquanto que o mercado de capitais parece ter suas funções, ao menos no caso brasileiro, restritas ao objetivo maior de valorização artificial dos capitais. Essas questões nada tinham a ver com a natureza do padrão de acumulação existente no País, nem com o seu movimento concreto naquele momento, nem muito menos com os interesses dominantes do sistema. Somente podem ser entendidas como expressão de uma falsa consciência daqueles que detinham as rédeas de comando da política econômica. E de fato, como é sobejamente conhecido, a despeito de todos os esforços da política econômica nem o patamar inflacionário viria a se aproximar da estabilidade nem muito menos a vertiginosa expansão do mercado de capitais ocorrida entre 1969/71 viria elevar a taxa de poupança. Não obstante, a recuperação de 1967/68 desemboca, em 1970/73, no mais espetacular auge de crescimento do pós-guerra - o que comprova, ex-post, que a política econômica no início de 1969 estava, ao menos parcialmente, aprisionada por falsos dilemas. Tentemos, porém, nos aproximar com mais vagar da presumível matriz explicativa da nova estratégia de política econômica, capaz de lançar luz sobre aquele conjunto variado de pequenas medidas, aparentemente sem muita conexão entre si.

Como indiquei anteriormente, o norte da política econômica passa a ser uma vez mais o combate à inflação. Sua necessidade, o caráter premente que assume no início de 1969, estaria ligada ao intento de consolidar o desenvolvimento, cuja retomada se esboçara em 1968. A persistência de um processo inflacionário, mesmo quando relativamente estabilizado, erigir-se-ia em óbice à consecução daquela meta. Neste ponto, dificilmente encontraremos discordância entre ortodoxos e heterodoxos. A raiz do processo inflacionário, por sua vez, centrar-se-ia primariamente no déficit orçamentário, mas também na existência de altas taxas de juro e em uma política mone

tária ainda não totalmente sob controle e excessivamente expansiva. Novamente, não se observa muita diferença entre as duas correntes do pensamento oficial ao início de 1969, exceto no que toca à percepção do papel desempenhado pelas taxas de juros. Mas aqui, a contrário senso do sugerido pelas interpretações convencionais, estaríamos defrontados não tanto com um capítulo da política antiinflacionária mas sim com um elemento importante do projeto delfiniano para o capitalismo brasileiro: a integração banco-indústria, dando nascimento ao conglomerado, a grande empresa nacional destinada a conferir solidez e estabilidade ao desenvolvimento capitalista internacionalizado. Portanto, a nível do diagnóstico, é muito clara a confluência entre heterodoxia e ortodoxia. Mas o que dizer da execução da política econômica durante 1969?

O combate à inflação desdobrar-se-ia basicamente por três caminhos. Inicialmente, a brusca redução do déficit orçamentário que, uma vez mantida ao longo do ano, diminuiria sensivelmente a pressão inflacionária (bem como a pressão sobre o volume de meios de pagamento). Alguns esforços indiretos visando a redução das taxas de juro que, mais adiante, se transformariam em pressão direta, institucionalizando a fixação oficial do espectro de taxas de juro - dada a resistência do mercado a operar em consonância com suas leis "naturais". E, igualmente importante, seria a execução de uma política monetária condizente com aquele propósito maior. Expansões do volume de meios de pagamento e do crédito ao setor privado como as verificadas em 1967/68 revelar-se-iam incompatíveis com a estabilidade monetária.

Nesse sentido, as várias concessões fiscais ao setor empresarial, cujo significado maior se traduziria precisamente na elevação potencial do capital de giro próprio das empresas, teriam um importante papel dentro da nova estratégia de política econômica. Em termos estritamente conjunturais, dado que se fazia necessário adotar uma política monetária "austera" em relação ao biênio anterior (sem o que, para a perspectiva oficial, jamais se lograria êxito no combate à inflação), aquelas concessões, reforçando o capital de giro próprio, buscariam amenizar o previsível impacto negativo da nova política monetária sobre o setor empresarial. Os capitais privados ver-se-iam diante de menores possibilidades de financiar o seu capital de giro via empréstimos bancários mas, em maior ou menor

medida, estariam compensados por uma maior capacidade de geração interna de recursos. Ao mesmo tempo também se esperaria algum efeito sobre as taxas de juros, no sentido de forçar uma baixa "natural", na medida em que as empresas passassem a demandar menos os recursos do sistema financeiro para a constituição do seu capital de giro. Provavelmente ambos os propósitos se viram muito afetados pela necessidade de alterar o dispositivo original do decreto lei 401.

No mesmo sentido deveria atuar a expansão do mercado de capitais: a sua ativação viabilizaria um canal alternativo de obtenção de recursos, menos oneroso para as empresas. Mesmo que tal canal estivesse aberto apenas às empresas de grande porte, ainda assim espalharia efeitos positivos sobre o conjunto do setor privado: as grandes empresas passariam a demandar menos recursos sob a forma de empréstimo, contribuindo para reduzir as taxas de juro e alargar a "sobra" que o sistema financeiro dedica às empresas de menor porte e solidez.

O sucesso na expansão do mercado de capitais resolveria "estruturalmente" o problema do capital de giro das empresas, na medida em que desvinculasse parcialmente sua dependência do sistema financeiro. Nessas circunstâncias, as empresas passariam a ter melhores condições para a formação do seu capital de giro (dispondo simultaneamente do mercado financeiro e do mercado de capitais), as taxas de juro tenderiam a um nível "normal" (preservando o equilíbrio entre o capital "financeiro" e o capital produtivo) e até mesmo a pequena e média empresas se veriam favorecidas (ainda quando inacessíveis ao mercado de capitais, restar-lhes-ia uma maior fatia do mercado financeiro). E last but not least a política monetária gozaria de um grau de liberdade maior, propiciando à política econômica global a efetiva possibilidade de concretizar o seu objetivo de atingir e preservar a estabilidade monetária. Com efeito, a menor dependência do setor empresarial em relação ao sistema financeiro (bancário, em particular) viabilizaria uma política monetária "sadia", imune aos excessos anteriores. Portanto, manipula-se a política fiscal com o propósito de conferir maior operacionalidade, a curto e longo prazo, ao manejo da política monetária. O objetivo primeiro: a estabilidade; o objetivo último: a consolidação do desenvolvimento.

O êxito no combate à inflação limparia o terreno para o sucesso de um processo sustentado de desenvolvimento, menos sujeito às instabilidades que o caracterizaram desde o pós-guerra. No entanto, ainda não resolveria o problema da elevação da taxa de crescimento. Afinal, crescer a 6% ao ano, embora indicando uma performance notável em qualquer país do mundo, no Brasil tendia a acirrar os ânimos de determinados segmentos sociais "impacientes". De outro lado, a própria possibilidade de crescer a esse nível, uma vez esgotadas as margens de ociosidade existentes na indústria, somente se concretizaria desde que se lograsse elevar o volume de investimentos. E para tal, afora outras circunstâncias, apresentar-se-ia como pré-requisito fundamental a existência de recursos líquidos disponíveis para investir - vale dizer, a formação prévia de "poupança". Essa parece ter sido a motivação, e a esperança, por trás do gigantesco esforço de desenvolver o mercado de capitais. E que, no plano da política econômica, se traduziria em formidável bateria de incentivos à formação de poupança pessoal voluntária. Essa perspectiva do pensamento oficial, bem pouco heterodoxa, certamente encontra suas raízes já ao tempo das reformas fiscal/financeira, no triênio Campos. Mas, sem dúvida, o seu take off ocorreria em 1969, com os decretos que listei anteriormente.

O próprio Delfim Netto revelaria explicitamente a importância que a política econômica atribuía ao desenvolvimento do mercado de capitais: "Em termos de perspectivas para 1969, no que diz respeito aos níveis de investimento, deve-se acrescentar a esse respeito, a tomada de uma série de medidas, especialmente no que se refere ao tratamento do imposto de renda sobre ações e correção do capital de giro, e que deverão permitir aumentar a disponibilidade de poupança para fins de investimento em capital fixo, provenientes das empresas e reduzir o custo de sua captação, seja por recursos próprios da empresa seja por recurso ao mercado de capitais. Isto é, na medida em que se mantiver em grau elevado a utilização de capacidade na indústria, as perspectivas para 1969 tendem a indicar condições ainda mais favoráveis à ampliação dos investimentos, tanto no que diz respeito às perspectivas de demanda, tanto no que toca aos recursos disponíveis para investir. Acresce notar que no ano de 68 deve ter caracterizado uma elevação das margens de lucro real elevando assim a parcela de recursos próprios no financiamento de investimentos." (72)

Concluindo, estabilidade monetária (obtida pelos mecanismos convencionais) e elevação da taxa de poupança (via ativação do mercado de capitais): esses os pré-requisitos do desenvolvimento. E, enquanto tais, os propósitos da política econômica ao início de 1969. O contraste com o processo econômico em andamento e sua materialização concreta no auge de 1970/73 são flagrantes.

Para finalizar, tento reconstituir sinteticamente, na medida do permitido pelas poucas informações do período, a receptividade que esse conjunto de medidas obteve junto aos vários segmentos do setor privado. Esse exercício também objetiva propiciar uma primeira aproximação a algumas demandas concretas de frações empresariais, presentes naquela oportunidade.

As impressões suscitadas no empresariado por esse primeiro momento na execução da política econômica assumiriam, no geral, um caráter quase que entusiástico. Vejamos, com algum detalhe.

As repercussões favoráveis advindas dos vários dispositivos do decreto-lei 401 são óbvias. E não foi sem razão que as primeiras impressões colhidas junto a vários setores empresariais tenham se revestido de uma considerável dose de "agradável expectativa" (73): de um lado haviam as declarações enfáticas de que o custo do dinheiro seria efetivamente reduzido durante o ano de 1969 (e esse primeiro conjunto de medidas, como já observei, estaria indiretamente ligado a esse propósito; posteriormente, caminhar-se-ia para uma tentativa mais direta, tabelando-se os níveis das taxas de juro); de outro, os vários dispositivos do decreto-lei 401 conferiam ao empresariado uma perspectiva de alargamento considerável dos seus recursos próprios, elevando sua rentabilidade corrente e, por extensão, o seu grau de autofinanciamento. E também nesse sentido atuava uma outra medida que já começava a ser posta em prática pelo Estado de São Paulo, com perspectivas de ser adotada por outros Estados: a extensão do prazo de recolhimento do ICM para um mês após o faturamento (no lugar do recolhimento quinzenal até então praticado). Da mesma forma, as medidas voltadas para o mercado de capitais são bem recebidas, pois estariam abrindo perspectivas favoráveis ao reforço na capitalização das empresas.

Na área das Bolsas de Valores, evidentemente, o clima não poderia deixar de ser eufórico. A reformulação do decreto-lei 157 e os incentivos fiscais à compra de ações (associados a uma taxa mais severa sobre os títulos de renda fixa) deveriam impulsar firme e duradouramente o mercado de capitais. Como reflexo das novas medidas, em São Paulo, nos dois primeiros meses do ano, o índice Bovespa teria experimentado um crescimento de 40% (74). E, acrescentando-se, sua tendência à valorização não pararia por aí. Segundo o presidente da Bolsa de Valores de São Paulo, sr. Oliveira Germano, "o volume de negócios vem subindo diariamente, o que reflete confiança de empresários e de investidores no mercado de ações". Para Oliveira Germano, a extrema importância da nova legislação financeira residiria no seu duplo aspecto: permitir a manutenção de reservas em níveis elevados, o que melhoraria sensivelmente os balanços das empresas; e ampliar a margem de remuneração do investimento. "Isso explica o interesse maior das firmas, já sensível pela abertura de capitais. Diariamente atendemos numerosas solicitações de informações de registro. Da mesma forma os investidores estão negociando com muito mais confiança, dada a expectativa geral de bons lucros. Estabelece-se assim o equilíbrio ideal segundo o qual é desejável que cresça o número de investidores no mesmo ritmo em que aumentam o valor e a quantidade dos papéis." (75) Ademais, contava-se também com um grande crescimento no volume de recursos que fluía para o mercado: em parte pelo 157, agora ampliado; em parte pela demanda de investidores, de vez que a rentabilidade relativa das ações ter-se-ia elevado; e em parte por um fato adicional, que vinha de 1968: a perspectiva de que a proibição de as financeiras dedicarem recursos ao financiamento do capital de giro, poderia fazer com que desviassem parcela desses recursos para a compra de ações (a política econômica estabelecera em 1968 a obrigatoriedade de as financeiras operarem 100% com financiamento ao consumo, abandonando suas linhas de capital de giro - objetivo a ser gradualmente atingido). Já o sr. Marcello Leite Barbosa, presidente da Bolsa de Valores do Rio de Janeiro, seria mais conciso na avaliação do pacote delimitado: segundo ele, tratar-se-ia do "mais importante conjunto de medidas de que se tem notícia, em matéria de mercado de capitais" (76).

Para a FIESP, na voz de seu vice-presidente, Luis Rodovil Rossi, o fundamental seria que as novas medidas teriam por "objetivo principal o fortalecimento da empresa privada". E nesse

sentido, o representante do empresariado paulista destacaria: "O governo deu agora às **empresas** as condições que lhes faltavam para investir. E a melhor forma de manifestar o apoio e a confiança na ação independente e esclarecida do ministro Delfim Netto é correspondermos com uma ação igualmente esclarecida e realista, usando adequadamente e em função do desenvolvimento nacional os instrumentos no vos colocados em nossas mãos e sob nossa responsabilidade." E particularmente significativas são suas apreciações quanto ao esforço governamental de redução do déficit orçamentário: "É a primeira vez que se tomam medidas nesta ordem de grandeza. Aplaudimos especialmente a redução de 10% na folha de pagamentos e a unificação fazendária, que vai acabar ao mesmo tempo com a sonegação e com eventuais riscos de perseguição a contribuintes. Se o governo conseguir, como pensa, alcançar o equilíbrio orçamentário este ano, qualquer sacrifício das **classes** trabalhadoras e produtoras terá sido pequeno." (77) Considerando-se a distribuição "salomônica" de sacrifícios que aquele elenco de medidas representava, compreende-se o ascetismo e entusiasmo demonstrado pelo líder empresarial.

Igualmente favoráveis seriam as impressões do Sindicato da Indústria de Autopeças (e por suposto, dada a extraordinária expansão que a indústria automobilística vinha experimentando), na pessoa de seu presidente, sr. José Mindlin; "A opinião dos empresários, dentro das entidades de que faço parte, é favorável às providências adotadas. O decreto-lei nº 401, que permitiu deduzir do lucro tributável a correção do capital de giro, mesmo com seus efeitos reduzidos por força do decreto-lei nº 433, ainda assim representou considerável progresso no sentido de uma taxação realista. Também a incorporação de reservas ao capital, sem qualquer taxação, constituiu poderoso incentivo ao reinvestimento e faz parte de um conjunto de medidas que certamente virão facilitar a abertura das empresas, conjunto no qual se deve salientar a possibilidade de correção dos valores do ativo para atualizar os balanços." Igualmente, no tocante às medidas voltadas para a dinamização do mercado de capitais: "A nova taxação das ações, inferior à dos títulos de renda fixa, certamente deverá atrair investimentos para o mercado de ações. Por outro lado, a limitação da atividade das financeiras apenas ao crédito direto ao consumidor (que deverá ocorrer até fim deste ano) poderá ter dois resultados: ou o montante hoje aplicado em letras de câmbio ser todo ele utilizado para o crédito ao consumi-

dor - o que resultará num grande acréscimo de produção e vendas - ou, havendo sobra, esta com toda probabilidade ser canalizada para o mercado de ações. De qualquer modo, os setores de produção não deixarão de se beneficiar com as medidas tomadas pelas autoridades financeiras." (78) Dada a articulação do setor de autopeças com as montadoras do setor automobilístico e tendo em vista a esmagadora proporção das operações das financeiras dedicadas especificamente à realização da produção deste setor, parece-me compreensível o raciocínio do empresário paulista. Talvez o aspecto verdadeiramente notável seja a sua encampação da tese da capitalização empresarial via mercado de capitais, o que sem dúvida constituir-se-ia em posição rigorosamente atípica no mundo empresarial.

Quanto ao setor comercial, Papa Júnior, presidente da Federação do Comércio de São Paulo, qualificaria as medidas adotadas, em seu conjunto, como "muito boas". "Acredito que, como terapêutica para combater a inflação e incrementar o desenvolvimento econômico, a legislação recentemente baixada é a mais realista que se poderia esperar. Mas são necessárias e urgentes algumas correções para que não se acentuem as tendências desalentadoras para o comércio." Estas correções destinar-se-iam a obviar apreensões de que a maior taxaço sobre letras de câmbio pudesse abalar o mecanismo de crédito ao consumidor, repercutindo negativamente sobre o movimento de vendas; e, talvez mais importante, a aliviar o "aperto" que o setor viria experimentando nesse início de ano devido à política monetária restritiva (que se examina adiante) (79).

Finalmente, para a indústria de base, ainda que apoiando as medidas, as perspectivas não se revelariam nem um pouco róseas. Segundo Jorge Resende, presidente da ABDIB, "Por enquanto para nós apenas existem perspectivas de maior desafogo. Estamos de acordo com as mudanças introduzidas mas os benefícios só chegarão à indústria de base quando os outros setores ampliarem o seu volume de investimentos." Resende alinharia três reivindicações do seu setor, ainda não plenamente contempladas pela política econômica:

"Empréstimos externos livres - Apesar da boa regulamentação baixada, há ainda vinculação dos empréstimos concedidos à obrigatoriedade de compra de equipamento no país financiador. Na opinião da ABDID essa vinculação, se for inevitável, não deve exceder 50%.

"Maiores facilidades de crédito. - É muito difícil operar nos prazos concedidos pela Agência Especial de Financiamento Industrial - Finame.

"Estabelecimento da lei de similar - A indústria nacional de equipamento está sendo prejudicada com essa omissão, especialmente no Nordeste, onde, como a Amazônia, são enormes as vantagens para a importação de equipamento. Por ora o que existe é apenas o registro de similares, cuja insuficiência é gritante. É preciso uma lei específica."

Não obstante, segundo Resende, "1969 se apresenta com perspectivas de maior estabilidade. As carteiras de pedidos já estão melhorando, sobretudo no item de motores elétricos. A longo prazo todas as últimas medidas fiscais e financeiras do governo produzirão bons resultados tanto nas atividades públicas como na iniciativa privada. A redistribuição do Fundo de Participação e a taxação de 15% para o acionista, por exemplo, são providências da maior importância, que irão contribuir substancialmente para a redução do déficit orçamentário e para a capitalização da empresa privada."  
(80).

No entanto, o aspecto que se revestiria de um caráter mais espetaculoso foi, sem sombra de dúvidas, o corte no Fundo de Participação. E neste episódio fica patenteado com meridiana clareza a "mudança de tom" na condução da política econômica à que fiz referência anteriormente. Aquela matiz "humanista" que se pretendeu fosse um traço distintivo da política econômica do segundo Governo da Revolução, começa a partir do AI/5 a ser progressiva e crescentemente abandonado, sacrificado no altar da "racionalidade" tecnocrata. Na sua raiz está a própria transformação do Estado brasileiro, introduzindo o império da discricionalidade na tarefa de arbitragem de interesses. E o império da discricionalidade é condição sine qua non para o advento do reino da racionalidade tecnocrata. É muito sugestiva, nesse sentido, a troca de farpas entre o "nacionalista" general Albuquerque Lima e o "robbinsoniano" ministro Delfim Netto.

O AC 40 e o DL 401 (ambos, direta ou indiretamente, afetando as regiões menos desenvolvidas do País) desencadeiam uma onda de protestos provenientes das regiões Norte e Nordeste. Mas seria o general Albuquerque Lima (ministro do Interior) quem empunharia de imediato a bandeira de defesa dos interesses daquelas regiões, propiciando um interessante "debate" com Delfim Netto, revelador da mudança de orientação na política econômica. O general Albuquerque Lima retira-se estrepitosamente do Ministério, mas não sem antes desvelar o seu ideário e desferir críticas contundentes aos artífices da mudança de rumos experimentada pela política econômica.

Em seu discurso de transmissão de cargo, Albuquerque enalteceria a importância dos mecanismos criados em governos anteriores - basicamente a sistemática dos incentivos fiscais e do Fundo de Participação - tendo "por elevado objetivo permitir, na prática, o desenvolvimento equilibrado das regiões brasileiras, a diminuição das disparidades existentes no nível de renda e uma subsequente e melhor distribuição da riqueza nacional, neutralizando, assim, as graves tensões existentes em áreas problemáticas"; mecanismos que até então haviam logrado sobreviver "contra interesses escusos (...) e a despeito das mais insidiosas campanhas". Infelizmente, porém, "no instante preciso em que o desenvolvimento do Norte e do Nordeste, conduzido pela Sudam e Sudene, apresenta aspectos tão surpreendentes", eclodiriam "sem dados ou elementos convincentes, fatos profundamente tristes, chocantes e desalentadores. Enquanto defendíamos as ameaças a solução estabelecida, os Ministérios da Fazenda e do Planejamento procuravam desmontar o sistema, com argumentos simplistas, para beneficiar ainda mais a região Sudeste-Sul, que concentra cerca de 75% do potencial econômico brasileiro e onde se situam as bases de sustentação de antigos e poderosos grupos econômicos, carentes de sensibilidade no que tange aos imperativos da manutenção da integridade territorial do País, e a cujo abrigo prosperaram e sobretudo, distanciados da sorte das zonas desassistidas, onde a tenacidade de tantos dos nossos patrícios cumpre anonimamente a sagrada tarefa de afirmação da nacionalidade, sem que com eles se solidarizem os que somente teriam a ganhar tão logo se tornasse realidade a integração da Amazônia, do Centro-Oeste e do Nordeste ao complexo sócio-econômico do Brasil desenvolvido."

Essa ofensiva dos servidores de "interesses escusos",

ter-se-ia plasmado em duas medidas: o Ato Complementar 40 e o decreto lei 401: "Ambos esses documentos vinham alterar, de modo profundo e incompreensível, a Política Nacional de Desenvolvimento e feria, frontalmente, a nova filosofia da política econômica, até então adotada pelo próprio Governo, em compromissos solenes, objeto, ademais, de inequívocos e repetidos pronunciamentos, através de todos os meios de divulgação. Tais decisões representam, sem dúvida alguma, uma indisfarçável reversão na política de apoio ao crescimento harmônico das diferentes regiões brasileiras e da apregoada humanização do processo em curso, com menosprezo completo dos princípios do pleno emprego dos postulados da justiça social."

Diante de uma "tão insólita, inopinada e intempestiva reformulação, que atinge a economia dos pequenos Estados da Federação e de quase todos os municípios do Brasil, sobretudo os desses Estados mais pobres" não teria restado outra alternativa ao general senão abandonar o Ministério para não se fazer de cúmplice de interesses antinacionais - mas não sem antes advertir "aos responsáveis que conduziram o Governo a tais medidas que, de um só golpe, anulam ou prejudicam todo o esforço desenvolvido e consagrado já por seus primeiros resultados, nem a nenhum deles sonegamos a afirmativa franca de que tudo isso representa um retrocesso insuportável a períodos já ultrapassados, ao longo dos quais a maioria dos Estados brasileiros dependia das disponibilidades eventuais das regiões mais ricas e, ao mesmo tempo, propicia e coonesta uma verdadeira escalada dos grupos econômicos poderosos, em detrimento mesmo de empresas nacionais, sobre as áreas de influência e de decisão na formulação da política econômico financeira do País. Essa escalada, além de trazer danosas consequências sócio-administrativas, em última análise compromete, e nega a pureza dos princípios revolucionários, doravante irremediavelmente enredados em impenetrável teia de equívocos."

Defrontado com tais circunstâncias, Albuquerque ressaltaria estar convencido "de que foi feita uma opção com a qual não podemos concordar e da qual jamais poderíamos pactuar, pois que defendíamos dentro do governo, e em seu nome, por vezes seguidas, outros princípios, outras idéias que, verdadeiramente norteavam os nossos ideais, coerentes e perfeitamente ajustados à humanização política". Além do que, na sua perspectiva, o próprio "espírito" da Revolução oper-se-ia visceralmente "a homens ligados a grupos econômicos, sem

nenhuma sensibilidade para a realidade nacional". (81).

Mas, aparentemente o general não lograra aperceber-se de que, agora, os tempos eram outros e de que o AI/5 marcara o casamento do Estado-Príncipe com a "racionalidade" tecnocrática. Por um lado, o Estado "forte", pairando soberanamente sobre a sociedade, única entidade capaz de decifrar o segrêdo da Esfinge e revelá-lo à sociedade. De outro, a tecnocracia com seu arsenal de modelos operacionais, sua reconhecida capacidade técnica, seu pragmatismo e flexibilidade e seu culto à racionalidade. Uma parte do segredo estaria contido no lema "Desenvolvimento". Para concretizá-lo, somente a instrumentação de uma política econômica rigorosamente pautada nos princípios da racionalidade, infensa ao contágio deformador de pressões de outra natureza, tão comum em um passado ainda recente e que se julgava finalmente relegado ao limbo da pré-história. Fechasse assim o círculo da sabedoria militar-tecnocrática. O Estado autoritário, fiel intérprete dos desígnios e potencialidades da sociedade e, enquanto tal, "legitimamente" se arrogando no direito de velar pela sua concretização. Para tal, requisita-se o indispensável concurso da tecnocracia, portadora e cultora dos sadios princípios da racionalidade e, enquanto tal, depositária da "chave" para a consecução daqueles desígnios. E para que uma racional política econômica possa ser efetivamente exercitada e germinar, dando os seus esperados frutos, faz-se igualmente necessário um Estado "forte", que incorpore em seu próprio interior o apego à racionalidade, impedindo o surgimento de resistências e exercendo sobre a sociedade uma atividade construtivamente pedagógica.

Nesses termos, o petardo crítico desferido por Albuquerque que não teria como atingir os mentores da política econômica ou sensibilizar os guardiões do Estado. Em sua crítica, o general revelara um indevido apego a "escusos" critérios de aferição da política econômica, deixando-se enredar por critérios políticos e não técnicos. E, ao assim proceder, colidira com o coração mesmo da filosofia tecnocrática: a obediência ao primado da racionalidade na formulação e execução da política econômica e sua não submissão a injunções espúrias, da ordem política. Sem dúvida, os "outros princípios", as "outras idéias", que norteariam a atuação do general, não estariam pautados nos princípios da racionalidade e eficiência econômicas inspiradores da ação político-econômica da tecnocracia na-

cional. Por isso mesmo, o general, incapaz de reconhecer que os recursos são escassos e como tal devem ser alocados de forma a se obter o máximo de eficiência no seu uso, estaria confundindo o incremento no nível de racionalidade na execução da política econômica com subserviência a inexistentes interesses particularistas. Não se dava conta, pois, de que o economista é um modesto e desprezível operador de modelos, um "técnico", cultor da racionalidade e da eficiência, e cuja função é tão somente a de desbravar a trajetória mais racional e eficiente no atendimento aos fins propostos pela sociedade.

Aquela altura, os fins colimados seriam a consolidação do desenvolvimento e a atualização de todas as suas potencialidades (um desejo da sociedade, que o Estado auscultara) e a redução significativa do ritmo inflacionário (condição sine qua non para se conseguir aquele objetivo maior). Uma análise acurada da conjuntura, e portanto "teórica", isenta de preconceitos políticos, colocaria em primeiro plano a necessidade de se reduzir os custos financeiros das empresas e o déficit fiscal do Tesouro. Fora devido estritamente a estas razões que o Estado decidira suportar um "sacrifício" (redução de receita - decreto-lei 401): a obtenção do fim proposto (o fortalecimento da iniciativa privada, a consolidação de uma sociedade "livre", a estabilidade monetária e o desenvolvimento sustentado) justificaria aquele "sacrifício". E, igualmente, o corte no Fundo de Participação não teria outro sentido senão o de propiciar um manejo mais eficiente dos escassos recursos disponíveis. Mesmo que se concedesse, em benefício do argumento, que alguns interesses terão sido penalizados, a sua justificativa residiria na busca de uma mais racional e eficiente gestão da "coisa pública" - e não nos demagógicos argumentos esgrimidos pelo crítico. Assim, se alguns interesses concretos são temporariamente feridos, tal circunstância se deve ao simples fato de que uma racional e eficiente compatibilização dos vários objetivos da política econômica obriga necessariamente a que nem todos desfrutem integralmente do volume de benesses de que se julgam merecedores. O racional cumprimento dos fins, diante de uma realidade caracterizada pela inevitabilidade da escassez física de recursos - eis a razão dos eventuais ônus implícitos na execução da política econômica.

Em pronunciamento junto ao empresariado paulista, Del-fim Netto contraargumentaria:

"O contacto com o setor privado força o homem público a considerar dois fatores extraordinariamente escassos neste País: o realismo e a racionalidade.

"No empresário o realismo e a racionalidade são condições de sobrevivência: quando ele não os pratica num grau mínimo, variável com as condições do sistema econômico, entra em ação um processo seletivo que logo o força a abandonar o negócio. No homem público, a ausência desses atributos é muito mais grave, porque o Estado não vai à falência: ele apenas leva os outros à falência. Nessas condições ele pode durante algum tempo agir como se os recursos fossem infinitos (isto é, tentando fazer mais do que é possível com os recursos físicos disponíveis) e aplicá-los sem considerar seus custos sociais (isto é, agindo irracionalmente e impondo mais sacrifícios à sociedade do que é necessário).

"Suspeito que é o fato de representar permanentemente uma advertência contra o romântico - (que é o oposto do realista) - e o emocional - (que é o oposto do racional) que às vezes torna desagradável o empresário. Penso, entretanto, que nunca este País esteve tão carente de realismo e racionalidade. Realismo, para reconhecer que dispomos de recursos limitados; racionalidade, para aplicá-los com inteligência." (82)

Quanto às críticas específicas, de que se estaria pondo em prática uma política marginalizadora das regiões menos desenvolvidas, nada mais afastado das reais intenções governamentais. Naquele mesmo pronunciamento Delfim responderia: "(...) Longe de prejudicar o objetivo permanente de diminuir as disparidades regionais, a nova política fiscal objetiva fortalecer todas as empresas deste País, sem reduzir o volume dos investimentos financiados com os incentivos fiscais. A alteração do Fundo de Participação dos Estados e Municípios também não produzirá qualquer efeito negativo, muito menos sobre os Estados de menor renda per capita, porque - graças ao fundo especial de 2%, será possível atender aos seus programas prioritários. Não era possível continuar com uma transferência de renda calculada erradamente, pois as melhores estimativas mostram que ela diminuiu em 12% a receita da União, aumentando em 10% a receita dos Estados e em 140% a receita dos Municípios. Tanto isso é verdade, que o governo Castelo Branco havia fixado em 12% a alíquota do imposto sobre circulação de mercadorias, que é hoje de 17% nos

Estados do Centro-Sul e 18% nos Estados do Nordeste."

Por fim, os críticos estariam subrepticamente deixando de levar em conta o grande esforço governamental a favor do desenvolvimento daquelas regiões, ao minimizarem o papel das várias políticas setoriais em curso. Com efeito, "O Ministério dos Transportes aplica quase dois terços de suas verbas no Norte e Nordeste; a porcentagem do Ministério da Saúde é quase a mesma. O Ministério da Educação concentra nessa região mais da metade de seus investimentos" (83).

Mas, de qualquer forma, para avaliar a sensibilidade e boas intenções governamentais, mesmo diante de críticas improcedentes, promove-se favoravelmente a regulamentação do Fundo Especial (os 2% do IR e do IPI), no sentido de permitir um fluxo de pelo menos 75% desses recursos para os Estados do Norte e Nordeste. E também assegurar que, desse montante, um quarto seria destinado aos municípios. (Cf. o decreto-lei nº 468, de 14.2.69, modificado pelo decreto-lei nº 835, de 8.9.69).

## 2.2. Segundo round - tabelamento das taxas de juro

O segundo momento importante na execução da política económica durante 1969 corresponde ao intento de promover uma efetiva e considerável redução nos níveis vigentes das taxas de juro. Conforme indicado anteriormente, esse era um dos grandes problemas a serem enfrentados com urgência pela política económica. E embora a tentativa de impor um controle sobre a evolução dos juros tenha abarcado o conjunto do sistema financeiro, os aspectos relacionados com o setor bancário é que se revestiram de um caráter mais espetaculoso e que realmente assumiriam uma importância maior.

Não obstante desde a sua posse, em 1967, o ministro Del fim Netto já tivesse reconhecido a necessidade de se dar alguma so lução a essa delicada questão, é somente em 1969 que a política eco nômica enveredaria para uma pretensa atitude drástica: o tabelamento dos juros. Ao longo de todo o período 69/73 as taxas de juro do setor bancário estarão sob pressão das Autoridades Monetárias no sentido de induzir a materialização de uma tendência declinante. Este plano da política económica é comumente racionalizado como se fô ra simples expressão de uma infatigável busca de níveis progressivamente mais elevados de eficiência operativa do capitalismo brasi leiro. Para a retórica oficial, as taxas de juro anormalmente elevadas (situação vigente até o início de 1969) configurariam um potente obstáculo à plena consecução dos objetivos de desenvolvimento a celerado e estabilidade monetária: de um lado, porque o investimento, enquanto função da taxa de juro (em uma leitura rigorosamente neoclássica, portanto), tenderia a ser desestimulado, conferindo fô lego curto à recuperação económica em curso; e, de outro, como já sabemos, porque os juros elevados implicam em óbvia pressão de cus to, tornando inflexível à baixa o patamar inflacionário. Ademais, politicamente se constituiriam em uma perigosa fonte de instabilidade, minando a coesão do bloco dominante.

O discurso político-económico, entretanto, como sempre dificilmente revela algo além da superfície. O tabelamento dos juros, independente do seu papel no interior do programa antiinflacionário, foi com certeza elemento integrante de uma política de escôpo

dem mais amplo: o estímulo à concentração do sistema bancário e financeiro. Enquanto tal, ajusta-se fielmente aos interesses do grande capital bancário. A princípio de forma velada, e mais adiante explícita e abertamente, a política econômica delphiniana assumirá integralmente a proposta da concentração como elo insubstituível para o surgimento de um setor bancário eficiente (e sob controle nacional). Esse, cumpre frisar, foi um dos capítulos mais importantes, e ainda excessivamente obscuro, da política econômica do período. Tentarei adiante (capítulo IV) esboçar um exame um pouco mais detalhado (mas ainda bastante preliminar) a respeito. De momento, a par da reconstituição da implementação desse nível da política econômica no ano de 1969, limitemo-nos a algumas brevíssimas considerações.

A tendência à concentração e centralização do capital, em geral e na órbita financeira em particular, é uma característica inerente ao próprio processo de acumulação do capital e à concorrência inter-capitalista. Não há, pois, que colocar-se contra a lógica do sistema e a marcha para a frente da evolução capitalista e, inspirando-se em um romântico sebastianismo, cerrar fileiras em torno da defesa do pequeno e médio capitais que, se hegemônicos, propiciariam uma "saudável" concorrência de múltiplos efeitos benéficos para o conjunto da economia e da sociedade. Uma tal perspectiva idílica, por se manter totalmente descolada do real, não representaria qualquer base mais sólida para o entendimento da lógica do processo em andamento e de suas perspectivas e eventuais alternativas. Por outro lado, é óbvio que o processo de concentração/centralização não significa jamais a abolição pura e simples da concorrência, mas apenas a mudança de sua forma e, talvez, do grau e intensidade com que se manifesta.

Do ponto de vista político-econômico o relevante é que a concorrência inter-capitalista e a concentração/centralização não expressam outra coisa que a própria heterogeneidade do capital, cindido em múltiplas frações com interesses diferenciados e detentoras de potenciais de acumulação acentuadamente desiguais. A política econômica implementada pelo Estado de forma alguma tem o poder de determinar o processo de concentração/centralização, sobrepondo-se à concorrência intercapitalista e à lógica do sistema - hipótese que somente adquiriria alguma plausibilidade se o Estado efetivamente assumisse a forma de um agente plenamente soberano, superposto

ã sociedade (o que implicaria supor a dominância de um outro modo de produção que não o capitalismo). Contudo, na medida em que o capitalismo moderno não tem (nem pode ter) qualquer semelhança com um estado de "laissez-faire", é evidente que a concorrência intercapitalista acaba sendo afetada pela interveniência do Estado, cujo papel regulatório parece ser igualmente uma necessidade indispensável ao funcionamento do sistema. Nesse sentido, o processo de concentração/centralização - não obstante se constitua em uma seqüela absolutamente natural da própria dinâmica do sistema - pode perfeitamente vir a ser influenciado pela forma de atuação da política econômica. Esta, em sua qualidade de mediadora dos interesses em jogo, desempenhando um papel "disciplinador" pode atuar como um "filtro" por onde tem que passar aquele processo - no intuito, por exemplo, de amortecer a possível conflitividade que a concentração/centralização tenderia a gerar.

As tarefas "disciplinadoras" de que se desincumbiu a política econômica no período 69/73 orientaram-se, neste particular, no sentido de literalmente forçar um avanço mais rápido da concentração no setor bancário. Dificilmente, se poderá afirmar que a aceleração da concentração verificada no período se deveu exclusivamente às forças naturais da concorrência. Por trás do processo, atuando como seu impulsionador fundamental, existiu um projeto de política econômica. Essa, a peculiaridade do período. Tal projeto, no plano político, é expressão do peso que as frações empresariais bancárias lograram alcançar, sendo indiscutível o superfavorecimento do grande capital bancário pela política econômica exercitada em nome da redução das taxas de juros. E resultando em ganhos gerais para o sistema assaz duvidosos pois, como acredito seja consensual entre os analistas especializados nessa temática, os efeitos líquidos positivos, que se esperava o processo de concentração exerceria sobre os custos bancários (e por extensão sobre os juros), foram inexistentes ou quando muito inexpressivos. Dessa forma, a política econômica pós AI/5 arbitraría "racionalmente" em prol de uma maior alocação de benesses ao grande capital bancário. E para tal, lançar-se-ia mão de inumeráveis expedientes, muitos dos quais provavelmente mantidos em discreta e conveniente penumbra. A política de tabelamento das taxas de juro e suas recorrentes revisões operaria como um dos mecanismos inscritos nesse propósito maior.

A política de fomento à concentração bancária, na medida em que se constituiu em um êxito completo no seu aspecto essencial (beneficiar o grande capital bancário) e em um fracasso não menos completo no seu aspecto aparente (a diminuição dos custos bancários trazendo as taxas de juro para um nível "normal"), não conduziu a um acirramento de conflitos provavelmente por duas razões. De um lado porque tudo indica não tenha tido inicialmente maiores implicações sobre as demais frações empresariais: o ascenso cíclico e a política de endividamento fácil que o acompanha viabilizariam a provisão de uma abundante disponibilidade de crédito, e a custos suportáveis, para os segmentos industriais e comerciais; quanto aos interesses agrícolas, o papel maior teria sido desempenhado, e a contento, pelo Banco do Brasil. E no interior do próprio setor bancário é de se supor que as frações empresariais "devoradas" pela concorrência não tenham sentido mais que uma leve ponta de nostalgia por abandonar a vida intensa e gratificante dos negócios em troca de uma tranquila e reconfortante aposentadoria assegurada pelos altos preços obtidos pela disponibilidade de suas cartas patentes. Com efeito, segundo importante esclarecimento do banqueiro Olavo Setúbal/Banco Itaú, o processo de concentração bancária teria se caracterizado por dupla face:

"(...) A criação de unidades muito grandes foi favorecida pelas autoridades, o que acelerou o processo. Esse favorecimento foi, basicamente, de ordem financeira e fiscal. O Banco Central permitiu determinadas vantagens fiscais para a absorção das unidades menores e menos eficientes, dentro da visão de que o sistema deveria criar unidades grandes, pela sua capacidade financeira, e com possibilidade operacional e segurança financeira consideráveis.

"A idéia de se criarem instituições grandes também foi acelerada por uma visão de posicionamento na economia nacional. Dentro dos estritos critérios dos autores americanos, nenhuma das fusões ou incorporações foi acertada. Os preços pagos e os custos operacionais não permitiriam, normalmente, um aumento imediato da rentabilidade. Na verdade, o posicionamento numa economia com perspectivas tem sido o fator determinante. Então, há uma corrida de posicionamento, em todo o território nacional, em todas as praças e em todos os setores, a um custo, muitas vezes, de baixa rentabilidade atual, com uma visão de grande rentabilidade futura. Isso é que fez

com que as instituições grandes pagassem um preço muito elevado pelas pequenas e, então, um grande número de empresas pequenas está desaparecendo, não porque elas sejam antieconômicas ou ineficientes. Elas estão desaparecendo porque as grandes instituições pagaram por elas um preço, visando a posicionamentos futuros. Teriam, teoricamente, a possibilidade de sobreviver, mas o preço é que as derrubou. (...) O ônus presente da fusão e incorporação é muito grande e, então, o risco da empresa que se joga nesse caminho é grande se ela não se conduzir bem; é fácil ter problemas muito sérios nesse esquema. Por isso, muitas instituições, tendo em vista um posicionamento presente mais seguro, não tem acelerado esse processo." (84)

Ainda que a perspectiva de favorecimento da concentração no setor já estivesse presente na condução da política econômica em momentos anteriores, a sua plena explicitação e a sua promoção em um ritmo acelerado teria início somente em 1969. E frequentemente, sobretudo em seu início, escondida sob o manto protetor da proposta de redução das taxas de juro, elo fundamental para a consecução dos dois objetivos explícitos da política econômica: a estabilidade monetária e a aceleração do desenvolvimento. Vejamos como a questão se colocava no quadro geral da política econômica executada em 1969.

Desde o início da administração Delfim Netto algumas medidas já vinham sendo tomadas na área bancária, e em particular no tocante ao controle dos juros (dado o peso que se atribuía a essa variável na determinação do processo inflacionário recente) alguns "acordos de cavalheiros" e medidas indiretas haviam sido implementadas, ao que tudo indica sem grande êxito. Em fins de 1968 e inícios de 1969 a situação se apresentaria agravada, com os juros se situando em níveis elevados, certamente muito acima do teto de 2.0/2.2% a.m. que vinha sendo perseguido já há algum tempo - circunstância que contribuía para gerar um ganho real expressivo para o setor bancário (tanto mais se confrontado com a taxa de lucro da órbita produtiva) e, ao mesmo tempo, apontava para um perigoso descompasso entre a evolução recente e previsível da inflação e a evolução dos custos financeiros da atividade produtiva. É impossível precisar o nível em que se situariam as taxas de juro, porém todos os comentá



rios da época indicam que ele seria bem superior aos 2.0% a.m. - segundo algumas fontes chegaria a oscilar em torno de 3.6/4.0% a.m. E tenderiam a se manter em tal patamar dada a prática bancária de exigência de um alto saldo médio (reciprocidade) (85).

O problema dos juros excessivos estava na mira da política econômica desde a sua formulação logo após o AI/5. Contudo, em dezembro de 1968, Delfim Netto colocava a questão da seguinte forma: "A questão crucial para as empresas, neste limiar de 1969, continua sendo o custo do dinheiro, mas não há de ser através da redução dos níveis de depósito compulsório que nós vamos corrigir as distorções institucionais do mercado financeiro. (...) Em lugar de mexer no encaixe compulsório estamos buscando saída mais inteligente através de operações de open market que alterem o fluxo global dos recursos disponíveis e também a execução de medidas imediatas que reduzam a demanda de capital por parte das empresas." (86) De fato, como vimos no item anterior, inicialmente a política econômica buscou afrontar a questão dos juros de forma indireta, concedendo incentivos variados capazes de estimular uma tendência à diminuição na demanda empresarial por recursos para capital de giro e, consequentemente, a pressão sobre o sistema bancário. Nessas circunstâncias, seria de se esperar um ajuste "natural" nas taxas de juro.

A política econômica delineada para 1969 estava visivelmente comprometida com o propósito de marcar um tento decisivo na renovada luta contra a inflação. Uma programação "austera" (se se tem em vista o desempenho do biênio anterior) da execução orçamentária, incorporando a meta de uma substancial redução no seu déficit, medidas de reforço ao setor privado, um controle rígido da política monetária (também tendo em vista a performance de 67/68), uma atuação indireta sobre a evolução dos juros - tal foi a pauta de comportamento da política econômica nos primeiros meses do ano. Alguns índices de preço (especificamente o IPA - produtos industriais) revelavam de início um desempenho sumamente favorável: em janeiro, a variação daquele índice fora de apenas 2.7%, contra 6.0% em 1968; essa tendência persistiria: por exemplo, de janeiro a maio, esse índice varia de apenas 6.6% em 1969, contra uma variação de 19.0% em mesmo período de 1968. Os primeiros dados disponíveis para 1969 prenunciavam, portanto, uma desaceleração da taxa de inflação, avalizando a mudança de orientação imprimida à política econômica.

Delfim Netto, em pronunciamento junto ao empresariado paulista, renovaria sua fé no acerto da política que programara e convocaria os empresários a darem sua quota de contribuição, indispensável ao êxito dos propósitos governamentais. "Isto tudo significa que pela primeira vez em nossa história, temos as condições de caminhar com rapidez para a estabilidade dos preços, sem prejudicar o nível de atividade. A realização desses objetivos vai, entretanto, depender dos senhores. Se confiarem no Brasil, se realizarem os investimentos, se trabalharem com afinco e se desempenharem o papel que lhes está reservado na sociedade brasileira, 1969 representará um marco na luta secular que o País trava contra a inflação. Tenham a certeza de que não estarão sozinhos." (87)

Esse otimismo inicial, ainda que nunca explicitamente revertido, viria a ser ameaçado por um desempenho nada favorável do índice de custo de vida, pondo em tela de juízo os êxitos apregoados pelo discurso oficial (e comprometendo o seu propósito de livrar um "marco" na luta contra a inflação em 1969), e pela resistência dos juros bancários a materializarem aquele esperado "ajustamento" descendente. É nesse contexto que a política econômica incorporará um novo elemento, engajando-se em sonora arremetida contra os banqueiros, acusados de manterem um comportamento em dissonância com os esforços governamentais de redução da inflação. Delfim Netto acusaria publicamente os banqueiros de terem "se encastelado num mundo à parte, preferindo erguer monumentos de ferro e cimento, ingressando na especulação imobiliária para construir uma Wall Street subdesenvolvida na Avenida Paulista, para escárnio da indústria, comércio e agricultura, cujas necessidades eles ignoram" (88). A julgar por sua pauta de atuação, os banqueiros estariam agindo "como se dispusessem de autorização do Rei para transformar em feudatários todos os empresários deste país" (89). Enquanto o Min. Hélio Beltrão se limitaria a taxá-los de "agiotas do desenvolvimento" (90).

A "disputa" com os banqueiros gozaria de avant-première por ocasião do VII Congresso Nacional dos Bancos, realizado no mês de abril. Nessa oportunidade, o presidente do Banco Central, sr. Ernane Galveas, já se incumbira de dar o recado governamental. "A não ser no campo das atividades especulativas, o setor empresarial não suporta o pagamento de taxas de juros reais superiores aos níveis razoáveis de produtividade. A taxa de juros do mercado repre

senta um dos elementos mais importantes para o destino das empresas, daí o perigo que existe quando certas práticas bancárias ocultam taxas de juros excessivamente altas e dificilmente suportáveis. (...) A exigência, por exemplo, de um saldo médio de 30% nas operações de empréstimos transforma uma taxa de juros aparentemente de 2.2% a.m. em uma taxa efetiva de 4.0%, que pode significar, ainda, uma taxa real de 25% a 30% ao ano, insuportável em qualquer país do mundo. (...) Cabe-nos, pois, a responsabilidade pública de criar as condições financeiras mais favoráveis, capazes de assegurar a vitalidade e fortalecimento da empresa privada. O próprio destino do sistema bancário e o ritmo de desenvolvimento nacional vão depender, em grande parte, de nossa capacidade de tornarmos esse objetivo uma realidade." (91)

Enquanto assim se expressava a Autoridade Monetária, os banqueiros alinhavam o seu rol de queixas contra as imperfeições presentes na organização do sistema, oriundas primariamente de falhas da administração governamental:

- o nível elevado em demasia dos recolhimentos compulsórios a que se sujeitam os bancos;
- a inexistência de flexibilidade no regime que governa esses recolhimentos; são de tal forma que não funcionam como instrumento de controle do volume desejável da moeda, mas como simples transferência de recursos, do setor privado para o setor público;
- as indisfarçáveis insuficiências do redesconto - cujas taxas elevadas, prazos diminutos, faixas muito estreitas e sistemática obsoleta, são fontes de distorções no comportamento da moeda;
- o ônus nascido dos serviços públicos que se impõem, sem remuneração condizente, ao sistema bancário;
- as condições de competição desigual, ante os bancos públicos, com que se defronta a rede privada;
- a compartimentação artificial dos mercados monetário e financeiro, com extrema especialização, imposta aos bancos e incompatível com as dimensões dos mercados brasileiros;
- a desordenada multiplicidade das normas editadas para disciplina dos títulos de crédito;

- a insatisfatória regulamentação dos depósitos a prazo, que impede o crescimento dos recursos desse tipo;

- a arbitrária alocação legal de parcela determinada e constante de recursos para o crédito rural, à margem das necessidades reais do setor e das notórias flutuações sazonais. (92).

Presente entre as preocupações manifestadas pelos banqueiros estava também a necessidade de eliminar as recorrentes "crises de crédito" que assolavam o setor. A sua proposta nesse sentido apontava para a criação do open market, mecanismo capaz de conferir uma maior flexibilidade ao sistema, e, como medida mais imediata, a sugestão para que o Governo, em todos os seus níveis, obedecesse a um cronograma mais regular no tocante ao pagamento de empreiteiros e fornecedores da União, Estados e Municípios. Neste particular, Delfim Netto apresentaria um ponto de vista distinto: no seu entender as frequentes crises de liquidez estariam associadas à recente sistemática de intermediação bancária dos fluxos de recursos de curto prazo destinados ao Governo (recolhimento de tributos) e à imprudência operacional da rede bancária privada que, no afã de ampliar suas operações, utilizaria tais recursos de forma indiscriminada - obrigando-se, pois, a uma maior dependência dos redescontos e assim elevando seus custos. Para coibir tal situação, regularizando o fluxo de liquidez, o Ministro chegaria a anunciar a intenção de retirar da rede bancária as operações de recolhimento. (93)

O Congresso seria encerrado com uma nota de repúdio à política de fusão obrigatória. No dizer do Congresso, as fusões e incorporações "devem representar um movimento natural, espontâneo, correspondendo à manifestação da vontade e não medida coercitiva. Há de resultar de estímulos ou incentivos, mas sem caráter compulsório, deformando a liberdade de contratar." (94)

No calor da luta "corpo-a-corpo" com os banqueiros, que se seguiu ao Congresso, Delfim Netto avançaria até o ponto de horrorizar a ortodoxia liberal, ameaçando estatizar o setor, ou pelo menos parte dele, a fim de viabilizar um maior poder de controle sobre o sistema e, portanto, sobre os juros, assegurando-se a materialização de sua tendência descendente e a vitória sobre a inflação. Após algumas reuniões diretas entre o Ministro e os banqueiros, a "disputa" Governo - bancos privados encontraria uma solução negociada: a Resolução nº 114, do Banco Central, de 7.5.69, estipulando:

a) taxas máximas de juros que os estabelecimentos bancários poderão cobrar em suas operações ativas a partir de 1.6.69 : 1.8% a.m. sobre operações comerciais de prazo até 60 dias e 2.0% a. m. sobre operações comerciais de prazo superior a 60 dias e 2.2% a. m. para outros tipos de operações;

b) concede aos estabelecimentos de crédito que adotarem as taxas de 1.6% a.m. até 60 dias de prazo e 1.8% a.m. acima de 60 dias para as aplicações comerciais, a faculdade de compor até o limite de 50% os seus depósitos compulsórios, junto ao Banco Central, em ORTN;

c) veda o abono de juros sobre depósitos a vista pelos estabelecimentos bancários comerciais a partir de 1.6.69 e fixa tarifas máximas para a cobrança por serviços prestados pelos Bancos Comerciais;

d) proibição formal da prática de "retenção de parcela do empréstimo" (reciprocidade).

Como resultado, os juros bancários não apenas desabariam para o modesto nível de 1.8% (95), como também aqueles banqueiros mais "sensíveis" (Bradesco, BEG, Banco Nacional de Minas Gerais, Banespa e Unibanco) revelariam o seu espírito patriótico, optando por engajar-se mais decisivamente na luta antiinflacionária : anunciaram e em seguida passaram a operar a 1.6% a.m. (em consonância com o dispositivo b acima).

Uma vez atingido um desfêchô satisfatório, Delfim Netto aclararia as razões oficiais para tanto "barulho" em torno da questão: "O Governo não tem nenhuma restrição a que bancos - ou quaisquer outras empresas - obtenham grandes lucros em seus balanços. Nossa restrição reside no fato de o setor bancário vir operando a custos crescentes. Então, quem não quiser absorver custos, vai ter que engolir os lucros. A meu ver, existia um erro de perspectiva quanto à marcha dos preços este ano e ninguém parecia interessado em aprimorar as práticas operacionais, numa atitude típica de quem joga na inflação. Com a correção dessa perspectiva, os bancos vão poder operar a taxas mais baixas e o setor empresarial respirar!"(96)

Também o Ministro Hélio Beltrão procuraria sintetizar o pensamento oficial a respeito. "Há muito tempo vimos proclamando, em todas as oportunidades, a necessidade de um ataque enérgico ao pro

blema do dinheiro caro e raro neste País, como condição essencial ao êxito dos dois objetivos fundamentais da política econômica: com bate à inflação e promoção do desenvolvimento. Não há desenvolvimento que resista a juros mensais de 4 a 5%. Nem pode a inflação ser derrotada enquanto os custos financeiros representem, para setores econômicos importantes, parcela superior a 25% do preço final.(...)

"Quanto ao comportamento dos bancos e outras entidades integrantes do setor financeiro afirmo que é necessário entender que, sendo o dinheiro sangue da economia, não pode ser administrado, angariado, anunciado ou vendido como um automóvel de luxo ou uma televisão. Nu ma economia em que as empresas sofrem de anemia financeira, os custos operacionais de captação e redistribuição do dinheiro têm que ser reduzidos ao mínimo compatível com o eficiente funcionamento do sistema. Embora seja firmemente contrário à estatização do setor, não posso concordar em que o empresariado financeiro adote na matéria uma atitude meramente imobilista e cartorial. É imprescindível sensibilizar o setor - ou melhor, a parte ainda não sensibilizada do setor - para a necessidade de uma transformação radical dessa atitude, que conduza à reorganização da rede, aceleração de fusões, e redução drástica dos custos, inclusive com eliminação de gastos supérfluos, que, embora justificados pelo tipo de competição que desenvolveu no setor, acabam por onerar, excessivamente, o usuário do dinheiro." De tal forma que, no entender do Ministro, "a batalha dos juros altos e a irregularidade do abastecimento são agora os últimos obstáculos sérios que ainda nos restam para derrotar definitivamente a inflação entre nós." (97)

Cumprido fazer uma rápida observação adicional relativa à política de estímulo à concentração bancária. Como é sabido, essa política experimentaria mais à frente um desdobramento: a concentração bancária, ao se fazer pari passu com o processo de centralização financeira sob a égide do grande capital bancário, daria nascimento à figura do conglomerado financeiro. Tal entidade, a partir de certo momento, passa a ser apontada como o primeiro degrau para a formação de um verdadeiro conglomerado financeiro/industrial - a réplica brasileira do zaibatsu (ou keiretsu) japonês, e peça fundamental para assegurar a consolidação do desenvolvimento e a plena constituição da Nação. A proposta da conglomeração é muito difícil de ser mapeada, dada a prudência revelada por seus idealizadores e a natureza tipicamente fechada dos debates político-econômicos du-

rante o período. Entretanto, existem indicações que atestam tenha sido dessa oportunidade o primeiro lançamento oficial da tese dos conglomerados (98). Assim, a "disputa" entre as autoridades econômicas e o capital bancário teria raízes ainda mais profundas. A veiculação aberta da proposta delfiniana da conglomeração financeiro-industrial somente ocorreria na altura de 1971/72, merecendo um tratamento à parte (cf. adiante, capítulo IV).

Finalmente, através de outra resolução do Banco Central, de nº 115, procurou-se conter também as taxas de juros das demais instituições financeiras, determinando-se uma redução de 12% no custo final das operações realizadas pelas financeiras e bancos de investimento, a ser adotada a partir de 15 de junho. Esta medida, porém, não parece ter redundado em resultados concretos, obrigando o Banco Central em inícios de 1970 a adotar novas medidas objetivando uma efetiva redução no custo das operações dessas instituições.(99)

### 2.3. A condução das políticas fiscal e monetárias

Talvez não se encontre um reflexo mais claro do novo caráter assumido pela política econômica em 1969 do que o exemplificado pelo desempenho das políticas fiscal e monetária. Durante mais de um semestre ambos esses instrumentos são manipulados de um prisma difi-  
cilmente rotulável de "heterodoxo", constando fortemente com a tendência seguida no biênio 1967/68. A execução orçamentária do Tesouro é mantida sob rigoroso controle, a ponto de evitar-se a própria materialização da evolução prevista do déficit; enquanto que os níveis de liquidez da economia sofrem uma sensível desaceleração, seguindo uma pauta de comportamento igualmente muito discrepante em relação ao período anterior. Se não se pode falar secamente em crise de liquidez e recessão corrente tal se deve a pelo menos duas razões: por um lado, o processo de recuperação já estava em andamento e a expansão de determinados setores, como o de bens de consumo duráveis (particularmente a automobilística) e os investimentos públicos (tanto o convencional, em obras públicas, quanto o de algumas empresas estatais de importância estratégica), era suficiente para conferir um alto grau de dinamismo ao conjunto da economia e opacidade a setores específicos afetados por um desempenho insatisfatório; e de outro lado, a própria "austeridade" da política econômica foi de natureza apenas relativa, acusando um certo grau de flexibilidade, com o que se amorteceria a profundidade de seus impactos negativos.

Em todo caso convém acentuar que, mais do que em qualquer outro momento, a política econômica executada em 1969 não pode ser apreciada globalmente, tomando-se dados para o ano como um todo. Um tal procedimento, muito comum aliás, distorceria por completo a real performance de variáveis-chaves da política econômica. Torna-se fundamental, ao contrário, ordenar a evolução dos dados em períodos menores, sob pena de encobrir o seu significado e a real situação vivida pela economia.

Alinharei em seguida alguns dados correspondentes à execução orçamentária que, a meu ver, espelham cristalinamente a reorientação imprimida nesse terreno pela nova política econômica de 1969.

## Déficit Fiscal do Tesouro - Valor Acumulado (Cr\$ milhões)

	<u>1968</u>	<u>1969</u>
janeiro	287	- 28
fevereiro	417	77
<u>março</u>	<u>732</u>	<u>35</u>
abril	716	17
maio	605	199
<u>junho</u>	<u>882</u>	<u>260</u>
julho	924	53
agosto	984	- 77
<u>setembro</u>	<u>1.027</u>	- 25
outubro	1.040	- 81
novembro	1.000	304
dezembro	1.227	756

FONTE. APEC, Carta Mensal, 12.12.69 e 12.02.70.

(-) superávit

Como se constata, o comportamento do déficit público em 1969 é radicalmente distinto do verificado em 1968. A execução orçamentária apresenta-se muito próxima de uma situação de equilíbrio, quando não diretamente superavitária, durante a maior parte do ano. De janeiro a outubro apenas em dois meses (maio e junho) é que o déficit assumiria uma magnitude um pouco mais avultada - mas ainda assim inexpressiva face os montantes correspondentes a 1968. Enquanto em 1968, a nível de trimestre, a evolução do déficit é sempre ascendente e com uma marcada concentração no primeiro trimestre (cerca de 60% do total), em 1969 o déficit somente torna-se significativo nos dois meses finais do ano. Gostaria de fazer duas observações.

Inicialmente convém recordar que, para a perspectiva oficial, a forma de execução orçamentária obedecera aos ditames de uma política de natureza "compensatória" em 1967/68, desincumbindo-se como fator de estímulo à recuperação do crescimento ao sancionar níveis mais elevados da demanda corrente. Delfim Netto em várias oportunidades argumentaria que um dos aspectos cruciais implícito em sua condução da política econômica consistiria na decisão de sufocar "um crescimento mais acelerado dos dispêndios governamentais

no primeiro semestre como forma de estimular os negócios no setor privado da economia, no momento em que o ritmo de atividade é normalmente mais lento. Com isto se procura garantir um ritmo de "plena carga" nos meses seguintes." (100) Pois bem, em 1969 a política econômica violaria esse artifício: de janeiro a abril, período em que "o ritmo de atividade é normalmente mais lento", a execução orçamentária permanece praticamente equilibrada, eliminando-se, em consequência, um importante elemento "compensatório" para a manutenção da demanda corrente. Não importa neste contexto discutir se, e em que extensão, a tendência ao equilíbrio orçamentário viria desempenhar um impacto compensatório às avessas. O relevante é que essa forma de manipulação orçamentária atesta, uma vez mais, como os objetivos que norteiam a política econômica em 1969 são outros e como foram efetivamente perseguidos, não se limitando a lances de retórica. Tendo em vista o diagnóstico oficial, a execução orçamentária de 1969 harmoniza-se perfeitamente com o objetivo de redução expressiva da inflação dado que, até novembro, a sua tendência próxima ao equilíbrio elimina tanto um eventual "excesso" de demanda quanto a incisiva pressão sobre os meios de pagamento que até então costumava exercer. "Compensar" o "ritmo de atividade normalmente mais lento" dos primeiros meses do ano apresentar-se-ia, agora, como algo secundário.

Por outro lado, é muito significativo o exame da forma como se chegou a esse resultado da execução orçamentária. Vejamos.

## Tesouro Nacional - Execução Orçamentária - 1969 - Cr\$ milhões

	PREVISTO			REALIZADO		
	Receita	Despesa	Déficit	Receita	Despesa	Déficit
j	878	1.139	- 261	868	840	28
f	1.772	2.265	- 493	1.851	1.928	- 77
m	2.537	3.411	- 874	3.042	3.077	- 35
a	3.577	4.480	- 903	4.100	4.117	- 17
m	4.880	5.654	- 774	5.287	5.486	- 199
j	5.655	6.648	- 993	6.348	6.607	- 260
j	6.873	7.838	- 965	7.780	7.833	- 53
a	8.000	8.953	- 953	8.947	8.870	77
s	9.320	10.227	- 907	10.124	10.100	24
o	10.500	11.333	- 833	11.501	11.420	81
n	11.839	12.587	- 748	12.758	13.062	- 304
d	13.125	13.653	- 528	13.953	14.709	- 756

FONTE. APECÃO/1969, pg. 36.

Obs.: A programação seria posteriormente alterada para um déficit de Cr\$ 800 milhões.

Há dois aspectos dignos de nota. De janeiro a abril (época em que o "ritmo de atividade é normalmente mais lento", não nos esqueçamos), a despesa realizada se situa continuamente em um nível bem inferior aos montantes programados. Tal circunstância poderá se dever a uma diferente sistemática "administrativa", fazendo com que fundos liberados acabassem não tendo pronta utilização pelos agentes destinatários. Mas é lícito supor que, em maior grau, se explique precisamente pelo propósito de alcançar a maior redução possível na magnitude do déficit, exercendo-se um rigoroso controle sobre a despesa. Enquanto a despesa assim se comportava, a receita oferecia um desempenho oposto: à exceção de janeiro, no restante do período a receita realizada esteve bem acima da prevista. Isto tem dois significados. O primeiro aponta para a modéstia das perspectivas político-econômicas ao início de 1969. Se tomarmos, por exemplo, o primeiro trimestre do ano, notamos que a arrecadação prevista do IPI indicava um crescimento de 30% sobre o nível verificado no primeiro trimestre de 1968; enquanto que, para o IR esperava-se um cres

cimento de apenas 21% (101). É fácil perceber que o nível previsto da arrecadação do IPI aponta para uma expectativa de crescimento industrial ao redor de 6%, significando uma desaceleração (tida por natural) a ser compensada por um maior crescimento a partir de meados do ano - de acordo com o suposto comportamento sazonal dos negócios. No entanto, ao contrário do esperado, a arrecadação do IPI cresceria no primeiro trimestre de cerca de 59% (22% acima do previsto) enquanto a do IR aumentaria de 79% (48% acima do previsto), atestando seja o notável dinamismo imprimido à atividade econômica a partir de 1968 e que se mantinha firme no começo de 1969 (contra as perspectivas oficiais) seja a maior eficiência da máquina arrecadadora. E por outro lado, é notável como um desempenho tão favorável da receita não "sensibiliza" os mentores da política econômica, que jamais permitem qualquer desvio para cima no comportamento da despesa: esta, no máximo, aproximar-se-ia dos níveis programados a partir de maio e junho. Vale dizer, mesmo diante de um visível crescimento industrial e de um maior raio de manobra fiscal, a política econômica não abdica de sua meta de saneamento orçamentário.

Será somente nos meses de maio e junho que o nível efetivo da despesa se aproximará do nível programado, mantendo-se a partir daí praticamente emparelhados até novembro/dezembro, quando o volume da despesa se acelera, conduzindo ao montante programado para o déficit. É importante frisar, como comprovado pelos dados, que a receita realizada continua sempre acima da prevista mesmo depois do primeiro trimestre, ainda que o desvio se torne relativamente menor. Não obstante, até outubro, não se permite qualquer desvio na execução da despesa.

O contraste com 1968 não poderia ser maior. Naquele ano, embora a receita tenha sido igualmente subestimada (e de forma substancial), a despesa também o foi e em proporção mais ou menos semelhante, pelo menos no primeiro trimestre. Vale dizer, evitou-se fazer uso do melhor desempenho da receita como oportunidade para reduzir o volume do déficit público (o que se poderia alcançar mantendo-se a execução da despesa em rigorosa conformidade com o programa) não se caracterizando, assim, qualquer preocupação mais séria com o seu presumível impacto inflacionário.

Insisto, porém, em que a principal conclusão sugerida pelo exame desses dados referentes à execução orçamentária em 1969

situa-se no nível do empenho e firmeza com que se buscou efetivamente "sanear" as contas do Tesouro, passagem tida por indispensável para o pleno êxito no combate à inflação e na retomada do desenvolvimento acelerado.

Uma observação adicional relaciona-se à própria manipulação da execução orçamentária como instrumento eventual para enfrentar as dificuldades trazidas pela evolução conjuntural. Dessa forma, após um período de maior "aperto" fiscal/monetário (janeiro/abril), ditado pela nova orientação da política econômica, as dificuldades de liquidez fazem com que as pressões do setor privado se avolumem, obrigando a política econômica a uma reação. Esta se traduziria por ligeiro "desaperto" em maio/junho, ocasião em que o nível da despesa se acelera momentaneamente, atingindo o montante programado e elevando o déficit - e, assim, permitindo uma recomposição parcial dos níveis de liquidez exigidos pela atividade econômica. Daí para a frente, contudo, à exceção de novembro/dezembro (que, a rigor, já é outro período), a política econômica atacará as recorrentes demandas empresariais por maior liquidez através de outros mecanismos: a utilização dos descontos e depósitos compulsórios como instrumentos de ativação da liquidez ou a própria política fiscal via isenção e/ou extensão temporária dos prazos de recolhimento do IPI. Este último procedimento era tanto mais factível quanto a receita total vinha desfrutando de notável desempenho no primeiro semestre de 1969 (um crescimento de cerca de 50% em relação ao primeiro semestre de 1968) e, igualmente, a arrecadação do IPI (acréscimo de 57,4% nesse mesmo período).

Quanto à política monetária, seu desempenho esteve indiscutivelmente balizado por parâmetros marcadamente conservadores. Note-se - e isto é importante - que não se procedeu a um "tratamento de choque", o que implicaria em expansão real negativa dos meios de pagamento. Semelhante opção certamente apresentar-se-ia inviável do ponto de vista político, além do que ~~inecessária~~ necessária na medida em que o processo inflacionário não estava fora de controle e, nesses termos, o objetivo proposto era o de assegurar-se de uma queda significativa do seu patamar e não a plena estabilidade já em 1969. Contudo, é inegável que a execução da política monetária conduziu a uma substancial desaceleração na taxa de expansão dos meios de pagamento e

dos empréstimos ao setor privado, o que indica muito claramente o peso e a efetividade da nova diretriz assumida pela política econômica em 1969. E esse distinto manejo da política monetária, não obstante as inúmeras "compensações" de natureza fiscal, acabaria por repercutir, embora desigualmente, sobre as várias frações empresariais, levantando contra a política econômica um persistente coro de lamentações quanto à escassez de crédito e insuficiência de liquidez. Sem, no entanto, conseguir abalar a fé dos condutores da política econômica no acerto de sua nova opção estratégica.

Com efeito, diante do primeiro fluxo de críticas e queixas empresariais (102) Delfim Netto publicaria um artigo sobre a inflação, onde enfatiza os desmandos de administrações passadas e o comodismo de vários segmentos empresariais (este, induzido por aquelas próprias políticas irresponsáveis) como determinantes da nossa incapacidade de eliminar o processo inflacionário. No essencial, a sua argumentação flue em dois níveis: o exame das relações entre oferta de moeda e inflação, por um lado; e por outro, a discussão dos laços entre inflação e desenvolvimento. Quanto ao primeiro aspecto, informações correspondentes a vários países atestariam a existência de uma forte correlação entre a evolução da oferta de moeda e do nível de preços. O principal corolário da análise residiria na demonstração de que "pequenos aumentos da oferta monetária são suficientes para manter funcionando o sistema econômico (e com muita eficiência)" de países dotados das mais diversas estruturas; de forma que uma oferta de moeda maior, como vinha ocorrendo no Brasil por contraste com esses outros países, se se tem em vista que a nossa produção industrial e agrícola vinha crescendo menos do que naqueles países, não poderia deixar de se constituir de "puro desperdício" e, portanto, "ser produzida pelo simples desrespeito às regras básicas da política monetária, fiscal e salarial". Nesse sentido, o grande problema a ser enfrentado pelos artífices da política econômica no Brasil seria o de "(...) compreender porque a sociedade brasileira aparentemente precisa de mais ativos líquidos do que os necessários para funcionar; por que o sistema bancário tende a funcionar espasmodicamente, transtornando a administração financeira das empresas; por que os empresários são incapazes de economizar caixa, relativamente ao aumento do volume de suas transações. Estes, obviamente, não são problemas de teoria econômica, mas sim de administração. A resposta que nos parece correta é a de que não há qualquer

necessidade histórica, geográfica ou sociológica que explique esse comportamento; apenas nos acomodamos a uma política fiscal leniente e a uma política monetária complacente. Como alterar esse comportamento, isto é, como persuadir a sociedade de que pode funcionar melhor, com menores aumentos da oferta monetária, é o problema que nos desafia." (grifos meus). E o primeiro passo nesse esforço de persuasão será rebater a idéia equívoca de que "a inflação produz o desenvolvimento econômico, isto é, de que a desordem monetária é o custo do crescimento". O artigo lembraria que "A teoria econômica sugere que dentro de certos limites não deve existir qualquer relação entre o aumento dos preços e o processo de desenvolvimento econômico e que quando a inflação se torna galopante, ela o inibe. A relação deve ser assim, ou nula (completa independência) ou negativa (a inflação prejudicando o desenvolvimento)." E, no contexto de "uma ação mais drástica contra a inflação", o segundo passo naquele esforço de persuasão seria dado: "Espera o Governo executar (...) uma política monetária suficientemente realista e flexível, que reduza o ritmo de expansão da oferta monetária a limites compatíveis com as necessidades reais da economia e do nível de preços estimado".

Examinemos o "realismo" e "flexibilidade" da administração da política monetária praticada durante 1969. Os dados compilados seguir são expressivos a esse respeito.

Variação Mensal Acumulada das Emissões de Moeda, dos Meios de Pagamento, do IPA (Oferta Global) e do IGP (Dispon. Interna)

	Papel Moeda Emitido		Meios de Pagamento		IPA (Oferta Global)		IGP (Disp. Interna)
	1968	1969	1968	1969	1968	1969	1969
j	- 2.9	- 7.9	- 0.5	- 1.3	3.7	1.8	1.7
f	- 1.5	- 5.9	3.2	- 0.1	6.5	2.9	3.5
m	- 1.5	- 4.0	9.0	4.1	8.9	2.5	4.0
a	2.5	- 2.0	15.2	5.7	10.3	3.8	5.2
m	4.0	- 2.0	16.7	7.7	11.5	4.6	6.4
j	6.8	0.0	19.8	11.9	13.8	7.4	8.7
j	8.2	0.0	19.3	9.9	15.6	9.5	11.6
a	9.7	3.9	23.8	13.6	16.7	12.0	13.3
s	13.6	3.9	29.0	17.0	19.4	16.4	15.6
o	15.0	5.9	30.7	18.4	22.4	19.7	18.5
n	23.4	11.8	35.9	24.3	24.6	21.7	20.2
d	41.4	25.6	43.0	32.8	25.1	21.6	20.2

FONTE: CE, dez./70.

APEC, Carta Mensal, 12.01.70

Não discutirei os determinantes da oferta de moeda posto que minha preocupação é a de realçar a mudança de perspectiva na condução da política monetária. Parece-me que os dados apontam claramente para o empenho da política econômica em avançar rumo à "disciplina" monetária, sem a qual, como vimos acima, o combate à inflação revelar-se-ia infrutífero. É lugar corrente que o ritmo dos negócios apresenta algumas características de sazonalidade, intensificando-se no fim do ano (especialmente em dezembro) para em seguida sofrer uma desaceleração nos primeiros meses do ano. As séries monetárias espelhariam essa circunstância. Contudo, o desempenho das séries monetárias em 1969 é por demais discrepante em relação ao de 1968 (momento em que a "disciplina" monetária não gozava de grande primazia da parte da política econômica), invalidando, pois, o argumento de que a queda "sazonal" no ritmo dos negócios é que explicaria aquele fraco comportamento das emissões de moeda e dos meios de pagamento. De fato, se tomarmos como indicador as emissões de moeda,

notamos que em 1968 o seu decréscimo não é muito expressivo e, ademais, limita-se ao primeiro trimestre (nesse sentido, poderia estar refletindo a presença do elemento sazonalidade). A partir de abril, porém, as emissões começam a crescer regularmente até outubro; acelerando-se ("sazonalmente") nos dois meses finais do ano. O desempenho dessa variável em 1969 será acentuadamente contrastante. A queda "sazonal" do início de ano é muitíssimo mais expressiva e, até julho, o volume de emissões não logrará ultrapassar o montante relativo a dezembro de 1968. Somente em agosto ocorreria o primeiro saldo positivo, mas ainda assim sem obedecer a nenhuma regularidade até os dois meses finais do ano quando "sazonalmente" as emissões crescem bruscamente. Se observamos a série mensal de meios de pagamento, o quadro não se modifica. Enquanto em 1968 os meios de pagamento começam a crescer já a partir de fevereiro, mantendo-se em contínua expansão pelo resto do ano, durante 1969 a sua evolução é bem instável. Após experimentarem uma contração em janeiro/fevereiro, passam a crescer, modicamente a princípio e um pouco mais acentuadamente em maio/junho (quando também o déficit público se eleva pela primeira vez a um nível expressivo), para voltarem a se contrair em julho. A partir de agosto entram em uma tendência expansiva, acelerada nos dois meses finais do ano. Se confrontarmos a série de meios de pagamento com as duas séries de índices de preço, notamos imediatamente que a liquidez real, por qualquer critério, teve um fraquíssimo desempenho de julho a novembro. No entanto, é necessário cuidado para não nos deixarmos iludir por alguns dados isolados que podem muito bem encobrir a real situação conjuntural. A julgar pelo volume de queixas empresariais que transparece na imprensa do período, o "aperto" de liquidez, embora espasmódico, revelou-se muito mais atuante no período janeiro/julho. Nesse sentido, o IGP refletiria melhor a conjuntura do que a utilização do IPA (afetado favoravelmente pelo excelente desempenho dos preços de produtos industriais) como deflator para a série de meios de pagamento: com efeito, a liquidez real (meios de pagamento deflacionados pelo IGP) evolui de forma rastejante de janeiro a outubro, verificando-se uma ligeira folga apenas no mês de junho, ainda assim irrelevante se levarmos em conta o crescimento do produto (se usarmos a equação quantitativa - tão ao gosto dos programadores do orçamento monetário - teríamos que para uma elevação de 8,7% no IGP de janeiro a junho, e supondo-se um modesto crescimento do produto de 6%,

os meios de pagamento deveriam ter crescido de pelo menos 15,2% no semestre a fim de evitar o surgimento de dificuldades de liquidez; muito acima, portanto, do efetivamente verificado: 11,9%; se tomássemos o período janeiro/julho, o "aperto" na liquidez real se tornaria ainda mais notório).

Vale dizer, é indiscutível que a política monetária, assim como a execução orçamentária, foi manipulada durante 1969 dentro de uma orientação de nítida "austeridade", perseguindo-se efetivamente tanto o "saneamento" orçamentário quanto a "disciplina" monetária, ambos indispensáveis ao sucesso da ofensiva anti-inflacionária. E nesse sentido, contrastando sensivelmente com a heterodoxia exibida no biênio 1967/68 e aproximando-se da ortodoxia imperante na administração Campos/Bulhões.

Também os empréstimos, variável muito mais importante do ponto de vista das necessidades dos capitais privados, apresentam um comportamento não muito brilhante em 1969 - pelo menos durante o primeiro semestre. Os dados seguintes são autosuficientes.

Evolução dos Empréstimos - 1969 - Valores Correntes (Em %)

	Autorid. Monetárias			Total	IGP (DI)
	S. Público	S. Priv.	Bcos Com. S. Priv.		
1º sem.	- 19.8	22.2	12.8	10.0	8.7
2º sem.	- 7.9	24.8	20.6	17.5	10.6

Empréstimos dos Bancos Comerciais ao Setor Privado (Em %) Nominal

1966		1967		1968		1969
1º sem.	2º sem.	1º sem.	2º sem.	1º sem.	2º sem.	1º sem.
8.9	14.5	22.9	33.8	24.3	28.0	13.4

FONTE. CE, jul/69 e dez/70;  
APEC, 1970.

Como se observa, o primeiro semestre de 1969 caracteriza-se por um crescimento muito modesto das operações de empréstimo (10.0% para o total geral), apenas levemente acima da evolução do IGP. Ainda que nos limitássemos mais restritamente ao valor dos empréstimos dos bancos comerciais ao setor privado (12.8% ou 13.4%) observa-se um desempenho, na melhor das hipóteses, apenas de conformidade com uma rígida aplicação da equação quantitativa (crescimento do produto de 6/7%; crescimento dos preços de 8.7%) - diferindo, portanto, da prática heterodoxa de 1967/68, quando o saldo real dessas operações era anormalmente elevado. E cumpre acentuar o papel "compensatório" desempenhado pelas operações do Banco do Brasil, diminuindo substancialmente os recursos dedicados ao financiamento público (dada a evolução da execução orçamentária e o êxito na colocação de títulos públicos) e intensificando suas operações com o setor privado. Certamente esse é um fator que contribui para amortecer os impactos negativos sobre o setor privado do esforço governamental em obter a "disciplina" monetária.

Um exame mais desagregado dos empréstimos dos bancos comerciais ao setor privado (que, ao contrário do Banco do Brasil, operam majoritariamente com a indústria e o comércio) reflete com maior nitidez a desaceleração das operações de crédito verificada no primeiro semestre de 1969 relativamente ao biênio anterior. Se tomarmos os dados por trimestre, a irregularidade na evolução do crédito bancário se tornará ainda mais visível.

Bancos Comerciais - Empréstimos ao Setor Privado  
Em Cr\$ Milhões Correntes - Acréscimos sobre dez/1968

		△ %
1968-dez	13.030.6	
1969-mar	13.637.9	4.7
jun	14.776.8	13.4
set	16.369.3	25.6
dez	18.113.6	39.8

FONTE: CE, dez/70.

Observa-se que o seu comportamento é pífio no primeiro trimestre, recuperando-se ao longo do segundo trimestre - mas apenas o suficiente para resultar num crescimento semestral rastejante em termos reais. No segundo semestre a situação creditícia se regulariza: em apenas um trimestre, julho/setembro, os empréstimos crescerão praticamente no mesmo volume verificado durante todo o primeiro semestre, mantendo essa tendência até o fim do ano. O distinto perfil (em relação a 67/68) da evolução creditícia não poderá ser justificado com base em alguma previsível irregularidade no crescimento do produto (o efeito "sazonalidade"). Na verdade, tudo indica que, ao contrário do sugerido pelas declarações oficiais, o setor industrial tenha começado o ano operando a "plena carga", em continuidade ao intenso crescimento industrial do segundo semestre de 1968. O novo comportamento das políticas monetária e creditícia atuaria como um amortecedor dessa tendência, gerando uma incômoda situação de "aperto" na liquidez. Enquanto que a maior expansão creditícia do segundo semestre se verificaria exatamente quando começam a se configurar sintomas de tendências recessivas em vários setores industriais.

Vejamos o discurso "heterodoxo" manejado em 1969. Realizando um balanço do semestre (103) Delfim Netto voltaria a esclarecer a filosofia político-econômica do Governo: "(...) o objetivo básico da política econômico-financeira é o desenvolvimento. O combate à inflação é apenas parte da estratégia para alcançar esse objetivo, embora todos reconheçam que sem uma disciplina que nos conduza à razoável estabilidade monetária será muito difícil alcançar os resultados desejados." A mensagem explícita em sua análise é de que a política econômica estaria essencialmente certa. Afinal, tudo que se fizera até então poderia ser traduzido no empenho em obter aquela "disciplina" sem a qual não atingiríamos a "razoável estabilidade monetária" nem tampouco a consolidação do desenvolvimento. (Nunca é demais insistir: o que se está dizendo, em julho de 1969, é que uma inflação de 25% ao ano dista muitíssimo do conceito de uma "razoável estabilidade monetária" - independente de estarem os seus efeitos neutralizados por mecanismos, como correção monetária, minidesvalorizações, etc.). E mais: aquela orientação da política econômica já estava dando os seus frutos. As estatísticas monetárias do semestre indicariam uma evolução normal, dada a tendência declinante da inflação, sendo infundadas quaisquer críticas quanto à o-

corrência de uma crise de liquidez: "os depósitos e empréstimos do sistema bancário vêm se expandindo normalmente, embora as taxas de expansão sejam menores que as registradas em 1968, como não poderia deixar de ser, uma vez que o ritmo da inflação foi substancialmente reduzido este ano"; de fato, no primeiro semestre "o índice de preços por atacado crescia 6.3% em comparação com 13.8% em igual período de 1968, indicando que as políticas monetária, fiscal e salarial estão produzindo os resultados desejados". Qualquer equívoca impressão de um "aperto" monetário proviria do desconhecimento de uma peculiaridade fundamental de nossa economia: "A evolução mais lenta das operações bancárias, nos primeiros meses do ano, é fenômeno sazonal, típico da economia brasileira. Em todos estes últimos anos anteriores, tanto os depósitos como os empréstimos bancários se reduziram nos primeiros meses, por efeito da redução dos negócios, que se observa após as grandes vendas de fim de ano."

Em suma, o desempenho monetário do semestre mostrar-se-ia rigorosamente compatível com a evolução do produto - "uma vez que admitindo um aumento do PIB de 7% no corrente ano, a expansão monetária de 12.1% até meados de junho é perfeitamente coerente com a elevação registrada no índice geral de preços por atacado, que foi de 6.3% nos seis primeiros meses". Nesses termos, a conclusão e perspectivas não poderiam ser outras: "A evolução do crédito bancário ao setor privado registrado no primeiro semestre indica uma expansão normal, que deverá prosseguir sem maiores alterações até o final do ano."

Relaxar a "austeridade" da execução das políticas monetária/fiscal significaria fazer refluir aquela "disciplina" tão zelosamente perseguida e por em risco o êxito, já despontando, no cumprimento das metas propostas para 1969. "A julgar pelos preços no atacado, a inflação registrada até agora é da ordem de 1% ao mês, resultado que não se registra no Brasil há pelo menos uma geração. O que se pergunta neste momento, é se o Governo deve alterar a política atual e por em risco tudo aquilo que já se conseguiu até agora em termos de equilíbrio orçamentário, disciplina do trabalho, aumento de produtividade e contenção da inflação."

O que quero deixar anotado é o visível contraste entre a prática político-econômica de 1969 e a exercitada no biênio 1967/68:

a ortodoxia econômica tranquilamente avalizaria o empenho demonstrado e os métodos utilizados na perseguição do objetivo maior definido pela política econômica para esse ano - o combate à inflação.

Contudo, não nos esqueçamos, 1969 não presenciou qualquer aventura "de choque". O que ocorre é uma expressiva desaceleração no crescimento de variáveis conjunturais importantes, como o déficit orçamentário e as séries monetárias. Mas, ainda assim, numa economia em plena retomada do crescimento e caracterizada por visceral dependência do lubrificante creditício, o resultado não poderia ser outro que não o surgimento de sérios problemas de liquidez, induzindo uma tendência à recessão corrente. Retomo este último ponto adiante. De momento, queria completar o quadro descritivo das políticas monetária e fiscal chamando a atenção para a relativa flexibilidade presente em sua execução. À medida em que o empenho governamental no "saneamento" orçamentário e "disciplina" monetária vai se configurando um fardo excessivamente pesado para os interesses empresariais a política econômica intervém com medidas paliativas, de desafogo, mas sem nunca abandonar - como atestado pelas séries já apresentadas - as diretrizes centrais de "austeridade".

Já durante os dois primeiros meses do ano, o recolhimento de papel moeda realizado - em níveis muito acima do justificado por um eventual efeito "sazonalidade" - e a diminuição verificada nos depósitos bancários, traziam as primeiras apreensões quanto ao possível surgimento de uma crise de crédito. A imprensa nos revela que as frações empresariais congregadas na Associação Comercial do Rio de Janeiro passam a levantar queixas contra as restrições de crédito que estariam atingindo as principais praças do País (São Paulo, Rio de Janeiro e Porto Alegre), ameaçando por em risco a situação de tranquilidade existente nesse início de ano nos setores industrial e comercial (104). A Carta Mensal APEC (12.3.69, pg. 11/12), analisando a conjuntura do bimestre, referir-se-ia a um estado de "tensão na área creditícia" e anotaria o seguinte comentário: "Um inesperado crescimento da demanda de crédito verificou-se logo no início do ano, forçando a que fossem liberados em fevereiro Cr\$ 100 milhões dos Cr\$ 400 milhões recolhidos. O reingresso no ritmo normal de negócios era de se esperar e localizava-se dentro das perspectivas das Autoridades Monetárias. Este ano, entretanto, tal reingresso deu-se prematuramente e de uma forma elevada, que certamente escapou às expectativas dos que acompanham o desempenho normal de

nossa economia. (...) As crescentes solicitações de crédito poderão responder por uma não permanência dos bancos comerciais em torno do elevado nível de liquidez do fim do ano passado." (grifos meus)

Diante do volume de queixas (as quais, enfatize-se, trans parecem apenas indiretamente junto às matérias da grande imprensa), Delfim aciona uma série de pequenas medidas que permitiriam contornar temporariamente as dificuldades. Dentre tais medidas - "pequenas" é certo, porém cruciais para as necessidades rotineiras dos vá rios segmentos empresariais - destacam-se:

- a) a regularização de pagamentos em atraso na área do pes soal de alguns Ministérios;
- b) a liberação de linha especial de redesconto para o Nor deste, no valor de Cr\$ 80 milhões;
- c) a antecipação de linhas especiais de redesconto para a comercialização das safras agrícolas, estimada em Cr\$ 260 milhões;
- d) Resolução nº 111, de 27.2.69, alterando a Res. 71, no sentido de elevar de 10 para 20% a linha especial de refinanciamento relativo a exportação de manufaturados (concretamente, o volume de recursos alocado a essa faixa creditícia passaria de Cr\$ 50 para Cr\$ 100 milhões);
- e) pagamento a firmas empreiteiras, no eixo São Paulo-Rio, credoras do DNER, totalizando Cr\$ 57 milhões;
- f) instituição de uma faixa adicional de redesconto de li quidez, correspondente a 20% dos limites normais dos bancos, com vi gência no período de 1 de março a 15 de abril (concretamente, deveria representar um volume estimado de recursos ao redor de Cr\$ 100 milhões);
- g) postergação do prazo concedido aos bancos comerciais para o cumprimento da exigência de aplicação obrigatória de 10% dos seus depósitos em financiamentos rurais;
- h) permissão às financeiras para efetuarem a renovação de suas operações de capital de giro, desde que realizadas com os mesmos clientes e no montante já devido para cada operação (recorde-se que a Res. 103, a ser cumprida durante 1969, estipulara a obrigatoriedade de as financeiras se especializarem no crédito direto ao consumidor, abandonando progressivamente as operações de financiamento a capital de giro). (105).

No entanto, a preservação da diretriz básica de "austeridade" aliada à imposição de redução nas taxas de juro - elevando a seletividade na concessão de crédito praticada pelos bancos e, assim, aumentando o "nervosismo" e o estado de "tensão" imperantes no mercado - renovam as dificuldades. Realizando um balanço do semestre a APEC anotaria o seguinte comentário: "Existe, por exemplo, aqui e ali, grande preocupação com sinais aparentes de recessão. O gradualismo no combate à inflação absorveu e reduziu o período concreto e real de uma crise de imprevisíveis consequências econômico-políticas ao preço de pequenas recessões sazonais de intensidade e duração limitadas. Foi e continua sendo um processo consciente de escalonamento e redução das dificuldades e problemas. Com efeito, é difícil a passagem de um patamar da inflação para outro inferior sem que a coletividade pague certo preço em termos de desequilíbrios passageiros do nível das atividades econômicas. Foi o que aconteceu em 1965, quando se passou da casa dos 90% de inflação para a dos 40%. O fenômeno se repetiu em 1967, quando da transição da taxa de 40% para a dos 25%. O mesmo parece anunciar-se ao findar o primeiro semestre de 1969." (106).

Já me referi anteriormente à circunstância de que uma possível forma de aliviar a "tensão" no mercado tenha sido a própria manipulação da execução orçamentária: em maio/junho o dispêndio público, pela primeira vez, é levemente acelerado, resultando num déficit acumulado um pouco maior em relação à tendência do semestre e, em alguma medida, contribuindo para a reativação no nível de liquidez da economia.

Um outro instrumento que passa a ser abundantemente manipulado é a extensão do prazo de recolhimento de impostos indiretos e, em menor escala, a própria redução de suas alíquotas. O significado dessas medidas é óbvio: a extensão do prazo de recolhimento do IPI, por exemplo, implica na concessão gratuita de recursos para a formação do capital de giro das empresas. Dessa forma, se consegue abreviar a gravidade das dificuldades conjunturais enfrentadas pelo setor privado, sem a necessidade de abrir mão da "disciplina" monetária. E nesse sentido, em meados do ano, uma série de portarias são baixadas alterando a legislação fiscal. Inicialmente elas visam atender setores específicos e de forma temporária. O primeiro setor beneficiado é a indústria siderúrgica, através de portaria (GB-112 de 8.4.69) permitindo o recolhimento do IPI na segunda quinzena do

segundo mês subsequente ao da ocorrência do fator gerador do imposto. O setor ainda seria beneficiado com a concessão, pelo prazo de 30 meses, da isenção do imposto de importação sobre as matérias primas, materiais de consumo, equipamentos e peças sobressalentes. Certamente essas duas medidas estão muito mais ligadas à necessidade de superar a conhecida atrofia na capacidade de autofinanciamento que se infligiu à indústria siderúrgica durante os anos 60, entorpecendo as suas possibilidades de expansão. O mesmo não é válido para as indústrias de tecidos e calçados, atravessando sérias dificuldades conjunturais, e que foram beneficiadas, por um período de 60 dias, a contar de 15.5.69, com redução de alíquotas de IPI, sendo que nos primeiros 30 dias com 70% e nos 30 dias subsequentes com 25% (Portaria GB-154 de 13.5.69). Especialmente para a indústria de calçados, outra Portaria (GB-225 de 25.6.69) manteria o benefício por mais 30 dias, ou seja, até 30.8.69. E ao encerrar-se o semestre, uma nova portaria generalizaria a extensão do prazo de recolhimento do IPI para praticamente todo o parque industrial concedendo, em média, 75 dias para o recolhimento (60 dias fora o mês); as exceções compreenderiam os seguintes produtos: água mineral, cerveja, fumo em bruto, cigarros, malas e estojos, peles, metais, incluindo ouro, pedras preciosas, jóias, veículos e peças para veículos blindados. (Portaria GB-226 de 25.6.69). Segundo estimativa do próprio Delfim Netto, esta última portaria, generalizando a extensão do prazo de recolhimento do IPI, representaria um montante de recursos à disposição das empresas da ordem de Cr\$ 200 milhões - "que certamente provocará importante descompressão em termos de solicitação de crédito do sistema bancário" (107).

Mas o manejo flexível apenas da política fiscal não basta para atender às pressões empresariais. Também a política monetária teria de ser relativamente relaxada. Em princípios de julho o Banco Central instituiria uma faixa especial de redesconto, correspondente a 20% do teto normal dos bancos, para atendimento de empresas cujo faturamento em 1968 tenha sido inferior a Cr\$ 6 milhões. O objetivo dessa medida era o de atender às necessidades de capital de giro, de curtíssimo prazo, das empresas de pequeno porte (os títulos negociáveis dentro dessa faixa não poderiam ser de prazo superior a 120 dias). Acrescente-se que os juros cobrados pelo Banco Central seriam de apenas 10% ao ano, sumamente vantajosos portanto. Posteriormente, em agosto, mais duas medidas seriam tomadas: a) Res.

122, de 18.8.69 - elevando de 20 para 30% dos tetos normais de descontos fixados para os estabelecimentos bancários a faixa especial de refinanciamento de contratos vinculados à fabricação de produtos manufaturados destinados à exportação (originalmente instituída pela Res. 71); b) Res. 123, de 21.8.69 - reduzindo o recolhimento compulsório a que estão sujeitos os estabelecimentos bancários em 10% a partir de 5 de agosto de 1969 (as novas taxas seriam 27% e 9% para depósitos a vista e a prazo na Zona A; e de 18% e 4,5% respectivamente, para a Zona B). Esta última medida, a redução nos depósitos compulsórios, deveria, segundo algumas estimativas, implicar em uma injeção de recursos no sistema da ordem de Cr\$ 300 milhões. (108)

Os meses de setembro/outubro correspondem a um período de crise política (portanto, de indefinição para a área econômica) e novembro/dezembro é o início de outro Governo e, a rigor, de outro período da evolução político-econômica do País. Nesse momento o mais relevante passa a ser a discussão, realizada intramuros, da orientação a ser seguida no terreno econômico pela nova administração. Contudo, os aspectos negativos da política de estabilização executada em 1969, recorrentes ao longo do ano, se apresentariam de forma concentrada nesse último trimestre, configurando uma breve recessão corrente no setor industrial (o "ritmo dos negócios" declinaria, atingindo um estado de quase estagnação, justamente no momento em que, de acordo com o espírito convencional das análises de conjuntura, deveria revelar-se sazonalmente mais intenso). Assim sendo, não terá sido sem razão a ocorrência de: a) uma expressiva aceleração "compensatória" no nível do déficit orçamentário (superavitário até outubro; mais dois meses apenas de dieta orçamentária e consolidaríamos o maior êxito da história da República: um orçamento equilibrado); b) uma aceleração das emissões, dos meios de pagamento e do crédito bancário. O novo Governo tomará uma medida igualmente voltada ao objetivo de desafogar o setor privado das agruras por que vinha passando: o adiamento, através de Portaria do Ministério da Fazenda (GB-424 de 3.11.69), do pagamento das quotas de Imposto de Renda das pessoas físicas relativas a novembro/dezembro para fevereiro/março respectivamente. Decisão que, independente de suas conotações políticas - a busca da simpatia das classes médias para o novo Governo que assumia em um momento crítico - seguramente terá contribuído em algum grau para acelerar o nível do consumo fami

liar no fim do ano, reativando o "ritmo dos negócios". A indústria automobilística que o diga: após uma considerável queda nas vendas entre setembro/novembro, ela baterá todos os recordes em dezembro (consulte-se os dados de produção e vendas, listados adiante).

### I.3. A Nova Política Econômica. Resoluções.

Hoje é consensual entre os analistas da economia brasileira que o País, após atravessar uma fase de aguda crise no período 1962/67, retoma o seu crescimento a partir do segundo semestre de 1967, mantendo-se em uma trajetória de expansão acelerada até o início de 1974 (neste ano, em bases trimestrais, verifica-se uma contínua desaceleração do crescimento industrial). O extraordinário desempenho da economia, aliado ao não menos extraordinário desempenho da equipe Médici na manipulação da opinião pública, contribuiria para encobrir um fato de máxima relevância para a reconstituição do processo político-econômico pós-64: os criadores do "milagre" brasileiro se aperceberam tardiamente da sua gestação. Durante todo o triênio 1967/69 a política econômica da Revolução estava permanentemente sub judice para as bases civis militares do regime inconformadas seja com a indefinida sujeição às cadeias do atraso econômico (elite militares), seja com a anemia financeira que a terapia ortodoxa do Governo Castelo impôs aos capitais privados nacionais (elites empresariais), seja com a incomum resistência demonstrada pelo processo inflacionário ameaçando deitar por terra todos os ideais pós-64 de busca da estabilidade monetária como pré-condição para o desenvolvimento (escola ortodoxa da tecnocracia nacional). Em nenhum momento desse triênio, inclusive o ano de 1968, as perspectivas oficiais, para o desempenho da economia extravasam a modesta projeção de um crescimento na faixa de 6/7% ao ano. E o estado de incerteza quanto ao "para onde estamos indo" era de tal profundidade que, como vimos examinando neste capítulo, o ano de 1969 seria palco de notável inflexão na condução da política econômica: esta, para júbilo da corrente ortodoxa, volta a atribuir prioridade número um à redução do patamar inflacionário (via políticas fiscal/monetária de "austeridade"). Qualquer que seja a leitura explicativa dos motivos dessa reorientação, não há como desconhecer que se tratou de uma verdadeira guinada na condução da política econômica. De uma heterodoxia assustada para uma ortodoxia vacilante, jogada, naquele contexto, como se fora a última cartada para retirar a economia de uma situação marcada por supostos impasses.

A superposição ao processo de retomada do crescimento de

uma política econômica pautada pelos objetivos e critérios apontados seria responsável pela gestação de um produto singular: uma situação geral de dificuldades de liquidez, baixo desempenho afetando vários setores, desempenho relativamente irregular inclusive de setores líderes (como foi o caso da indústria automobilística), características que fizeram de 1969 um ano sem sombra de dúvidas "difícil". Não obstante, esse quadro acaba sendo encoberto pelo desempenho agregado da economia. E é bom lembrar: não se tratou simplesmente da manifestação de um óbvio processo de desenvolvimento desigual e desequilibrado. Esse fenômeno, intrínscico ao desenvolvimento capitalista, não espelha sozinho a natureza da conjuntura vivida pela economia em 1969. O ponto relevante é que a opção seguida no manejo da política econômica, no mínimo, acentuou aquela característica mais geral, amortecendo o forte ímpeto expansivo imprimido à economia no segundo semestre de 1968.

Pois bem, aquela "difícil" conjuntura que caracterizou a performance econômica de 1969, além de encoberta pela utilização de dados agregados, foi literalmente soterrada pela "eficiente" operação ideológica montada no Governo Médici ao sugerir uma leitura "para trás" da política expansiva dos anos 1970/73 e seu "resultado" (o "milagre"). Na verdade, porém, será apenas na altura de out/69 a jan/70 que os responsáveis pela condução da política econômica tomarão consciência do vigoroso ascenso cíclico em movimento havia dois anos. O crescimento acelerado se incumbiria de desfazer toda e qualquer manifestação de incerteza ou de insatisfação quanto aos rumos da Revolução no campo econômico; o estado de humor tecnocrata e empresarial altera substancialmente a sua tonalidade, borrando até mesmo os vestígios daquele estado de espírito predominante no triênio anterior. A década de 70 se abriria sob o signo do "Prá frente Brasil", sepultando em definitivo os fantasmas que insistiram em turvar a sua antevéspera. Uma vez descoberto que o Brasil cresce aceleradamente, este é interpretado como um fruto natural da política econômica do regime e uma versão oficial é oferecida para o período anterior, difundindo-se o mito de uma evolução contínua, sem maiores atritos, na definição e execução da política econômica.

Mas, voltamos a 1969. O fato concreto é que a aplicação persistente da terapia antiinflacionária, a despeito de sua relativa flexibilidade, teria forçosamente de provocar o surgimento

de tendências recessivas. Vejamos até onde os dados de conjuntura para 1969 sugerem a efetiva ocorrência dessas tendências. Evidentemente não tenho condições para proceder a um exame exaustivo; mas de qualquer forma meus propósitos são bem limitados. Procurarei a linhar um conjunto de informações da época, de forma a montar um quadro indicativo que permita recuperar a natureza muito pouco "mi lagrosa" do ano de 1969 e a presumível extensão dos impactos da política econômica executada nesse ano.

De início, cabe destacar o excepcional desempenho da indústria automobilística, cujo nível de produção cresce à taxa de

#### Indústria Automobilística - Veículos

	Produção		Vendas	
	1968	1969	1968	1969
jan	13.531	22.518	12.898	20.912
fev	19.054	22.469	18.958	25.841
mar	22.433	31.566	20.341	20.024
abr	22.722	30.679	22.597	32.604
mai	24.740	32.953	23.722	31.860
jun	22.191	31.576	22.354	28.708
jul	26.624	35.143	25.541	31.984
ago	24.925	30.299	25.237	31.441
set	25.328	33.182	23.978	25.649
out	28.241	26.395	27.443	26.776
nov	25.805	25.041	25.669	25.306
dez	23.463	27.213	26.702	38.484

#### Totais Anuais

	Produção	Vendas
1966	233.911	-
1967	224.926	227.510
1968	279.057	277.440
1969	353.034	339.589

Fonte: Carta Mensal APEC, 12.1.70, pg 4/5

27% sobre 1968 (ocasião em que já crescera à taxa de 24% sobre 1967). Se levarmos em conta o impacto desse crescimento da indústria terminal sobre o setor coligado de partes (autopeças e partes elétricas) e adi-

cionarmos o desempenho dos setores produtores de aparelhos domésticos eletro-eletrônicos teremos a conhecida liderança do crescimento dada pelo segmento produtor de bens de consumo duráveis.

A despeito da liderança inescusável do setor os dados apontam para um outro fato significativo: o desempenho da indústria automobilística foi anormalmente irregular durante 1969. No trimestre jan/mar, ainda que as taxas de crescimento se revelem expressivas, isso se deveu muito mais ao fato de os níveis de produção e vendas terem sido muito baixos em jan/fev/68; na verdade, o comportamento do mercado reflete uma certa estagnação (e mesmo uma desaceleração) em relação ao excelente 2º sem/68 - ao ponto de

Indústria Automobilística				Indústria de Autopeças		
1969 Índices (jul/67 - 100)				1969 - Índices (jul/67 - 100)		
	Emprego	Produção (1)	Vendas (2)	Emprego	Produção	Faturamento (3)
jan	131.1	112.7	105.9	133.5	133.8	132.9
fev	134.4	126.5	126.2	135.3	126.4	140.8
mar	136.7	140.1	138.4	137.4	139.4	147.2
abr	137.9	151.7	154.3	141.1	138.2	139.6
mai	138.1	154.7	147.1	142.7	146.7	145.1
jun	137.9	149.7	137.8	143.4	143.7	145.6
jul	136.5	161.1	148.6	142.6	146.0	154.1
ago	135.0	141.3	147.1	133.5	138.4	147.3
set	134.0	152.1	120.6	132.3	137.5	149.9
out	133.1	128.1	128.8	126.4	135.1	128.7
nov	131.1	118.1	123.4	125.0	123.9	112.4
dez	130.2	129.5	182.4	122.1	119.0	100.6

(1) valor da produção a preço constante - representa o volume de produção física do setor

(2) valor das vendas a preço constante - representa o faturamento real do setor

(3) valor real do faturamento apenas no mercado de montagem.

Dados para o Estado de São Paulo, construídos pela ANPES

mesmo em mar/69 as vendas se situarem no mesmo nível de mar/68. Interessante observar que no início de 1969 o saldo dos empréstimos pelo Crédito Direto ao Consumidor chegaria a cair em termos absolutos, ao mesmo tempo em que ainda se constata uma certa resistência das financeiras a agatarem a deliberação oficial de especialização no CDC (Res.103) (109). A partir de abril, entretanto, o mercado "explode" sancionando a aceleração da produção, que quebrará recordes sucessivos até atingir um pico (35 mil unidades) em julho; daí para a frente a produção mensal começa a flutuar e no trim out/dez desacelera para uma média bem inferior, configurando uma breve recessão: como se constata, o mercado sofre um recuo significativo entre set/nov, reanimando-se em dez, um mês tradicionalmente de alta nas vendas.

As duas tabelas de números índices, para a indústria terminial e para a indústria de autopeças, tornam ainda mais visível essa tendência recessiva verificada no segundo semestre. Como se nota, o setor de autopeças é particularmente afetado: o índice de faturamento no mercado de montagem após atingir um pico (154.1) em julho começa a desacelerar tornando o trimestre out/dez claramente recessivo, ocasião em que o índice chega a atingir o nível 100.0, substancialmente abaixo da média do ano. E mais: a desaceleração que se verifica no segundo semestre afeta inclusive o volume de emprego do setor - na indústria terminal o ano se encerra com um nível de emprego no mesmo nível de janeiro, enquanto que na indústria de autopeças o emprego cai sensivelmente no último trimestre, situando-se bem abaixo do nível atingido em janeiro.(110)

O ano de 1969 foi todo ele particularmente difícil para dois outros setores: a indústria têxtil e de calçados (que comentarei adiante) a cujos problemas "estruturais" (obsolescência tecnológica, impacto negativo da política salarial, dependência de uma prévia expansão do emprego urbano-industrial) se superpõem os efeitos do aperto monetário/creditício, tornando sua situação bastante incômoda; e a indústria de tratores, cujo nível de produção não cresce em relação a 1968 e o nível de capacidade ociosa se eleva a 50% (a estagnação dessa indústria está ligada à própria política agrícola que somente durante o Governo Médici passaria a apoiar decididamente a mecanização da agricultura, induzindo a pronta reativação do setor já em 1970 - apresento alguns dados a

respeito no cap.III).

A indústria mecânica acusa a mesma tendência de expansão durante todo o primeiro semestre seguida de desaceleração a partir de agosto (embora devamos ter alguma cautela no exame de seus dados, pois sendo uma indústria de equipamentos sua efetiva expansão está na dependência da retomada acelerada dos investimentos nos demais setores). Neste setor, porém, as oscilações no nível de emprego não foram significativas. Já o setor de aparelhos eletrodomésticos defrontou-se com dificuldades mais cedo: após um excelente primeiro trimestre, o setor experimenta uma expressiva diminuição no nível de suas vendas entre abr/ago, recuperando-se sobretudo no último trimestre do ano; um comportamento de certa forma inverso ao da indústria automobilística (111). Enquanto que os eletrônico-domésticos têm um desempenho mais regular, não revelando sinais de terem sido afetados pelas dificuldades conjunturais desse ano.

Um outro indicador comumente utilizado nas análises da

	Indústria Mecânica (SP)		Eletrodom.	Eletrônicodom .
	1969 Índices (jul/67:100)		1969 Índices (jul/67:100) Brasil	
	Emprego	Produção	Vendas	Vendas
jan	118.1	116.1	173.5	106.7
fev	120.2	118.1	147.9	95.8
mar	123.2	128.7	180.1	130.5
abr	123.1	125.3	150.7	128.9
mai	123.9	131.4	138.1	150.9
jun	123.7	131.4	126.6	157.4
jul	124.9	140.3	124.7	161.6
ago	124.1	133.2	131.3	178.6
set	122.7	132.7	159.9	166.8
out	121.5	132.1	206.1	147.4
nov	122.5	126.1	243.7	176.7
dez	123.1	116.7	235.1	184.1

Fonte: ANPES, Boletim Trimestral 7, 3º trim/1970

evolução conjuntural do "ritmo dos negócios" é dados pelos índices de vendas e compras do setor industrial. Esses índices também sugerem que o ano de 1969 é palco de dificuldades conjunturais para a indústria verificando-se, inclusive, uma nítida desaceleração no "ritmo dos negócios" durante o segundo semestre. Enquanto as vendas industriais exibem ao longo do primeiro semestre um crescimento real expressivo (mas, uma vez mais, deve ser lembrado o fraco desempenho do período utilizado para comparação: o primeiro semestre de 1968), o seu comportamento no segundo semestre é indicativo de uma extrema debilidade (se se exclui o mês de dezembro, a taxa média de crescimento das vendas nesse semestre é inferior a 3%). Esse desempenho faz com que a taxa média de crescimento das vendas industriais em 1969 se situe num nível substancialmente inferior ao verificado em 1968. Muito mais significativo é a evolução do índice de compras (que tanto pode expressar a evolução do nível de produção quanto o "feeling" empresarial face à marcha dos negócios): todo o ano de 1969 é palmilhado por um péssimo desempenho e, na média do ano, o índice alcançaria um valor absoluto inferior ao verificado em 1968. Analisando esses dados a APEC falaria da existência de "sinais de fraqueza no segundo semestre" e comentaria: "o fenômeno foi mais acentuado nas compras, demonstrando que, face à estagnação dos negócios, os empresários agiram com extrema cautela" (112).

Por outro lado, o desempenho do emprego industrial foi absolutamente pífio durante 1969. Se cotejarmos o índice médio de 1969 com o correspondente a 1968 obtemos um enganador acréscimo da ordem de 6.3%. Na verdade, o emprego industrial não se expande durante 1969.

São Paulo - Evolução dos Índices de Vendas e Compras da Indústria -  
Base: out/66 - 100 (Defl.: FOB-Fábrica)

	VENDAS			COMPRAS		
	1967	1968	1969	1967	1968	1969
jan	77,8	97,8	116,1	59,8	91,5	102,7
fev	80,1	102,3	112,5	61,5	85,0	93,0
mar	94,5	117,3	125,1	70,9	94,9	104,7
abr	86,9	109,9	120,6	78,9	107,0	104,1
mai	97,2	114,4	129,7	89,3	125,1	109,1
jun	100,9	103,4	119,6	87,1	102,7	106,1
jul	98,1	121,6	126,5	87,0	123,0	109,5
ago	103,4	122,5	124,2	92,4	123,2	104,3
set	100,3	119,3	127,2	83,7	110,1	110,8
out	104,8	131,4	131,8	87,7	120,2	117,2
nov	106,3	121,8	124,0	87,0	102,9	98,5
dez	109,9	119,4	135,6	82,0	100,6	104,6

Taxas de Crescimento (%)

	1968		1969	
	1968	1969	1968	1969
jan	25,7	18,7	53,0	12,2
fev	27,7	10,0	38,2	9,4
mar	24,1	6,6	33,9	10,3
abr	26,5	9,7	36,0	- 2,7
mai	17,7	13,4	40,1	-12,8
jun	2,5	15,7	17,9	3,3
jul	24,0	4,0	41,4	-11,0
ago	18,5	1,4	33,3	-15,3
set	18,9	6,6	31,5	0,6
out	25,4	0,3	37,1	- 2,5
nov	14,6	1,8	18,3	- 6,9
dez	8,6	13,6	22,7	4,0
	19,0	8,1	33,0	- 1,7

Fonte: "As finanças paulistas em 1967/69", in JB, 20.3.70 pg 52/53

A tabela ilustra muito bem como o emprego reage defasado em relação à reativação industrial. A retomada do crescimento, como se sabe, tem seu início no segundo semestre de 1967, consolidan-

do-se em 1968 (sobretudo no segundo semestre). No entanto, o empre

Nível do Emprego Industrial - SP (dez/64: 100)

	1968	1969
jan	95,5	109.0
fev	96.8	109.7
mar	98.1	109.9
abr	98.9	110.6
mai	100.9	110.9
jun	103.0	109.5
jul	104.8	110.0
ago	105.6	109.8
set	108.0	108.9
out	109.2	109.4
nov	109.5	109.6
dez	108.6	108.8
<hr/>		
média	103.2	109.7

Fonte: FIESP

reproduzido de ANPES - boletim trimestral nº 5, 4º trim/69  
pg.61

go industrial apenas engatinha até o início de 1968, ocasião em que passa a crescer aceleradamente. Contudo, essa tendência desapareceria temporariamente em 1969: a média elevada se deve aos baixos índices do primeiro semestre de 1968; na verdade, o nível de emprego fica relativamente estagnado ao redor do pico atingido no último quadrimestre de 1968. E mais: pode-se constatar que a partir de julho chega a esboçar-se uma leve tendência ao declínio (113).

Como indicadores adicionais poderíamos apontar o comportamento da arrecadação do IPI e do ICM e do volume das importações. Não é possível, porém, a utilização dos dois primeiros, na medida em que um intenso uso da política fiscal (isenção/diminuição de alíquota e extensão do prazo de recolhimento do IPI; extensão do prazo de recolhimento do ICM, para quinze dias além da quinzena, pelo Governo do Estado de São Paulo) distorce o significado imediato desses indicadores.

E quanto às importações, o dado relevante, no contexto do

que se discute neste capítulo, diz respeito às importações de matérias primas. Estas importações sabidamente mantêm uma certa relação com o nível da produção corrente: um bom desempenho do setor industrial deve vir necessariamente acompanhado de uma pressão sobre as importações de matérias primas. Esse fenômeno se constata muito facilmente em 1968, ano de grande dinamismo industrial (e de consolidação da recuperação econômica), como também durante o boom 1970/73. Em 1968, porém, as importações de matérias primas, em quantum, experimentam uma queda de 9.2% em relação ao ano anterior (APEC jul/70), sugerindo um desempenho não tão satisfatório da produção corrente industrial.

Existem alguns indícios de que também a indústria da construção civil estranhamente teria passado por um momento de certa dificuldade em 1969. Recorde-se que no ano anterior a construção civil desfrutara de uma vigorosa expansão, inclusive colhendo de surpresa o sub-setor fornecedor de materiais (em 1968 chega a se verificar escassez de alguns insumos importantes para a construção). Em 1969 a situação seria outra: no período jan/out, por exemplo, as vendas de cimento teriam crescido de apenas 6% em relação a idêntico período do ano anterior (APEC 12.12.69 pg 2); enquanto que dados relativos ao primeiro semestre, para São Paulo, revelariam uma queda de 3.1% na área licenciada comparativamente ao último semestre de 1968 (APEC 12.8.69 pg 2).

Aparentemente essa conjuntura de baixo dinamismo na indústria da construção civil refletiria mais especificamente o desempenho do segmento da construção residencial. Sucessivas matérias da imprensa especializada dão conta dessa realidade. Assim, por exemplo, a APEC, 12.7.69 pg 1, comentando a "recessão que se verifica no setor da construção civil" referir-se-ia à escassez de novos projetos apresentados no BNH e ao abandono de projetos aprovados como indícios de um "ambiente de preocupação". Um mês depois o quadro persistiria: "Há uma verdadeira paralização do mercado imobiliário e a queda no ritmo de construções civis se evidencia pela facilidade de compra de cimento e outros materiais. Não é fácil medir a extensão desta queda, mas é certamente apreciável, de vez que há facilidade na obtenção de cimento, a despeito do fato de as obras públicas terem se intensificado." (APEC 12.8.69 pg 1). Dentre os fato

res negativos influenciando sobre o desempenho adverso desse setor líder do crescimento econômico brasileiro destacam-se: "o problema das taxas de juros elevadas do BNH (pleitea-se uma redução de 10% para 7 ou 8%) e as restrições de financiamento às classes média e média alta (pleitea-se a elevação dos tetos de financiamento das SCI de 500 para 800 ou 1000 salários mínimos)"(op.cit). Em novembro a situação da indústria ainda se mantinha insatisfatória: "Sabese que os resultados do setor imobiliário foram somente razoáveis, face à conjuntura econômica que atravessamos. A atividade na indústria de construção civil continua enfraquecida (...) O mercado continua frouxo, tanto para materiais quanto para mão de obra." (APEC, 12.12.69 pg2).

A única medida efetiva tomada pelo Governo seria o anúncio, em novembro, da adoção do PES - Plano de Equivalência Salarial do SFH que deveria trazer algum alívio financeiro aos mutuários (até então uma evolução distinta do salário mínimo e da correção monetária implicava para o mutuário em um aumento do prazo de amortização; o Plano corrigiria essa distorção). A regulamentação do Plano estaria pronta já em dezembro e sua entrada em vigor ocorreria em jan/70. Ao terminar o ano o quadro parece ter tendido a se alterar favoravelmente: "No setor de construção civil, dezembro correu promissor, especialmente na praça do Rio de Janeiro, onde se verificaram vários lançamentos imobiliários, prenunciando certa recuperação do setor em 1970 - em contraste com um 1969 bastante recessivo, especialmente na área do BNH, onde remanescem grandes estoques de habitações não vendidas." (APEC, 12.1.70 pg 3).

Um desempenho medíocre da construção civil contribui sem dúvida para agravar a situação do setor industrial (bens de consumo não duráveis) de vez que ela tem um importante impacto sobre a expansão da massa de salários. É possível, no entanto, que a conjuntura recessiva atravessada pela construção civil em 1969 tenha tido um outro significado: a explicitação da falência dos princípios originais que nortearam a criação do SFH - Sistema Financeiro da Habitação (enquanto solução do problema habitacional para os estratos sociais de baixa renda). De fato, a partir de 1970/71 a indústria parece ter encontrado a solução para suas dificuldades engajando-se, com respaldo governamental e coerentemente com a própria natureza do "milagre" brasileiro, na produção de unidades residenciais para os estratos superiores das classes médias.

Um dos setores de mais baixo desempenho em 1969 foi a indústria têxtil. No seu exame há que se ter presente que as dificuldades experimentadas não se resumiram apenas às provenientes da conjuntura de "aperto" monetário/creditício. Estas últimas, pode-se afirmar, terão sido responsáveis pelo agravamento de uma crônica situação de asfixia a que o setor estava submetido há vários anos. O quadro é bastante conhecido.

Segundo algumas estimativas da evolução do seu mercado, o consumo per capita de fibras têxteis no Brasil teria passado de um índice 100 em 1960 para um máximo de 105 em 1962, declinando a seguir para 88 em 1965 e a partir daí flutuando até atingir os índices 93 em 1968 e 92 em 1969 (114). Sem sombra de dúvidas o processo de reconcentração de renda verificado na década de 60 (motivado pela aceleração inflacionária da primeira metade da década e, sobretudo, pela política econômica pós-64) está na raiz desse desempenho melancólico do mercado têxtil. Contudo, há outros fatores igualmente importantes na explicação das agruras enfrentadas pelo setor: os mais comumente destacados são o caráter obsoleto de seu equipamento industrial e o caráter também "obsoleto" de sua estrutura administrativa (a carência de adequado management). Ademais, seria necessário avaliar separadamente os subsetores "moderno" (apoiado sobre o uso de fibras sintéticas) e "tradicional" (insumidor de fibras de algodão) - sendo bem possível que as maiores dificuldades atingissem precisamente os industriais do algodão. Por outro lado, a longa etapa crítica atravessada pela indústria têxtil não deverá ser apreciada apenas a partir dos números da produção corrente. Por trás daqueles números mais chamativos esconde-se, em maior ou menor medida, um processo de reorganização estrutural que pode ser sintetizado em uma única palavra: concentração. Embora o período mais agudo de concentração empresarial tenha se situado entre 1964/67, quando a gravidade das recessões correntes e o rigor da política de estabilização destruiu capacidade produtiva em uma escala apreciável, o processo de concentração certamente continuou nos anos seguintes, mesmo que sob uma forma distinta (concentração relativa, em que as grandes empresas ampliam a sua fatia de mercado sem necessariamente expulsar as menores). Aliás, a proposta oficial sancionaria essa tendência: pelo menos desde 1968 o CDI concede incentivos à modernização do equipamento do setor, existe um apoio oficial expresso à fusão empresarial e no Governo Médici o Planejamento ativaría o

FMRI - Fundo de Modernização e Reorganização Industrial, incentivando inclusive a modernização administrativa. E, no mesmo sentido, a proposta delfiniana de abertura para o exterior - para compensar aquele crescimento rastejante do mercado interno - beneficiará quase exclusivamente aquelas empresas que têm condições para se modernizarem técnica e administrativamente, avalizando a sua expansão (115).

Vejamos sumariamente a situação do setor durante 1969 e as reivindicações manifestadas por empresários e representantes de classe. Ao contrário de outros setores, a indústria têxtil exibe um quadro de dificuldades já nos primeiros meses de 1969. Os dados a seguir, ainda que parciais e precários, sugerem claramente que, após o excelente e promissor desempenho de 1968, a indústria adentra o ano de 1969 sob uma tendência declinante bem pronunciada.

Variação anual nos índices mensais deflacionados de compra e venda - ind. têxtil e ind. de transformação - Estado de S. Paulo

	Índice de Compras		Índice de Vendas	
	têxtil	transf.	têxtil	transf.
	%	%	%	%
out-68/out-67	71.2	37.0	49.8	25.3
nov-68/nov-67	32.5	18.2	37.2	14.5
dez-68/dez-67	30.0	22.6	22.3	8.9
jan-69/jan-68	-10.1	12.2	20.4	18.7
fev-69/fev-68	0.1	9.4	15.0	9.9
mar-69/mar-68	-12.5	10.3	1.8	6.6
abr-69/abr-68	-49.1	2.8	8.7	9.7
mai-69/mai-68	-59.3	-13.3	-0.7	11.2
jun-69/jun-68	-23.8	3.3	10.3	12.9

Fonte: Comissão Técnica Têxtil, in EP, out/69

Indústria Têxtil - Município de São Paulo (1969)

	Índice de Faturamento	Índice de Pedidos Recebidos
jan	100.0	100.0
fev	91.2	64.0
mar	101.0	82.8
abr	98.5	70.7
mai	79.9	40.9

Fonte: DECAD, FIESP/CIESP

reproduzido in Comissão Técnica Têxtil, EP, out/69

Um estudo elaborado por uma Comissão Técnica instituída pelo Governo paulista observaria: "pode-se afirmar que o seu comportamento em geral bom de 1968 não se repetiu nos oito primeiros meses do corrente ano. Em São Paulo, o testemunho de vários empresários confirma o fato de que a indústria têxtil do Estado passa, realmente, por situação pouco favorável justificando-se a preocupação dos poderes públicos para com este ramo industrial". E continuaria, adiante: "Mesmo que os dados estatísticos da indústria têxtil não configurassem uma conjuntura de recessão, mas apenas refletissem uma queda estacional nas vendas-agravada pelas dificuldades financeiras que afetam quase todos os ramos manufatureiros - as deficiências estruturais do setor têxtil exigem o trabalho conjunto de empresários e governo, a fim de se planejar um crescimento a longo prazo desta indústria." (116)

A APEC também registraria a difícil situação enfrentada pelo segmento carioca da indústria: "O segundo centro industrial do País, a Guanabara, vem sentindo enfaticamente os efeitos dos altos custos financeiros que o sistema econômico da Cidade-Estado tem incrementado continuamente. As indústrias têxteis e de calçados, além do problema do custo do dinheiro, sofrem um sensível declínio de mercado. A cobrança dos impostos tem sua mecânica criticada pelos empresários. Os principais impostos - IPI e ICM - são recolhidos apenas cinco dias após o faturamento, aumentando assim o custo financeiro das indústrias, afetando diariamente a disponibilidade do capital de giro." (12.6.69 pg 3).

É importante não perder de vista que aos problemas "estruturais" do setor se superpõem as dificuldades de conjuntura trazidas pela mudança na política econômica - conjunção de fatores responsável pelo surgimento de uma situação angustiante. Nesse sentido, vários representantes empresariais do setor movem-se em um terreno comum de reivindicações: a busca do alívio financeiro, seja por um tratamento especial da política fiscal seja da política creditícia - solicita-se isenções de impostos, perdão de débitos fiscais, extensão nos prazos de recolhimento, faixas especiais de crédito etc. Mas existe um ponto em que aparentemente, àquela altura, haveria discordância entre os próprios empresários, tendendo a gerar um fracionamento da categoria: como garantir a retomada e expansão a médio e longo prazo do mercado. Alguns empresários (possivelmente localizados no Rio de Janeiro) insistem mais na necessi-

dade de revisão da política salarial e na desleal concorrência que os bens de consumo duráveis estariam exercendo, desviando demanda de indústrias como a têxtil. Nesse sentido, se constituiriam em um segmento empresarial potencialmente crítico do "modelo" econômico brasileiro - em outras palavras, da política econômica da Revolução. Enquanto outros (caso das faixas empresariais alinhadas ao Sindicato paulista) aparentemente tendiam a minimizar esses fatores, optando por enfatizar argumentos como o da necessidade de aumento da produtividade (reequipamento e management), fusão empresarial e procura do mercado externo - demonstrando, assim, grande afinidade com o próprio pensamento governamental.

Durante o mês de abril a Associação Comercial da Guanabara tornaria público um conjunto de propostas a serem encaminhadas ao Ministro da Fazenda e voltadas para o objetivo de "desafogar" o setor: a) constituição de um grupo de estudos, reunindo empresários e técnicos oficiais, para um levantamento completo do setor, analisando causas, problemas e soluções para a indústria têxtil como um todo; b) reformulação da política salarial do governo, para dar ao trabalhador maior poder de compra; c) financiamento de estoques, através do Banco do Brasil, pela utilização do penhor mercantil; d) facilidades em termos de incentivos fiscais, através do decreto - lei 157, ou obrigatoriedade de que pelo menos parte dos recursos do decreto seja aplicada no setor têxtil; e) financiamento ao comércio a atacado, por intermédio do Banco do Brasil, admitindo o penhor de duplicata de organização compradora na transação (117).

As dificuldades do setor estariam patenteadas no acúmulo de estoques, capacidade ociosa e inclusive no apelo ao desemprego; a escassez de crédito, de outro lado, contribuía para a formação de crescentes débitos fiscais. Como explicar essa penosa situação?

Nas palavras de dois industriais do setor, Eurico Amado e Alfredo Marques Viana: "A política salarial vigente nos últimos anos diminuiu gradativamente o poder aquisitivo das classes que já eram menos favorecidas. Um exemplo das consequências desta política é a redução da renda real da classe média e dos operários. Agravou-se, portanto, nos últimos anos, a concentração de renda. Este fato condicionou a própria composição industrial brasileira. A demanda das classes de maior renda da sociedade dirigiu-se para os bens de consumo durável - automóveis, eletrodomésticos e outros - ocorrendo uma diminuição da demanda de bens das indústrias tradicionais, como

a têxtil e calçados, por exemplo. A maioria da população tem recebido renda que lhe proporciona um nível de consumo correspondente a apenas às necessidades básicas e nem isso, em alguns casos. Este fato concorre para a formação de estoques crescentes na indústria têxtil."(118). Em consequência, na opinião de Eurico Amado, "uma reformulação na distribuição de renda, tendo como primeiro passo uma nova política salarial, é encarada pelos industriais têxteis como básica para a solução dos problemas não apenas deste setor mas de diversos outros" (op cit). Mas haveria também um outro importante fator, periodicamente repostado em função das vicissitudes da política econômica: "outro fator gerador da crise é a falta de crédito. Durante o ano passado e no início deste, a situação creditícia agravou-se de tal modo que o ministro Delfim Netto anunciou aos circulos financeiros a disposição de o Governo assumir o controle majoritário do crédito. Mas enquanto estas medidas não forem concretizadas, as finanças das empresas têxteis continuarão descontroladas, ocasionando débitos fiscais crônicos."(op cit).

Tais manifestações não eram totalmente isoladas. Logo em seguida aqueles mesmos empresários iriam integrar uma comissão de empresários têxteis, apoiada pela Associação Comercial do Rio de Janeiro, que realizaria um encontro direto com o Ministro da Fazenda entregando-lhe um documento com várias sugestões de medidas - tidas por indispensáveis "para evitar que o caos se instale no setor" (119). As principais eram as seguintes:

Medidas de natureza fiscal: a) redução do IPI em 75%, 50% e 25% durante três meses consecutivos; fixação da sua alíquota, em caráter permanente, no nível de 8% e prorrogação de seu prazo de recolhimento em mais 15 dias; b) remissão de multas, juros moratórios e correção monetária, incidentes sobre os impostos e taxas que deixaram de ser pagos em virtude das dificuldades financeiras e sem qualquer intuito de sonegação; parcelamento dos impostos devidos em prestações distribuídas em prazo tão longo quanto possível; c) por iniciativa do Governo Federal, prorrogação uniforme, em todos os Estados, e em caráter permanente, do prazo de recolhimento do ICM para tecidos e confecções por mais 45 dias, ajustando-o ao prazo médio de vendas do ramo.

Medidas de natureza creditícia: a) desconto em bancos oficiais, sejam federais ou estaduais, da totalidade das duplicatas de emissão das empresas têxteis; b) prorrogação de 60 dias, pelo Ban-

co do Brasil, dos títulos vencidos ou a vencer, sacados contra a indústria têxtil, liberando-se na mesma proporção os limites de operação dos sacadores - isto pelo prazo de seis meses; c) concessão de faixas especiais de redesconto para a rede bancária privada - para aqueles bancos que desejarem participar da assistência de emergência ao setor; d) suspensão pelo Banco do Brasil, por igual prazo, do débito à indústria têxtil de títulos por ela sacados contra firmas comerciais idôneas e de bom cadastro; e) empréstimos a longo prazo às empresas do setor, contra garantia do seu patrimônio imobiliário; f) facilidade de operações financeiras junto ao Banco do Brasil, sob penhor mercantil, quando for o caso de acúmulo de estoques comercialmente vendáveis e que, em função da crise, se acumularam nas indústrias, acima de um nível tecnicamente sadio, a fim de evitar a precipitação das vendas a firmas comerciais sem índices de liquidez; g) aplicação compulsória pelo BNDE de recursos do Fungiro, em percentuais a serem estabelecidos pelo Ministério da Fazenda, em empresas têxteis industrialmente sadias e potencialmente recuperáveis.

Dentre um terceiro conjunto de medidas destinadas a favorecer o comércio de tecidos e melhorar a capitalização das empresas têxteis, solicitou-se a canalização de 30% dos recursos do decreto-lei 157 para o setor.

De outro lado, o Conselho Nacional da Indústria Têxtil - que congrega todos os sindicatos do país e que desaprovou o procedimento "autonomista" da comissão de empresários cariocas - também apresentaria dois memoriais ao Ministro, apelando principalmente para favores fiscais. Enquanto o Governo concedia uma moratória de 30 dias para o pagamento do IPI, o sindicato paulista pleiteava a extensão para 120 dias e uma redução imediata do ICM. O sindicato também pleiteava uma redução do IPI, cuja aplicação poderia ser diferenciada: sugeria-se que os tecidos de algodão, os mais populares (e os mais afetados pela crise), que estavam taxados no nível de 12%, deveriam ter sua alíquota reduzida para 5%, enquanto os tecidos de poliéster (fibras sintéticas - o segmento com melhor desempenho durante os anos 60), taxados ao nível do algodão, poderiam muito bem suportar até 18%. Uma outra medida pleiteada como necessária e urgente seria a adoção de "uma sensata política de mergers que reduza o número de empresas, como está acontecendo especialmente no setor bancário".(120)

Se algumas propostas dos industriais (ou pelo menos de alguns deles) podem parecer radicais, em pelo menos um ponto há ampla concordância entre os pontos de vista dos empresários e do ministro Delfim Netto. Trata-se da oportunidade aberta pelo mercado externo. Segundo Luis Américo Medeiros, presidente do sindicato paulista, "A indústria têxtil nacional já está tomando todas as providências para que possa, com os incentivos criados pela área governamental, ativar sua participação no mercado externo. Em São Paulo, por exemplo, estamos estudando a criação de um consórcio de exportação para que nossos produtos concorram no comércio internacional, com amplas vantagens, pois os nossos artigos são de qualidade superior a muitos de outros países que obtêm vendas substanciais no Exterior" (121). No entanto, segundo opinião de industriais do setor, para que essa alternativa efetivamente se materializasse, tornava-se necessário alcançar uma redução de 43 a 44% nos preços de exportação sobre os preços do mercado interno. Para tal, novos incentivos à exportação seriam necessários, uma vez que, de acordo com o Conselho Nacional da Indústria Têxtil, "não há propriamente necessidade de reequipamento para entrar em competição nos mercados internacionais, pois as fábricas brasileiras compraram já demasiadas máquinas, quer nacionais quer importadas. A indústria têxtil vestiu - se demais é o slogan com que se aponta essa circunstância" (122).

Queria fazer uma última menção: como discuto adiante, o "modelo exportador" tornar-se-ia a retórica dominante do regime no início do Governo Médici. E, não obstante a grande expansão das exportações de manufaturados durante o "milagre", o fato concreto é que o "modelo exportador" esteve essencialmente alicerçado na exportação de produtos primários. Por outro lado, creio que podemos datar de 1969 a aceleração dos incentivos à exportação de manufaturados: nesse ano é sucessivamente ampliada a faixa especial de desconto (Res.71) para o financiamento das exportações e, mais importante, é concedido o crédito prêmio de IPI (Decreto-lei 491 de 5.3.69, regulamentado pelo Decreto nº 64.833 de 17.7.69). Logo em seguida, no início de 1970, também é instituído o crédito prêmio de ICM e posteriormente entra-se no esquema de alíquotas especiais para exportação (incidência maior de IPI sobre a produção exportada, tornando maior a isenção e/ou o crédito prêmio). Nesses termos, é bastante plausível supor que grande parte da política de promoção de exportações tenha tido o objetivo primeiro de atender setores às

voltas com crônicos problemas de realização (caso dos não duráveis, em especial têxteis e calçados), estimulando as empresas líderes a se engajarem na produção para o mercado externo. (123)

Seja como for, seria equivocado supor que o mercado externo tenha se constituído na solução para as dificuldades da indústria têxtil ou que a principal reação da grande empresa líder, face à aguda crise do setor, tenha sido o engajamento na produção para exportação. Muito mais importante seria a ampliação do mercado interno verificada durante o boom e oriunda da intensa expansão do emprego urbano/industrial; e igualmente a própria reação empresarial no sentido da modernização (geradora de crescentes ganhos diferenciais dada a não transferência nem aos preços nem aos salários dos fortes incrementos de produtividade da empresa líder) e da diversificação, buscando produzir inclusive para as classes de maior renda, atacadas por febril consumismo durante o "milagre".(124)

Gostaria de fazer referência também às relações entre as indústrias automobilística e de autopeças no ano de 1969. Aqui, a tônica é um pouco diferente. Estamos diante de um dos setores líderes do crescimento acelerado. Entretanto, há que se observar duas coisas. Em primeiro lugar, mesmo após dois anos de intenso crescimento (1967/68), a indústria de autopeças pareceria ainda revelar desconfianças quanto à continuidade daquele desempenho da indústria terminal. O que é sugerido por sua aparente relutância em acelerar um processo de modernização/expansão da capacidade na escala necessária para acompanhar as novas exigências do mercado. Isso se reflete em alguma troca de farpas entre os representantes dos dois setores, motivado pela questão horizontalização/verticalização enquanto alternativas para a configuração estrutural do setor, recolocada no início de 1969 (em plena fase expansiva).

Para o setor terminal, embora reiterando o seu desinteresse em avançar no processo de verticalização, o setor de autopeças estaria revelando sinais de estar subcapitalizado e incapacitado para realizar os investimentos nos montantes adequados para acompanhar o desenvolvimento da indústria automobilística. Além do que, e como decorrência, o setor de autopeças seria ineficiente, produzindo a altos custos, o que estaria onerando excessivamente o setor terminal, impossibilitado pela rigorosa vigilância do CIP de repa

sar integralmente para os preços todas as suas majorações de custos.  
(125)

Para Rodovil Rossi, vice-presidente do Sindicato de Autopeças, o problema todo residiria em que a maior dificuldade da indústria de material automobilístico "tem sido a falta de programação regular por parte dos fabricantes terminais. Qualquer queda no mercado de veículos ocasiona cortes bruscos no fornecimento de peças, em proporção bem superior à percentagem da retração no mercado. Enquanto perdura a situação, as fábricas montadoras se valem dos seus estoques de segurança. Assim que o mercado se normaliza, as autopeças são solicitadas imediatamente para atender às necessidades da produção, agora já acrescidas (o que sempre acontece) também da recomposição dos estoques de segurança. Em ambas as situações o setor experimenta elevação anormal de custos".(126)

Ademais, segundo J.Mindlin, presidente do sindicato, "A indústria de autopeças foi inicialmente dimensionada para uma produção de veículos praticamente já atingida pela indústria terminal. Os empresários de autopeças agora caminham para uma encruzilhada: a indústria automobilística vai permitir e incentivar a expansão do setor, a fim de que este lhe possa fornecer quantidades cada vez maiores das peças de que necessita, ou verticalizar-se, passando ela mesma à condição de fabricante de peças e veículos? Para que isso não ocorra, alguns sugerem um acordo de compreensão mútua e a divisão da área que separa as funções industriais de ambos os setores. Mas não será suficiente essa medida; há exigências maiores. A indústria de veículos precisa continuar adquirindo das fábricas de peças os componentes que hoje compra e venha a adquirir, inclusive, os que está também fabricando."(127)

Quanto à alegada incapacidade do setor em fazer investimentos maciços - a subcapitalização - o próprio Mindlin esclareceria em entrevista: "Que o setor esteja subcapitalizado, é possível. Eu diria que ele se acha descapitalizado por todos esses anos de combate à inflação e rígida contenção de preços. Somos todos favoráveis ao combate à inflação, mas não podemos ignorar seus efeitos. E isso tem, evidentemente, reflexo no volume possível dos novos investimentos. A situação, entretanto, vem melhorando desde 1967/68. A racionalização da produção e o aumento e firmeza do mercado nestes últimos dois anos permitiram reduções de custos que compensaram altas de outros custos não incorporadas aos preços, e aumentaram a ca-

zoavelmente as margens de lucro, de modo a permitir o reinício de investimentos no setor. Já antes disso, no entanto, as grandes indústrias de autopeças vinham investindo de acordo com a crescente demanda, mesmo porque a indústria automobilística está aumentando sua produção em proporções verdadeiramente surpreendentes, e nós devemos seguir-lhe os passos. O número de projetos aprovados pelo GEIMEC mostra que nossos investimentos e planos de expansão não são tão tímidos como se alega."(128)

Mindlin encareceria que o "âmago do problema" está na necessidade de dispor de uma programação adequada, feita com grande antecedência (dois a três anos), dos planos de produção e investimento do setor terminal. "Creio poder afirmar, com segurança, que um dos principais fatores de retração de investimento, falando-se do setor globalmente, é a falta de conhecimento exato das necessidades futuras da indústria automobilística, com antecedência suficiente. Precisamos conhecer as quantidades e tipos de peças. Além disso, precisamos ter a certeza de que, entretanto, a indústria terminal não verticalizará a produção dessas peças, nem procurará trazê-las de fora, pois sem essa certeza as perspectivas de novos investimentos podem se tornar problemáticas. Dentro de um quadro de informação suficiente e razoável segurança, creio que a obtenção de recursos para a expansão não será o maior problema." Tais exigências para um eficiente desempenho do setor de autopeças não deveriam ser interpretadas como demonstração de aversão ao risco. "O que não podemos é investir no escuro, correndo o risco adicional da verticalização, que é uma ameaça muito séria à estabilidade do setor."(op.cit).

Em sua resposta, os industriais de autopeças transmitiam a dura experiência penosamente acumulada durante a recente baixa cíclica da economia (1962/66): recorde-se que o setor de autopeças foi um dos mais intensamente atingidos pelo processo de concentração empresarial. Mas aquelas observações são muito interessantes porque expressam um temor que se tornaria parcialmente realidade em 1969. De fato, a irregularidade do desempenho da automobilística, e a recessão do final do ano, novamente colocariam em dificuldades o sub-setor fornecedor de partes e peças, às voltas com cortes nas entregas acertadas com várias companhias, em uma proporção inclusive superior à queda verificada nas vendas de veículos. (129)

Finalmente, também a indústria eletro-eletrônica - no seu sub-setor material elétrico pesado (produtor de bens de capital) - não se mostra ainda nem um pouco entusiasmada com a retomada do crescimento. E o grande problema enfrentado pelo setor residiria na sua incapacidade de concorrer com as importações nos grandes projetos do programa energético nacional, o que estaria se refletindo na manutenção de elevados níveis de capacidade ociosa. Manoel da Costa Santos, líder empresarial do setor, resume o panorama desse ramo industrial no final dos anos 60: "Não é uma questão nova, que tenha surgido do dia para a noite. Se o problema não é novo, cada vez mais se avanta, se enovela e se enreda. Torna-se, assim, mais difícil, colocando em perigo a própria sobrevivência de um dos mais importantes setores da produção brasileira. A indústria de equipamentos elétricos pesados, que começou a se instalar no Brasil há duas décadas, experimentou um período de grande expansão, a partir da segunda metade dos anos 50. (...) Então, aconteceu o inesperado. Para levar à frente o programa energético brasileiro, com o ritmo de desenvolvimento necessário, a Eletrobrás e as demais empresas estatais brasileiras foram obrigadas a buscar recursos nas agências financeiras internacionais, com especialidade no Banco Mundial. Os financiamentos foram e são concedidos com a condição de serem abertas concorrências internacionais para a compra dos equipamentos. Nesse sistema de competição, com raras exceções, a indústria nacional não tem oportunidade de êxito. (...) Já atingimos a maturidade, do ponto de vista tecnológico e nossos equipamentos se equiparam aos melhores que se ofertam no mercado mundial. Porém, não podemos concorrer, sem alguma proteção, com indústrias representativas das grandes potências (...) Não é segredo para ninguém que, pelo volume e pelo estágio de desenvolvimento em que nos encontramos, o nosso custo de produção é, ainda, alto e não possuímos, no nosso sistema bancário, organismos que nos permitam oferecer financiamento nas condições e nos montantes que são apresentados. (...) Em virtude dessa desvantagem de situação, a indústria nacional de equipamentos pesados tem perdido inúmeras e importantes encomendas em favor dos concorrentes estrangeiros." (130). As queixas do setor desaguariam na reivindicação de reserva de mercado. E nesse sentido, o líder empresarial elogia a decisão tomada pelo Governo paulista, como um primeiro passo, de conferir uma reserva de mercado de 30% na concorrência para a instalação da Usina de Ilha Solteira. Em meio à

dramaticidade da situação vivida pelo setor emergiria um dilema, claramente explicitado por sua liderança: "No prisma da indústria de equipamentos elétricos pesados, o Brasil vive um instante de opção. Ou preservámo-la, dando-lhe participação no programa enérgico nacional, ou condenámo-la, deixando-a aos azares das desiguais competições mundiais."(op cit).

Para finalizar nosso exame da política econômica durante 1969 retornemos ao principal: a marcha da inflação. Consoante tudo que vimos até aqui, é indiscutível que a política delfiniana muda sua face no fim de 1968. "25% de inflação é um recorde negativo" - afirmaria Delfim Netto naquela oportunidade. Com esse nível de inflação anual os promissores resultados de 1968 no campo do crescimento estariam comprometidos. O objetivo último de consolidação do "desenvolvimento acelerado e autosustentável"(a 6/7% ao ano) estaria ameaçado. Creio ter deixado suficientemente claro que reduzir o patamar inflacionário é a grande meta da política econômica em 1969 - e não apenas uma meta puramente retórica, mas algo que seria efetivamente perseguido. E os meios de que se valeria a política econômica na perseguição desse desiderato não diferiria muito do prescrito pelo receituário convencional: drástica redução do déficit orçamentário, acompanhado de rigoroso policiamento da sua evolução, "disciplina" monetária e creditícia, preservação da política salarial (131). Como componente heterodoxa dessa política teríamos a querela com o sistema bancário, tentando impor uma redução nas taxas de juros (132).

A execução de uma política de estabilização seria responsável pelo surgimento de agudos problemas de capital de giro afetando diversos setores empresariais. E é mesmo possível falar da ocorrência de uma tendência recessiva na indústria, escondida por detrás do excelente desempenho retratado pelos números agregados.(133). Mas que dizer do objetivo principal de toda essa política?

	IGP/D.I.	IPA/O.G.	ICV/GB	ICC/GB
1968	25.4	25.0	24.0	32.3
1969	20.2	21.8	24.3	12.3

O fracasso da política delfiniana é lapidar. O "ataque tal" à inflação se resumiu à redução do IGP de 25.4% para 20.2%. E, ainda assim, um resultado em grande medida motivado pelo excelente desempenho do índice de preços da construção civil (reflexo, talvez, da desaceleração experimentada pelo setor) e pelo comportamento favorável dos preços industriais (por exemplo, a indústria têxtil, em virtude da crônica crise que atravessava, sequer reajustava seus preços na extensão do permitido pelo CIP; enquanto que os bens de consumo duráveis, desde a retomada do crescimento em 1967/8, tenderiam a praticar preços mais favoráveis). O ICV - alvo maior das atenções - permaneceria inalterado, alimentando uma sensação generalizada de fracasso da política de estabilização.

Por que o fracasso? Por um lado, ocorreria um fenômeno imprevisto, afetando seriamente o sucesso da política executada: um péssimo desempenho da oferta agrícola, refletindo-se nos índices de preços. Por outro lado, tudo indica tenham sido excessivamente debéis os esforços de contenção das taxas de juros - tanto mais quanto, contraditoriamente, praticou-se uma política de contenção (relativa) da liquidez corrente. E, por fim, naquele contexto, não pode ser avaliada senão como de extrema fragilidade uma política econômica que identifique no déficit público a raiz fundamental das pressões inflacionárias existentes na economia. Na medida em que persistissem margens de capacidade ociosa - e estas estavam presentes, tanto mais se levamos em conta a possibilidade de as empresas operarem com mais de um turno de trabalho (cf., no capítulo III, a descrição do delfiniano Programa da Política Econômica do Governo) - um déficit orçamentário do Governo iria antes estimular o crescimento que engendrar pressões inflacionárias. Ademais, sempre existiria a possibilidade de vir a ser financiado não inflacionariamente pela emissão de dívida pública (como acabou ocorrendo no próprio ano de 1969).

A preservação do inquietante "recorde" inflacionário (atribuído oficialmente à "crise política" era às más safras agrícolas) daria ensejo à reedição de um velho debate no interior das fileiras do regime. Os espíritos ortodoxos, inconformados com os sucessivos fracassos no combate à inflação, pedem insistentemente a aplicação do único remédio restante no repertório tecnocrata: o tratamento de choque (134). Entretanto, naquela conjuntura, tal opção era uma carta fora do baralho. 1969 seria o canto de cisne da ortodoxia,

seu derradeiro espasmo. No limiar da década de 70, os quartêrs estavam em ebulição: anunciava-se o novo "jogo da verdade" e o início da marcha mítica para o ano 2000, ao longo da qual deveria se tornar realidade o velho sonho de construção da Nação Potência. A modéstia até então predominante na definição das metas governamentais é abandonada, operando-se uma notável amplificação das ambições político-econômicas. Delfim Netto captaria muito bem o novo clima, antecipando-se mesmo a seus pares no entendimento da conjuntura que se abria, e proporia como meta central do novo Governo uma taxa de crescimento de 9% ao ano e a duplicação da renda percapita na década de 70. Quanto à inflação, responderia Delfim Netto aos críticos que clamavam pelo tratamento de choque: "Muitos dos que advogam esse tratamento não puderam adotá-lo quando tinham influência no governo; a experiência de outros países não prova que o resultado seja melhor que o tratamento gradualista. Na maioria dos casos provocou tensões sociais graves que acabaram jogando por terra todo um programa e criando nova aceleração na taxa de inflação. Eu sei que não é fácil conciliar um sistema gradual de desaceleração dos preços com a manutenção de taxas razoáveis de desenvolvimento econômico. Mas nós não estamos no governo para enfrentar tarefas fáceis; muita gente também adota a tese simplista de limitar a população para ter maiores rendas per capita. Assim até que é fácil. Mas nós não vamos sacrificar o objetivo do desenvolvimento econômico apenas para ficar na História como o homem que acabou a inflação a ferro e fogo." (135). O mesmo Delfim Netto, que havia apenas dozes meses assinava um decreto de "ataque mortal" à inflação, agora, diante do fracasso do seu extemporâneo experimento antiinflacionário, muda de linguagem, fazendo-se de crítico implacável da ortodoxia na condução da política econômica. A "descoberta" do crescimento acelerado motiva uma nova inflexão na política econômica e esvazia quaisquer críticas que se pudessem levantar contra a sua condução no ano de 1969. Entre 1970/73 a política econômica se reconciliará com a inflação, afastando-se de seu caminho qualquer apelo em favor de uma aventura de estabilização. O que daria oportunidade para o desenvolvimento de uma "inovação" teórica: a tese da compatibilidade entre inflação e desenvolvimento (cf. adiante, capítulo IV).

DIPLOMA DE MESTRO  
E PRODUÇÃO PARA O DEPARTAMENTO DE ECONOMIA  
CURSOS DE 1957

JOSÉ PEDRO MACARINI

UM ESTUDO DA POLÍTICA ECONÔMICA DO  
"MILAGRE" BRASILEIRO (1969 - 1973)

Vpt. 2

Dissertação de Mestrado apresentada  
ao Instituto de Filosofia e Ciências  
Humanas da Universidade Estadual de  
Campinas, sob a orientação do Prof.  
Dr. Carlos Lessa.

1984



8 108  
7/IFCH/

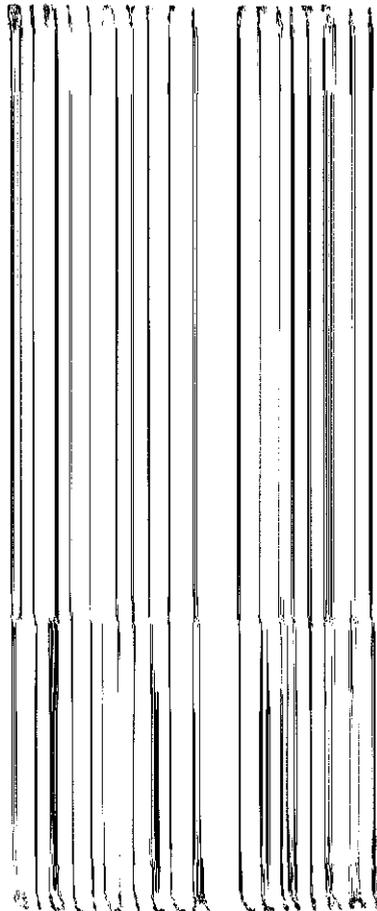
UNICAMP  
BIBLIOTECA CENTRAL

DEFINIÇÕES      PROGRAMÁTICAS      DO      GOVERNO      MÉDICI

A      "ESTRATÉGIA"      DO      DESENVOLVIMENTO:      1973-1973

38

UNICAMP



### III. Definições Programáticas do Governo Médici

#### A "Estratégia" de Desenvolvimento: 1970-1973

O general Médici assume a presidência em outubro de 1968, dando início ao 3º Governo da Revolução. Sua "eleição", como se sabe processada dentro de parâmetros singulares, ocorrerá em uma conjuntura acentuadamente instável. A política econômica executada ao longo desse ano seguramente não terá logrado soldar de forma suficientemente sólida os vários interesses empresariais dominantes. Nesse sentido, são recorrentes durante 1969 as queixas empresariais contra a "asfixia" provocada pela execução da política econômica; alguns setores, em particular, atravessam um momento nada favorável (o caso mais típico seria exemplificado pela indústria têxtil), e ao final do ano configura-se uma nítida tendência declinante, arrastando até mesmo a indústria automobilística que, até então, vinha exibindo invejável desempenho, batendo recorde sobre recorde de produção e vendas. De outro lado, entre 1967 e 1969, fruto do desencanto com os magros e incongruentes resultados colhidos pela política econômica do Governo Castelo, surgem novas preocupações no âmbito do pensamento oficial: o debilitamento da empresa nacional, tolhida entre as duas lâminas cortantes da empresa estatal e da empresa multinacional, com suas sinistras implicações políticas a longo prazo; a desconfiança, se não a rejeição, da fórmula Campos (estabilidade monetária e internacionalização) para a superação do atraso; a nova temática do gap tecnológico como raiz explicativa da reprodução continuada e ampliada do desenvolvimento desigual entre as nações capitalistas. Preocupações estas que responderiam por um alargamento do espectro potencial de formulação de diretrizes básicas da política econômica. Tampouco pode ser esquecida a ocorrência, em maior escala talvez que em qualquer momento anterior desde 1964, de uma tendência ao fracionamento do "Partido Militar", constituindo-se embrionariamente correntes ou dissidências responsáveis, no mínimo, pela elaboração de esboços preliminares de distintas ideologias e programas econômicos para a Revolução.

Penso que uma justa compreensão do processo político-econômico, àquela altura, deve obrigatoriamente incorporar o quadro político-ideológico que circunscreve o seu desdobramento. Vale dizer,

a política econômica não mantém liames de articulação apenas com o processo de acumulação de capital e, nesse sentido, a sua formulação e implementação não se resume estritamente à coleção de medidas claramente instrumentais ao padrão de acumulação vigente e a seu movimento ao longo de cada conjuntura concreta. Com efeito, diversas manifestações da política econômica do período não guardam relação direta com as exigências do processo de acumulação de capital e somente ganham maior inteligibilidade quando nos apercebemos de que a política econômica traz implícita, talvez em proporção distinta conforme o momento concreto, um elemento ideológico em sua própria formulação. Ou ainda, com maior precisão, poderíamos afirmar que o processo político-econômico se reveste sempre de uma dimensão claramente ideológica, mais explícita ou carregada, porém, em alguns de seus aspectos do que em outros e em determinados momentos de sua evolução - podendo mesmo ocorrer, eventualmente, que a carga ideológica contida em algumas de suas formulações seja de tal forma acentuada que acabe por levá-lo a um virtual descolamento vis a vis as demandas concretas do padrão de acumulação. Esse, como procuro argumentar, parece ter sido o caso no período Médici.

[ Vou tentar reconstituir neste capítulo, sem qualquer pretensão de ser exaustivo, as diretrizes gerais de política econômica formuladas pelo Governo Médici. É possível que, em maior escala do que em períodos anteriores, tais definições programáticas tenham vindo à luz impregnadas de um conteúdo ideológico extremamente exacerbado. E para o seu parto terão contribuído tanto o Ministro da Fazenda, Delfim Netto, quanto o Ministro do Planejamento, Reis Velloso.

Caso eu esteja certo em minha leitura, um corolário importante da análise é a de ausência de uma estratégia maior de política econômica no período 1970-1973, visto que aquele conjunto de proposições articulado pela administração político-econômica e apresentado como a sua definição "estratégica" guardaria laços tênues com o processo de acumulação e, portanto, não se prestaria sequer para o entendimento do processo de expansão capitalista em andamento, nem para a sua ordenação e muito menos para orientar a sua evolução a médio e longo prazo - função nobre, é de se supor, de uma estratégia de desenvolvimento. A hipótese (ou constatação) de ausência de uma estratégia não implica de forma alguma em afirmar, por redução do argumento ao absurdo, que o processo de acumulação tenha se

deixado guiar por um movimento espontâneo, como por inércia, ou que não tenha havido a necessária intervenção do Estado via política econômica. Significa apenas que a condução efetiva da política econômica do período acomodou-se a uma perspectiva espantosamente limitada e míope, optando por arbitrar preferencialmente (se não exclusivamente) sobre o curto prazo na ânsia de magnificar os fetiches tornados legitimadores do regime (crescimento do PIB, crescimento das exportações, crescimento das reservas...) - estreiteza de visão que só encontra paralelo na simultânea exacerbação do caráter ditatorial do regime.

O processo político-econômico desse período, na medida em que se travestiu de uma roupagem ideológica extremamente acentuada, parece ter conduzido a uma quase cisão entre a definição estratégica (desprovida de significado maior do prisma do processo de acumulação) e o nível tático da sua execução (este sim, via manipulação flexível dos vários instrumentos de política econômica, prestando-se efetivamente ao atendimento das exigências concretas do processo de acumulação e de frações empresariais dominantes). E não terá sido sem razão que Delfim Netto passa a alardear crescentemente sua convicção de que a economia assemelha-se a um organismo e, nesses termos, o mais importante é afinar os instrumentos de execução da política econômica de molde a ativar e agilizar a intercomunicação entre as várias partes do organismo econômico, elevando-se assim o nível de eficiência global de seu funcionamento. Decisões ágeis, flexíveis e rápidas, seguidas de imediata execução - esse o lema de uma política econômica eficiente, capaz de fazer brotar um sadio clima de otimismo e confiança e açular o "animal spirits" dos setores empresariais, dessa forma criando as condições aptas a estimular o crescimento "até o limite físico de suas possibilidades". E tampouco é de estranhar que tal perspectiva granjeie a mais incontida simpatia e aplauso empresarial posto que, do prisma das frações empresariais, semelhante estilo de condução da política econômica, quando objetivamente factível (como é o caso numa fase de boom, em que os instrumentos de política econômica tendem a se revestir de um alto grau de funcionalidade), é o que mais atende a seus interesses ao afiançar as condições mais favoráveis para a atualização de crescentes massas de lucro e desviar do caminho eventuais pontos de colisão (que poderiam surgir quando da prática de uma estratégia que implique em efetiva reformulação do aparato institucional

e/ou da base produtiva, levando à necessidade de negociação, seguramente friccional se não mesmo tempestuosa, entre interesses empresariais concretos).

Meu propósito, neste capítulo, é o de explorar esses pontos. Resumidamente, identifico no início do Governo Médici uma nova inflexão na política econômica. A percepção, ao final de 1969/início de 1970, de que a economia brasileira vinha experimentando um desempenho agregado até então insuspeitado, tendo crescido em 1968, e provavelmente também em 1969, a taxas inesperadas, aliado à plena explicitação da benéfica conjuntura internacional, seja em termos de comércio quanto de movimentos de capitais, dissolve antigas incertezas presentes na formulação e condução da política econômica. Embora as políticas monetária e fiscal executadas em 1970 guardem certas similitudes com a inflexão de 1969, o contexto em que se desdobram é distinto, não permitindo em hipótese alguma assimilá-las a uma continuidade das diretrizes anteriores. E Delfim Netto, que em 1969 alinhara a sua política econômica ao redor do objetivo da estabilidade monetária, por julgar o "recorde" inflacionário de 25% uma barreira incompatível com a definitiva consolidação do desenvolvimento, irá ao longo de 1970 progressivamente pondo à margem a primazia concedida àquele objetivo: pela primeira vez a política econômica da Revolução parece ter se dado conta de que a inflação brasileira não é entrave ao crescimento do produto - a experiência de 1968 e 1969 o atestava. Mesmo porque, argumentar-se-ia, as várias distorções acarretadas pelo processo inflacionário estariam, no Brasil, neutralizadas pelos imaginosos mecanismos desenvolvidos pela política econômica (correção monetária, minidesvalorizações cambiais, etc.). Dessa forma, após o breve intermezzo estabilizador de 1969, a política econômica voltaria a assumir, e de forma crescente, um acentuado matiz expansivo, em consonância seja com a euforia "desenvolvimentista" que passa a envolver os capitais privados seja com a própria perspectiva do novo Governo de legitimar o seu poder explorando as benéficas (e até então, sempre é bom lembrar, totalmente imprevistas) condições da conjuntura econômica, nacional e internacional. Entretanto, mais que em sua natureza expansiva ou em sua filosofia "desenvolvimentista", é possível que o sinete da nova forma de administração da política econômica tenha se localizado mais propriamente em seu imediatismo, impregnando a sua execução de um caráter de certa forma "passivo", caminhando imprevidentemente

a reboque do movimento cíclico de acumulação.

A política econômica delphiniana durante o "milagre", se foi permissivamente favorável aos interesses imediatos das frações empresariais dominantes, em uma escala quicé inédita - crédito abundante, extensão progressiva dos prazos de recolhimento do IPI e ICMS, incentivo fiscal ao investimento, à exportação, etc, etc, são todas facetas de uma política abertamente compromissada com a obtenção de altos índices de crescimento -, terá sido igualmente desastrosa do prisma dos interesses a longo prazo dessas mesmas frações empresariais. E, na medida em que sabidamente jamais despertou sequer um sinal de alerta quanto aos rumos trilhados, encerrando-se o empresariado no "silêncio" estrepitoso das reiteradas profissões de apoio e confiança na eficiência, acerto e probidade da jovem e dinâmica administração econômica, talvez se constitua em uma expressão mesma da natureza profundamente inorgânica das classes dominantes brasileiras, incapacitadas para se articularem enquanto classe para gerir por conta própria o seu capitalismo. Sim, porque muito mais do que o "milagre" do elevado crescimento o que deveria ser motivo para reflexão é o espontâneo desperdício (com a alegre convivência do empresariado) de uma oportunidade histórica singular (ascenso cíclico interno combinado a condições internacionais benéficas, traduzidos por: inflação sob controle, balanço de pagamentos equilibrado, receita pública crescente e orçamento da União equilibrado, lucros privados em expansão) para promover um efetivo desenvolvimento que contemplasse, no mínimo, um aprofundamento da base produtiva (o que poderia reduzir desequilíbrios e, mais particularmente, a "dependência externa", conferindo maior estabilidade ao crescimento) e, numa perspectiva mais generosa, uma ativa política de gastos sociais (o que poderia conferir maior estabilidade política ao desenvolvimento ao diminuir as distâncias sociais, nunca eliminando os conflitos, por certo, mas circunscrevendo-os à órbita do próprio sistema - cooptando as classes subordinadas, em outras palavras). Ao contrário, enquanto a "substituição de importações" é oficialmente excomungada (por ineficiente e por alternativa ultrapassada) adota-se o culto do novo "modelo exportador", a alternativa eficiente de integração à economia mundial em pujante expansão; simultaneamente, e a despeito da inexistência de déficits expressivos em transações correntes (vale dizer, de qualquer "estrangulamento externo"), sanciona-se uma violenta aceleração do endividamento externo, avalizadora

da gestão delfiniana (pelo atestado de competência que a concessão dos empréstimos por parte dos banqueiros internacionais supostamente representaria e pela formação de saudáveis reservas, fiadoras de nossa independência externa); e no lugar de uma reforma financeira, que permitisse efetivamente adequar o sistema financeiro nacional ao estágio alcançado pelo capitalismo no País, cria-se o open market, que completaria a articulação entre o sistema financeiro internacional e o doméstico, soldando a dívida pública interna à dívida externa, ao mesmo tempo em que acentuaria o caráter especulativo de nossa institucionalidade financeira; ou, ainda, oferece-se apoio restrito ao "mercado de capitais", corporificado na política de incentivo à formação de poupança pessoal voluntária, cujos frutos não iriam além do orgasmo especulativo findo em meados de 1971; e em pleno pico do ciclo econômico (1972/73) pratica-se alegremente uma política de superaquecimento da economia, combinada paradoxalmente com o objetivo de redução dos índices de inflação. A ausência de uma perspectiva estratégica, aliado ao deslumbramento oficial/empresarial diante das espetaculares condições propícias ao crescimento, confere respaldo total a um tão intenso quanto desordenado processo de crescimento, agravando desequilíbrios de toda ordem e jogando para a frente uma herança sinistra. Ao invés do Après-moi le déluge, Delfim Netto se permitiria definir sua "época" na política econômica brasileira com o expressivo aforisma "Dêem-me o ano e não se preocupem com décadas".

Contudo, de momento concentrarei minha atenção no exame da inflexão no outro nível em que ocorre, o da "política" de longo prazo. No limiar de 1970 gestar-se-ia uma nova "estratégia" de política econômica, em substituição ao FED - Programa Estratégico de Desenvolvimento, e que ganharia corpo no projeto Brasil Grande Potência. Tentarei, portanto, na medida do possível, fazer o mapeamento genético dessa proposta. A par do esboço de reconstituição, descritiva, procurarei formular algumas hipóteses que devem ser entendidas como sugestões para uma análise do processo político-econômico do período e não como um quadro explicativo acabado.

A nova estratégia de desenvolvimento seria parcialmente apresentada em pronunciamentos dos Ministros Delfim Netto, Reis Veloso e do general Médici, e ganharia contorno definitivo em dois documentos condensados pelo Planejamento: as Metas e Bases para a Ação do Governo (1970) e o I Plano Nacional de Desenvolvimento (1971). Do meu ponto de vista, muito mais importante, porém, é um terceiro documento - Programa da Política Econômica do Governo - não divulgado oficialmente mas que estou certo tenha sido produzido nesse período, sistematizando a retórica do modelo exportador e, provavelmente, cristalizando a hegemonia do Ministério da Fazenda na formulação da política econômica. O "enudecimento" (Lessa) do Planejamento, responsável pela elaboração de dois planos inexpressivos e, talvez, o engavetamento de propostas que estariam na mesa por ocasião da transição ao novo Governo, teria tido seu início nessa passagem, até o momento totalmente obscura. Minha proposta de leitura é de que o "modelo exportador" (desenvolvido no Programa da Política Econômica do Governo) é a resposta delfiniana para o debate político-econômico que vinha se desenvolvendo desde 1967 e nucleado em torno à questão da viabilidade de superação do atraso da economia brasileira face o mundo desenvolvido.

### III.1. O Debate Político-Econômico do Período

O período Médici marca, a despeito de manifestações retóricas aparentemente em contrário, o abandono, na prática, das proposições estratégicas gestadas pelo Governo Costa e Silva. Estas proposições, de seu lado, espelham o debate político-econômico travado discretamente no interior das hostes do regime. Buscando entender o sentido dos desdobramentos verificados na entrada dos anos 70, vêm proceder a uma breve reconstituição da proposta até ali em vigência de uma estratégia de desenvolvimento para o País.

De início, uma observação preliminar.

Como se sabe, a ideologia político-econômica da Revolução constituiu-se originariamente em torno de dois temas básicos: o combate à inflação e ao crescente estatismo (este último, em parte explicado pelo próprio descontrole inflacionário). Ademais, o avanço da internacionalização seria entusiasticamente saudado e explicitamente assumido, na administração Campos, como solução natural para a superação do atraso, atribuindo-se ao capital estrangeiro um papel imprescindível no processo de desenvolvimento de uma economia como a brasileira.

Um triênio de aplicação do programa de política econômica consubstanciado no PAEG, ao aprofundar a crise econômica, aguçando as zonas de fricção e permitindo a emergência de contradições latentes no interior do bloco dominante, bastaria para erodir a crença na correção absoluta daquela modalidade de estratégia. Em 1967 não apenas o descontrole inflacionário persistia como também parecia muito distante a possibilidade de efetiva retomada do desenvolvimento, com a economia oscilando ao redor de taxas de crescimento inferiores à média histórica de desempenho do pós-guerra. Do ponto de vista do capital, as consequências mais sérias da administração anterior da crise recairiam sobre frações empresariais nacionais, fazendo aflorar com veemência uma contradição inicialmente subestimada: a efetiva desnacionalização da economia na esteira de um crônico debilitamento da empresa nacional, ameaçada seja pela presença cada vez mais ubérra da empresa estrangeira (estimulada pelo beneplácito da política econômica) seja por uma incômoda tendência ao agigantamento do setor estatal da economia (promovido a outrance

pela ânsia de um mais elevado padrão de eficiência operacional para as empresas públicas).

A incapacidade de atingir a estabilidade, o baixo desempenho agregado da economia, o impacto da convivência pouco tranquila no interior do "tripé" posto à luz no momento de crise - afora, é óbvio, a própria instabilidade política, obrigando o Estado a ampliar o espectro de composições e alianças políticas - representam, certamente, fatores responsáveis pela dissolução da "certeza" demonstrada em 1964 pelo regime quanto a suas metas e rumos a seguir.

Convém lembrar, também, que aquela "simplicidade" implícita nas proposições estratégicas do primeiro Governo da Revolução está associada a uma perspectiva política caracteristicamente imediatista: em 1964 a Revolução se supunha um momento rigorosamente transitório, algo como a "purificação" dos desvios incorridos pela sociedade civil e algumas de suas lideranças, e aparentemente acha-se ausente a perspectiva explícita de elaboração de um projeto próprio de construção da Nação. (1) Como reflexo, no terreno econômico, tudo se passa como se a tarefa histórica assumida como uma imposição das circunstâncias pudesse se limitar à mera substituição dos demagógicos critérios políticos imperantes pré-64 pela eficiência técnica dos novos gestores da política econômica. Em um curto espaço de tempo, consentâneo com o interlúdio revolucionário, tal substituição faria brotar a "nova racionalidade".

No entanto, a própria dinâmica do processo político se encarregaria, em pouco tempo, de eliminar aquela manifestação ilusória. E ao fazê-lo, obrigaria a formulação do discurso político-econômico a assumir traços de muito maior complexidade.

O fracasso da estratégia Campos parece ter induzido um clima de grande insatisfação: os resultados frustrantes exibidos pelo primeiro Governo da Revolução tendiam a ser captados, pelas "elites" a serviço do regime e por suas bases de sustentação, como evidência de uma possível tendência a uma perene subordinação às cadeias do atraso econômico. A "estagnação" de meados dos anos 60 passa a ser projetada como tendência estrutural, geradora potencial de uma perspectiva de desalento e pessimismo. A menos que algo fosse feito; e com urgência. Afinal, para que a Revolução? - uma dúvida sumamente inquietante, a despontar no cenário nos anos finais da década de 60.

Essa hipótese (2) parece-me inteiramente plausível tendo em vista a abrupta mudança verificada no discurso político-econômico. Com efeito, a partir de 1967 a elaboração da política econômica a par da definição de metas e medidas instrumentais, passa a incorporar um discurso articulado em torno da idéia de construção de um projeto nacional. Entre 1967 e 1969 são insistentes as preocupações com o "desafio" brasileiro, cuja resposta localizar-se-ia na elaboração do "projeto Brasil" (a demonstração da "viabilidade" econômica, social e política do País). Com Médici, o "desafio" e o "projeto Brasil" adquirem uma tonalidade mais alegre, transmutando-se no "projeto Brasil Grande Potência", a abertura da caminhada para o ano 2.000. O extraordinário salto no nível de ambições promovido pelo Governo Médici, obrigaria os ideólogos do regime não apenas a provar a "viabilidade" do País escapar das malhas da "estagnação" mas também sua capacidade emparelhar com o mundo desenvolvido dentro de um prazo razoável, que permitisse tornar aquele objetivo algo palpável.

Tracemos, sinteticamente, o perfil de dois momentos importantes daquele debate. O primeiro é, naturalmente, a proposta estratégica do Governo Costa e Silva, corporificada no PED - Programa Estratégico de Desenvolvimento.

O PED é bastante explícito ao enfatizar que a meta de desenvolvimento por ele perseguida incorpora o propósito maior de "construção de uma sociedade". Nesse sentido, o documento afirma textualmente: "o PED vai-se engajar na realização de um projeto nacional de desenvolvimento, procurando defini-lo e torná-lo viável no próximo estágio. E, nessa etapa, procurará responder de forma adequada ao desafio brasileiro". "Desafio brasileiro, significa, principalmente, demonstrar a viabilidade do desenvolvimento brasileiro, experiência das mais importantes no mundo subdesenvolvido de hoje." (3)

A nova estratégia sustenta-se num diagnóstico da crise brasileira que assimila visivelmente elementos da perspectiva "estruturalista". (4) O diagnóstico, coerentemente, procuraria situar a crise como um desdobramento do processo de industrialização por substituição de importações, verificado mais intensamente a partir do pós-guerra.

A conclusão fundamental a que conduz a análise é de que o próprio avanço do processo de desenvolvimento econômico brasileiro estaria a impor, no final dos anos 60, como tarefa obrigatória, a "necessidade de ultrapassar o estágio que tem como elemento dinâmico, praticamente isolado, a industrialização baseada em substituição de importações". Dado o esgotamento daquele processo, na entrada dos 60, a indústria somente voltaria a apresentar-se como fator de dinamismo do desenvolvimento desde que diversificasse suas fontes de expansão, "passando a apoiar-se não apenas na substituição de importações, enquanto racionalmente possível, como também na expansão do mercado interno e na promoção de exportações". Uma vez atendido esse requisito, a indústria voltaria a crescer (a taxas estimadas de 7 a 8% ao ano no período 1968/72) mas isso não seria suficiente para garantir o desenvolvimento acelerado e autosustentado. A experiência do pós-guerra afigurava-se muito clara quanto à temeridade de buscar escorar o desenvolvimento em um "único" setor. Nesse sentido, postula-se, "o desenvolvimento nacional terá de ser nitidamente multissetorial, de modo a criar certo número de focos dinâmicos que se estimulem reciprocamente e constituam mercados de absorção uns para os outros. Assim, ao lado da persistência do dinamismo do setor industrial, notadamente através da CONSOLIDAÇÃO DAS INDÚSTRIAS BÁSICAS (Indústria de Bens de Capital, Siderurgia, Metais não Ferrosos, Indústria Química e Mineração de Ferro), deverão promover-se o FORTALECIMENTO DA INFRAESTRUTURA de Energia, Transportes e Comunicações, e a REVOLUÇÃO TECNOLÓGICA NA AGRICULTURA. Ao mesmo tempo, para elevação da produtividade do fator humano e como condição de progresso social, deverão ser dinamizadas as políticas de EDUCAÇÃO, SAÚDE-SANEAMENTO E HABITAÇÃO." (5)

O PED se encarregaria de elaborar mais essas proposições preliminares que, no entanto, são preservadas no fundamental.

A indústria não pode mais atuar como o único carro-chefe do processo de desenvolvimento. "Sob vários aspectos, a atual limitação das oportunidades de substituição de importações exige uma política econômica bem mais refinada do que aquela que se praticou no decênio passado. A decisão de investir hoje não mais depende apenas do tamanho absoluto dos mercados, mas muito particularmente das expectativas de crescimento desses mercados. Nessa fase é indispensável que se renovem os setores dinâmicos, pela consolidação da infra-estrutura e pelo incentivo a programas (como o habitacional) de

grande poder de transmissão da procura. Também nesta etapa é imprescindível uma política de distribuição de renda que preserve a capacidade de poupança, mas que também assegure o crescimento equilibrado da procura de bens e serviços. Por último, a recuperação do atraso tecnológico e a melhoria de produtividade dos setores tradicionais assume especial importância nessa fase em que a economia não mais pode crescer pela simples introdução de novos setores de alta densidade de capital." (6) Ou ainda, "A conjugação do complexo de fatores apontados no diagnóstico torna contra-indicadas as estratégias de desenvolvimento baseadas num único fator dinâmico. (...) Exatamente porque arrefeceu a substituição de importações e nenhuma estratégia concentrada numa única fonte de dinamismo terá condições de assegurar o desenvolvimento auto-sustentável, a Estratégia a adotar no novo estágio objetiva a diversificação das fontes de dinamismo. Dever-se-á ampliar substancialmente o "bloco" de setores dinâmicos interligados, e que na fase anterior se limitara praticamente à indústria (Bens de Capital, Bens de consumo duráveis, Bens Intermediários) e alguns segmentos de Infra-estrutura e de Agricultura. A ampliação desse "bloco" de impactos simultâneos, para abranger (além da Indústria) o Setor Agrícola, áreas substanciais da Infra-Estrutura Econômica e da própria Infra-Estrutura Social (Habitação, Educação, Saneamento), irá permitir a expansão da demanda e oferta capaz de sustentar um ritmo intenso de crescimento, numa ampliação de mercado que permita superar a fase de crescimento moderado em que se encontrava a economia." (7)

Aquela política econômica "mais refinada" começaria a ser executada pelo PED, responsável pelo cumprimento de "uma etapa da estratégia de desenvolvimento a longo prazo". Em essência, sua função seria a de "definir aquela Estratégia que, no presente estágio de desenvolvimento, deverá assegurar a retomada da trajetória de desenvolvimento acelerado, propondo um novo modelo de desenvolvimento, após o arrefecimento da substituição de importações". Tal definição de estratégia (e sua execução) objetivaria "dar o impulso necessário àquela retomada" de tal forma a recolocar a economia na sua "trajetória de equilíbrio dinâmico de longo prazo". "Isso implicará em crescimento do produto de, no mínimo, 6% ao ano, no período 1968/70." (8) Mais adiante, se qualificaria um pouco a proposição: "Na nova etapa, o desenvolvimento poderia ser descrito como o processo através do qual a economia receberia o impulso para

aproximar progressivamente a produção efetiva da capacidade de produção a fim de, a partir de 1973, crescer na trajetória de equilíbrio dinâmico de longo prazo." (9) E, dado que até aquele momento haveria a possibilidade de parte do esforço de desenvolvimento ser coberto por uma melhor utilização de capacidade (existência de capacidade ociosa), o PED estima a viabilidade, durante a primeira etapa, de um crescimento do PIB levemente acima dos 6% da "trajetória de equilíbrio dinâmico de longo prazo".

No coração da nova estratégia está a idéia da principalidade do mercado interno. "O mercado interno é a ferramenta mais importante de que dispomos para conseguir o nosso desenvolvimento. Cumpre ao Governo fortalecê-lo e expandi-lo." (10) E mais, a progressiva ampliação do mercado interno, esteio do desenvolvimento, deveria apontar para a constituição de um "mercado de massa". "A fim de conferir ao processo aceleração e autosustentação será necessário criar condições para a criação do mercado de massa, notadamente para o setor industrial." Tal mercado de massa é entendido "no sentido de que considerável percentagem da população urbana e rural tenha nível de renda capaz de permitir consumo habitual de bens industriais, principalmente não duráveis, que sustente o crescimento das Indústrias Tradicionais a taxas próximas das do crescimento do PIB". (11) O mercado de massa surgiria com o crescimento do emprego (incorporando um número crescente de pessoas e assim alargando a demanda "solvente"), com a elevação da produtividade industrial nos setores de bens-salário (supondo-se, implicitamente, que o setor é concorrencial em preços), mas também via esforços governamentais no sentido de implementar melhorias na distribuição de renda. (12)

Em síntese, a estratégia consubstanciada no PED contempla uma atuação bem mais ampla e complexa da política econômica. A fim de romper a semi-estagnação dos anos 60, tornava-se crucial reorientar o processo de desenvolvimento no sentido de um desenvolvimento mais integrado, duradouramente alicerçado em diversas bases de apoio. Enquanto na fase anterior, da industrialização por substituição de importações, o "bloco de setores dinâmicos interligados" era excessivamente estreito para conferir ao desenvolvimento algo mais sólido que a característica de mero espasmo de crescimento, agora tornava-se imperioso alargar o âmbito coberto por aqueles setores dinâmicos. Essa ampliação seria alcançada pela atuação incisiva da política econômica sobre quatro linhas prioritárias: consolidação

das indústrias básicas (bens de capital, siderurgia, metais não ferrosos, química, construção, minerais não metálicos, mineração de ferro) e reorganização das indústrias tradicionais; aumento da produtividade agrícola e modernização do sistema de abastecimento; fortalecimento da infra-estrutura de energia, transportes e comunicações; e fortalecimento da infra-estrutura social, notadamente no tocante a educação e habitação.

E para que não pairam dúvidas quanto à importância atribuída a essas novas prioridades e seu papel basilar para o êxito da estratégia, diz o documento: "O elemento essencial a salientar é que somente a ação simultânea naquelas quatro áreas dinâmicas, com a ênfase adequada em cada uma, mobilizará do lado da demanda e do lado da oferta os fatores indispensáveis a um crescimento do produto da ordem de 6% ao ano." (13)

A proposta de expansão da infra-estrutura se explica pelo seu óbvio status de pré-condição do desenvolvimento urbano-industrial. Ademais, está colada ao seu clássico papel de geradora de economias externas para a indústria. Um ponto de particular importância, porém não devidamente realçado na apresentação geral do Programa, reside no impacto decisivo que a expansão do gasto nessa esfera (o "setor produtivo estatal") exerce sobre a indústria de bens de capital (e bens de produção em geral). Quanto à infra-estrutura social, o seu sentido é tanto o de prover a necessária formação de "recursos humanos" na escala requerida pelo desenvolvimento acelerado e autosustentado quanto o de contribuir para a ampliação do mercado interno via programa habitacional (com o seu conhecido impacto sobre a expansão do emprego e da massa de salários - e, pois, sobre o "mercado de massa"). A prioridade agrícola, de seu lado, se justificaria tanto pelo objetivo de assegurar uma oferta abundante de matérias primas e alimentos - fundamental para a continuidade da acumulação e o relativo equilíbrio interno - quanto por sua própria contribuição ao incremento do PIB e, mais especificamente, como criação de mercado para a indústria. (14)

Finalmente, a despeito de suas considerações sobre a necessidade de diversificação das fontes do dinamismo econômico e de um desenvolvimento mais integrado, com ênfase em outros setores que não apenas a indústria, o PED não pode evadir a realidade de que é a acumulação industrial quem comanda o processo global de acumulação da economia brasileira: "(...) não obstante o impulso a ser dado

à Agricultura e Infraestrutura, a retomada de uma trajetória de desenvolvimento acelerado só será viável com a intensificação do crescimento das indústrias de transformação" (15). Daí, evidentemente, o peso concedido a essa prioridade.

Outro aspecto que julgo de relevância para o entendimento dos desdobramentos do processo político-econômico do período é o próprio debate ideológico travado no interior do aparelho militar. Ao que tudo indica entre 1964/66 o regime esteve hegemonizado pelo grupo "castelista", empenhado em um projeto que pressupunha o retorno, a curto prazo, à situação de "normalidade institucional/democrática". Na verdade, implícito ao projeto castelista estaria a idéia de uma rápida auto-dissolução da Revolução, uma vez cumpridas as tarefas que o irresponsável comportamento da sociedade civil durante os anos pré-64 tornara obrigatórias. Não sem motivo, no campo econômico a palavra "saneamento" seria frequentemente empregada como a síntese perfeita do espírito que norteou o primeiro Governo da Revolução. Os atritos que volta e meia seriam provocados pela execução daquele projeto encontrariam sua origem no chamado grupo dos "duros", sequiosos de um aprofundamento da ruptura, sem concessões, com a velha ordem. Aparentemente, porém, as correntes dissidentes, àquela altura, careciam da perspectiva de um projeto próprio, devidamente articulado, que pudesse servir de contraponto ao projeto "castelista" e que viesse a implicar em uma reorientação efetiva do processo posto em marcha a partir de 1964. Nesse sentido, é lícito afirmar que a sua presença no cenário político da época se fizesse sentir muito mais de um prisma exclusivamente negativista, de ênfase na negação da velha ordem, e, portanto, acabava por se reduzir a meros pruridos repressivos.

Entre 1967/69 o quadro se altera substancialmente. O segmento (ou segmentos) da corporação militar alinhado(s) em torno dos "duros", a par da manutenção dos seus pendores repressivos, tornados ainda mais acentuados dada a oposição (legal, de massas e armada) que se levanta contra o regime na nova conjuntura, passa a articular, mesmo que embrionariamente, um projeto distinto para a Revolução. Em especial, é nesse período que se verifica a emergência das dissidências "nacionalistas", cuja liderança mais visível e importante coube ao general Albuquerque Lima, e que passam claramen-

te a se articular visando atingir a direção do regime. O traço mais significativo, para os propósitos deste trabalho, é que as dissidências soi-disant "nacionalistas" não se limitam a empunhar a bandeira de ordem e de aprofundamento da ruptura com o regime pré-64 (responsável pela desordem), mas, ao contrário, entendam tal aprofundamento num sentido também positivo, de construção de um novo País, o que tem implicações para a definição da política econômica.

Proceder a uma reconstituição detalhada do "pensamento" militar imperante no período é tarefa que está literalmente além de minhas possibilidades; ademais, é campo para outros especialistas, que não o economista. Meu objetivo é muito mais limitado e específico. Quero tão somente, a partir da sumária identificação de proposições presentes na doutrinação militar do período, sugerir possíveis pistas para a compreensão de alguns traços desvelados pelo processo político-econômico e que, de uma ótica de estrita lógica econômica, se afiguram ininteligíveis.

Sintomático da abertura do leque ideológico em circulação no âmbito militar é o surgimento e divulgação da revista Nação Armada (16). O seu Programa de trabalho é tão sugestivo que justifica plenamente a recuperação de alguns excertos.

Nação Armada, um explícito canal ideológico de articulação e mobilização de forças civis e militares, teria nascido "para servir às forças vivas da nacionalidade". Com esse propósito, "Nação Armada dedicará várias páginas ao debate interpretativo e ao ideário da Revolução" e por esse caminho, afirma-se, "chegaremos ao CONHECIMENTO e à DOCTRINA DA REVOLUÇÃO".

A que "conhecimento" se almeja chegar? "A segura reflexão sobre a realidade brasileira leva ao equacionamento de um DESTINO NACIONAL e de um PROJETO BRASILEIRO. Ao Brasil está reservada uma grande função privativa no jogo das Potências decisivas na política mundial."

O Programa se encarrega de lembrar que aquele "destino nacional" - destino de grandeza, derivado da posição geográfica, das origens do povo e mesmo da gênese do país - de há muito sensibilizara espíritos mais perspicazes, que o auscultaram, e ao revelar à Nação induziram de fato a sua perseguição por alguns segmentos das elites, dotados de maior visão e generosidade. O advento da Repúbli-

ca, o movimento tenentista e a Revolução de 30 se constituiriam em momentos marcantes do longo trajeto percorrido pela Revolução brasileira - o processo de tornar atual aquele "destino" potencial. Contudo, malgrado demonstrações momentâneas de desprendimento e generosidade e a despeito das várias erupções revolucionárias, o facto concreto é que aquele "destino" manifesto jamais pode concretizar-se dado que, ao fim e ao cabo, sempre "os interesses privados prevaleceram sobre o interesse nacional e as classes dirigentes utilizaram o Estado, durante decênios, como instrumento para obtenção de vantagens pessoais".

É dentro desse processo cíclico, de marchas e contramarchas, no interior do qual a definição de um "projeto" capaz de acelerar o parto daquele "destino nacional" assume uma importância fundamental, que deve ser apreciado o reinício, em 1964, da caminhada da Revolução. "O Movimento de 31 de março de 1964 foi a retomada do processo iniciado em 22 e resultou de uma série de tentativas militares que, a partir do após-guerra, procuraram atender aos apelos nacionais contra o caos econômico, a ameaça comunista e a decomposição política, administrativa e moral. Esse movimento abriu, indiscutivelmente, uma nova etapa no processo revolucionário." É mais, o longo processo que culminaria no Movimento de Março representaria a própria evidência de "uma VOCAÇÃO e um DESTINO: a liderança continental de uma Revolução e a afirmação mundial de uma grande Potência."

É tendo em vista essa diagnose do "caso-Brasil" que se justifica o esforço implícito na elaboração de um órgão formador de opinião, de uma revista. "Nação Armada contribuirá para que esta verdade seja percebida, formulada e realizada. É óbvio o nosso empenho em alinhar os elementos técnicos (econômicos, sociais e políticos) do PROJETO BRASILEIRO que é, sobretudo, o conjunto de diretrizes e alternativas que ordenarão os esforços da Sociedade e do Estado para que a Nação realize a sua vocação e o seu Destino."

E não só isso: Nação Armada se apresenta como uma revista muito especial posto que explicitamente voltada para um diminuto segmento da "nacionalidade" - a nova elite, responsável pela tarefa histórica de construção da Nação Potência. "Pretendemos, assim, contribuir para a gestação da elite intelectual chamada a edificar o arcabouço teórico da Revolução Brasileira." Simultaneamente, se propunha desempenhar um outro papel, quiçá transitório: o

de correia de transmissão dos ideais e anseios dessa elite revolucionária civil-militar em gestação aos seus representantes incrustados no aparelho de poder (ou ao próprio Governo). "A função informativa de Nação Armada é recíproca: será emissora e receptora. Servirá aos leitores levando-lhes a palavra que aguardam, as notícias e os esclarecimentos que esperam, ao tempo em que receberá as mensagens que desejem nos enviar ou, por nosso intermédio, aos setores revolucionários no Governo ou fora dele."

É preciso entender que essa linha de pensamento representa um distanciamento (se não uma ruptura) com a linha de pensamento militar imperante no Governo Castelo. Creio mesmo que o Programa avança uma crítica ao Governo Castelo, precisamente por não ter logrado desenvolver um projeto de construção da Nação Potência, na seguinte passagem:

"Certas condições, então insuperáveis, marcaram o 31 de Março de 1964, como obra de grupos militares e civis isolados. Dispersos na vastidão do território nacional, esses grupos possuíam apenas os frágeis liames da luta imediata para salvar o Brasil do caos econômico, da corrupção desenfreada e do domínio comunista. Essa realidade se impôs, mesmo tendo havido esforço de certos setores tentando ordenar idéias programáticas e montar uma organização nacional coordenadora.

"Assoberbados pelas tarefas políticas e administrativas, os revolucionários no Governo não tiveram ainda condições de se dedicar à absorvente tarefa de aglutinar as forças da Revolução, cuja maioria ainda não se apercebeu de sua existência como instrumento da História."

Por outro lado, dado que se postula para o país a presença manifesta de um "destino" de grandeza a ser cumprido por suas elites, um corolário imediato diz respeito a seu posicionamento esperado no cenário internacional. "A crescente responsabilidade internacional do Brasil é imposição de seu próprio DESTINO." E nesse sentido, a política externa brasileira ainda não teria logrado coadunar-se com aquela "imposição" não atendendo, pois, a nossa natural "vocaçào" de grandeza. "Nosso potencial de autoridade e as imposições de nosso Destino exigem uma política externa própria de um país com liderança no campo democrático. A Revolução Brasileira abre horizontes a uma política externa independente e soberana, de defesa dos ideais democráticos fora do alinhamento submisso, da "guerra

fria", da intervenção militar sistemática e do neutralismo enganoso."

Embora se revele, com certeza, insuficiente para elucidar plenamente a gênese dessa modalidade de discurso ideológico, parece-me plausível supor que um elemento de inegável importância reside na própria percepção algo "catastrófica" que a crise dos anos 60 e o fracasso da política Campos em superá-la de imediato teria alimentado no interior das "elites", abalando suas convicções quanto à "viabilidade" da economia e sociedade brasileiras (vale dizer, posto em tela de juízo a possibilidade efetiva de concretização do nosso "destino" manifesto e, conseqüentemente, questionando o próprio sentido do Movimento de Março). Com efeito, Nação Armada não deixaria, vez por outra, e ainda que marginalmente, de captar e expressar esse "estado d'alma". O que tornaria premente a necessidade de, superando a relativa letargia demonstrada pelas primeiras fases da Revolução, encetar vigoroso projeto que, enfim, nos habilitasse a recuperar o tempo perdido. Do contrário, o atraso e a defasagem face o mundo desenvolvido revelar-se-iam de caráter perene e inelutável. A união de todas as forças "revolucionárias" e sua mobilização seriam pré-requisitos indispensáveis. Daí a ênfase na elaboração de um programa e uma doutrina, de que carecia a Revolução, capaz de insuflar o necessário ânimo a uma empreitada de envergadura histórica.

Assim, a título de exemplo, um dos principais ideólogos de Nação Armada, Raimundo Schaun, escrevendo em 1970 (A Marcha e o Vácuo, in NA, abr/70, pg 12), chegaria a afirmar que, mesmo após 6 anos, a Revolução ainda não se poderia considerar plenamente deflagrada. O movimento de março teria tido como acicate muito mais "(...) os impactos emocionais do que a lucidez racional", sua preocupação sendo caracterizada muito mais pelo ato de "negar do que em afirmar" - em suma, um movimento carente de um programa, uma teoria, uma doutrina. E concluiria, assinalando a gravidade do momento: "As implicações da conjuntura mundial, em particular depois que o homem pisou na Lua, colocam o povo brasileiro frente ao grande dilema deste seu momento histórico: irreversibilidade e vitória total da Revolução ou inviabilidade e frustração do Destino Nacional."

No entanto, para além de um aprofundamento desta questão (tarefa a que não me proponho), o fundamental, neste contexto, é que a existência mesma de um ambiente político-ideológico com essas características, de "inquietação" generalizada junto àqueles segmentos

que compõem a própria espinha dorsal do regime, tende naturalmente a por sub-judice a execução da política econômica. O "anseio" de construção da Nação Potência opera como uma "espada de Dâmoles" pendente sobre a cabeça da tecnocracia a serviço do regime militar. E nesse quadro, o espectro de possibilidades político-econômicas se alarga por um lado e, de outro, a sua execução se encontrará na contingência de proceder a malabarismos indispensáveis a fim de evitar que a evolução da conjuntura imponha uma indesejável reorientação da política econômica, passível de conduzir a economia por caminhos imprevisíveis. O regime se vê às voltas com a necessidade irrecorrível de "provar" a suas bases a "viabilidade econômica, social e política" do Brasil - em outras palavras, a exequibilidade do projeto de construção da Nação Potência. E não só isso: há que assegurar que tal "projeto" já está em execução, merecendo, pois, a confiança e solidariedade de suas bases. (17)

Uma outra importante manifestação dessa linha de doutrinação militar - o "nacionalismo autoritário" - seria veiculada pela liderança do general Albuquerque Lima, candidato à sucessão de Costa e Silva. Examinando alguns de seus depoimentos é possível perceber-se da existência de sérias implicações implícitas em sua pregação. Sua concepção do processo deflagrado em 1964 aponta igualmente para a idéia de construção de um País novo, liberto das restrições e mazelas que historicamente o marcaram, tolhendo a plena explicitação de suas muitas potencialidades. Nesses termos - e contrariamente aos setores "duros" do período Castelo - no seu entender "o sentido da Revolução não significa apenas ações policiais e punitivas", componentes necessários porém transitórios daquele movimento. (18) "Entendemos Revolução como instrumento de transformação social, que elimine os privilégios, que mude estruturas sócio-econômicas ultrapassadas e crie outras de sentido humano e social. Uma revolução que não signifique, apenas, a tomada do poder por outro grupo, o rodízio impudente de ambições sectárias; que não se restrinja a punições, que não se imobilize no marasmo das coisas rotineiras, mas que se dinamize na tentativa de reformulações profundas do que há de injusto e inumano em nosso País." (19)

Da mesma forma, parece ser parte integrante do pensamento albuquerqueista a perspectiva de que, por um lado, a Revolução viesse

para ficar por um longo tempo (o necessário para edificar a Nação e parir as novas elites, civis e militares, que haveriam de responder por sua futura direção e vigilância) e, de outro, que o período 1964/69 ainda se mostrara insuficiente para o amadurecimento de todas as potencialidades implícitas no movimento de março, cabendo, pois, aprofundar o processo revolucionário de forma a extrair todas as suas consequências. O que fica patente quando, por exemplo, admitindo as afinidades de sua concepção com o "modelo" peruano, insistirá na precedência brasileira (vale dizer, na precedência da concepção albuquerquista do processo revolucionário), afirmando: "Nós fomos os precursores desse pensamento, iniciado timidamente em 1964, mas que se afirma a cada dia e que se torna irreversível até que, finalmente, consiga realizar as grandes reformas e transformações sociais que beneficiem a todo o povo brasileiro." (20; grifos meus)

Nesse sentido, não obstante o indiscutível zelo repressivo e a perspectiva notoriamente antidemocrática do projeto albuquerquista (21) não creio seja infundado especular sobre a possibilidade de uma efetiva reorientação da política econômica na hipótese de o "nacionalismo autoritário" empalmar o poder. (22) Embora tal circunstância não tenha se concretizado, não se poderá negar que tal carta esteve de fato na mesa e, por fazer parte do jogo, é perfeitamente legítimo supor que alguma influência tenha tido no seu resultado. Esta, do ponto de vista da reconstituição do processo político-econômico, a justificativa que nos induz a recuperar brevemente algumas proposições presentes no ideário do general Albuquerque Lima. Qual o sentido das "grandes reformas e transformações" que, no entender da corrente albuquerquista, haveriam de se constituir o coração mesmo do processo revolucionário em andamento?

Evidentemente não é nada fácil recuperar as linhas principais de uma estratégia de desenvolvimento inspirada no "nacionalismo autoritário". Mesmo porque, atendo-nos ao mero nível das intenções, o possível principal documento dessa corrente, contendo um esboço de programa de governo, não é acessível; (23) No entanto, há condições para, pelo menos, decantar algumas das idéias que estariam presentes em tal estratégia, permitindo-nos, assim, delinear um quadro indicativo.

Um aspecto que se destaca de imediato no interior da pregação albuquerquista é a sua constante preocupação com o "desenvol-

vimento das áreas críticas do Brasil e, também, aos 80% da população menos favorecida que ainda não participam do desenvolvimento econômico e social do país." Contudo, e esse é um ponto de grande importância, tal preocupação não é veiculada como simples manifestação de natureza "ética" ou "humanista", demonstração de sensibilidade face o estado de miséria absoluta a que está historicamente submetida larga parcela da população. Pelo contrário, é uma idéia que se procura articular com a própria possibilidade do desenvolvimento brasileiro e que aponta para a Nação Potência. É assim que, dentro da perspectiva albuquerqueista, o Brasil disporia de um enorme mercado consumidor potencial, suficiente para estimular o take-off definitivo da economia. Contudo, a despeito de sua enorme potencialidade, o mercado consumidor encontrar-se-ia impossibilitado de desenvolver-se plenamente na medida em que coartado por uma extrema concentração da renda, em todos os níveis, e em especial pela alarmante pobreza característica de certas regiões. E o responsável imediato por essa compressão artificial do mercado interno (e a permanência desse estado ao longo do tempo) seria o próprio aparato político-institucional, tradicionalmente hegemônico por, ou no mínimo complacente com, os interesses das "oligarquias", as únicas beneficiárias de uma situação sancionada em detrimento do povo e da Nação. Nessas circunstâncias, a redenção nacional jamais ultrapassaria o estágio de mera virtualidade: isso porque, arguir-se-ia, tanto o desenvolvimento industrial ver-se-ia inibido em várias regiões do País (acentuando a tendência a disparidades regionais, preservadas no interior de um círculo vicioso), como também a própria expansão do Centro-Sul já industrializado defrontar-se-ia com uma grave limitação, na medida em que inexistentes os benefícios decorrentes da produção em grande escala, tornada inviável pelo caráter polarizado do desenvolvimento e, portanto, pela estreiteza do mercado interno. Vale dizer, a concentração exagerada na distribuição de renda e a pobreza absoluta, marginalizando uma parte do país, estariam na raiz do acanhado desempenho recente (1964/69) da economia e, particularmente, ameaçariam pela base a concretização mesma daquele "anseio" de superação do atraso (a atualização de nossa "vocaçã" histórica).

Nesse sentido, uma das principais propostas do programa albuquerqueista liga-se à necessidade de varrer estruturas arcaicas. Partindo do pressuposto de que há estruturas arcaicas a renovar e de que entre a preservação delas e a necessidade urgente de promo-

ver-se o desenvolvimento econômico-social 'não há vacilação possível', propõe-se no plano político-militar o conceito de que as Forças Armadas, tendo de observar a disciplina e o princípio do respeito à hierarquia, não podem esquecer que seus deveres são exclusivos para com a pátria. E de que, atualmente, esse dever se confunde com a exigência da realização de reformas profundas nas estruturas políticas, econômicas, jurídicas e sociais do país. A todo esse esforço deve presidir o nacionalismo compreendido como uma justa aspiração do povo, necessário à integração de todos no processo de desenvolvimento pela utilização de nossas próprias forças e de nossos recursos internos."

Convém reter a importância que o discurso albuquerquista atribui à necessidade, e urgência, de ampliação do "mercado interno", e seu papel de elo imprescindível do processo de construção da Nação (processo, lembremo-nos, ainda não totalmente deflagrado entre 1964/69). Embora não se possa afirmar taxativamente que o general desprezasse as potencialidades do mercado externo, o significativo é que em seu programa a remoção das velhas estruturas, visando a ampliação de mercado, desfruta de nítida primazia, não se identificando no export drive uma alternativa estratégica. Quando muito poderia vir a se constituir em peça subsidiária de uma estratégia de desenvolvimento, mas dificilmente o seu pilar básico. No mesmo sentido, a referência programática de apoiar o desenvolvimento em "nossas próprias forças" e em "nossos recursos internos" (uma tese também esposada pelo Planejamento). Aparentemente tal idéia não derivaria de uma concepção jacobinista, de total hostilidade face o capital estrangeiro. Mas suas implicações são de qualquer forma significativas. Ainda que se manifeste reconhecimento da necessidade do capital estrangeiro - responsável por uma contribuição positiva ao desenvolvimento nacional, expressa seja na forma de aporte complementar de recursos (a "poupança externa") seja no tocante à transferência tecnológica - aponta-se para o propósito de estabelecer controles, definindo critérios de seletividade quanto à sua entrada. O programa buscaria estabelecer definições precisas, nos vários campos de atividades, sobre a participação do capital estrangeiro, dando a este as garantias justas e necessárias, sem entretanto prejudicar a prevalência do empresário nacional. Ao capital estrangeiro caberá participar de todas as vantagens, porém também de todos os riscos do nosso processo de desenvolvimento." É evidente que essa

orientação "nacionalista", enquanto não for concretamente desenvolvida num corpo de medidas de "controle" e "seletividade", atemorizando o capital internacional (e as frações nacionais a ele subordinadas) e, ademais, mesmo na hipótese de se ver diluída quando da explicitação das medidas, se constitui permanentemente em um risco potencial. (24)

A ênfase no "mercado interno"; sua identificação com o mercado de bens de consumo; a premência da realização de um esforço visando a sua ampliação; as implicações políticas dessa tese (a luta contra as "oligarquias" - aparentemente o inimigo principal, e imediato, na concepção albuquerqueista - e, inclusive, a inclusão de uma proposta de reforma agrária); a sempre presente preocupação com as disparidades na distribuição de renda, particularmente as inter-regiões; a confiança na viabilidade de um desenvolvimento sustentado em "nossos recursos internos" (com seu corolário implícito de esforço de formação e mobilização de poupança "interna"); a aceitação, porém submetida a critérios de seletividade e controle, do aporte do capital estrangeiro - tais são presumivelmente os elementos nucleares do ideário veiculado pelo general Albuquerque Lima. E articulados no interior de uma proposta que incorpora a ambição de romper as cadeias do subdesenvolvimento, construindo a Nação Potência. Na realização desse projeto, a incorporação da massa brasileira ao mercado consumidor efetivo apresentar-se-ia como passagem obrigatória. Lembremo-nos de que o PED sugeria a criação do "mercado de massa" como alicerce do "desenvolvimento acelerado e autosustentável" e Reis Velloso desenvolveria, em seus escritos e depoimentos, uma pregação nessa linha, sobretudo no final de 1969. Contudo há uma diferença expressiva. O "mercado de massa" seria fruto da ampliação continuada do emprego urbano-industrial permitindo, à la Lewis, diminuir o "setor de subsistência" em um prazo tanto menor quanto mais intenso e duradouro se revelasse o "desenvolvimento acelerado e autosustentável". De certa forma, é quase uma consequência, a longo prazo, do próprio desenvolvimento. Para Albuquerque, a ampliação do mercado consumidor, via "incorporação da massa brasileira", estaria umbilicalmente atada à efetivação da reforma agrária - em suas palavras, "condição primordial do crescimento industrial e criadora de amplo mercado interno". A sua concepção, portanto, é mais crítica, e reveladora de maior "impaciência", face o desempenho do capitalismo brasileiro. Um corolário importante de seu programa é o

apoio a ser dispensado à empresa nacional visando o seu fortalecimento (uma tese igualmente cara ao Planejamento).

Finalmente, é possível listar alguns outros elementos também presentes em seu programa:

- a sua concepção é nitidamente desenvolvimentista, não se assustando com a presença da inflação: "o combate ao subdesenvolvimento deve preceder o combate à inflação, porque considera esta uma das formas mais insidiosas de manifestação daquele". Um corolário importante dessa filosofia é que as políticas monetária e fiscal deveriam ser definidas e executadas "condicionadas à política global de fomento das atividades produtivas e da expansão da taxa de investimentos".
- não é contrário à iniciativa privada, não revelando, pois, nenhum preconceito contra o lucro. Porém, não pode se abster de sugerir "que se incorpore a ela um sentido social que inclua todos aqueles que trabalham na partilha dos benefícios". (Coincidentemente, esta viria a ser uma idéia muito cara ao ideólogo do "neocapitalismo", Reis Velloso.).
- não obstante o apoio à iniciativa privada, aparentemente é avesso a qualquer ranço "liberal" no tocante à presença do Estado no processo econômico, encarada com absoluta naturalidade: "admitir a ação do Estado na suplementação das atividades econômicas nas quais isso seja indicado ou nas que, pela sua natureza, não possam ou então não devam ser entregues à iniciativa privada".
- pleiteia uma alteração na estrutura do comércio internacional no sentido de permitir uma melhoria dos termos de troca para a periferia.
- considera indispensável o desenvolvimento de um programa nuclear. Igualmente importantes seriam o fortalecimento do poder marítimo nacional e a realização de uma ampla reforma educacional.

É importante observar que aquela "contestação silenciosa", represada intramuros, terá sido influenciada com certeza pela forma como foram absorvidas pelos segmentos civis-militares dominantes algumas transformações e tendências diagnosticadas para a economia mundial durante as décadas seguintes. Tal seria o caso especialmente do debate em torno da alegada hegemonia absoluta dos Estados

Unidos sobre o mundo, fundada em seu maior avanço tecnológico, e que ameaçaria jogar para uma categoria de segunda classe até mesmo a Europa desenvolvida (tese popularizada nos anos 60 pelo livro de Servan-Schreiber). E contribuindo para tornar maior o azedume presente no ambiente em cujo interior se processaria o movimento da política econômica teríamos a repercussão das profecias do Hudson Institute (Herman Kahn, "O Ano 2000") que, revelando uma ignorância completa do "destino manifesto" que de há muito o Brasil trazia guardado dentro de si, ousaria projetar um melancólico desempenho para a economia brasileira nas décadas vindouras, reservando ao País um inaceitavelmente obscuro papel no concerto das Nações na altura do ano 2000.

Enquanto o novo "desafio tecnológico" seria de imediato incorporado pela ideologia do regime, internalizado através da ação do Planejamento, o impertinente exercício dos futurólogos americanos seria sucessivamente rebatido, em várias oportunidades, pela "intelligentsia" oficial (Reis Velloso polemizaria abertamente com Kahn pela grande imprensa; Delfim Netto ridicularizaria a futurologia em um clássico artigo escrito em 1970; Mário Simonsen agregaria à sua vasta produção teórica dois tomos contendo reflexões sobre o Brasil 2001, 2002; Hélio Beltrão também deixaria o seu recado crítico; etc.). Reis Velloso explica o porque de tanta atenção a um frágil exercício de cega futurologia: "Porque muita gente entrou numa espécie de pane mental quando ouviu dizer que os gênios dos computadores anteviam perspectivas negras para o Brasil. Como resultado da grande difusão alcançada pelos livros O Ano 2000, de Kahn-Wiener, e O Desafio Americano, de Servan-Schreiber, certas correntes de opinião no Brasil - e mesmo alguns setores militares - ficaram traumatizados diante das estatísticas que pareciam provar e sacramentar o nosso perpétuo e crescente atraso de nível de vida e de tecnologia em relação aos países ricos." (25)

A retórica político-econômica do período transpira claramente a influência determinante daquele ambiente subterrâneo de insatisfação, de inquietude, ou mesmo de indignação. As Diretrizes de Governo (de meados de 1967) já assinalariam muito significativamente: "O desenvolvimento há de ser, portanto, o nosso objetivo básico, que condicionará toda a política nacional, no campo interno como nas relações com o exterior. E há de estar a serviço do progresso social, isto é, da valorização do homem brasileiro. (...)

Recusamos aceitar qualquer determinismo, a pretexto de fatores geográficos, raciais ou sociais, que condenem a nação brasileira ao subdesenvolvimento. A opção entre a pobreza e o bem estar cabe a nós mesmos resolver, e o atual Governo acredita na decisão e na capacidade do povo brasileiro de escapar à armadilha do subdesenvolvimento." (26) Um ano depois, o PED repisaria a determinação oficial de promover o desenvolvimento, mas acrescentando, em um claro processo de osmose da pregação do "nacionalismo autoritário": "O primeiro aspecto a salientar é que o desenvolvimento, como entendido nas Diretrizes de Governo, não constitui somente a marcha para a abundância, mas a construção de uma sociedade. A elevação da renda per capita representa um indicador síntese fundamental, mas não esgota as múltiplas dimensões do desenvolvimento. Para que este se efetive, será necessário, antes de tudo unir a consciência do País em torno dos objetivos básicos nacionais. E agir concretamente, para consecução daqueles objetivos, não apenas sobre os fatores físicos do desenvolvimento (notadamente capital e trabalho), como sobre o conhecimento tecnológico, as instituições econômicas, sociais e políticas, realizando reformas de base." (27)

Até mesmo o pragmático ministro Delfim Netto exercitaria uma linguagem onde os apelos em favor de um projeto nacional e a aceitação da necessidade de reformas, que mexessem na estrutura mesma da economia e da sociedade brasileiras, estão presentes: "A não ser para um grupo muito restrito que nunca entendeu o Brasil, a Revolução de 31 de Março foi uma manifestação maciça da sociedade contra o estado de coisas vigente. Resultou, portanto, do consenso da coletividade nacional. Lamentavelmente, ela não trouxe consigo um modelo nítido do que se deveria fazer, de maneira a possibilitar uma formulação do projeto brasileiro. A rigor não se pode dizer que o simples combate à corrupção e à subversão seja um programa, uma vez que constituem condições mínimas para uma estruturação adequada de qualquer sociedade. Foi assim que, a pouco e pouco, foram emergindo novos objetivos, consubstanciados inicialmente no chamado PAEG. Visto agora o movimento a uma distância de quase cinco anos, verificamos que tal programa, tecnicamente bem elaborado, produziu dentro das limitações naturais os resultados que se esperavam no campo econômico. O que não se compreende é que a revolução, uma vez no poder, não tivesse aprofundado as modificações da sociedade brasileira, o que afinal resultaria em grande benefício para todo o

sistema econômico. O mesmo acontece agora com o segundo governo da Revolução. (...) O seu único engajamento é com o futuro desta pátria, com a preparação de estruturas sociais e econômicas que permitam ao Brasil metabolizar as mudanças que inevitavelmente se vão procedendo no mundo a velocidade crescente. Ao contrário do que se pretende fazer crer, a revolução não tem nenhum compromisso com o passado. O Brasil tem um encontro marcado com a História e é nossa tarefa tornar esse encontro possível, a despeito das profecias do Hudson Institute." ("Análise do Momento Brasileiro", 1968. Que contraste com o Delfim Netto de 1970, que pediria o ano para fazer o presente, não escondendo seu tédio e irritação diante de preocupações metafísicas com o longo prazo - "Dêem-me o ano e não se preocupem com décadas".).

Antes de prosseguir, passando à apresentação da proposta delfiniana, conviria alinhar algumas reflexões preliminares. É patente que o período 1967/69 desvela uma conjuntura política de acentuada instabilidade, o que não deixaria de se refletir sobre o próprio aparelho de Estado, atravessado pelas contradições que permeiam o bloco dominante e o jogo político. Com anterioridade à edição do AI/5 a formulação da política econômica esteve sem dúvida sujeita a variadas pressões, não facilmente compatíveis entre si, circunstância tornada mais grave pela inexistência de um centro único de comando sobre suas diretrizes (a posteriori, é muito clara a existência de um "estado de tensão" entre a Fazenda, o Planejamento e o ministério do Interior). E mesmo no período imediatamente após o AI/5 (1969, até a eleição de Médici), com a exclusão do general Albuquerque Lima do aparelho de Estado e a decorrente unicidade de controle sobre a política econômica (encabeçada pela Fazenda e Planejamento), esta ainda daria sinais de insegurança e falta de percepção dos rumos trilhados pela economia, fracassando, nessa medida, na colheita dos supostos ganhos em eficiência que uma gestão centralizada, imune a pressões políticas "irracionais" e, portanto, tecnicamente competente, deveria propiciar. Na verdade, mesmo correndo por fora, as dissidências nacionalistas continuariam a representar uma incômoda pressão, potencialmente capaz de erodir a estabilidade do regime. Mas não apenas isso.

Tampouco o bloco dominante, ainda que tendencialmente já estivesse se movendo em direção a uma estruturação estável no médio prazo, revelaria, àquela altura, uma firme articulação de interesses. Ao contrário, tudo indica que a expansão econômica de 1967/68 ainda não fora suficiente para amalgamar estavelmente os vários interesses empresariais dominantes - circunstância que se veria agravada pelo arremedo de política de estabilização exercitado durante o ano de 1969. Esse fato talvez até deva ser visto com naturalidade na medida em que a recuperação (que é o processo que se verifica entre 1967/69) de por si é incapaz de afastar plenamente as lembranças dos dissabores vivenciados durante a crise, preservando o "esquecimento geral das expectativas" empresariais no interior de limites que espelhariam uma atitude de alerta (desconfiança) quanto à solidez do desempenho atual e suas perspectivas. Acrescente-se a circunstância, não de todo inevitável, de que a recuperação se explicita de forma marcadamente desigual, com alguns setores atrasando sua reativação em uma medida que não pode ser considerada "normal" (o caso típico seria o comportamento dos ramos produtores de bens-salário), o que tenderia sem dúvida a contribuir para aquela dificuldade de lograr soldar os interesses de imediato. Isto explicaria a existência de fricções, choques de interesses entre as frações empresariais dominantes, traduzidos sob a forma de distintas avaliações da qualidade da política econômica em curso.

Tais fricções operariam como o lastro "material" da formação de "opiniões" divergentes no interior do aparelho de Estado e, igualmente, da tendência ao fracionamento do "Partido Militar". Contudo, seria certamente equivocado proceder a uma derivação mecânica dos desdobramentos verificados no nível ideológico a partir daquele lastro "material" a que fiz referência. Dada a relativa autonomia que sabidamente caracteriza o processo político-ideológico, é de se supor tenham tido um peso ponderável na sua determinação tanto interesses específicos da corporação militar (sua aspiração de grandeza nacional ou sua visão geopolítica, por exemplo) quanto esforços de articulação política capitaneados pela burocracia estatal. Enveredar por esse caminho, porém, está muito além de minhas possibilidades e, ademais, transcende o âmbito deste trabalho. Mas existe um ponto que deve aqui ser realçado.

O aspecto relevante do "debate" que estou procurando reconstituir, e para o qual insisto em chamar a atenção, reside na

circunstância aparentemente insólita de, ao longo do período 1967/ dez/1969, constatar-se um visível desencontro entre a evolução do movimento cíclico da acumulação de capital (ou, em outras palavras, as tendências implícitas no "movimento real" da economia) e os desdobramentos do cenário político-ideológico. Tudo que vimos até aqui aponta para essa observação. Enquanto nesse período assiste-se à concretização da retomada do crescimento, a nível "superestrutural" a política econômica transpira um acentuado grau de insegurança e incerteza, exemplarmente atestado pelo autêntico "zig-zag" imprimido à sua orientação em 1969, e, como se não bastasse, se acha submetida à contingência potencial de eventualmente vir a ser substituída por alternativas que o leque político-ideológico do período ameaçava abrir. É assim que o sentido maior da estratégia contemplada pelo PED revela mais divergências do que convergências com a orientação imprimida à política econômica durante 1970/73, não sendo despropositado argumentar que se o Planejamento tivesse conquistado a primazia na condução da política econômica na entrada dos 70, e desfrutado da possibilidade de executar um programa de política econômica que efetivamente desse continuidade às diretrizes principais do PED, os caminhos trilhados pela economia entre 70/73 provavelmente seriam outros. Mais importante (na medida em que o próprio PED fosse um seu reflexo), as linhas gerais da presumível estratégia econômica do "nacionalismo autoritário" aponta para mudanças de rumo ainda mais incisivas. Pois bem, é notável o distanciamento entre tais esboços de propostas alternativas (aqui incluído o PED, enquanto orientação geral a prevalecer até 1973) e o processo econômico em andamento.

Enfatize-se: em fins de 1969, ainda se persiste na tese da urgência de ampliação do mercado "interno", pilar de um desenvolvimento duradouro. E, tacitamente, acredita-se na possibilidade de êxito na articulação de uma frente política juntando interesses empresariais poderosos que, supostamente, ver-se-iam perenemente afetados na hipótese daquela diretiva central de política econômica não ser, como de fato não foi, implementada. Em outras palavras, não se percebia que tais interesses empresariais se encontravam na iminência de serem "colados", porém por caminhos completamente distintos - os decorrentes do próprio vigor do ascenso cíclico em marcha o qual, não obstante ainda os viesse a beneficiar de forma desigual, de qualquer maneira atenderia satisfatoriamente a todos; e mais,

ascenso cíclico que seria a manifestação epidérmica de um padrão de desenvolvimento que em absoluto requeria a ampliação do mercado "interno". Sem sombra de dúvidas, uma notável, e estranha, falta de percepção da dinâmica do processo capitalista no País.

Esse aparente paradoxo estaria a indicar que os processos político-ideológico e econômico não obedecem necessariamente a uma mesma temporalidade. Em certos momentos o processo político-ideológico se "antecipa" ao econômico como, por exemplo, ao promover a rearticulação de um padrão de desenvolvimento "decidindo" os rumos futuros da economia (não casualmente esse fenômeno tende a ocorrer nas fases de aguda crise, quando os elos que articulam a própria estrutura da economia entram em disrupção tornando obrigatória uma intervenção mais rápida e decisiva do político). No período 1967/69, entretanto, nota-se uma "defasagem" do processo político-ideológico vis a vis o processo econômico posto em movimento dentro das linhas que o processo político-ideológico "decidira" em 1954/66. De fato, o debate político-ideológico do período 1967/69 seria fruto das contradições afloradas durante a crise anterior e das perplexidades resultantes de sua administração entre 64/66, agravando-se pela superposição de "insatisfações" específicas do meio militar. Talvez por captar aquelas contradições e perplexidades de uma forma algo linear, projetando para a frente aquilo que é transitório, confundindo o conjuntural com o estrutural, as "propostas alternativas" prosseguiriam veiculando teses que já não mais espelham o processo econômico real, não se constituindo, pois, em "saídas" válidas nem tampouco podendo amalhar o necessário apoio político. Tanto mais quanto o referido apoio político só poderia provir do bloco dominante, dada a liminar exclusão de qualquer esboço de participação ativa das classes populares implícita em tais propostas. As "propostas alternativas" colidiriam frontalmente com a opção de rearticulação do padrão de desenvolvimento decidida durante o Governo Castelo, exigindo para sua viabilização que se procedesse a um novo rearranjo estrutural. Este, porém, implica necessariamente em um esforço de arbitragem de interesses conflitantes de difícil realização política (embora, talvez, mais fácil tecnicamente) em uma conjuntura de crescimento. Além do que, em uma demonstração de notável miopia política, não se logrou aperceber-se de que aquele rearranjo pós-66 cedo recolocaria a economia em uma trajetória ascendente que, à medida em que fosse ganhando impulso, iria alargando a espiral dos

interesses componentes do bloco dominante, dessa forma tornando progressivamente inviável a busca de apoio empresarial para qualquer tentativa de reformulação mais ampla do padrão de desenvolvimento. Nesse sentido, ocorre algo como se a instância ideológica preservasse ainda por algum tempo um movimento de "inércia", "descolando" do movimento que se verifica na base mesma da economia.

No entanto, uma vez superado o "atraso" na percepção da retomada do crescimento (fato que podemos datar da entrada dos anos 70) a sua resultante não será em hipótese alguma a dissolução pura e simples daquelas "propostas" ilusórias (e de suas falsas bases de apoio). Curiosamente tudo se passa como se para uma questão ideológica se requeresse uma resposta também ideológica. Só então as "insatisfações" que ameaçavam corroer as bases do regime poderão ser superadas. O "debate" político-ideológico da conjuntura 1967/69 se infiltra, assim, na própria raiz da formulação da "estratégia" de desenvolvimento do novo período (1970/73).

Por que fizemos toda essa digressão? Se as propostas "alternativas" se apresentavam assim distanciadas do real, então estaria legitimada a política delfiniana, a única política correta e gestora do milagre? E mais, residiria de fato na "estratégia" veiculada pelo Governo Médici o núcleo daquela "única política correta"? De forma alguma. Ainda mais descolada do processo econômico real estará a "estratégia" delfinista. Com efeito, a retórica político-econômica veiculada pelo Ministro Delfim Netto entre 1970/73 sintetiza um notável despistamento do processo econômico real e, acredito, encontre sua explicação precisamente na necessidade de intervir naquele debate, apresentando uma resposta diferente, que afastasse os temores e desconfianças engendrados por "alternativas" que insistem em proposições como ampliação do mercado interno, reforma agrária, melhoria na distribuição de renda, controle do capital estrangeiro, etc. Proposições que, ainda quando amenizadas pelo caráter vago e genérico de sua formulação, passível de conduzir à sua descaracterização na hipótese de vir a se tornar hegemônica na condução da política econômica, não deixam de se constituir em um claro risco potencial para os interesses dominantes do capitalismo brasileiro. Difícilmente, pois, se erigiriam na linguagem que tais interesses almejam ver exercitada pelo Estado "soberano" e seus funcionários. Mas, simultaneamente, na medida em que não se configurou qualquer choque direto que eliminasse do cenário os segmentos que dariam apoio àque

las "propostas alternativas", tornar-se-ia necessário um esforço de apropriação pelo regime de vários componentes do ideário "alternativo", ainda que conferindo-lhes um conteúdo provavelmente mais amplo ou, inclusive, reelaborando-os por completo ao ponto de levar ao seu desfiguramento. A retórica praticada durante o Governo Médici deve ser apreciada dessa dupla perspectiva.

Meu ponto de vista é que tanto o projeto de Grande Potência deslanchado pelo Governo Médici quanto o seu pilar estratégico (o "modelo exportador") somente adquirem inteligibilidade quando contrastados com aquele "debate" que vinha se arrastando desde 1967. Em minha leitura do período configurariam essencialmente um desdobramento daquele "debate". Mas, convém insistir, esse desdobramento do processo político-ideológico do período cristaliza uma clara ruptura com as propostas anteriormente apresentadas, levando ao arquivamento proposições incômodas seja para os interesses dominantes seja para o próprio pensamento oficial. Essa a sua função.

Vejamos com algum cuidado o processo de gestação das novas "diretrizes estratégicas".

### III.2. A Nova "Estratégia" de Desenvolvimento: 1970 - 1973

Duas são as características distintivas da estratégia de política econômica do Governo Médici. Por um lado, e contrariamente aos dois Governos anteriores, o intento de formulação explícita de um projeto nacional: o projeto Brasil Grande Potência. Projeto que insume expressamente as ambições reveladas por várias correntes militares. O anterior programa de Governo, o PED de Costa e Silva, também exprime um projeto nacional, porém a diferença é significativa: naquele momento tratava-se de provar a nossa "viabilidade", demonstrando o infundado de qualquer extrapolação em cima do pífio desempenho da economia entre 62/66; ademais, a incerteza reinante era tal que sufocava qualquer arroubo maior de otimismo. Na entrada dos 70, essa "prova" já é desnecessária uma vez que se dispõe de outras, mais eloquentes: o desempenho econômico em 68/69. Trata-se, agora, de dar concretamente início à corrida para o ano 2000: quem, nesta data, não tiver logrado ascender ao seleto time das potências mundiais estará inapelavelmente condenado a curtir o melancólico status de país de segunda classe. Uma revoltante injustiça para um país predestinado, por "vocação" natural, a ser primus inter pares no concerto das Nações. Não pode subsistir qualquer dúvida quanto a ser tal projeto um fato novo em relação aos dois Governos anteriores.

O projeto de Grande Potência se apresenta saturado de toda uma tessitura ideológica que pode ser reconstituída a partir dos pronunciamentos do general Médici, do Ministro Velloso e dos documentos oficiais partejados no Planejamento, as Metas e Bases para a Ação do Governo e o I PND. No entanto, e este é o segundo ponto importante, o seu núcleo fundamental (o coração da nova "estratégia") é composto por uma idéia que não é típica do Planejamento (responsável pela armação daquela tessitura), mas sim contribuição do Ministro Delfim Netto: trata-se da tese do "modelo exportador" como expressão (ou base) da estratégia de desenvolvimento. Por tudo que vimos até aqui (a política conjuntural de 67/68, o PED, a política conjuntural de 69), não pode pairar a menor dúvida de que o "modelo exportador" não é em hipótese alguma a retórica oficial do regime nem no Governo Castelo nem no Governo Costa e Silva. O PED ilustra à saciedade esta assertiva. A fim de não dar margem a interpretações

dúbias de minhas palavras, convém reiterar que não estou afirmando que a perspectiva de expansão das exportações não estivesse contemplada na política econômica e estratégia de desenvolvimento anterior (es); tampouco desconheço que já em 1967 tem início a bateria de incentivos à exportação, em particular de manufaturados, e não estou negando o velho amor delfiniano pela "abertura" do país ao exterior e pela política de promoção de exportações. Ao contrário, na verdade afirmo que todos os componentes do "modelo exportador" já haviam sido plasmados e veiculados por Delfim desde 1968, e inclusive antes. Contudo, este é o ponto chave, não se erigia na retórica oficial do regime. A promoção de exportações era uma componente adicional no interior de um outro tipo de discurso político-econômico. A partir de 1970 o discurso muda. E tal mudança se faria no sentido de transmutar aquilo que jamais transcendera o nível de uma simples peça subsidiária em núcleo central, no coração mesmo, de uma suposta estratégia de desenvolvimento. E estratégia destinada a conduzir o Brasil ao status de Nação desenvolvida. O Governo Médici assume o ideário delfiniano e o Planejamento se verá forçado a articular o I PND concedendo a devida ênfase à "estratégia exportadora".

É notável, porém, o distanciamento entre a retórica do novo Governo e o processo econômico efetivo. A sua estratégia de desenvolvimento revela-se hipersaturada do aspecto ideológico, incorporando um despistamento total face o real movimento experimentado pela economia e, igualmente, tampouco revelando a efetiva orientação da política econômica, marcada pelo pragmatismo, flexibilidade e imediatismo, características que a fazem intraduzível por qualquer "plano" de governo. É evidente que todo processo político-econômico é também um processo ideológico. Mas nem sempre a componente ideológica é tão acentuada a ponto de transformar um plano de governo em algo sem nenhum significado maior para a orientação do processo econômico. O PED, por exemplo, independente da avaliação crítica que se lhe possa fazer, revelava maior afinidade com o movimento real da economia; os investimentos públicos em infra-estrutura e a expansão da construção civil seriam de fato componentes da redinamização da economia; a promoção de exportações aparecia ligada ao seu objetivo essencial, de financiar as importações em provável futura expansão; e, setorialmente (têxteis, calçados), revelar-se-iam de fato importantes para a retomada; o caráter desequilibrado da estrutura industrial e a necessidade de sua correção, a fim

de evitar descontinuidades no futuro desenvolvimento, são apontados pela estratégia; etc. Completamente diferente é a estratégia esboçada no "modelo exportador". Ao invés de se prestar ao esclarecimento e orientação do processo econômico em andamento nos anos 70, a nova estratégia obscurece a dinâmica de crescimento, os problemas que tenderia a fazer aflorar e até mesmo a própria orientação concreta da política econômica. A junção do "modelo exportador" com o ideário do Planejamento, dando origem às Metas e Bases e I PND, conduz a um produto ainda mais estranho: a dinâmica do mais intenso ascenso cíclico do pós-guerra explicada por um conjunto de medidas de política econômica na área de promoção de exportações, substituição de importações (?), modernização da agricultura, desenvolvimento científico-tecnológico, fortalecimento da empresa nacional, integração nacional e social, contribuição "na margem" da poupança externa, etc. Acredito não haver muita margem de erro na afirmação de que os novos documentos oficiais, exprimindo a nova estratégia de desenvolvimento, visariam cumprir nada mais que um ritual, um mero ato de formalidade.

Se as observações acima estão de acordo com a realidade, então como explicar todo o esforço de formulação, e o empenho na divulgação, de uma estratégia assim impotente e ilusória? Minha hipótese, que já adiantei anteriormente, é a seguinte.

A crise sucessória da segunda metade de 1969 ocorre em meio a um processo de intenso debate no interior do próprio regime. Debate quanto à natureza do processo revolucionário deflagrado em 1964 e que sintetizava insatisfações da corporação militar quanto aos resultados colhidos até então - magros demais face suas ambições de um Brasil Grande - e angústias diante da impotência revelada por sucessivas administrações, sob controle militar, em quebrar a resistência dos interesses privatistas que historicamente obstaram a plena explicitação de nosso "destino" manifesto, fazendo com que as perspectivas futuras da "nova era" iniciada em 64 tendessem incomodamente a se aproximar do vicejado durante o reinado pré-64 das "oligarquias". Tudo se passaria como se, mesmo após cinco anos, a Revolução ainda não tivesse, afinal, revelado o "para que viera". Expressão daquele debate interno, de dimensão e profundidade difíceis de precisar, seria a proliferação no período de dissidências "nacionalistas" que se distinguiriam por cultivar além do apego à "segurança" também a preocupação com o "desenvolvimento", incorporan

do em seu ideário e doutrinação um embrião de proposta construtiva: não basta negar o passado; é necessário edificar o futuro. E o futuro que se ambiciona não virá por um processo espontâneo, natural; é fundamental dispor de um projeto. E tal seria o peso da pregação "nacionalista" que obrigaria o novo Governo a praticar, no mínimo, uma retórica afim àquelas idéias e anseios. Nesses termos, a retórica do Brasil Grande Potência, a marcha para o ano 2000 etc., tem sua raiz, primariamente, nos "apelos" provenientes das bases mesmas do regime militar. É a argamassa ideológica necessária para cimentar a unidade das "forças revolucionárias". E atrair os segmentos civis alinhados ou cooptáveis pelo regime.

Nesse sentido, a formulação de um projeto de construção da Nação Potência apresentar-se-ia como um imperativo. Restam, porém, dois pontos para completar o quadro. Sobre que bases haveria de se erigir um tal projeto? (Qual a estratégia apta a conduzir à edificação da Nação Potência?). E como, uma vez decidido lançar o projeto, posicionar-se vis a vis administrações anteriores (1964/69) que se teriam revelado despreocupadas ou impotentes diante daquele imperativo?

Quanto a este último aspecto predominaria a tendência moderada, optando-se por realçar os traços de continuidade entre o novo Governo e seu projeto e os dois Governos anteriores e seus esforços para criar as condições de demarcação futura de um projeto nacional. Pronunciamentos do general Médici, do Ministro Velloso, as Mensagens Presidenciais ao Congresso e o I PND, documentam fartamente essa afirmação. A retórica do regime procurará incansavelmente vender a imagem de uma marcha progressiva e contínua iniciada em 1964, encasulando intramuros as disputas intestinas desatadas em mais de uma oportunidade.

Já a definição das bases do projeto Brasil Grande Potência reporta-se à própria concepção do processo econômico recente e percepção de seus desdobramentos futuros delineadas no interior dos think tanks (Planejamento e Fazenda) responsáveis pela formulação da política econômica brasileira. Suspeito - e aqui estou especulando, mas em cima de provas indiretas fornecidas pelo acompanhamento do noticiário veiculado pela imprensa e por uma leitura "nas estrelinhas" do discurso político-econômico - que no curto período out/69 (posse de Médici) a jan/70 (conclusão da primeira reunião ministerial) tenham se digladiado duas perspectivas distintas quanto àque

la definição das bases do novo projeto, "embate" que desaguaria na vitória da equipe ligada ao Ministro Delfim Netto, detentor entre 70 e 73 do comando incontestado da política econômica.

O consulado delfiniano durante o Governo Médici é um segredo de Polichinelo. Mas como explicá-lo?

Acredito que o Planejamento, embora fiel servidor do regime, tenha sido atropelado pela evolução da conjuntura, perdendo a corrida disputada naquele curto período. Em primeiro lugar, o próprio apego ao instrumento do planejamento - independente de qualquer avaliação crítica que se possa imputar a sua concepção e perspectiva ideológica - estimulando uma visão "telescópica", tenderia a fazê-lo sensível ao desempenho global da economia e dentro de uma perspectiva temporal de médio prazo. Assim, na entrada dos 70, defrontamo-nos com Velloso pregando um novo ciclo de substituição de importações (bens de capital e insumos básicos) e o ingresso na nova revolução industrial-tecnológica (o desenvolvimento de alguns setores de ponta, altamente intensivos em tecnologia, chamados a liderar aquela nova etapa do capitalismo mundial). Vale dizer, sua própria ideologia torna o Planejamento não muito cooptável por um estilo de crescimento sustentado numa base produtiva inalterada no essencial e reconhecidamente desequilibrada, alegremente liderado por setores como bens de consumo duráveis e construção civil residencial. O seu deleite diante de taxas "japonesas" de crescimento não é, pois, tão profundo a ponto de ofuscar aquela percepção mais abrangente e eliminar sua inquietude quanto à sustentabilidade, no interior de bases imediatistas, de um tal desempenho. No entanto, essa perspectiva implica em dois empecilhos a sua livre atuação. Por um lado, falar em aprofundamento/diferenciação da base produtiva significa mexer em terreno onde as articulações políticas exigem um fino jogo de cintura posto que sujeito a desencadear, no mínimo, alguma insatisfação empresarial. Levar para a frente a industrialização não necessariamente é a linguagem que os interesses industriais desejam ver exercitada (e menos ainda praticada) pelo Estado. Por outro lado, como proposta de Governo, traz a não muito agradável perspectiva de que os resultados somente serão colhidos no médio ou longo prazo. Tanto menos agradável quanto tal proposta está dirigida para um Governo que "tem pressa". Em segundo lugar, o Planejamento parece igualmente esposar uma filosofia menos selvagem de condução da política econômica, demonstrando pelo menos alguma sensibili-

dade para as implicações sociais do desenvolvimento e de sua orientação político-econômica. Essa perspectiva incomoda na medida em que uma ativa política de gastos sociais, para não falar de mudanças diretas na distribuição de renda, não são exigências do padrão de acumulação nem dos interesses dominantes. Eventualmente, essa relativamente maior sensibilidade face o social pode mesmo levá-lo a perder pontos na competição pelo apoio empresarial. (28) E em terceiro lugar, não podemos nos esquecer das reminiscências "estruturalistas" de seu ideário, tal como consubstanciado em particular no PED. Com certeza isso tende a gerar algum desconforto, se não desconfiança, no pensamento oficial, a quem não agrada perfilar-se a esse tipo de linguagem. Essas reminiscências tornam-se ainda mais incômodas na medida em que a Revolução esteja em busca de uma doutrina rigorosamente própria, requerendo um discurso totalmente diferente ao de pré-64.

Contrariamente, o ideário delfiniano, acredito, revelaria-se mais ajustado aos anseios do bloco dominante e do pensamento oficial - e, igualmente, mais sedutor aos olhos do novo Governo. A melhoria da distribuição de renda, ponto importante do debate travado naquela conjuntura, permanece contemplada, porém como simples demonstração de sensibilidade ética diante de um drama social e não mais como passagem necessária para a sustentação do desenvolvimento. O que elimina a possibilidade de qualquer mudança abrupta nas regras do jogo (reforma agrária, alteração da política salarial ou o que seja). Satisfaz plenamente no político-ideológico sem comprometer no político-econômico. Ao recusar qualquer vinculação do desenvolvimento com a necessidade de um novo ciclo de substituição de importações evita o perigoso terreno das negociações tempestuosas a que me referi anteriormente. Como alternativa propõe uma tese compreensível pelo senso comum (e que contém simultaneamente uma vigorosa crítica às administrações pré-64 e um caráter de "modelo" radicalmente novo): a raiz dos males aflorados na década de 60 está na industrialização indiscriminada; racionalizemos essa estrutura industrial herdada (impondo uma melhoria nos níveis de custo, tendente para a obtenção de uma eficiência de nível "internacional") e apoiemos nosso desenvolvimento em um velho setor de há muito penalizado: a agricultura. Alternativa que não só não desagrade os interesses dominantes como inclusive libera integralmente a política econômica para o seu atendimento: toda a política monetária,

creditícia, financeira, fiscal e tarifária será arranjada para estimular o crescimento (leia-se - a ampliação dos lucros) da indústria já existente. Em outubro de 1970 Delfim Netto seria devidamente recompensado pela largueza de visão e proficiência que vinha demonstrando na condução da política econômica: é entusiasticamente eleito Homem de Visão. De outro lado, é possível que Delfim tenha se antecipado na percepção do elevado potencial de crescimento implícito no desempenho recente (58/69) da economia, apostando "ousadamente" na sua continuidade e solidez e, assim, conquistando a simpatia da cúpula política do regime - provavelmente mais sensível a dados concretos (crescimento das exportações, das reservas, do PIB - resultados da "sua" política) do que a discursos, além do que seguida da obtenção de resultados palpáveis o mais depressa possível. E, por fim, sua estratégia já oferecia uma "prova" de sua correção: em 1968 e sobretudo em 1969 as exportações desfrutaram de uma excepcional performance, enquanto simultaneamente o PIB se acelerava. Logo...

A percepção de eventuais divergências entre os integrantes do aparelho de Estado, num contexto de exacerbado autoritarismo, é extremamente difícil e o máximo a que se pode chegar é a indicação de fatos sugestivos e não provas conclusivas. O regime é cioso de suas disputas intestinas, utilizando-se de todos os meios para preservá-las intramuros, de forma que aquilo que eventualmente possa ter assumido o contorno de uma áspera controvérsia envolvendo a definição das grandes linhas a serem seguidas e o controle sobre sua execução, mal chega a transpirar e acaba por desaparecer quando se completa a montagem de uma retórica que busca acentuar os elos de ligação da nova estratégia com as anteriores, dentro do louvável princípio da "continuidade com aperfeiçoamento".

Os primeiros passos na formulação da nova estratégia, o seu confronto com o ideário anterior e a própria indigência político-econômica do I PND sugeririam, entretanto, outra interpretação, apontando para a existência de uma efetiva ruptura, e não um ajuste dentro de uma linha de continuidade, na condução da política-econômica. Vejamos até que ponto as informações do período corroboram esse ponto de vista.

### III.2.1. A Definição da Nova Estratégia

O general Médici é empossado na presidência em outubro de 1969. As próprias circunstâncias que marcaram a sua "eleição" justificariam o relativo atraso na explicitação de um programa de governo, tornando inicialmente uma incógnita os caminhos e opções a serem escolhidos. As referências à definição e execução da política econômica, em seus primeiros pronunciamentos, são vagas e genéricas, indicando que a elaboração de seu programa econômico encontrar-se-ia ainda em gestação.

Em sua Mensagem de 7 de outubro, diria: "Apresentarei à Nação, oportunamente, um plano econômico e administrativo, resguardando basicamente os resultados já obtidos pela Revolução, fixando as novas metas de incremento da produção e de expansão do mercado, tendo em vista a prioridade dos setores da educação, da saúde e da alimentação, o atendimento das regiões menos desenvolvidas, a estabilidade monetária, a correção dos desequilíbrios regionais de renda, a redução das desigualdades na distribuição das rendas individuais, os salários justos e a participação dos trabalhadores nos benefícios do desenvolvimento e, bem assim, os critérios das reformas institucionais." (29)

Ainda que não apresentasse um esboço concreto de seu programa (30), o seu aval aos "anseios" de construção da Pátria Grande, provenientes das bases militares, é absolutamente explícito.

"No entanto, não é possível que, no século das conquistas espaciais, no momento em que os modernos sistemas de computação e informação marcam o fim das soluções meramente ideológicas, no instante em que a extraordinária revolução da técnica possibilita o arranco de tantas nações para o desenvolvimento, não é possível, repito, que um país como o nosso não venha a registrar, também, realizações e êxitos marcantes na história da civilização. O Brasil é grande demais, para tão poucas ambições. E está a exigir dos seus filhos uma atuação que realmente corresponda à magnitude do seu território, bem como aos alevantados ideais das gerações que nos legaram todo esse imenso patrimônio. Uma atuação, enfim, que se eleve à altura dos incontidos sonhos da mocidade que se prepara para dirigir-lo e cuja meta não pode ser outra, senão o triunfo final na

arrancada para o desenvolvimento econômico e social." (31)

Em seu discurso de posse reiteraria de forma ainda mais enfática:

"Homem de meu tempo, tenho pressa. Sei que, no ano 63, antes da Revolução, nosso crescimento era nenhum e que a inflação se aproximava de cem por cento. Sei que hoje nosso crescimento oscila entre 6 e 7% e que a inflação decresce, já agora em nível de alguma estabilidade. Sei que nos últimos anos avançamos no fortalecimento das instituições econômicas, edificando, não só a estrutura, mas a mentalidade de planejamento, programação e orçamentação. Homem de meu tempo, sei que essa metodologia e esse ritmo de crescimento, por si sós, já não nos bastam, que urge acelerar o processo. (...) Homem de meu tempo, tenho fé em que possamos, no prazo médio de meu governo, preparar as bases de lançamento de nossa verdadeira posição nos anos 2000 e assegurar a nossa participação em programas nuclear e espacial, sempre que sirvam para a aceleração do desenvolvimento brasileiro. Homem da Revolução, eu a tenho incontestável, e creio no ímpeto renovador e inovador de seus ideais. E, porque a tenho assim, é que a espero mais atuante e progressista. E, depois de aceito o desafio econômico, eis à nossa frente o desafio tecnológico. (...) E creio nos milagres que os homens fazem com as próprias mãos. E nos milagres da vontade coletiva. (...) Creio no apressamento do futuro. E creio em que, passados os dias difíceis dos anos 60, amanhecerá, na década de 70, a nossa hora." (32)

A indefinição quanto à orientação a ser imprimida à futura política econômica acha-se claramente patenteada no acompanhamento realizado pela imprensa entre outubro e dezembro de 1969. De efetivamente concreto apenas o reconhecimento oficial de que "O Brasil é grande demais para tão poucas ambições", acalentando a esperança de que, por fim, estaríamos diante de uma equipe de Governo propensa a conduzir a Revolução no sentido do cumprimento de sua verdadeira tarefa histórica. (33)

Vejamos qual foi o comportamento, nesse curto período, dos dois ministros da área econômica. De início o destaque maior ficaria com o ministro Velloso, que manifestaria em mais de uma oportunidade algumas idéias preliminares, despontando como o responsável pela articulação do projeto nacional.

Em seu discurso de posse no Ministério, Velloso assim resumiria o projeto em elaboração:

"O País deseja o desenvolvimento, não apenas acelerado mas também autosustentado, numa trajetória em que a economia cresça rapidamente e se modernize; de forma compatível com a relativa estabilidade de preços, corrigindo os desequilíbrios decorrentes do processo, incorporando progressivamente ao setor moderno os grupos e regiões de menor produtividade, e realizando reformas institucionais de caráter econômico e social. O País deseja entrar na corrida para reduzir progressivamente o hiato econômico e o hiato tecnológico, em relação aos desenvolvidos. E conta que o mundo desenvolvido seja uma sociedade aberta, com acesso, até o final do século, a países em desenvolvimento da importância e dinamismo econômico do Brasil. Esse Projeto Nacional de Desenvolvimento objetiva a viabilidade econômica, social e política do país, fugindo ao verbalismo e às formulações irrealistas." (34)

E apresentaria também uma idéia geral que se tornaria uma constante na nova retórica oficial: a "visão telescópica" implícita no projeto em gestação, apontando para a perspectiva de uma geração ("a chamada corrida para o ano 2000"), período estimado para a efetivação do nosso "ingresso na sociedade dos desenvolvidos"; o empenho na "preparação das bases para a Década do Desenvolvimento (a iniciar-se em 1971), ao longo da qual se decidirá a nossa capacidade de entrar para valer na corrida do desenvolvimento e de redução do hiato tecnológico"; e, finalmente, enfatiza-se a extrema importância atribuída aos quatro anos do Governo Médici: "a incapacidade de assegurar o desenvolvimento acelerado nesse período poderá sacrificar irremediavelmente as perspectivas de longo prazo". (35)

Velloso, ainda nesse discurso, chegaria a relacionar um "decálogo" de decisões em estudo; "decálogo" que pode legitimamente ser entendido como a avant-première do projeto em discussão. É muito elucidativo listarmos esse conjunto de sugestões preliminares.

1. definir os ramos industriais prioritários para a promoção de exportações, a expansão do mercado interno e a substituição de importações. Ou seja, a proposta do PED, de estímulo ao crescimento industrial - base do crescimento global - e à continuidade da industrialização.

2. definir seletivamente os setores industriais intensivos em tecnologia (exs.: química, aeronáutica, eletrônica) a serem apoiados, a fim de que o País não se atrase na nova Revolução Industrial em andamento. Ou seja, aprofundamento da industrialização.

3. definir produtos e áreas em que se deva realizar a transformação tecnológica na agricultura. Atenção: 1º) postula-se a transformação tecnológica seletiva e não indiscriminada; 2º) não há nenhuma referência à mecanização, entendendo-se por transformação tecnológica a implementação de programas que estimulem seletivamente o uso de fertilizantes, implementos e sementes.

4. implementar a reforma agrária onde "efetivamente o regime de propriedade constitua obstáculo ao aumento da produtividade e à elevação da renda real do trabalhador".

5. desenvolver programa intensivo de pesquisa tecnológica voltada para a indústria (ex.: tecnologia de alimentos tropicais, beneficiamento de minerais metálicos e não metálicos) e agricultura (ex.: agricultura dos cerrados).

6. criar, através do concurso de universidades e instituições de pesquisa, "centros avançados de conhecimento básico e aplicado".

7. promover a redução dos custos do sistema bancário e financeiro em geral.

8. "enquadrar" a empresa estrangeira no sentido da aceleração da transferência tecnológica e da sua contribuição para o balanço de pagamentos (investimentos direcionados para a ofensiva exportadora e para a substituição de importações).

9. desenvolvimento de um grande programa educacional.

10. "dotar o País de estruturas flexíveis, na área do Governo, da empresa, da universidade, das instituições econômicas, sociais e políticas, dentro do condicionamento do projeto Desenvolvimento-Democracia."

Insisto: Velloso mantém-se dentro da linha explicitada no PED, não há a menor referência ao "modelo exportador" e até mesmo sua concepção da modernização agrícola parece ser distinta da visão delfiniana. Não menos importante: podemos ambicionar o pleno desenvolvimento; no entanto, prudentemente, não se apresenta qualquer quantificação das taxas de crescimento esperadas. Um pouco mais adiante, Velloso passaria a falar, ainda cautelosamente, em ultrapassar a barreira dos 7% anuais. (36)

Enquanto Velloso, atraindo mais atenção, se manifestava nessa linha, Delfim Netto, em vários depoimentos (37), identificaria, sem maiores detalhes, a proposta de alicerçar a aceleração do desenvolvimento no apoio simultâneo à agricultura e à exportação,

alargando o mercado interno e permitindo deslanchar o desenvolvimento).

Um outro fato relevante: em seu discurso de posse Velloso afirmaria que as grandes diretrizes do novo Governo estavam em fase de gestação e seriam brevemente ("até dezembro próximo") apresentadas no documento "Bases da Política do Governo". As "Bases" visariam antecipar sinteticamente o I PND, legalmente previsto para 1971. Em fins de novembro voltaria a anunciar: "dentro de mais duas semanas o País vai conhecer a orientação do governo no setor econômico" (40). No entanto, a reunião ministerial de dezembro, encarregada de discutir e aprovar para divulgação as "Bases", seria adiada para 6 de janeiro de 1970. Circunstância que reacenderia especulações em torno da natureza do projeto em elaboração. (41)

E paradoxalmente a tão aguardada reunião ministerial, que haveria de revelar as linhas principais do projeto de construção do Brasil Grande, teria um desenlace surpreendente. Tão surpreendente quanto sugestivo. As "Bases" não são aprovadas. O documento despertaria uma reação crítica aparentemente bastante acentuada. (42) A Nota Oficial do Governo limitar-se-ia, no terreno econômico, a explicitar duas diretrizes (mais propriamente, duas declarações de intenções): 1. "Sem quebra do desenvolvimento do País, cujo ritmo se deve, não só manter, mas, ainda, acelerar tanto quanto possível, impõe-se, concomitantemente, a adoção de medidas pelas quais se venha a distribuir a renda global de modo mais equânime, a fim de que todas as camadas da população sejam beneficiadas pelo aumento da riqueza comum. Os Ministérios competentes proporão, com brevidade, as providências necessárias para a plena realização desse imperativo de justiça social."; 2. "O Governo adotará todas as providências ao seu alcance no sentido de conter o aumento do custo de vida." (43)

As "Bases" - prometidas inicialmente para dezembro, depois para janeiro - se transformariam nas Metas e Bases para a Ação do Governo, divulgadas apenas em out/70. Poder-se-ia argumentar que esse primeiro "erro" de avaliação do novo Governo dever-se-ia à própria amplitude das realizações pretendidas, exigindo naturalmente um tempo maior para a maturação do núcleo estratégico básico responsável pela sua viabilização. A sequência de fatos que listei até aqui sugere outra interpretação: Delfim Netto sai vitorioso da primeira reunião ministerial. O novo Governo, mais sensível a realizações

do que a programação (44), é seduzido pelo pragmatismo delfiniano e seu apego à operatória de curto prazo. Na reunião de janeiro Delfim exporia o seu "modelo exportador" e revelaria, pela primeira vez, as novas taxas de crescimento da economia para o biênio 68/69, recalculadas pela Fundação Getúlio Vargas. Na abertura de 1970 - o limiar da "Década de Desenvolvimento" - o Brasil descobriria que é o país que mais cresce na América Latina, exorcizando o "susto" dos anos anteriores e fomentando a prática de um ethos de crescente entusiasmo, euforia e autoconfiança, qualidades mais adequadas aos dirigentes de um País portador de "vocaçãõ" natural para a grandeza. A estratégia delfiniana é aceita pelo Governo Médici e o comando da política econômica passa indiscutivelmente para suas mãos. (45) Em janeiro/70 Delfim exporia extensamente a nova opção estratégica (entrevista a Mundo Econômico). E em março de 1970 sua vitória seria ratificada pelo próprio general Médici (46):

"Como a grande meta é o desenvolvimento, começarei pelo campo econômico. Aí estará, precisamente, a maior novidade da nova política governamental. Desde os anos de 50, nosso esforço desenvolvimentista vem sendo predominantemente industrial, de forma desequilibrada em relação ao setor agrícola, a ponto de nos defrontarmos hoje com uma taxa de crescimento da produção agrícola da ordem de 4%, enquanto a taxa de crescimento industrial chega a ser três vezes maior.

"Dessa forma, nossa política de desenvolvimento, considerado o campo econômico, visará ao incremento substancial da produção agrícola e ao aumento das exportações, o que certamente haverá de motivar rápida ampliação do mercado interno e induzirá a própria expansão do setor industrial.

"Buscaremos, assim, alcançar o crescimento mais equilibrado, ampliar e distribuir melhor a renda nacional, bem como fortalecer o mercado interno, de tal forma a poder absorver, em plenitude, os frutos de nosso surto industrial. Por outro lado, esperamos incrementar ainda mais as nossas exportações, a fim de fortalecer a capacidade de importar os equipamentos indispensáveis à implantação de uma tecnologia atualizada e de afastar os desequilíbrios externos já experimentados, trazendo ao País todas as vantagens da integração com uma economia mundial extremamente dinâmica" (grifos meus)

### III.2.2. A Proposta Delfiniana

Como indiquei anteriormente, suspeito que o período out/69 a jan/70 tenha se constituído em um crucial momento de definição - definição quanto à linha estratégica a ser seguida pela política econômica do novo Governo; e definição quanto ao comando efetivo do processo político-econômico. Existe evidência de que Planejamento e Fazenda "disputaram" então a hegemonia na condução da política econômica. E é insofismável que Delfim Netto teve vitoriosas suas teses.

Vou proceder, agora, à reconstituição do núcleo da nova "estratégia" de desenvolvimento. Ela é amplamente conhecida: Delfim Netto e sua equipe, ao longo dos anos 70/73, não poupariam esforços na difusão da rationale do novo "modelo exportador". Estou convencido, entretanto, que o documento (não publicado) "Programa da Política Econômica do Governo" seja de autoria ou inspiração delfiniana. E, à luz do que vimos até aqui, ousaria supor que tenha desempenhado um papel significativo na ascensão definitiva do Ministro Delfim Netto, e do seu ideário, nos quadros da formulação e execução da política econômica. Independente dessa circunstância - dado que é impossível provar essa suposição - o fato concreto é que esse documento contém a mais completa exposição (e sob a forma de um programa de política econômica) da estratégia delfiniana. Dessa forma, apoiarei sobre esse documento a minha reconstituição da "estratégia" de desenvolvimento do Governo Médici - pilar fundamental do projeto Brasil Grande Potência. (47)

Refletindo abertamente o clima político-ideológico da conjuntura 67/69 - e muito especialmente aquele momento crítico inicial do Governo Médici - o Programa se inicia com a seguinte colocação: "No contexto de suas mais legítimas aspirações, a Nação brasileira encontra-se, hoje, plenamente consciente da urgência de arrancar para um desenvolvimento econômico e social que corresponda à magnitude dos recursos latentes em sua economia e situe o país em posição relativa mais digna no concerto de um mundo marcado por extraordinário progresso." (pg 1). Atentemos para o que se está

dizendo: paira no ar a urgência de se marchar para um desenvolvimento de outro nível quantitativo, em maior consonância com a magnitude dos recursos latentes em nossa economia (referência à nossa "vocação" natural, ao nosso "destino" manifesto) e capaz de jogar o país em posição mais digna no cenário internacional (a atualização daquele "destino" manifesto, a conformação do Brasil Potência). Vale dizer, como quer que se avalie o desempenho anterior (64/69) da economia e o papel da Revolução, está claro que o realizado em cinco anos deixa a desejar, está aquém do requerido pela "consciência nacional". E mais: esse gap de realizações não poderá ser preenchido de forma gradual: a consciência nacional impõe urgência no seu preenchimento.

Um aspecto interessante: logo em seguida o Programa sugere, com certeza em uma das primeiras formulações nesse sentido, que se busque legitimar o processo revolucionário através de um ritmo mais intenso de crescimento. "A decisão do povo brasileiro de suportar as horas difíceis desse processo Revolucionário de correção das distorções do passado e de ampla reformulação das formas de comportamento justifica-se, apenas, na perspectiva de um desenvolvimento mais rápido e socialmente mais justo." (pg 1) Na medida em que tal proposta seja exequível, a sua implicação será também a de conferir respaldo a uma política de corte imediatista em detrimento de uma orientação menos sensível ao "desenvolvimento mais rápido" a curto prazo porém preocupada com a criação das bases para a sustentação de um desenvolvimento satisfatório a longo prazo (como foi o caso da filosofia implícita no PED).

Dois outros detalhes, porém muito sugestivos. A perspectiva de um "desenvolvimento mais rápido" requer que "a Nação inteira tome plena consciência dos rumos que adota, e que a ação do Governo, como do setor privado, se exerça dentro de orientação segura e incontestante." (pg 1) "O Brasil vem experimentando, de maneira ainda tímida, os benefícios da programação econômica, ainda carente em formulação e execução. O que urge é a fixação das linhas mestras que informam a atuação dos diversos agentes econômicos, dentro de uma orientação tecnicamente segura que mobiliza toda a sociedade para o esforço de desenvolvimento." (pg 1) É cristalino no Programa a ênfase concedida ao nível operatório da política econômica. Em outras palavras, à necessidade de aperfeiçoamento no nível da sua execução. Não se nega que a programação econômica anterior revele carên-

cia no próprio nível de sua formulação - ou seja, ainda não se chegou à definição da "verdadeira" estratégia capaz de imprimir aceleração ao desenvolvimento; esse o objetivo do Programa -; contudo, seria um erro deixar à margem uma outra falha das gestões anteriores: a carência revelada no âmbito da execução. De fato, como apontei nos capítulos anteriores, mesmo em 67/68 a política econômica reconhecidamente não deu tudo que podia dar em termos de eficiência operacional, embora se tenha caminhado na direção do "aperfeiçoamento das políticas instrumentais" (pg 2). As minidesvalorizações cambiais, a forma de manipulação dos incentivos fiscais durante 69, dentre outros, seriam exemplos da atuação do Governo nesse sentido. A introdução do open market e novas medidas fiscais a partir de 70 seriam o seu coroamento: o pleno domínio sobre o aparato instrumental para a realização de uma política econômica eficiente e ágil, eliminando o empecilho de descontinuidade na sua execução.

Essa observação não pode ser minimizada. Como se sabe, um traço característico da filosofia delfiniana é o seu apego à política de curto prazo, sua exaltação do pragmatismo e flexibilidade operacionais. O documento deixa transpirar essa perspectiva e, ao mesmo tempo, absorve muito bem o clima do novo Governo ao sugerir nas entrelinhas que não logramos fazer mais no passado recente não tanto devido à carência de diagnósticos e planos de ação, mas sim por um menor empenho em afinar os instrumentos de execução das diretrizes básicas da política econômica. Voltemos nossa atenção para esse nível e já teremos meio passo dado rumo ao "desenvolvimento mais rápido". Em outro momento, em março de 1970, Delfim Netto chegaria ao ponto de afirmar taxativamente: "a ação do Governo, no campo econômico, tem que ser meramente instrumental" (48).

Aperfeiçoar o nível operatório pode ser meio passo dado. Mas não basta: é necessário dar o outro meio passo. E aqui, o Programa deixa escapar uma inconfidência crítica face a atuação governamental na fase anterior (67/69). Atribui-se fundamental importância ao exercício pelo Governo de uma "orientação tecnicamente segura" do desenvolvimento, a clara definição dos "rumos que adota" - só assim se alcançará a indispensável mobilização da sociedade. E não só isso: a própria eficiência na execução será prejudicada se a política econômica não obedecer a uma "orientação segura e inconteste". Creio que nos defrontamos com uma clara alusão ao Governo Costa e Silva onde atuaram dois centros de formulação da política

econômica e, como se não bastasse, durante um certo período (67/68) sujeitos à restrição do veto de um terceiro centro (o Ministério do Interior, sob Albuquerque Lima). Em palavras mais simples: a férrea unidade ministerial, ou melhor, a dominância da Fazenda na condução da política econômica, é crucial para o êxito na busca de um "desenvolvimento mais rápido".

Mas, insisto, o ponto chave, conforme já indiquei anteriormente, reside na necessidade de dar solução ao debate político-ideológico que marca o período, projetando sua sombra sobre o novo Governo; de propiciar uma resposta que atenda àqueles "anseios" de grandeza nacional oriundos das bases do regime. O Governo tem obrigatoriamente de fazer seus aqueles "anseios". "Torna-se assim indispensável a definição dos caminhos, mormente quando tem sido historicamente difícil a superação do atraso econômico. A fixação de uma Política de Desenvolvimento e a escolha de um modelo de crescimento permitirão recuperar distância, conjugando os méritos da ação da livre iniciativa com os da ação estatal, tornada mais premente para evitar a descontinuidade do progresso e dos desperdícios nos investimentos." (pg 1)

Sem dúvida é verdade que "Os resultados já obtidos pela Revolução consolidaram os objetivos maiores de crescimento econômico com estabilidade, de independência face ao mundo exterior e de sedimentação de uma sociedade politicamente aberta." (pg 2). Mas isso é pouco para um Governo que "tem pressa". Assim, independentemente dos êxitos anteriores, "Cabe agora, num verdadeiro programa de emergência para o Brasil, fixar a estratégia para o salto do progresso, opondo às crises de motivação e às frustrações do passado a confiança no projeto brasileiro e a vontade de toda a Nação de realizar o pleno desenvolvimento." (pg 2)

Foram-se os tempos de incerteza e insegurança, desfazendo os cuidados na explicitação e a modéstia na definição das projeções quantitativas (em jan/69, não nos esqueçamos, Delfim procuraria acalmar espíritos "impacientes" esclarecendo que "um crescimento de 6% ao ano é uma performance duríssima de atingir"; e com certeza seria amplamente festejado em "qualquer país do mundo"). O crescimento está aí à vista, alimentando uma autoconfiança inexistente até então: estamos crescendo "mais rápido" e apostamos na continuidade desse crescimento. "Essa mobilização consciente permitirá, dentro de uma estratégia adequada, que o povo brasileiro dobre a sua renda

per capita nos onze anos que vão de 1970 a 1980, mercê de um crescimento anual do Produto da ordem de 9%, indiscutivelmente viável nas atuais condições econômicas do país." Atenção: é a primeira vez desde 1964, que se explicita uma projeção nesse nível. O fato não é em hipótese alguma irrelevante. Em especial, tal projeção destoa por completo de todas as declarações públicas de Delfim Netto ao longo de 1969 (jan/set).

Qual a "estratégia para o salto do progresso"? Qual a "estratégia adequada" ao objetivo de duplicar, em um decênio, a renda per capita? Que "política de desenvolvimento" e qual "modelo de crescimento" capazes de permitir ao país "recuperar distância" serão escolhidos? A tarefa é maiúscula, exigindo engenho e audácia: engenho na utilização dos instrumentos "técnicos" propiciados pela Academia; audácia para romper com velhas falsas teses e propostas. O Programa é taxativo: "às elites brasileiras cabe a pesada responsabilidade de apreender os erros do passado, evitar a repetição das falácias que têm obstado a construção de um país grande, livre e progressista, sintonizado com a dinâmica do avanço internacional" (pg 1). As novas ambições "Exigem firme determinação do governo e mobilização de toda a sociedade. Exigem, igualmente, alterações substanciais na estratégia de desenvolvimento." (pg 12)

Como atingir o "desenvolvimento mais rápido"?

"Essa aceleração do crescimento resultaria de uma modificação substancial na estratégia do desenvolvimento, que passaria a centrar-se, como proposto a seguir, no forte incremento da produção agrícola e das exportações do país, ensejando a rápida ampliação do mercado interno e induzindo o crescimento dos demais setores.

"Tal estratégia - ao contornar as limitações do fator produtivo mais escasso - o capital - e explorar a menor custo social os fatores abundantes na economia, se orienta no sentido de um crescimento equilibrado, com as virtudes inerentes a esse processo, que, pelo desenvolvimento simultâneo dos diversos setores, acelera a criação de renda e de mercado para cada um desses setores." (pg 2)

Em outra passagem, o Programa voltaria a definir a estratégia: "Esta deverá centrar-se, a curto e médio prazo, no aumento e exportação simultânea da produção agrícola. É o setor agrícola aquele que utiliza relativamente menor quantidade de fator escasso, capital, e maiores quantidades dos fatores abundantes: terras cultiváveis e mão de obra. Assim, o aumento da produção agrícola, quer para

o consumo interno, quer para a ampliação das exportações, pode ser feito a um custo social bastante baixo. (...) Dos dois setores básicos - agricultura e exportações - surgirão condições para uma rápida ampliação do mercado interno." (pg 12).

Por esse caminho elimina-se qualquer resquício de ideários pré-64 (coisa que o PED se revelara incapaz de alcançar), montando um arcabouço ideológico muito mais aceitável pelo pensamento oficial. E também para aquelas forças que exigem da Revolução uma ruptura total com o passado e a elaboração de um programa e doutrina próprios: no terreno da estratégia de desenvolvimento, peça importante de um programa revolucionário, o Governo acaba de realizar uma formulação inovadora que supera definitivamente os "erros do passado" e aponta para a Nação Potência. Ao mesmo tempo dá-se uma resposta à insistente preocupação com a distribuição de renda, desvinculando-a do padrão de crescimento. Por um lado, podemos almejar o "desenvolvimento mais rápido" independente de qualquer alteração na estrutura da distribuição de renda. Mas como este é um Governo dotado de grande sensibilidade humanística, escolhemos uma estratégia que simultaneamente atende ao anseio de um crescimento rápido e de um desenvolvimento "socialmente mais justo".

A amplificação do nível de ambições é apenas um reflexo da autoconfiança e arrogância que passam a caracterizar os detentores da verdade verdadeira (49). A estratégia proposta é a única estratégia possível se se deseja o "desenvolvimento mais rápido e socialmente mais justo". "Falecem alternativas para a estratégia proposta. As políticas utilizadas no passado, forçando a expansão com base no fator escasso, encontraram as limitações que trouxeram descontinuidade ao desenvolvimento." (pg 3).

Mas o desenvolvimento somente se sustenta, ganhando ímpeto, com a aceleração dos investimentos; e esta depende, obviamente, da efetiva ampliação do mercado. A estratégia proposta resolve essa questão, fulcro do "debate" político-econômico anterior: "a estratégia confere à economia o elemento incentivador dos investimentos que é a ampliação do mercado" (pg 2). De fato, "não há fórmulas para fortalecimento do mercado interno, a não ser com sua ampliação para o mercado exterior, ensejando o incremento da produção. Com isso con-torna-se o problema básico na formação de capital e no desenvolvi-mento, que não se situa apenas na escassez de poupança mas sobretudo na falta de estímulo às inversões pela limitada capacidade de

mercado." (pg 3) Ou ainda, e de forma mais incisiva: "Não existem fórmulas mágicas de ampliação do mercado interno. Esta depende, para sua mais rápida concretização, de um elemento exógeno ao sistema, representado pelo mercado externo que permitirá um aumento geral de produtividade." (pg 10) E se ainda restassem dúvidas: "como a experiência recente sugere, do setor exportador previrá o elemento dinâmico para alteração de todo o quadro da economia brasileira." (pg 11). Essa fórmula de "aumento do mercado interno", via demanda externa (via estímulo "exógeno"), é o "único caminho que resta ao Brasil" (pg 11). (50)

Portanto, será através dessa estratégia, "concentrando esforços no aumento da produtividade rural e no incremento das exportações", que será possível ao país "atingir as altas taxas de crescimento que almeja" (pg 3). Em suma, "a estratégia proposta levará o país a um crescimento acelerado" (pg 3), avalizando o ansiado "salto do progresso".

Antes de prosseguir na reconstituição da proposta delfiniana queria abrir um parêntese para mencionar alguns pontos de ordem geral que informam o Programa e que reaparecem em pronunciamentos do Ministro Delfim Netto - circunstância que reforça minha suspeita quanto à data e autoria do documento que estou examinando.

Primeiramente, cumpre acentuar como são insistentes as referências à necessidade de um grande esforço de "mobilização" a fim de viabilizar a demarcação do projeto brasileiro. Essa retórica é absolutamente característica do general Médici, aparecendo já em seus primeiros pronunciamentos. Como vimos nos capítulos anteriores, entre 67/69 a retórica político-econômica não insuete essa linguagem, o que não deixa de ser um fato bastante significativo.

Por outro lado, a título de proposição geral, o Programa elege como objetivo básico da atuação do Governo o empenho "em criar as condições da estabilidade interna e externa, a fim de tornar viável um sistema político descentralizado, ajustado à realidade nacional" (pg 1). Em seu clássico artigo - Dêem-me o ano e não se preocupem com décadas - Delfim Netto afirmaria, no mesmo sentido: "O melhor que o economista pode fazer é verificar se essa vontade política é compatível com o desenvolvimento equilibrado interna e externamente" (a referência que ele faz é à "vontade política da sociedade").

dade", da qual é um simples servidor o "técnico"-economista, e que se constitui em uma restrição a que está submetido o processo de crescimento econômico).

Em seguida o Programa reitera que a atuação do Governo visa atingir "os objetivos fundamentais do progresso com justiça social, de estabilidade e de independência nacional" (pg 3). E assume esses objetivos porque o "progresso com liberdade e segurança" é "condição essencial para o exercício político autêntico, síntese das aspirações nacionais" (pg 3). Em "Dêem-me o ano..." Delfim Netto afirmaria, no mesmo sentido: "a realização do projeto desenvolvimento-liberdade-segurança (...) parece ser a síntese das aspirações nacionais, porque é a descentralização do poder econômico que torna possível a descentralização do poder político, condição essencial para a realização do exercício da atividade política genuína".

O Programa argumentaria também em termos de uma "revolução de mentalidade, em que o Governo modifique seus hábitos de administração para reger-se por uma nova dinâmica de promoção do progresso; em que uma classe empresarial agressiva, menos apegada ao misticismo do mercado, se mostre cônica de suas responsabilidades sociais" (pg 3). Em "Dêem-me o ano..." diria Delfim Netto ser propósito do Governo "estimular a criação de uma verdadeira economia de mercado, onde os empresários tenham os seus lucros, mas tenham também as suas responsabilidades (inclusive a da falência)", e afirmaria acreditar no "fato de existir, realmente, uma classe empresarial bastante ativa e extremamente sensível ao lucro" e que é precisamente "a existência desta classe empresarial sensível ao lucro e razoavelmente agressiva que torna viável, no Brasil, a realização do projeto desenvolvimento-liberdade-segurança". E mais: "É absolutamente imperioso modernizar a administração pública (...) incutindo-lhe atitudes e valores compatíveis com a sociedade que se deseja construir". E dentre as principais tarefas a cargo da "ação indireta do Governo", uma das mais importantes consistiria em "dizer claramente que se decidiu realizar o desenvolvimento com a descentralização do poder econômico, o que significa que o empresário privado será chamado a cumprir as suas responsabilidades". (51)

Detalhemos a concepção e proposta de política econômica desenvolvida no Programa. Uma análise do desempenho da economia no pós-guerra (1947/57) conduziria às seguintes conclusões.

Em primeiro lugar, é visível que o "desenvolvimento caracterizou-se por sensíveis flutuações nos níveis das taxas de crescimento do produto e por uma tendência persistente às elevações de preços" (pg 4). E considera-se uma verdade elementar da teoria econômica, confirmada pela experiência histórica, que a inflação é predominantemente prejudicial ao desenvolvimento. "Embora admite-se que, sob certas condições bastante especiais uma inflação suave possa estimular a atividade econômica, é certo que um desenvolvimento persistente e eficaz é incompatível com uma inflação crônica. A experiência internacional é ilustrativa: aqueles países, desenvolvidos ou não, que apresentaram no pós-guerra as mais altas taxas de crescimento, não apresentaram tendências à alta de preços." (52) Portanto, sem sombra de dúvidas, a inflação é um "dos entraves que limitam a expansão da economia" (pg 4). Logo, na medida em que almejamos um crescimento mais rápido, devemos precaver-nos quanto ao comportamento da inflação.

No entanto, seria equivocado atribuir exclusivamente à inflação toda a responsabilidade pelas flutuações no crescimento verificadas no pós-guerra. Tão ou mais importante é a recorrente tendência ao desequilíbrio externo. As importações brasileiras são elásticas ao crescimento do produto, o que é comprovado historicamente: "A taxa de crescimento das importações, por outro lado, elevou-se no período de desenvolvimento mais acelerado da economia" (pg 7). Paralelamente verificava-se uma "lenta expansão da capacidade de importar, refletindo o pequeno dinamismo apresentado pelas exportações brasileiras" (pg 7). A resultante desse comportamento desfavorável tanto das importações quanto das exportações é o surgimento de um poderoso entrave ao crescimento. "Não se pode negar, no entanto, que o País sempre enfrentou o problema da escassez de divisas (e do endividamento externo), chegando tal fato não raras vezes a ser o gargalo mais sério para o desenvolvimento." (53)

O desenvolvimento do pós-guerra revela um outro traço característico, com tendência a se configurar em um terceiro entrave potencial ao "desenvolvimento mais rápido". Trata-se da decisiva participação do Governo no processo econômico. Com efeito, "os investimentos governamentais passaram, já nos meados da década dos

cinquenta, a ver um dinamismo acentuadamente superior aos dos investimentos privados" (pg 8) permitindo falar na ocorrência de uma "alteração fundamental do papel do Governo ao longo dos últimos anos" (pg 9). E essa "crescente importância do setor público nos investimentos da economia coloca, certamente, alguns problemas que devem ser enfrentados com determinação" (pg 8). Se desejamos acelerar o desenvolvimento "É absolutamente imperioso que haja substancial esforço do Governo para a mobilização de parcelas crescentes de seus recursos destinados à formação de capital" (pg 8). A experiência recente sugere a dramaticidade implícita nessa questão. "(...) o poder público foi incapaz de reduzir suas despesas correntes a fim de gerar as poupanças necessárias à realização dos inúmeros e indispensáveis projetos de investimento de sua responsabilidade. As inevitáveis pressões para a elevação dos gastos em infra-estrutura econômica fazem com que os acréscimos do investimento governamental acabem por se transformar em aumento da carga tributária que recai sobre o setor privado. Com isto, reduz-se ainda mais o dinamismo dos investimentos privados e clara são as consequências sobre o nível global da eficiência da economia, conhecida que é a menor eficiência do Governo na alocação dos recursos quando comparada com o setor privado." (pg 9) Vemo-nos defrontados com um dilema, a requerer urgente solução, sob pena de frustrar o pretendido "desenvolvimento mais rápido". A não realização de um nível adequado dos investimentos governamentais, dado o seu peso na formação bruta de capital global, automaticamente reduziria a taxa de crescimento. Por outro lado, se esses investimentos se fizerem escorados em um caminho fácil de financiamento, os resultados previsíveis serão: a) ou diminuição dos investimentos privados conduzindo a um menor crescimento e, como se não bastasse, a uma redução da eficiência global da economia (hipótese de financiamento por elevação da carga tributária); b) ou a formação de uma espiral inflacionária que, ao fim e ao cabo, redundaria também na inibição do crescimento (hipótese de financiamento por emissão de moeda).

Em suma, a experiência do pós-guerra indicaria que o nosso desenvolvimento tende a se fazer acompanhar por um processo inflacionário agudo e um recorrente desequilíbrio externo - os quais, a partir de um certo momento, passam a inibir a continuidade do desenvolvimento - e também pelo aprofundamento da participação do Governo dentro da economia, em particular dos seus investimentos, cuja

forma de financiamento é uma importante variável na determinação daquele processo inflacionário. Nesses termos, o sucesso de um programa de crescimento acelerado acha-se na dependência do êxito em três frentes de atuação da política econômica: a) evitar a inflação, b) evitar o desequilíbrio externo; e c) assegurar o necessário placet do investimento público sem estimular a inflação nem desestimular o investimento privado.

Mas existe um quarto aspecto fundamental, revelado pela evidência histórica: o desenvolvimento do pós-guerra esteve alicerçado na industrialização por substituição de importações. A política econômica que deu respaldo a essa forma de desenvolvimento caracterizou-se pelo protecionismo, a preocupação com o mercado interno, a despreocupação face à inflação, o manejo inadequado da taxa cambial e, como resultante, o desestímulo crescente às atividades exportadoras. Como avaliar aquele estilo de desenvolvimento e a política econômica que lhe correspondeu? "O resultado dessa combinação de políticas foi a redução da eficiência geral da economia, a despeito da mobilização de recursos internos que realizou. Ao basear a política de incentivos para a industrialização sobre o fator mais escasso, o capital, conjugado com uma política salarial inadequada, não se estimulou a utilização daqueles fatores disponíveis em maior escala. Nestas condições, tal estratégia provocou um desenvolvimento razoável, embora de curta duração e com custos sociais maiores que seria necessário com a utilização de uma política mais racional." (pg 9).

No limiar da década de 70, a substituição de importações é uma trilha fechada para o País. E ainda que não o fôsse, escolhê-la seria uma opção pouco inteligente, até mesmo irracional. O Programa é taxativo a respeito: "Não existe mais, para o desenvolvimento industrial, o caminho fácil da substituição de importação. Ainda que tal opção levasse eventualmente a um certo aumento no nível de investimentos a curto prazo, seu dinamismo não seria o suficiente para atingir os objetivos mais importantes: a ampla mobilização de recursos internos para a sustentação do desenvolvimento e o aumento geral da eficiência do sistema produtivo nacional." (pg 10) E para que não paire qualquer dúvida: "o processo de substituição de importações encontrou seu limite, e não se deve esperar dele a fonte dinâmica de aceleração do desenvolvimento industrial do país". (pg 10).

Pois bem, sobre que bases haveremos de esboçar um novo ciclo de desenvolvimento e que se processe imune àqueles altos custos - condição para a sua própria continuidade e, sobretudo, para a obtenção de um desenvolvimento "socialmente mais justo"? A nova estratégia deve necessariamente implicar em uma maior mobilização de recursos ociosos e na elevação do nível global de eficiência da economia. Se isso se verificar, a estratégia estará contribuindo para empurrar a economia rumo ao crescimento acelerado e automaticamente cumprindo o requisito de desenvolvimento com justiça social.

Por um lado, é possível localizar capacidade ociosa na indústria. "Hoje, as fortes flutuações no nível da demanda de bens manufaturados, provocados em parte pela necessidade de se conterem as pressões inflacionárias, adicionaram dificuldades ao setor. Esses fatos refletem-se em margens bastantes amplas de capacidade ociosa na indústria, embora nem sempre uniformemente distribuídas." (pg 10) (54). Esta suposição tem uma grande importância dentro da estratégia, como esclareço adiante.

Porém, muito mais expressiva é a situação da agricultura. "Também a agricultura esconde amplas margens de possível aumento da produtividade. Durante a maior parte dos últimos vinte anos, a excessiva preocupação com o processo de industrialização representou, na prática, ausência de uma política definida com relação ao setor. Dessa forma, o crescimento da produção se fez basicamente em extensão, voltada ao mercado interno, exceção feita a alguns produtos. Contudo, sempre que incentivos adequados foram oferecidos ao setor, ele demonstrou uma ampla capacidade de resposta." (pg 10).

Já sabemos que, dado que o processo de substituição de importações está esgotado e que não existem fórmulas mágicas para a necessária ampliação do mercado interno, a fonte do desenvolvimento "mais rápido" há de residir na ativação de um "elemento exógeno" (o mercado externo). Essa proposição é, agora, qualificada. "Dadas as limitações a uma expansão significativa da receita das exportações de produtos manufaturados, é o setor agrícola que deverá fornecer os maiores montantes de recursos para esse fim. E a expansão dessa produção, graças à disponibilidade ampla de fatores e às potencialidades para a elevação dos níveis de produtividade, pode ser realizada com custos sociais bastante diminutos." (pg 11) (55). E não só devido às dificuldades na exportação de manufaturados: a participação dessa componente no total da demanda industrial é mínima, o que

torna inviável ampliar o mercado interno, através de exportação de manufaturados, na escala necessária para garantir o crescimento acelerado. "É importante notar que embora as exportações dos produtos manufaturados tenham apresentado crescimentos surpreendentes nos últimos 3 a 4 anos, este setor não é relevante no cálculo da demanda total dos produtos industriais, pois sua participação é mínima." (pg 16).

A estratégia é rigorosamente viável na medida em que, existindo o estímulo "exógeno" - e para isso "é indispensável a existência de uma política agressiva voltada para o mercado exterior" (pg 12) - a agricultura está plenamente capacitada a responder com um incremento da produção (abundância de terra e mão de obra, e existência de notável capacidade empresarial: "sempre que incentivos adequados foram oferecidos ao setor, ele demonstrou uma ampla capacidade de resposta" - pg 12). Enquanto, por outro lado, o estímulo que o incremento da renda agrícola exercerá sobre a indústria pode, sem grande esforço, traduzir-se em um processo multiplicador da renda. "A existência de níveis amplos de capacidade ociosa nos setores urbanos garantem o atendimento satisfatório da demanda global, sem que seja necessária, de início, uma ampliação proporcional na capacidade produtiva." (pg 12).

Em suma, lograremos a necessária ampliação do mercado interno, e o conseqüente desenvolvimento "mais rápido", procedendo: "1. A mobilização dos recursos ociosos pelo aumento da demanda externa; 2. A elevação geral da produtividade do sistema econômico-social, tornada possível pela sua exposição à concorrência internacional." (pg 11).

Resta examinar as condições de viabilidade da nova estratégia. Isso implica em dupla tarefa: avaliar o esforço requerido para a obtenção de um crescimento da ordem de 9% ao ano; e verificar a possibilidade de contornar a emergência daqueles entraves (especialmente a inflação e o estrangulamento externo) que historicamente acompanharam o desempenho econômico do pós-guerra, constituindo-se nos principais responsáveis pela sua descontinuidade.

De início, uma razão de ordem geral para o otimismo quanto à viabilidade da estratégia proposta. Já passamos por um longo período de preparação, em que aqueles desequilíbrios e distorções

que se avolumaram com o desenvolvimento do pós-guerra começaram a ser atacados em suas raízes. "A correção desses desequilíbrios e distorções consumiram a maior parte dos esforços realizados a partir de 1964. Atinge-se hoje um controle razoável do comportamento dos preços, embora reclamando ainda alguma atenção. As correções introduzidas no sistema institucional permitem uma ação mais racional dos poderes públicos na orientação da economia. As exportações começam a demonstrar, pelo seu comportamento recente, sua real potencialidade." (pg 10). Vale dizer, tanto o desequilíbrio interno quanto o externo são, no momento, menos preocupantes do que no passado, bastando-nos manter a vigilância (no caso da inflação) e estimular a agressividade (no caso das exportações) para evitarmos a sua reemergência.

Antes de prosseguir, considero oportuno deixar anotada uma pequena observação. A citação que fiz no parágrafo acima contrasta radicalmente com o discurso delfiniano de jan/69: naquela oportunidade julgava-se que, a despeito dos inegáveis êxitos pós 64, ainda nos defrontávamos com um preocupante "recorde" inflacionário, a reclamar muito mais que meramente "alguma atenção". Enquanto que em dez/69 a linguagem, no tocante a inflação, muda precisamente no sentido da citação acima. Mais uma "prova" da data desse documento.

O exame da viabilidade da estratégia corresponde ao exame da viabilidade (e explicitação) das metas referentes ao crescimento da produção agrícola, produção industrial, gastos governamentais, exportações e formação de poupança. Vejamos as conclusões do Programa.

As metas para a produção agrícola são vistas de uma dupla perspectiva: como contribuição ao PIB e como contribuição à estabilidade monetária. Com base em estimativas, elaboradas a partir de dados do período 47/67, chega-se aos seguintes resultados. A produção de lavoura para o mercado interno (alimentos e matérias primas) deveria crescer a 6.8% a.a. (pg 14); a pecuária para consumo interno (carne bovina, suinocultura e avicultura) - na hipótese de elasticidade - renda superior à unidade, oferta do setor bovino relativamente inelástica a curto prazo e alguma substituição, via alteração nas relações de preços, da demanda de carne bovina pelos dois outros produtos - deveria crescer no mesmo nível do PIB: 9% a.a.; e as exportações agrícolas cresceriam a 10% a.a. (chega-se a esse valor estimando-se em 10% o crescimento anual das importações dado um

crescimento da renda na ordem de 9% a.a.; como é fundamental o equilíbrio externo, as exportações deverão crescer também a 10%). Dados esses valores, conclui-se que "a demanda dos produtos de lavoura deve crescer em 7.9% e o da agricultura como um todo 8.2%" (pg 15) (56).

Poderá a lavoura crescer a 7.9% a.a.? Sim, desde que a política econômica ofereça os "incentivos adequados" ao setor.

A produção agrícola é função de três variáveis: produção por área, área cultivada por pessoa e número de pessoas ocupadas na agricultura. Esta última componente refletiria o simples crescimento vegetativo do setor. A sua estimativa é sumamente imprecisa mas considera-se plausível uma hipótese de crescimento de 2.5% a.a. Já a produção por área - que vinha crescendo em torno de 1% a.a. - poderia ser aumentada para 2% a.a. na medida em que "haja incentivos para maior utilização de adubos, fertilizantes e outros insumos que aumentam a produtividade da terra" (pg 17). Esses incentivos deveriam ser de molde a fazer baixar o custo desses insumos para o agricultor - dado que a evidência de outros países sugeriria ser muito alta a elasticidade-preço do consumo desses insumos, especialmente dos fertilizantes. Finalmente, a área cultivada por pessoa é função do grau de mecanização existente. Esta é a variável principal na determinação de um crescimento de 7.9% a.a. da lavoura. Conforme o desempenho das outras duas variáveis, estima-se necessário um incremento de 16 a 18% a.a. no número de tratores utilizados pela agricultura. Aqui também, tudo dependeria de a política econômica conceder os "incentivos adequados" ao setor. "Segundo pesquisas recentes para o Brasil, a demanda de tratores é sensível às variações de preços relativos, além de responder positivamente ao próprio aumento do produto da lavoura. Estimativas realizadas indicam que uma queda do preço real do trator da ordem de 10% induz a uma utilização de mais 16%." (pg 18) (57).

Quanto ao setor industrial o Programa estimaria uma demanda crescendo a 10.5% a.a. - dada a hipótese de incremento da renda per capita de 6% a.a. (pg 16). Seria viável um desempenho dessa magnitude?

Inicialmente, algumas observações gerais. A industrialização do pós-guerra trouxe em seu bojo duas consequências negativas. "Estimulou-se, no período de substituição de importação, a industrialização mediante uma política altamente protecionista (com a

utilização do licenciamento das importações, das taxas múltiplas de câmbio, do estabelecimento de tarifas elevadas, e da utilização ilimitada do conceito de similaridade). Se de um lado tal política gerou um crescimento acentuado no curto prazo, de outro deixou como herança, uma estrutura industrial com larga faixa de ineficiência e em certos setores, com excesso de capacidade." (pg 18/19). Essas características, camufladas durante muito tempo, emergiram de forma dramática quanto os ventos pós-64 da "nova racionalidade" passaram a soprar, ameaçando devastar o parque industrial. "O período recente de combate à inflação evidenciou as dificuldades da indústria implantada. As alterações das expectativas dos consumidores, as adaptações de comportamento do comércio, e as inflexibilidades reveladas nos ajustamentos da política monetária tornaram muitas indústrias insolventes. Outras ficaram com diferentes graus de capacidade ociosa aos níveis de eficiência suficientes para se lançarem no mercado internacional." (pg 19).

Essa herança da industrialização pré-64 coloca um problema e uma possibilidade.

O problema é a urgente necessidade de romper as cadeias da ineficiência. "Hoje, está ultrapassada, na grande maioria dos setores, a fase da 'indústria nascente'. O tamanho do mercado, a diversificação do parque produtor, as economias externas existentes não justificam mais a posição passada. Daí a necessidade de reformular-se a própria visão do papel que a indústria brasileira deve desempenhar, passando de uma fase meramente de instalação, para uma fase cuja característica básica deve necessariamente estar ligada à obtenção de níveis de eficiência iguais aos padrões internacionais." (pg 20). E com esse objetivo será utilizado pela política econômica o instrumento fundamental do comércio exterior. "Pela cuidadosa redução tarifária e utilizando os demais mecanismos de controle da importação, poderá intensificar-se a concorrência nos setores que revelem maior ineficiência. Esta política deverá ser acompanhada por um programa de reconversão das indústrias já instaladas, que produzem em níveis de custos substancialmente superiores à média internacional." (pg 21)

A possibilidade reside na existência mesma de ociosidade na indústria. "No curto prazo, há elementos que permitem constatar a existência de capacidade ociosa, embora distribuída desigualmente entre os diversos setores. Destarte, pode-se concluir que a indús-

tria apresenta possibilidades de expansão da produção, com pequenos investimentos complementares em sua capacidade produtiva. Isto é tanto mais verdade quando se sabe que, dada a flexibilidade do próprio conceito de capacidade, considera-se que, na grande maioria das empresas no Brasil, a capacidade de produção é medida em termos da utilização de um só turno de trabalho." (pg 20) (58). Essa circunstância não pode em absoluto ser minimizada. O Programa esclarece o seu significado: "Havendo possibilidades de parte do crescimento da produção (algo como 2 a 3% ao ano) ser realizado pelo aproveitamento da capacidade hoje não utilizada, o crescimento necessário da capacidade produtiva será inferior à média dos últimos vinte anos, o que aumenta a convicção de que a expansão exigida poderá ser realizada." (pg 20).

Nesses termos, é lícito esperar um crescimento industrial acima de 10% ao ano porque uma parcela desse crescimento se fará pura e simplesmente em cima de uma utilização mais intensiva de capacidade - bastando para concretizá-lo resolver os problemas, muito mais fáceis, de financiamento do capital de giro. Enquanto que a parcela devida à expansão efetiva de capacidade deverá se situar em um nível compatível com o desempenho histórico do crescimento industrial, exigindo um esforço que a economia já demonstrou em mais de uma oportunidade ser capaz de realizar. Assim, uma vez mais, o êxito na consecução da meta proposta está na dependência da forma de execução da política econômica. A esta cabe incentivar aquela utilização mais intensiva de capacidade por parte do setor industrial. "Uma política de redução relativa do custo da mão de obra, nos turnos adicionais, pela manipulação dos custos de previdência e outros encargos relacionados com a folha de pagamentos, poderá conduzir o setor industrial no sentido desejado. A política fiscal deverá atuar no sentido de que os custos sejam necessariamente decrescentes nos turnos adicionais pela redução tributária na margem. Na medida em que haja uma intensificação da utilização da capacidade produtiva, os próprios custos fixos das empresas tenderão a decrescer, elevando a rentabilidade." (pg 21) (59).

De outro lado, a ofensiva exportadora é crucial dada a ameaça sempre presente do estrangulamento externo. O problema é tanto mais grave quanto se sabe que aquela estimativa de crescimento das importações, da ordem de 10% a.a., pode estar subestimada (o período que serviu de base para o seu cálculo foi um período de

substituição de importação; se essa fase está encerrada ou diminuiu de intensidade, o comportamento das importações pode vir a assumir outro perfil; de outro lado, circunstância não apontada pelo Programa, o período inclui uma fase fortemente recessiva, 62/67, em que as importações necessariamente declinam mais que proporcionalmente, puxando para baixo a média dos vinte anos). Ademais, "na medida em que a estratégia proposta implica em uma política relativamente liberal com relação às importações" (pg 22), é de se supor que a tendência ao desequilíbrio externo se acentuará. Cabe à política econômica atuar em duas linhas. A primeira, mais importante, prosseguir na política de promoção de exportações, concedendo novos incentivos e facilidades, de forma a tornar mais "moderna" o perfil de nossa pauta de exportações. "Apesar dos resultados bastante satisfatórios das exportações nos últimos cinco anos, é preciso compreender que a manutenção de uma taxa de crescimento de 10 por cento ao ano, por períodos longos, exige grandes esforços, uma vez que as receitas das exportações de café expandem-se lentamente (1 a 1.5% a.a.). Isto significa que os demais itens da pauta precisam crescer a taxas extremamente elevadas." (pg 23). Mas, a despeito da prioridade na promoção de exportações, a gravidade potencial do quadro externo da economia brasileira impõe um mínimo de atenção à própria substituição de importação - "na medida em que isto não venha de encontro ao aumento de eficiência de todo o sistema produtivo" (pg 23). Esta observação se liga à definição das prioridades para o setor industrial. "A ampliação do parque produtivo deverá obedecer a níveis de eficiência mínima e a prioridades de acordo com a estratégia proposta. Tais prioridades são basicamente a produção de insumos para a agricultura, a produção para o setor externo e a produção em substituição a bens importados, desde que possam ser realizados a níveis de eficiência internacional." (pg 21).

Finalmente, o êxito da estratégia está na dependência também de se lograr mobilizar o adequado volume de poupança. Em primeiro lugar, não se deve desprezar a importância da possibilidade de se poder contar com a contribuição do capital externo que, embora uma insignificância em termos de poupança interna (apenas 1.5 a 2.0% do produto - não havendo, pois, razões para despertar temores ou animosidades) ainda assim é um substancial auxílio, na margem. Por outro lado, o Programa estima que um crescimento de 9% exige uma formação de poupança interna da ordem de 19 ou 20% (a que se deve

acrescentar a contribuição externa - totalizando 20 a 22%).

Para atingir esse objetivo, a maior dificuldade proviria do setor Governo. "Ao Governo caberá manter estáveis suas despesas reais de custeio (o que parece simples) e as transferências (o que certamente será um problema político importante). (...) Desde que, portanto, o consumo governamental possa ser estabilizado em termos reais (e esta é uma variável que depende, apenas, da vontade política do governo), parece perfeitamente possível elevar a taxa de formação de capital para 20% do produto." (pg 26).

A crença na viabilidade da proposta fundamenta-se também em outro ponto, muito sugestivo enquanto expressão de eventuais divergências de concepção entre Fazenda e Planejamento. O Programa contém uma ousada proposta de crescimento, e pareceria mesmo ir contra a própria experiência histórica do desenvolvimento brasileiro. Puro engano. Por um lado, os planejadores mais cautelosos se esquecem de que "Historicamente, já se verificaram taxas superiores, como na média dos anos 1953/55 a 1959/61, e tal performance foi repetida nos últimos anos (1968)" (pg 20). Por outro lado, planejam mal ao supor incorretamente constância da relação produto-capital. Assim, de fato, nunca escaparemos de um raquítico desempenho, gerador de "frustrações" e "crises de motivação". "É com base em cálculos dessa natureza (utilizando uma relação produto/capital fixa) que frequentemente se levantam objeções à possibilidade de crescimento mais rápido da economia. É claro que a objeção é inconsistente, uma vez que todos os estudos empíricos têm mostrado que a relação entre taxa de crescimento do produto e taxa de formação de poupança é muito mais tênue do que se supunha." (pg 24). "Um fato extremamente interessante (e teoricamente explicável) é o de que a relação produto/capital tende a correlacionar-se positivamente com a taxa de crescimento do produto, o que significa que os países em rápida expansão encontram formas de aumentar a produtividade média do capital." (pg 25).

Em suma: dada a "vontade política da sociedade" (o anseio de um "desenvolvimento mais rápido", autêntico "salto do progresso") eis a "estratégica adequada" (diante da qual "falecem alternativas") e eis a demonstração de que a sua execução é "compatível com o desenvolvimento equilibrado interna e externamente". O resto fica por

conta do esforço de "aperfeiçoamento das políticas instrumentais", que deverá conduzir a uma cada vez mais eficiente execução da política econômica; e da atuação "responsável" da nossa "agressiva classe empresarial". Em tais circunstâncias, é lícito ao Governo, na pena de seu Ministro maior, alentar uma onda de otimismo e esperança:

"Essas são as regras do jogo. O Governo deve cumpri-las. O setor privado que represente o seu papel. Se isso acontecer, a economia crescerá até o limite físico de suas possibilidades que é o melhor que se pode conseguir. Eu suspeito de que aquele limite é muito superior ao que os futurólogos têm ousado enunciar.

"A década dos 70 será, exatamente, aquilo que fomos capazes de fazer. (...) Façamos o presente e façamo-lo bem feito, se possível."

(Dêem-me o ano... - 31.3.70) (60)

Essa a proposta delfiniana - e que será assumida como sua estratégia de desenvolvimento pelo Governo Médici. Um dos seus aspectos é particularmente interessante: o destaque concedido à agricultura, em especial a tese de incentivo ao incremento de produtividade via mecanização (e, mais especialmente ainda, via "tratorização" do setor agrícola). Sem a menor pretensão de sequer esboçar um estudo da agricultura brasileira e da política agrícola do período - tema para especialistas - gostaria, entretanto, de aduzir algumas informações que nos propiciem um entendimento maior do significado daquela proposta central da estratégia delfiniana e suas implicações.

Já tive oportunidade de referir-me, no capítulo II, à difícil situação atravessada pela indústria de tratores durante o ano de 1969. Também observei que o baixo desempenho do setor naquele ano não se deveu a circunstâncias meramente conjunturais (a política de estabilização executada em 69). Com efeito, os problemas que afetavam a indústria de tratores se revelavam de maior profundidade, estando sua raiz no baixo nível de renda da agricultura e no conseqüente alto preço relativo das máquinas agrícolas. Vejamos alguns dados ilustrativos da penosa situação vivida pela indústria durante a década de 60.

## Indústria Nacional de Tratores (Unidades)

Ano	Capac./ano Instalada	Produção	Capac. Ociosa	%	Vendas
1962	19.300	7.586	11.714	60.7	7.336
1963	19.300	9.906	9.392	48.7	9.368
1964	19.300	11.534	7.776	40.2	12.032
1965	19.300	8.123	11.177	57.9	8.072
1966	19.300	9.069	10.231	53.0	9.214
1967	19.300	6.219	13.081	67.8	5.474
1968	19.300	9.818	9.482	49.1	9.168
1969	19.300	9.548	9.752	50.5	9.664

Fonte: 62/67 - BA 20.1.69

68/69 - BA 10.9.72

vendas- Barros, G.S.C., 1980, pg. 122.

Obs.: Os dados referem-se apenas a tratores de 4 rodas (exclui trator de esteira e cultivador motorizado).

Os dados são sem dúvida impressionantes: em dez/69 a indústria de tratores opera com metade de sua capacidade subutilizada; e de 62 (momento em que se completa sua instalação) até 69 não logra em nenhum instante reverter essa tendência (o setor foi, por assim dizer, atropelado pela reversão da conjuntura cíclica no início dos 60). Uma observação adicional: apenas três empresas (Massey Ferguson, Valmet e CBT - Companhia Brasileira de Tratores) são responsáveis pela quase totalidade da produção; e a Massey sozinha domina pouco mais de metade do mercado.

Diante desse quadro como tenderam a reagir os empresários do setor e seus representantes? Como analisavam a situação da indústria e que reivindicações faziam?

Em fins de 69 diretores da Massey Ferguson expõem suas impressões sobre a crônica estagnação padecida por sua indústria. Para eles a raiz da incapacidade de expansão do setor residiria na existência de um perverso círculo vicioso: "o preço do trator não está de acordo com a renda agrícola. Por outro lado a baixa renda agrícola se explica pela baixa produtividade, criando-se assim um círculo vicioso da ineficiência". Como quebrar o círculo vicioso? A Massey Ferguson tem uma sugestão: "O Brasil tem uma peculiaridade: faz recair impostos sobre tratores. Até há pouco pagamos IPI. Agora

pagamos ICM, isto é, pagamos os mesmos impostos que as companhias de cigarros e de álcool. Fizemos um levantamento mundial e nenhum país cobra o imposto de venda de trator como no Brasil. Na Argentina há um imposto geral que é da ordem de 2.5%. No México, 3.2%. Em todos os outros países, além de se isentar de imposto o trator, este é subsidiado como, por exemplo, na Itália, na Alemanha, na Inglaterra, nos Estados Unidos, etc. Aqui a lavoura tem baixa produtividade e trator caro porque a escala de produção é baixa." (61). Mas o problema não se esgota na incidência ou não de impostos. O financiamento para a compra de tratores, e suas condições, é outro fator importante. Até a data da entrevista o financiamento era oferecido pelo Banco do Brasil, a 5 anos de prazo e juros de 15% ao ano (em 68/69, lembremo-nos, os índices inflacionários giraram ao redor de 20/25% ao ano). Opinião da Massey: "Não há dúvida: a compra é subvencionada. Mas um pouco de história não faz mal. Na época da inflação galopante - de 60 a 70% ao ano - o lavrador pagava 7% de juros ao ano. Hoje o juro é de 15% e o comercial vai a 30/36%. Portanto para o agricultor a situação piorou muito. Em outros países onde não se paga imposto para comprar trator, os juros para financiamento agrícola são sempre menores que os juros comerciais. Sempre. Na Itália, por exemplo. O juro para compra de autoveículos é de 10 a 12% ao ano; para trator, 2%. A Itália também tem inflação de 7 a 8%. De modo que a subvenção no caso de financiamento para a compra de trator é 5 vezes menor que para a aquisição de automóvel." Tais circunstâncias levariam a Massey Ferguson, em out/69, a avaliar da seguinte forma a intervenção governamental na área da agricultura/indústria de máquinas e implementos agrícolas: "Inexiste uma política global não só para mecanização mas para a agricultura em geral. Um decreto de isenção de IPI agora e mais tarde uma baixa de 1% no juro, são ajudas esporádicas. O que faz falta mesmo é uma política global, firme e contínua, para que haja investimentos na agricultura e melhore a sua rentabilidade."

Um outro representante do setor - Mario Pereira Lopes, diretor da CBT (Companhia Brasileira de Tratores) - refletindo sobre as agruras recentes experimentadas pelo setor (mas em um momento em que elas davam mostras de se tornarem vagos pesadelos do passado - dez/70) argüiria: "Partindo sempre do princípio de que a indústria que não se acha em constante expansão estará regredindo, consideramos uma obrigação prioritária o desenvolvimento ininterrupto de

nossas condições industriais através do aperfeiçoamento de métodos ou do estudo de novos produtos (...). O maior problema que hoje enfrentamos, em relação a uma efetiva expansão, é a imperiosa necessidade do rompimento de um círculo vicioso que, desde o lançamento do primeiro trator de rodas nacional vem afligindo os que militam nesse setor: seu alto custo em relação à baixa rentabilidade do agricultor brasileiro. Isso acaba determinando uma produção pequena e, conseqüentemente, custos ainda mais altos. (...) Após atingir venda global de 12 mil unidades em 1964, o setor em conjunto sofreu terrível queda. (...) Isso significa que nós somos os primos pobres da indústria automobilística." A CBT sugere o que o Governo deveria fazer caso efetivamente deseje contribuir para que a indústria de tratores consiga superar sua humilhante situação de "primo pobre" da pujante indústria automobilística: "A tarefa do Governo, por sua vez, será a de oferecer as garantias há tanto reclamadas pelo agricultor brasileiro: preços mínimos efetivos, escoamento fácil da produção e amplas possibilidades de financiamento, tanto para custeio como para investimento, e a juros baixos" (id. ibid. - não nos esqueçamos que essas declarações são feitas quando várias reivindicações, como a de isenção de impostos, já foram atendidas pelo Governo). (62).

A vitória das teses delfinistas mudaria radicalmente o quadro da indústria de tratores. Dentro do propósito central de estimular o incremento da produtividade agrícola um grande volume de incentivos, diretos e indiretos, passa a ser oferecido à mecanização da agricultura: isenção de impostos indiretos, crédito abundante e subsidiado, mudanças na sistemática do imposto de renda do agricultor, facilidades para a produção de máquinas agrícolas, afóra os outros incentivos de ordem geral à disposição da agricultura (preços mínimos, crédito agrícola como um todo, estímulos ao uso de fertilizantes, etc.) que, na medida em que contribuíssem para elevar a renda do agricultor, tenderiam a aumentar também a sua propensão a mecanizar sua produção. Em suma, a política econômica ofereceria os "incentivos adequados" a uma ampla mobilização de recursos, permitindo a "libertação do empresário" para a promoção do desenvolvimento "mais rápido". (63)

Arrolemos algumas dessas medidas (64):

a) a isenção de IPI incidente sobre a produção de tratores, como o atestam as declarações da diretoria da Massey Ferguson, teria sido concedida antes do Governo Médici; mas de qualquer forma ela será ratificada (ou generalizada para outras máquinas agrícolas) pelo Decreto nº 66.109 de 23.1.70;

b) a isenção de ICM incidente sobre a venda de tratores, máquinas e implementos agrícolas é concedida pela Lei Complementar nº 4, de 2.12.69, com validade até 31.3.74. Este mesmo diploma legal isentaria do recolhimento de ICM os insumos utilizados na fabricação de adubos e fertilizantes (amônia, ácido nítrico, nitrato de amônia, ácido sulfúrico, ácido fosfórico, fosfatos de amônia, enxofre).

c) um conjunto de diplomas legais reformula a sistemática de incidência do imposto de renda para as atividades agrícolas e pastoris (decreto-lei 902, de 30.9.69, modificado pelos decretos-leis 1074 e 66.095, ambos de 20.1.70). A nova sistemática incorporava substanciais incentivos fiscais à agricultura. Em especial, permitiu-se às pessoas físicas a redução de até 80% do rendimento líquido, em função dos investimentos realizados pelo agricultor. Dentre tais investimentos destacam-se a aquisição de tratores, implementos e demais máquinas; e insumos como fertilizantes, defensivos, sementes selecionadas, etc. (artigos 4º e 5º). Ademais, mesmo após efetuada a redução do rendimento líquido até o limite de 80%, somente seria considerado rendimento tributável 50% do resultado assim obtido (e, atenção, para os exercícios financeiros de 1970 e 1971, anos-base de 1969 e 1970, permitiu-se excepcionalmente que a incidência do imposto se fizesse apenas sobre 10% e 25% respectivamente daquele resultado). E mais, o decreto estabelecia, ainda, que em qualquer hipótese o rendimento líquido tributável não poderia exceder de 5% da receita bruta. (65);

d) no início de jan/70 é anunciado uma série de medidas para a agricultura: ampliação do crédito rural via elevação da faixa de descontos de comercialização agrícola; liberação de Cr\$ 20 milhões para financiamento da aquisição de tratores e implementos agrícolas através dos agentes financeiros do Funagri (com juros bem mais baixos do que os praticados pelo Banco do Brasil); abertura de linhas especiais de crédito, no Banco do Brasil, para a compra de sacaria; liberação de recursos (cerca de Cr\$ 50 milhões - em um momento em que as Autoridades Monetárias ainda enxugavam liquidez do

sistema) para a compra de silos pequenos, adubos e fertilizantes;

e) medidas destinadas a tornar verdadeiramente efetiva a Resolução 69, obrigando os bancos comerciais a destinarem 10% de seus depósitos ao crédito rural. Logo no início de 1970 Delfim Netto anunciaria as intenções governamentais: "O Governo espera que o sistema bancário se engaje mais no financiamento da agricultura, participando de modo bastante ativo na verdadeira revolução que será promovida no setor rural." (66);

f) pelo decreto lei 1117 de 10.8.70, regulamentado pela portaria nº 234 de 3.9.70, é concedida isenção de IPI incidente sobre matérias primas, produtos intermediários e material de embalagem, utilizados pela indústria de máquinas e implementos agrícolas;

g) em reunião realizada em jul/70 entre os Ministros da Fazenda e Agricultura e os fabricantes de máquinas e implementos agrícolas é comunicado o lançamento de uma campanha de estímulo ao aumento de bens agrícolas e de melhoria da produtividade da agricultura, inicialmente concentrada no Centro-Sul (67);

h) em abr/71 é concedida a isenção de ICM incidente sobre os motores e engrenagens utilizados na fabricação de tratores - essa medida, segundo algumas estimativas, seria responsável por nova redução, de 3 a 4%, no preço final do trator (68).

A adoção de medidas como as listadas acima tornaria 1970 o "Ano da Agricultura". E ao receber o título de Homem de Visão, Delfim Netto renovaria o apreço e esperança que o novo Governo dedicava ao setor: "Desde o início do Governo, o Presidente Médici deu uma ênfase especial à agricultura. (...) a expansão da agricultura é fundamental para a construção de um país equilibrado. Desde a posse do Presidente foi tomada uma série de medidas, todas na direção da expansão da produtividade da agricultura. Acho que abril ou maio de 1971 vai revelar que esse esforço extraordinário obteve uma resposta espantosa do setor agrícola brasileiro. Não tenho dúvidas de que 1971 deve revelar a maior taxa de crescimento da agricultura de que se tem notícia na história deste país." (69).

Em outras palavras, a política econômica atendeu a todas as reivindicações pleiteadas pela indústria de tratores. Se alguma dúvida restasse, seria imediatamente desfeita por uma simples observação da expressiva série de financiamentos do Banco do Brasil que reproduzo a seguir. Os dados são eloquentes. O volume de financiamento, em termos reais, se apresenta estagnado entre 66/69 e

Financiamento de trator para lavoura e pecuária  
Banco do Brasil - Cr\$ 1000

	Corrente	Real	△ %
1966	92.115	565.797	
1967	95.191	455.876	
1968	142.942	551.091	
1969	151.943	485.110	
<hr/>			
1970	212.064	585.197	16.5
1971	348.749	771.780	36.5
1972 &	672.320	1.272.013	64.8
1973	995.891	1.636.679	28.7

& no ano de 1972, média dos valores de 1971 e 1973.

Obs.: taxa de juros fixa em 15% a.a. desde 1965

Fonte: Barros, G.S.C., 1980, pg. 127.

inclusive, ocorre uma queda no ano de 1969. Vale dizer, um triênio de gestão delfiniana (67/69) é ainda totalmente incapaz de alterar o quadro da indústria de tratores. Para tal será necessária a plena hegemonia de Delfim Netto na definição das diretrizes de política econômica. A partir de 1970 o volume de financiamento cresce continuamente e, em alguns anos, a taxas simplesmente espetaculares.

Os resultados dessa coerente aplicação da nova estratégia de desenvolvimento não se fariam esperar (70). O quadro seguinte ilustra a sociedade o significado da nova estratégia para a indústria de tratores.

Produção da Indústria de Tratores

	Cultivador Motorizado	Trator de Esteira	Trator de 4 rodas Produção	Vendas
1969	2.281	81	9.548	9.664
<hr/>				
1970	2.474	185	14.048	14.176
1971	2.556	770	22.122	21.660
1972	3.773	1.282	29.142	28.569
1973				36.697

Fonte: BA 10.9.73 (dados de produção);

Barros, G.S.C., 1980, pg. 122 (vendas)

A produção de tratores cresce em 1970 de "arenas" 47%, e em 1971 salta para 57% e em 1972 ainda mantém um desempenho notável: 32% de crescimento. Sem dúvida, a indústria nacional de tratores já não era mais o "primo pobre" da indústria automobilística - e com um desempenho dessa magnitude é de se pensar que até tenha arrancado de uma ponta de inveja daquele carro-chefe do "milagre" brasileiro.

Após vários anos de vacas magras a indústria é finalmente recompensada. E agradece a clarividência dos responsáveis pela política econômica: "Tudo hoje nos leva a crer que poderemos, diante das louváveis e inadiáveis providências do governo federal, estimar um crescimento constante de, pelo menos, 20% ao ano até 1975. Dissemos inadiáveis providências devido ao fato de que apenas com o fortalecimento da economia agrícola será possível manter o crescimento da economia nacional como um todo. E o fortalecimento da agricultura e, conseqüentemente, a integração do homem do campo ao processo econômico, somente será conseguido com a utilização da melhor tecnologia, através de modernos insumos que possibilitem um incremento da produtividade dos solos e do homem." (71)

A extensão em que a agricultura brasileira aprofundou o seu grau de mecanização, durante o período em exame, pode ser apreciada com auxílio dos vários indicadores arrolados a seguir. Observa-se que em apenas cinco anos (1970/75) a agricultura insumiu um número de tratores equivalente ao seu consumo acumulado nas duas décadas anteriores (em 1950 havia cerca de 8372 unidades em uso na agricultura; em 1960 constatou-se a existência de 61.345). Sinal de que a "industrialização do campo", induzida pela entrada do Brasil na etapa da industrialização pesada, alcançaria a sua maturidade na década de 70, a partir do "milagre" delfiniano (72). A política econômica do período sancionaria esse processo.

Por fim, convém não esquecer que a política econômica não esteve endereçada apenas ao apoio da mecanização da agricultura. Igual ênfase seria concedida ao incentivo do uso de fertilizantes (e também defensivos, sementes selecionadas, etc.). Aqui, entretanto, há que se ter em conta que a política de apoio teve seu início já em 1967, cabendo falar mais precisamente em sua consolidação e aceleração durante o Governo Médici. E também deve ser lembrado que essa era uma área atendida predominantemente por importações (a produção doméstica de nitrogenados respondia por apenas 7.5% do consumo em 1970, evoluindo para 33.0% em 1973; a de fosfatados sempre foi

inferior a 50% do consumo entre 1968/73; enquanto os potássicos eram importados na sua totalidade).

#### Indicadores do Grau de Mecanização do Campo

	1. Número de Tratores Utilizados pelo Setor Agrícola		2. Relação Nº de Estabelecimentos/Nº de Tratores	
	1970	1975	1970	1975
NO	1.127	1.733	231.7	194.5
NE	7.281	15.074	303.0	155.9
SE	82.517	131.881	11.2	6.6
S	64.605	145.393	19.7	7.9
CO	10.340	29.032	24.4	9.2
BRASIL	165.870	323.113	29.6	15.4

	3. Relação Pessoa Ocupado/Área		4. Relação 1000 Hectares/Trator	
	1970	1975	1970	1975
NO	4.0	4.3	20.5	18.8
NE	10.1	11.1	10.2	5.2
SE	5.0	5.7	0.84	0.54
S	9.2	10.4	0.70	0.31
CO	1.1	1.2	7.9	3.2
BRASIL	5.9	6.2	1.7	1.0

FONTE: IBGE, Censos Agropecuários.

É notável o desempenho da indústria de fertilizantes. Até 1969 os produtores de nitrogenados operavam com elevada ociosidade (haja visto que o nível máximo da produção correspondera a 1960, com o equivalente a 15.8 mil toneladas). A partir de 1970, contudo, a produção cresce sistematicamente aos saltos, multiplicando-se por oito entre 1970/74. Já a produção de fosfatados vinha evoluindo favoravelmente desde 1967 (o nível máximo anterior ocorrera na altura de 1964: 100.9 mil toneladas; em 1966, um ano recessivo, a produção se situara em 84.1 mil toneladas). Neste caso, também a partir de 1970 a produção acelera intensamente o seu ritmo de crescimento (em 1970/74 o volume de produção cresce acima de 150%). Em simultâneo a esse desempenho da produção doméstica, as importações de NPK também

## Evolução da Produção de Fertilizantes, Brasil, 1950-74

Ano	Produção		Relação entre produção nacional e consumo	
	Nitrogênio (1000t de N)	Fósforo (1000t de P)	Nitrogênio	Fósforo
1950	0,7	6,0 <sup>(1)</sup>	4,9	11,8
1951	0,7	6,4 <sup>(1)</sup>	3,8	8,7
1952	0,8	8,4 <sup>(1)</sup>	7,5	17,9
1953	0,9	8,5 <sup>(1)</sup>	4,4	13,1
1954	1,3	21,6	7,3	27,9
1955	1,3	36,2	5,7	40,3
1956	1,4	30,8	4,6	32,9
1957	1,2	42,0	4,2	35,4
1958	2,6	59,0	6,3	41,1
1959	10,8	86,1	24,1	69,4
1960	15,8	89,9	23,6	68,3
1961	13,6	82,4	24,8	69,6
1962	13,4	35,9	26,3	73,1
1963	13,0	99,0	19,9	63,1
1964	7,2	100,9	14,2	74,7
1965	14,4	82,9	21,6	69,0
1966	6,5	84,1	9,1	72,1
1967	7,9	109,0	7,6	53,3
1968	9,3	122,5	6,4	44,3
1969	6,5	127,8	4,0	48,1
1970	20,8	169,4	7,5	40,7
1971	69,2	242,7	23,7	45,3
1972	88,5	289,9	21,5	33,1
1973	114,3	332,8	33,0	41,4
1974	157,4	435,9	39,7	47,7

OBS: (1) Apenas  $P_2O_5$  solúvel.

FONTE: Associação Nacional para Difusão de Adubos  
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico  
Sindicato Indústria Adubos e Corretivos do Estado de São Paulo

Importação de Fertilizantes por Nutrientes, Brasil, 1950-74  
(em 1000 toneladas de nutrientes)

Ano	Nitrogenados	Fosfatados	Potássicos
1950	13,44	44,84	23,52
1951	17,80	67,12	28,71
1952	9,78	38,48	15,35
1953	19,65	56,28	31,23
1954	16,49	65,31	28,35
1955	21,73	64,73	49,52
1956	28,85	70,01	41,63
1957	27,36	77,31	60,19
1958	38,81	89,87	65,06
1959	34,11	55,52	57,43
1960	51,03	54,16	106,15
1961	41,19	35,99	73,00
1962	37,52	31,64	68,45
1963	52,19	57,78	92,02
1964	43,57	34,11	69,50
1965	52,12	37,22	99,73
1966	64,73	32,56	93,24
1967	95,50	95,65	136,94
1968	135,03	150,61	184,30
1969	157,97	137,87	200,29
1970	255,52	246,54	306,69
1971	209,16	292,15	350,85
1972	323,11	585,66	459,98
1973	231,76	471,75	528,53
1974	239,01	526,80	521,30

(1) Descontada a parte transformada pela indústria nacional.

FONTE: Associação Nacional para Difusão de Adubos  
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

experimentam taxas elevadíssimas de crescimento desde 1967, comportamento que se acentua a partir de 1970 (se se tem em conta que na década de 70 os volumes absolutos tornam-se muito mais expressivos). A exceção que se verifica no ano de 1973 (no tocante às importações de nitrogenados e fosfatados) deve-se muito mais à situação de escassez generalizada de matérias primas que caracterizou esse período. (73)

Os especialistas parecem estar de acordo (conforme, aliás, sugerido explicitamente pelo Programa da Política Econômica) em que a variável básica a influenciar as decisões dos agricultores no sentido da utilização de fertilizantes reside na relação preço do fertilizante/preço do produto agrícola. Essa relação foi vigorosamente descendente durante o período 1968/73 e, para tal, contribuíram obviamente fatores como os bons preços alcançados por vários produtos agrícolas de exportação (nomeadamente café, soja e açúcar), o decidido apoio à produção de uma cultura reconhecidamente intensiva em "insumos modernos" (política de substituição de importações de trigo) e a contínua queda nos preços internacionais dos fertilizantes (motivado pela existência de um ritmo aceleradíssimo de progresso técnico na indústria mundial e pelo baixo custo do insumo energético até fins de 1973; mas, com certeza, tornado possível devido a uma conjuntura de acirrada concorrência entre os principais produtores mundiais). Não obstante se verificasse no período a intervenção desse feliz conjunto de circunstâncias favoráveis, é indiscutível que a política econômica de franco estímulo à difusão do uso de insumos modernos na agricultura também teve um papel que não deve em hipótese alguma ser minimizado. Com efeito, incentivos fiscais (isenção do ICM sobre os insumos utilizados na fabricação de fertilizantes; isenção do IPI sobre fertilizantes; possibilidade de abatimento do imposto de renda devido pelo consumidor de fertilizantes), incentivos tarifários (facilidades na importação de fertilizantes; facilidades na importação de equipamentos pela indústria nacional de fertilizantes) e incentivos creditícios (crédito abundante e taxas de juros favorecidas para o consumidor de fertilizantes: juros zero pelo Funfértil - Fundo de Estímulo Financeiro ao Uso de Fertilizantes e Suplementos Minerais - entre 1966/69; e juros de 7% ao ano pelo Fundag - Fundo de Desenvolvimento da Agricultura - a partir de 1970). E nesse conjunto, sem dúvida destaca-se a extraordinária expansão do crédito para consumo de fertilizantes (cresci-

mento real acima de 150% em 1970 e acima de 200% em 1971...). Em 1969 o volume de crédito para fertilizantes representava, em termos reais, tão somente 3% do crédito rural total; em 1973 essa mesma relação já estaria próxima de 15%. (74)

Concluindo, a proposta delfiniana serviria claramente de suporte a toda uma política de efetivo apoio a determinados interesses agrícola/industriais. E se avaliada em si mesma, é insofismável o seu êxito na medida em que a difusão de insumos modernos no campo

Evolução do Crédito Rural no Brasil (Em Cr\$ milhões)

	Crédito Rural		Crédito para Fertilizantes (2)	
	Corrente	Real (1)	Corrente	Real (1)
1964	742	85.026	...	...
1965	1.000	73.066	...	...
1966	1.879	99.460	23	1.217
1967	3.116	128.600	141	5.819
1968	5.452	181.139	233	7.741
1969	6.489	178.949	203	5.598
1970	9.248	212.609	585	13.452
1971	12.870	245.872	2.249	42.970
1972	18.869	304.060	2.408	39.221
1973	30.334	429.951	4.278	60.642
1974	48.273	413.285	6.586	72.536

FONTE: IPT, 1981, v. II, pg. 60.

(1) Em Cr\$ 1980 pelo índice "2" da CE/FGV.

(2) Para atividade agrícola e pecuária.

se acelerou, induzindo, dentro de certos limites, o pretendido incremento da produtividade (75). Essa política agrícola poderá ser criticada de vários ângulos de análise (superfavorecimento da produção para o mercado externo; relativa atrofia da produção para consumo doméstico; fragilidade, ou mesmo inexistência, de uma política adequada de abastecimento, preservando o caráter oligopsônico da comercialização agrícola interna e, nessa medida, impedindo que

eventuais ganhos de produtividade se transferissem aos preços; des-  
 conhecimento do problema fundiário; etc.). Careço da necessária com-  
 petência para aprofundar um exame crítico nesse nível. Mas queria  
 deixar anotada uma observação final: a política de incentivo indis-  
 criminado à modernização do campo seria indiscutivelmente responsá-  
 vel pela acelerada proletarização que se verificou em determinadas  
 regiões e, fenômeno mais grave, pela proliferação do trabalho volan-  
 te (temporário) decorrente da maior sazonalidade que passou-se a im-  
 primir em várias culturas "modernizadas" (76). Apenas esse processo  
 (induzido pela estratégia "agrícola-exportadora"), se inexistissem  
 outras razões, já seria suficiente para se pensar em um substancial  
 agravamento da injustiça social. E nesse sentido, a proposta delfi-  
 niana poderá ter servido o desenvolvimento "mais rápido" (o que é  
 discutível, conforme argumento adiante) mas inequivocamente não se  
 prestou à promoção do desenvolvimento "socialmente mais justo".

Reconstitui o núcleo da estratégia de desenvolvimento do  
 Governo Médici. Como vimos, aquele núcleo estratégico, de inspiração  
 delfiniana, pode ser resumido em duas proposições básicas: o estímulo  
 ao incremento da produtividade agrícola (vale dizer, o take-off  
 do complexo agroindustrial brasileiro) e decidido esforço de promo-  
 ção de exportações. Através da ativação de um estímulo "exógeno"  
 (mercado externo) o incremento da produção agrícola colocaria em  
 marcha um processo, em espiral, de permanente ampliação do mercado  
 interno, onde agricultura e indústria interagem entre si criando  
 as condições para a expansão dos investimentos e, conseqüentemente,  
 para a demaragem do desenvolvimento "mais rápido". Ao comércio ex-  
 terior é assignado o papel de motor do crescimento: é ele que permi-  
 te o impulso inicial, rompendo as cadeias da estagnação (ou, pelo me-  
 nos, a letargia dos índices de crescimento) e é ele que continua-  
 mente faz jorrar sobre o organismo econômico um sopro de vitalidade,  
 garantindo a perpetuação do desenvolvimento. A "abertura ao exte-  
 rior" é entendida, portanto, como condição sine qua non para a ob-  
 tenção de uma expressiva ampliação do mercado; opor-se à "extrover-  
 são" da economia implicaria na opção por um crescimento vegetativo,  
 incompatível com a "vontade política" da Nação.

A nova proposta estratégica e a principalidade atribuída  
 ao mercado externo é assim sintetizada por José Flávio Pécora, secr.

geral do Min. da Fazenda: "Imagine-se, num modelo simplificado, a economia composta de apenas dos setores agrícola e industrial (...). Deseja-se maximizar a renda dos dois setores (...). Colocado o problema em termos amplos, no setor agrícola busca-se aumentar a produção por área e a área cultivada por homem. Isto pode ser obtido, no primeiro caso, pelo uso de fertilizantes, inseticidas, corretivos do solo e sementes selecionadas; no segundo caso pela mecanização. No setor industrial, deseja-se aumentar a quantidade de capital e a disposição do trabalhador, elevando a produção por homem na unidade de tempo. Como a produção não cria automaticamente seu próprio mercado, ativa-se o sistema, por intermédio de um fator exógeno que estimule a produção absorvendo parte ponderável da mesma. A demanda externa representa esse fator dinâmico inicial. (...) No modelo esquematizado pode-se observar que, dado início à produção, amplia-se o mercado interno, pois o aumento da produção agrícola determina nova demanda no setor industrial e no próprio setor agrícola. No setor industrial ocorre fenômeno idêntico." (77)

A estratégia agrícola-exportadora é a nova retórica praticada pelo regime. Mas seria pertinente assimilá-la, de fato, ao núcleo ordenador da orientação político-econômica durante o Governo Médici?

Já forneci indicações suficientes de que efetivamente uma ampla constelação de medidas concretas apoiadas nessa concepção foram reiteradamente tomadas pelo Governo Médici (referi-me sumariamente à agricultura, mas o mesmo é válido, e em maior escala, para as exportações com sua conhecida gama de incentivos - que, por sinal, teve início já em 67/68). E mais: é indiscutível que tal concepção estratégica, e as medidas correspondentes, responderam a interesses empresariais concretos (exemplo: o agribusiness e os setores mais envolvidos com a atividade exportadora). Por fim, não se poderá desconhecer a notável transformação operada nas articulações externas do País, tornada evidente na entrada dos anos 70: após 15 anos de estagnação das exportações (entre 1950/64 as exportações oscilam ao redor dos 1.3/1.4 bilhão de dólares), estas ingressam em contínua e prodigiosa expansão; ao mesmo tempo em que se processa a conhecida tendência a sua diversificação, responsável pelo progressivo adensamento da participação das exportações de manufaturados. O expansionismo comercial brasileiro é insofismável - o que leva alguns estudiosos a falar no surgimento de uma economia intermediária.

ou semi-periférica (ou, ainda, subimperialista) nos quadros de uma nova divisão internacional do trabalho (78). Entretanto, a despeito de todos esses fatos, acredito que a proposta delfiniana não corresponda a qualquer estratégia de desenvolvimento. Isto por duas razões: 1.<sup>a</sup>) o boom de crescimento 70/73 (ou todo o ciclo expansivo 68/73), como é amplamente conhecido, não pode ser explicado pelo desempenho das exportações e muito menos pelo da agricultura; não é verdade que a ampliação de mercado que sustentaria aquela notável performance da economia tenha tido sua raiz essencial no mercado externo e/ou no incremento da renda agrícola; 2.<sup>a</sup>) e nesse sentido, a "estratégia" obscurece o processo de desenvolvimento vivido pelo País a partir dos anos 60. Se essas observações forem verdadeiras, podemos concluir que o discurso delfiniano revela muito pouco do processo político-econômico do período.

Inicialmente, convém observar que é um dado secundário a participação maior ou menor da agricultura e indústria na determinação do PIB (79). Desde a crise da economia exportadora capitalista (década de 30) que a dinâmica do capital industrial deixou de estar atada ao setor agrícola (expressão do fato de que o eixo do processo global de acumulação deixou de estar localizado no capital mercantil/agrícola). E a partir do Plano de Metas verifica-se um salto qualitativo no desenvolvimento econômico brasileiro, desatanando-se o processo de industrialização pesada a conferir autodeterminação à acumulação industrial. E se essa autodeterminação não chega a ser completa tal se deve à relativa atrofia do DI (bens de capital e insumos básicos) preservando, em nível superior, a dependência externa da economia brasileira face os centros dominantes do capitalismo mundial (esta, por sinal, a raiz do "external constraint" de que Delfim é um destacado teórico).

Em termos de dinâmica do desenvolvimento e uma estratégia de desenvolvimento deve, explícita ou implicitamente, cuidar da ordenação das principais articulações que presidem, em um determinado momento, essa dinâmica - o significado maior daquele caráter autodeterminado da acumulação industrial reside em que os seus mercados passam a ser essencialmente de natureza urbano-industrial e apenas subsidiariamente agrícola. Ser mercado para a indústria não é das funções mais importantes reservadas à agricultura. O mercado interno para a indústria, na fase de industrialização pesada, é gerado nas articulações inter/intra-industriais e no avanço da urbani-

zação trazendo em seu bojo a expansão do terciário funcional e serviços pessoais. Tanto o mercado externo quanto o incremento da renda agrícola são marginais do prisma da formação do mercado para a indústria. O fato de serem marginais não quer dizer que não tenham qualquer importância. Ao contrário, são muito importantes, porém setorialmente: suas ligações mais fortes se estabelecem com o setor de bens de consumo não duráveis que sabidamente não desempenham o papel de liderança no processo de desenvolvimento no capitalismo moderno (e menos ainda no capitalismo brasileiro dos anos 60 e 70)(80). Algo muito distinto da proposição delfiniana de por em movimento e sustentar um boom de crescimento apoiando-se na ampliação de mercado gerada pela expansão simultânea da agricultura e das exportações. Se outras articulações ainda não estivessem lubrificadas e em movimento, o sucesso na aplicação dessa estratégia dificilmente responderia por algo muito distinto de um mero crescimento vegetativo, resultado comprometedor dada a "vontade política" da sociedade.

Por outro lado, se desde 1930, uma vez desatado um processo que iria redefinir a dinâmica de desenvolvimento da economia brasileira, já não mais é possível postular-se um modelo agrícola-exportador (um eufemismo para modelo primário-exportador) - sob pena de promover-se uma marcha para trás (uma involução histórica) - que não dizer da situação na década de 70? Várias décadas sucessivas de industrialização e urbanização debilitaram inexoravelmente o peso do setor agrícola ao mesmo tempo em que se reduzia o poder de lavancagem de suas articulações com o resto da economia (em função da extrema diferenciação do corpo econômico e social). Em vista disso tudo, a maior taxa de expansão agrícola, muito embora desejável por outras razões, é totalmente incapaz de abrir suficientes oportunidades de investimentos (através de um processo de crescimento em espiral da demanda efetiva, originado naquela expansão agrícola) na escala requerida para dinamizar o conjunto da economia.

A despeito de sua debilidade congênita, tal é a força da ideologia que em plena década de 70, acicateado pelo ideal de construção da Nação Potência, Delfim Netto logra êxito total na venda de um neoliberalismo, a essa altura já desprovido por completo de qualquer base real na estrutura da economia. E paradoxalmente nos defrontamos com amplas frações empresariais, nacionais e internacionais, localizadas no núcleo dinâmico da economia, que aplaudem com entusiasmo a opção pelo "novo" modelo de desenvolvimento. (Um ato

de contrição dos novos setores dominantes, fazendo mea culpa por não terem se alimentado, em sua adolescência, do sangue da agricultura. Na verdade, o paradoxo é apenas aparente: o "novo" modelo atende a interesses bem concretos, cumpre uma importante função ideológica e last but not least, coloca convenientemente "por baixo do pano" todo um ágil manejo instrumental da política econômica, de inusitado favorecimento dos interesses daqueles estratos dominantes.

De um outro ângulo de análise, o caráter falacioso da estratégia agrícola-exportadora pode ser evidenciado empiricamente através da simples observação de alguns poucos dados. Dentro da concepção exposta no Programa, a indústria careceria de mercado suficiente para crescer a 10.5% ao ano na hipótese de a agricultura e as exportações não cumprirem aquelas metas explicitadas. A evolução do produto agrícola, porém, é totalmente aleatória e, à exceção do ano de 1971, esteve sempre aquém do desejado. Não obstante, o produto industrial manteve seu crescimento acelerado, atestando que seus mercados têm outra procedência.

#### Crescimento real da agricultura (%)

	Lavouras	Lavouras sem café	Agropecuária Geral
1969	5.0	2.9	3.8
1970	0.7	4.8	1.0
1971	14.8	4.2	11.4
1972	4.0	4.0	4.1
1973	3.2	7.6	3.5

FONTE: Agricultura num contexto de recessão, Paulo Rabello de Castro e Renato Ticoulat Filho, in ESP 27.12.81.

Balança comercial (BC) e Serviços não fatores (Snf) - US\$ milhões	1968	1969	1970	1971	1972	1973
BC	26	318	232	-341	-244	7
Snf	-256	-299	-397	-490	-649	-965

FONTE: Malan, P. e Boneli, R. - 1976, pg. 358.

Quanto ao papel das exportações na determinação do crescimento, a variável relevante é o saldo da balança comercial e não o volume de exportações simplesmente. E os dados mostram que: 1) seu papel positivo restringe-se ao biênio 1969/70, em virtude do ainda baixo desempenho dos investimentos, permitindo manter um nível relativamente baixo de importações; 2) ainda assim é duvidoso que tenha tido algum papel uma vez que o déficit da balança de serviços (excluídos os pagamentos a fatores de produção) é suficientemente elevado para fazer desaparecer o saldo comercial.

Na verdade, o objetivo de ampliação do produto agrícola e das exportações ocupa o importante papel de condicionante da possibilidade de crescer a altas taxas (e não o de motor desse crescimento). Se a agricultura tivesse um baixo desempenho poderia acarretar indesejáveis pressões inflacionárias - a serem eventualmente compensadas por restrições de ordem monetária e creditícia, incompatíveis com a preservação do crescimento rápido. Enquanto as exportações estão essencialmente ligadas à necessidade de gerar divisas para o pagamento das importações, previsivelmente crescentes ao longo do período. Confunde-se, assim, a condição de viabilidade de um processo de crescimento rápido (peça subsidiária de qualquer estratégia de desenvolvimento) com o motor daquele crescimento (o núcleo estratégico), ao se fazer a ponte teórica para a questão dos mercados. (81).

É possível, entretanto, que Delfim Netto tenha efetivamente acreditado em sua própria retórica, supervalorizando os efeitos multiplicadores de renda da ofensiva exportadora. E se tal ocorreu, poderia ser atribuído a duas razões: 1<sup>a</sup>) no momento em que a estratégia é detalhadamente formulada (fins de 1969/inícios de 1970) as exportações brasileiras vinham desfrutando de um expressivo desempenho. Naquele momento, esse comportamento inédito desde a década de 50, ainda que auxiliado pelas condições internacionais favoráveis, em proporção igual ou maior o terá sido pelos incentivos governamentais, ou seja, pela política de promoção de exportações, eixo da nova estratégia. Essa circunstância talvez conferisse uma certa esperança quanto à capacidade de o País, graças ao engenho e persistência de sua política econômica (agora assegurada pela hegemonia delfiniana em sua condução), sobrepor-se aos avatares da conjuntura internacional. Por outro lado, as importações vão reagir com um certo atraso, amplificando aquela esperança e ao mesmo tempo permitindo

pensar na contribuição das exportações para a criação de demanda efetiva (e, portanto, para a ampliação do mercado, essencial ao crescimento a níveis mais altos). 2<sup>a</sup>) É bem possível que a tendência ao incremento das importações tenha sido paradoxalmente subestimada. Delfim Netto apontaria para uma tendência ao crescimento na base de um para um entre importações e produto (ou investimento). Na verdade, durante o boom as importações cresceram mais que proporcionalmente, em virtude do notável incremento das importações de bens de capital (cuja produção doméstica, embora tenha se expandido de forma espetacular durante o "milagre", o fez numa linha muito mais extensiva do que intensiva - ou seja, os segmentos já implantados cresceram aceleradamente mas sem que se aprofundasse a diferenciação dentro do setor) (82) e também de insumos básicos (cujos planos de expansão da produção doméstica foram, por muito tempo, retardados devido, em parte, à própria perspectiva pessimista quanto ao desempenho futuro da economia imperante durante os anos 60). Alguns autores chegariam inclusive a sugerir que a existência de um elevado grau de internacionalização da estrutura produtiva brasileira traria consigo uma tendência built in no sentido de elevar a demanda por importações, agravando a clássica dependência externa da economia e tornando mais premente a questão do estrangulamento externo (83).

Se a proposta delfiniana não revela o que se passa na economia entre 70/73 menos ainda se presta para o entendimento dos dobramentos anteriores do processo econômico e que acabaram por conduzir ao "milagre". É digno de nota que Delfim Netto partilha da concepção ortodoxa de que o processo inflacionário representou um dos mais sérios entraves à continuidade do desenvolvimento do pós-guerra. Assim, sua avaliação do período 1964/69 valorizaria o êxito conseguido na tarefa de por sob controle o processo inflacionário, reduzindo expressivamente o seu patamar. E nessa avaliação chega por vezes a ventilar uma ponta de insatisfação com a solução "fácil" encontrada para resolver o problema do financiamento do indispensável gasto público: a opção pela elevação da carga tributária, penalizadora do setor privado e indutora de uma tendência a um estado de menor eficiência global na economia. Aspecto meritório da Revolução, na sua perspectiva, teria sido o empenho já realizado, mas ainda insuficiente, em aperfeiçoar políticas e instrumentos operacionais - ou seja, a criação de um Banco Central, a introdução de

prática do orçamento monetário, as minidesvalorizações cambiais etc. Enquanto que a explicação última para a paralização da economia no início dos anos 60 poderia ser localizada na tendência ao surgimento de um constrangimento externo (tendência fomentada pela própria estratégia de desenvolvimento então escolhida, penalizadora das exportações). Em outras palavras, o núcleo estratégico delfiniano, na entrada dos anos 70, não contribui em nada para elucidar o processo econômico vivido pelo País a partir do Plano de Metas. A crise dos anos 60, longe de ser apreendida como expressão da própria maturidade alcançada pelo capitalismo brasileiro, é atribuída às incorretas políticas pré-64, no mais puro estilo da ideologia militar-tecnocrática. Aqueles aspectos da política econômica pós-64 (as reformas institucionais) verdadeiramente importantes do prisma dos interesses gerais do capital, e que efetivamente responderiam pela reativação "delfiniana" do crescimento continuam desconhecidos ou minimizados, a nível do discurso. O caráter confusionista da estratégia está notavelmente espelhado nas observações (indiretas) de Delfim sobre a estrutura tributária. Ele esboça fazer coro com os segmentos empresariais que se queixam de uma abusiva carga tributária; no entanto, se "esquece" de que é precisamente o fato de uma reforma tributária ter sido feita na gestão Campos que a receita governamental pode crescer de forma espetacular com a retomada do crescimento, viabilizando um manejo mais flexível da política fiscal - ampliando o espaço da política econômica, em suma. E mais: uma reforma tributária feita sem qualquer compromisso com critérios sociais, estranhamente não merece qualquer reparo de um Governo preocupado com o desenvolvimento "socialmente mais justo"; ao contrário, o uso que se fará da política fiscal será no sentido exclusivo de beneficiar o capital, estimulando a sua contínua expansão. Por sinal, é essa herança que lhe permitirá compor com muita tranquilidade com os mais variados interesses empresariais, "comprando" o apoio para sua política econômica. Também a reforma financeira, em especial pelo que significou em termos de criar um canal específico para o financiamento da construção civil (SFH) e outro para o financiamento do consumo (este, grandemente aprimorado sob a gestão Delfim, que imporia a especialização das financeiras no CDC), reativando dois segmentos de fundamental importância para a redinamização da economia, é igualmente desconsiderada. (84).

É evidente que o discurso delfiniano não é bem costurado teoricamente: a questão da ampliação dos mercados para sustentar a aceleração da taxa de crescimento aparece nitidamente como um enxerto arbitrário sobre uma construção pré-existente; é a mera agregação de um elemento novo para responder de forma ad hoc a uma exigência de momento. Mas sem dúvida é uma criatura que reflete com fidelidade traços idiossincráticos de seu criador: é uma "estratégia" absolutamente flexível, pragmática, podendo ser manejada nos mais diversos contextos e para os mais variados propósitos: 1º) se o objetivo principal é acelerar a taxa de crescimento, ela dá conta da necessária ampliação de mercado; 2º) se o objetivo é diminuir a desigualdade social, ela é adequada porque gera o desenvolvimento mobilizando recursos ociosos; 3º) se o objetivo é combater a inflação, ela é perfeita porque supõe uma elevação da oferta agrícola, reduzindo as pressões sobre o custo de vida; 4º) se o objetivo é enfrentar um agudo desequilíbrio cambial, ela é deveras atraente porque explicitamente direcionada para o objetivo de gerar receita cambial; etc., etc. Em suma, a estratégia agrícola-exportadora é dotada de mil e uma utilidades... menos a de explicar o que se passou na economia brasileira durante o "milagre".

Nesse sentido, a estratégia delfiniana é essencialmente uma estratégia de despistamento e sua função objetiva somente pode ser aquela que apontei anteriormente: dar solução a um debate ideológico travado no interior do regime. Ela não se presta para o entendimento das articulações que presidem a dinâmica do desenvolvimento manifesta no boom econômico 1970/73. E tampouco fornece a chave para o entendimento do processo político-econômico do período. A estratégia efetiva de política econômica do Governo Médici é eminentemente conjuntural, caracterizando-se pelo uso ad hoc dos instrumentos de política econômica conforme a emergência de problemas setoriais ou globais. Retomada do crescimento já consolidada, eleva a margem de manobra no terreno fiscal, um aparato financeiro atrofiado do prisma do desenvolvimento a longo prazo mas altamente funcional ao estilo de desenvolvimento liderado por bens de consumo duráveis, condições internacionais favoráveis, "silêncio" das classes subalternas - a conjunção de todos esses fatores amplifica o espaço da política econômica, conferindo a sua execução um matiz de superior eficiência. A ideologia do regime, invertendo a ordem de causas

lidade, atribui essa qualidade à própria natureza dos ser tecnocrático. Não há nenhum exagero na exortação de Delfim para que "Façamos o presente e façamo-lo bem feito, se possível". A primeira meta de do apelo é um retrato fiel da política econômica do período.

### III.2.3. As Metas e Bases para a Ação do Governo e o Plano Nacional de Desenvolvimento

A dominância do nível tático, o caráter imediatista da política econômica durante o Governo Médici, tornam sem maior significação concreta os dois documentos oficiais do período. Ao invés de matriz inspiradora das medidas de política econômica mais importantes, as Metas e Bases e o I PND é que se ajustam às medidas, aos projetos e à orientação já definidos e em marcha muito antes da sua elaboração. Nesse sentido são, quando muito, tentativas de racionalização ex-post da política econômica do período. E se constituem em documentos difíceis de serem analisados na medida em que caracterizados pelo intento de fusão de todos os ideários pós-64: ali se combinam resquícios do PAEG (a crítica moral à política econômica pré-64), reminiscências do PED, a estratégia agrícola-exportadora de Delfim Netto, as preocupações da segunda metade dos anos 60 com o enfraquecimento da empresa nacional, a desnacionalização, a injusta distribuição de renda e a exiguidade do mercado interno, a contribuição de Médici para a ideologia da Revolução (a marcha para o ano 2000), a construção do Brasil Potência), a nova tese dos conglomerados (1971, I PND), a tese da principalidade do desenvolvimento tecnológico, etc., etc. Em suma, aquilo que um autor já qualificou de retórica abrangente. E em meio a essa modalidade de retórica um estranho exercício de planejamento: a projeção de metas que se constituem simples manifestação de um auge cíclico, a exigir da política econômica um comportamento puramente operacional (uma isenção de imposto aqui, outra adiante, um crédito prêmio, uma política creditícia liberal, uma faixa específica de financiamento, etc., etc.).

Na verdade, a euforia militar/empresarial/tecnocrata durante o "milagre" reduziu a função do planejamento a mera retórica, e ainda assim de segunda ordem (85). O planejamento medicista fracassaria nos dois níveis em que se supõe deva o planejamento se constituir em instrumento de alguma importância: o de antecipar a solução de "pontos de estrangulamento" futuros graças a uma correta percepção e avaliação dos desequilíbrios inerentes ao padrão de desenvolvimento - nessa medida contribuindo para preservar em aberto,

pelo maior tempo possível, o espaço de acumulação; e o esforço de correção das distorções sociais que um acelerado processo de acumulação de capital, deixado a si mesmo, tende a provocar. Qualquer exame superficial do período conduzirá à conclusão inescapável de que aquela tarefa de "antecipação" jamais foi contemplada com a necessária ênfase ao longo do "milagre" (até mesmo o megalômano Programa Siderúrgico Nacional pode ser visto muito mais como a reação tardia - e desproporcionada, em função do novo espírito que passou a nortear a atuação governamental - a uma falha anterior e que começava a se explicitar na forma de uma clara insuficiência da oferta doméstica de insumos siderúrgicos). A máxima delfiniana "Dêem-me o ano e não se preocupem com décadas" - e não a atividade do Planejamento - ilustra com absoluta fidelidade qual foi o estilo de condução da política econômica dominante no período. A função meramente retórica do Planejamento, a ausência de uma visão estratégica, a autossatisfação com o imediatismo da orientação político-econômica, são todos indicadores do grau em que ela se revelou "passiva" ao longo do boom 1970/73, limitando-se a tentar ajustar-se a um movimento cuja força e dinamismo foram superestimados - um fato que sugere uma vez mais a observação de que, se os arquitetos do "milagre" anteriormente não foram capazes de prevê-lo, posteriormente tão pouco ofereceram demonstração de haver entendido a sua natureza. Quanto ao "desenvolvimento com justiça social" o mínimo que se pode dizer é que a atuação do Planejamento foi eloquente em retórica e sumamente indigente em realizações efetivas: política salarial preservada (não obstante a conjuntura de boom econômico); política fiscal intensamente manipulada para favorecer a acumulação mas nunca com propósito distributivo (por exemplo, jamais se pensou, não obstante as inumeráveis concessões fiscais do período, em diminuir alíquotas de IPI e/ou ICM incidentes sobre bens essenciais; da mesma forma, a sistemática do IR pode ser alterada para estimular a aquisição de tratores ou a formação de poupança pessoal voluntária, mas nunca para diminuir o seu grau de regressividade); nenhum intento de reorientação da base produtiva voltado para esse objetivo (por exemplo, não se poupam esforços para estimular a produção de automóveis e tratores mas "compensatoriamente" não se dispendem esforços para estimular um programa de transportes urbanos de massa); nenhum esforço efetivo para quebrar a estrutura mono/oligopsônica da comercialização agrícola (a despeito das várias CEASAs que, na verdade,

sancionam aquela estrutura); "desvirtuamento" das finalidades do ENH; insuficiência do programa de saneamento básico; etc. E não se poderá alegar que o problema estivesse na escassez de recursos: haja visto a Transamazônica, a Ponte Rio-Niterói, os metrô, etc.

Não procederei a um exame metucioso dos dois documentos - neles não reside a chave para o entendimento do processo político-econômico durante o Governo Médici. Quero apenas chamar a atenção para dois pontos de ordem geral e, em seguida, complementar com três observações.

Em primeiro lugar, as Metas e Bases e o I PND introduzem no ideário pós-64 a retórica do Brasil Potência. Em outras palavras, a retórica do Planejamento absorve o ideário do "nacionalismo militar".

O Governo Médici revela serem objetivos fundamentais da Revolução o desenvolvimento e a democracia. É verdade que antes de 1964 a economia também experimentou fases de crescimento, não cabendo falar de estagnação; da mesma forma imperava um regime formalmente democrático. Contudo, tal desenvolvimento e tal democracia não passavam de manifestações etéreas e ilusórias, escondendo sob sua superfície profundas distorções. "O crescimento do final da década dos 50 não conferiu sentido autêntico ao desenvolvimento nem à democracia, não obstante o considerável progresso industrial realizado. O governo imediatamente anterior a 1964 malogrou em todos os campos; no do desenvolvimento, da democracia, das reformas sociais, da justiça social e até mesmo no da segurança nacional. A consequência foi a conjugação de estagnação com iminência de hiperinflação, a par da forte crise de motivação no sistema econômico, social e político." (Metas, pg 4). 1964 representaria uma cesura histórica, um salto de qualidade, não deixando margem para comparações fáceis (como, por exemplo, a de que pré-64 também se verificaram períodos de altas taxas de crescimento). "A Revolução veio para dotar o País das estruturas política, administrativa, jurídica, social e econômica capazes de construir, no Brasil, a sociedade desenvolvida, democrática e soberana, assegurando, assim, a sua viabilidade como grande potência" (op. cit. pg 4). A Revolução possuiria um sentido positivo e uma qualidade de autenticidade. "Sentido positivo, porque não se esgota no combate à corrupção e à subversão, dando a esse combate o caráter de preparação dos pré-requisitos para o desenvolvimento. Autenticidade, porque se destina a criar, no Brasil, as

condições básicas para o verdadeiro desenvolvimento, democracia e soberania." (pg 3). O I PND optaria por uma definição mais concisa: "A Revolução foi feita para construir" (pg 3).

Para alcançar aquela necessária "autenticidade" sem a qual não lograríamos o "verdadeiro" desenvolvimento, requer-se "um governo sem compromissos com interesses de grupos, classes, setores ou regiões" (Metas, pg 3) - vale dizer, um governo militar (controlado, pois, por uma elite generosamente dedicada, por natureza e por formação, aos interesses apenas da Nação e do bem comum) e centralizador (reduzindo, assim, as possibilidades de contágio pelos interesses escusos das oligarquias "estaduais e municipais"). Um governo portador dessas qualidades pode legitimamente arrogar-se no direito de definir e por em execução prioridades e estratégia de desenvolvimento, aguardando tranquilamente o aplauso da sociedade; mas a esta, agradecida e entusiasmada com o novo "jogo da verdade" - in comum durante a era das oligarquias - não está reservado o papel de "mero expectador" mas sim o de "protagonista principal" de um jogo em que, por não ter sido consultada quanto à definição das regras, nem por isso deixará de ser "verdadeiro" e "autêntico".

1964 é o coroamento de um longo processo de marchas e contramarchas na luta pela superação das oligarquias - em outras palavras, na luta pela construção da Nação. "A Revolução de 1964 veio completar o ciclo de revoluções a que a República assistiu, nas últimas décadas. Revoluções que, como as de 1930 e de 1945, tinham em geral, o senso claro das reformas políticas para eliminar as velhas oligarquias e, em certa medida, a consciência das injustiças sociais; mas não possuíam plena consciência do desenvolvimento como objetivo primordial." (Metas, pg 3).

Após dois estágios bem sucedidos (1º e 2º Governos da Revolução) na tarefa de "criação das bases para o desenvolvimento acelerado e autosustentável" (pg 4), a Revolução pode, finalmente, na entrada dos anos 70 e com olhos no ano 2000, explicitar sua verdadeira ambição: "o Brasil não aspira apenas a crescer. Almeja, no final do século, ser parte integrante do mundo desenvolvido" (pg 5). Esse o "objetivo-síntese": "ingresso do Brasil no mundo desenvolvido, até o final do século" (pg 15). Ao 3º Governo caberá (note-se: é um continuum de tarefas e realizações, sucessivos degraus percorridos sem desfalecimento desde 1964) "impulsionar o Brasil para a plenitude do desenvolvimento acelerado e autosustentável" (pg 6)

"assegurando-se, assim, a viabilidade econômica, social e política do Brasil como grande potência" (pg 15). (86)

Em segundo lugar, o Planejamento não pode deixar de assumir a proposta agrícola-exportadora de Delfim (como vimos, o próprio Médici consagraria a proposta, em mar/70, na ESG). No entanto, a formulação delfiniana do Programa da Política Econômica, ainda que sedutora para o "público interno" não é apresentável para o "público externo" do regime: a sua forma de apresentação viola o caro princípio da "continuidade com aperfeiçoamento". O Planejamento é o órgão especializado na feitura do adequado copy-desk do discurso oficial. Mas nessa tarefa é muito possível que tenha se excedido - leia-se o capítulo referente à estratégia de desenvolvimento nas Metas e Bases e no IPND para se observar a tosca colagem entre idéias delfinistas, idéias típicas do Planejamento e ainda os dois primeiros impactos do Governo Médici, a integração nacional e social.

Mas o que quero destacar é a presença da proposta do Programa delfiniano no interior dos documentos oficiais. Assim, em meio ao imbroglio que é a estratégia de desenvolvimento encontramos a seguinte sequência de proposições. "Para que se assegure a rápida aceleração do crescimento, com caráter autosustentável, no próximo estágio, será necessário desenvolver uma estratégia global de desenvolvimento, de que decorrem, organicamente, uma estratégia industrial e uma estratégia agrícola" (Metas e Bases, pg 24 - grifos meus). O contraste com a proposta anterior do PED é meridiano. Entretanto, a idéia de continuidade é crucial o que leva o Planejamento a elaborar no seguinte sentido: "Objetivação de um desenvolvimento mais integrado, ou seja, menos dependente de um só setor - a indústria - e de um só fator dinâmico - o processo de substituição de importações - do que foi o período de pós-guerra. Isso significa, particularmente no Centro Sul, a integração de um desenvolvimento industrial acelerado com um crescimento mais rápido da agricultura que na fase anterior, para permitir uma expansão complementar de demanda nos dois setores, simultaneamente, capaz de sustentar o aumento do PIB no ritmo programado de pelo menos 7 a 9% ao ano." (pg 24/25) (87). Enquanto que como meta global para cada um daqueles dois setores fundamentais teríamos: a) "Execução de estratégia industrial capaz de impulsionar a indústria nacional para um crescimento médio de 9 a 11% ao ano" e b) "Execução de estratégia agrícola capaz de assegurar taxas de crescimento mínimas entre 6 e 8% ao

ano" (Metas e Bases, pg 25). O I PND faz a colagem de forma um pouco diferente, introduzindo o apoio à infraestrutura (um tema importante do PED): "Os setores diretamente produtivos - Indústria e Agricultura - acionam o processo desenvolvimentista, aumentando os investimentos, a produção e o emprego, e comunicando igual impulso à infraestrutura econômica e social. O retardamento da agricultura e da infraestrutura é assim evitado, para resguardo do crescimento industrial e a expansão do Produto Interno Bruto. Impactos deliberados se devem produzir, ora na Indústria ora na Agricultura, para que estes setores liderem o processo e levem o sistema a garantir infraestrutura conveniente." (pg 9 - grifos meus). E de forma mais específica: "Os investimentos maciços em Energia, Transportes e Comunicações, realizados pelos sucessivos Governos da Revolução, manterão as taxas de crescimento do Produto Interno Bruto, de 8% a 10% ao ano, dependendo, principalmente, de novo aumento da produção agrícola e industrial. Daí ter-se impulsionado a Agricultura em 1970 e a Indústria, em 1971, para se manterem crescendo acima de 7% e 10%, respectivamente, esses setores." (I PND, pg 10 - grifos meus).

Vale dizer, contrariamente à retórica anterior do Planejamento (veja-se o PED e os primeiros discursos de Velloso), as Metas e Bases e o I PND assimilam obrigatoriamente o ideário delfiniano. O que fica patente inclusive na definição de metas quantitativas: o crescimento desejado para a agricultura e indústria - sem que se explicita como apareceram aqueles números - é rigorosamente o pleiteado no Programa delfiniano. O Programa já se encarregara de definir a "estratégia", estabelecer as metas quantitativas e demonstrar a sua viabilidade. Ao planejamento é incumbida a tarefa de ampliar o recheio ideológico da formulação delfiniana, dando-lhe maior amplitude e preservando a idéia de continuidade.

Mas, como já adverti, o Planejamento não se limita a endossar o ideário delfiniano; as idéias típicas do Planejamento são preservadas, fundindo-se com a estratégia agrícola-exportadora. E nesse sentido, a retórica político-econômica do Governo Médici desenvolve três características salientes: atribui-se um papel destacado ao desenvolvimento técnico-científico, há uma grande preocupação com o fortalecimento da empresa nacional e a questão da distribuição de renda é uma constante a exigir dos arquitetos da política econômica um grande malabarismo retórico. Não desenvolverei estes pontos, mas gostaria de alinhar algumas observações.

Na segunda metade dos anos 60 o regime se defrontaria com a questão da viabilidade de superação do atraso - os três pontos acima estão articulados a essa questão maior.

Como se sabe, nos anos finais da década de 60 esteve em baila a problemática da assimetria nas relações internacionais de poder, identificando-se no fator desenvolvimento tecnológico o determinante último da superioridade americana sobre os demais polos de poder mundial. As teses de Servan-Schreiber, em seu *O Desafio Americano*, contribuíram para vulgarizar a temática da dependência tecnológica. A controvérsia gerada em torno a essa questão, originalmente colocada do prisma da concorrência inter-imperialista (a disputa entre os capitais dos EUA, Europa e Japão, entrelaçada com a oposição política Leste-Oeste), seria logo transplantada para o Brasil. (88)

Refletindo sobre a dependência tecnológica, Reis Velloso elaboraria uma articulação fundamental para a viabilização do salto rumo ao Brasil Potência. O êxito na consecução dessa meta estaria atrelado ao êxito na redução/eliminação do hiato tecnológico que nos separava do mundo desenvolvido.

De início caberia explicitar melhor a extensão do hiato envolvido na situação de superioridade tecnológica de um País (EUA) sobre outros. Com efeito, "a superioridade tecnológica é o resultado da atuação de um processo orgânico envolvendo sucessivos estágios da elaboração e aplicação do conhecimento à atividade econômica" (89). Vale dizer, a superioridade tecnológica seria expressão de um maior desenvolvimento relativo verificado em diversos níveis: educação (instrumento de formação de recursos humanos), pesquisa básica, pesquisa científica aplicada, pesquisa tecnológica propriamente dita (desenvolvimento de novos métodos de produção de bens e serviços) e management (desenvolvimento de modalidades mais eficientes de gestão empresarial). Essa distinção seria importante do ponto de vista da formulação de políticas. "Desse modo, pode-se conceber um hiato (gap) para cada um desses estágios - hiato educacional, hiato de pesquisa, hiato de tecnologia, hiato de gestão etc. -, para melhor saber onde concentrar a atenção da política de desenvolvimento. Por outro lado, tão estreita é a integração entre esses vários estágios, indissoluvelmente ligados e interatuantes, que se pode falar de um "knowledge gap", ou seja, o hiato de conhecimento, síntese do processo global." (90).

A implicação principal do debate em torno da dependência tecnológica residiria na importância crucial de se promover o desenvolvimento de uma política tecnológica própria. A importação de tecnologia seria economicamente vantajosa no curto prazo posto que possibilita aos países subdesenvolvidos desfrutar, a um baixo custo, do acesso ao estoque de pesquisa científica e tecnológica acumulado pelo mundo desenvolvido. Contudo, a aceitação passiva de uma política tecnológica consistente em mera transplantação de tecnologia já conhecida e desenvolvida pelos centros dominantes do capitalismo (prática corrente até o PED, 1968) envolveria dois riscos. "No longo prazo, todavia, importar tecnologia permanente e exclusivamente consistiria em abrir mão das possibilidades de desenvolvimento resultantes de um 'foco autônomo de criação industrial e de tecnologia', em certos ramos industriais, como fez o Japão, por exemplo, em inúmeras indústrias eletrônicas. A expansão das 'indústrias de ponta' (na denominação de Schreiber) ou indústrias intensivas de tecnologia, ficaria na dependência estreita do exterior." (91) Em outras palavras, o fosso que nos separa dos países desenvolvidos (explicado fundamentalmente pelo gap tecnológico) manter-se-ia na melhor das hipóteses inalterado; igualmente estaria cristalizada a nossa "dependência estreita do exterior" à medida em que fosse avançando o processo de industrialização (desenvolvimento de setores cada vez mais intensivos em tecnologia). Um resultado constrangedor para um País que almeja o "desenvolvimento pleno". De outro lado, aquela opção tecnológica implicaria também na perpetuação de um clássico problema que acompanha a industrialização brasileira. "Importaria, também, em geral, em deixar de adaptar a tecnologia importada à detação de fatores do país, de modo a evitar as distorções resultantes do uso excessivo de fatores, como capital, relativamente mais caros em países subdesenvolvidos. E importaria, ainda, em deixar de resolver problemas tecnológicos específicos do país, que lhe permitam desenvolver setores à base de recursos naturais seus." (92).

Nesse sentido, postula-se, o próximo estágio de desenvolvimento haveria de se caracterizar por um processo de "substituição de tecnologia, assim como se verificou, na industrialização brasileira do pós-guerra, substituição de importações". Ao Governo estaria reservado o papel de definir o traçado das linhas principais de uma estratégia orientadora da corporificação desse processo. Mas é necessário realismo, senso de proporção. "Evidentemente, na ênfase a

ser colocada na política própria de desenvolvimento científico e tecnológico e, em particular, na distribuição do esforço entre pesquisa básica, pesquisa aplicada e pesquisa tecnológica, deve-se distinguir entre a posição da Europa, cujo confronto com os Estados Unidos é feito em termos de disputa de liderança mundial, em setores básicos, e a do Brasil, país em desenvolvimento, cujos objetivos são definidos no sentido de avançar aceleradamente para ter acesso à sociedade do mundo desenvolvido."(93). Haveria, pois, na formulação de uma estratégia de desenvolvimento para o Brasil, de "adequar as proporções do problema". "Como país em desenvolvimento, a preocupação brasileira, na perspectiva das próximas décadas, deve ser fundamentalmente a de obter que, em geral, e notadamente quanto a alguns setores ou produtos de maior significação para o nosso processo de desenvolvimento, o hiato em relação ao mundo desenvolvido se venha a reduzir."(94).

Velloso faz suas as conclusões de Servan Schreiber: "Estabeleceu-se uma divisão internacional do trabalho: o que está em causa é ser competitivo. A finalidade não é ser autoprodutor de todas as suas necessidades, mas ser suficientemente forte, em certos setores avançados, para poder impor-se" - portanto, a resposta inteligente ao desafio americano residiria "No esforço de adquirir poder de competição, com um sentido estratégico de escolha, para explorar o mercado interno e externo"(95). Essa a resposta prescrita para a Europa; essa a resposta válida para o Brasil, com o único adendo de procurar "adequar as proporções do problema". Concretamente, trata-se de cuidar do ingresso seletivo do Brasil na nova revolução industrial/tecnológica (ou seja, nunca é demais lembrá-lo, aprofundar o processo de substituição de importações) e simultaneamente promover um decidido esforço integrado na área de educação, ciência e tecnologia (a ser perseguido através da integração entre Universidade, Empresa e Governo). Se isso for feito é lícito alimentar uma boa dose de otimismo quanto à viabilidade de "redução progressiva do hiato tecnológico" e, pois, do ingresso do Brasil no mundo dos desenvolvidos. "Ainda que seja longo o caminho a percorrer, estará sendo atingido o nosso objetivo, na definição dada, se conseguirmos ampliar rapidamente o nosso esforço, nos estágios correspondentes aos diversos hiatos, de modo a alcançar um ritmo de progresso consideravelmente maior que o dos desenvolvidos. E se acelerarmos progressivamente esse ritmo, essa taxa de crescimento, continuamente, de sorte a

criar um processo em espiral."(96).

Essa a concepção que está por trás da tese da principalidade do desenvolvimento técnico-científico. A sua primeira manifestação ocorre com o PED, mas é preservada e inclusive ganha impulso durante o Governo Médici. "Ora, na sociedade moderna, o poder de competir entre as nações e de acelerar o crescimento depende cada vez mais da aplicação do conhecimento. Ou seja, do progresso tecnológico em sentido amplo - abrangendo a educação, a pesquisa, a inovação -, pela sua crescente capacidade de transformar e tornar mais eficientes os demais fatores de produção, representados pela mão de obra, o capital, os recursos naturais. Daí estarem as disparidades de renda entre as nações cada vez mais condicionadas pelo chamado hiato tecnológico, ou sejam, as disparidades crescentes de progresso na área científica e tecnológica." (Metas e Bases, pg 5). "A revolução tecnológica, principalmente nas últimas duas décadas, repercute profundamente sobre o desenvolvimento industrial e o comércio internacional, passando o crescimento econômico a ser cada vez mais determinado pelo progresso tecnológico." (I PND, pg 43).

Nesse quadro qual a opção no terreno da política tecnológica a ser privilegiada pelo País? "Na estratégia tecnológica para o Brasil, importa: 1) Fortalecer o poder de competição nacional, em setores prioritários, entre os quais, certas indústrias, cuidadosamente selecionadas, de alta intensidade tecnológica. É preciso complementar a importação de tecnologia com a adaptação tecnológica e o esforço de criação própria. 2) Concentrar recursos em prioridades tecnológicas claras, diante da impossibilidade de cobrir todo o espectro de novas áreas tecnológicas. Além de exigirem base de aptidão tecnológica geral, as aplicações devem concentrar-se em áreas e projetos selecionados, para uma realização eficiente, em escala adequada, com capacidade de competição. Dar-se-á caráter realmente estratégico - ou seja, não diluído - à política tecnológica brasileira, de modo que assegure a nossa participação em 'setores de ponta', altamente intensivos de tecnologia, em transformação acelerada e com perspectiva de altas taxas de crescimento." (I PND, pg 43/44). Isso significou concretamente o desenvolvimento de uma série de programas, detalhados no I PND e no I PBDCT, voltados para o objetivo de incorporação da engenharia de produto e de processo, energia nuclear, pesquisa espacial, oceanografia, indústrias intensivas de tecnologia como a química, eletrônica, siderurgia e aeronáutica, pes

quisa agrícola (agricultura de cerrados, alimentos tropicais, etc), política de patentes, integração indústria-pesquisa - universidade, etc.

O fato de se propor uma política tecnológica própria não implica de forma alguma em propensão ao isolacionismo ou em repúdio ao capital estrangeiro. Muito pelo contrário. Sem dúvida, no mundo hodierno, é o desnível no desenvolvimento tecnológico o fator responsável pela desigualdade de desenvolvimento entre as nações. Contudo, nem o hiato tecnológico (e seu aprofundamento) é inevitável nem muito menos a solução para o problema, que se considere real, estaria na recusa aos benefícios da integração à economia mundial. E mais: como ainda existe campo para a instalação no País de novos setores, onde se possa desenvolver vantagens comparativas em sentido dinâmico, seria tolice o cultivo de um viés xenófobo, que discriminasse contra o capital estrangeiro. "Essa implantação, por falta de know-how, não raro se verifica através da empresa estrangeira, diretamente ou em associação com capitais nacionais, como etapa preferível à de pura importação de produtos naquele ramo industrial: foi o que ocorreu, por exemplo, na última década, com a criação da indústria automobilística, de bens duráveis de consumo em geral, construção naval, e vários ramos das indústrias de bens de capital."(97)

Recusar indiscriminadamente o capital estrangeiro seria recusar as várias virtudes que o caracterizam (know-how tecnológico e empresarial, complementação de poupança) tornando muito mais difícil, se não impossível, superar o desnível de nosso desenvolvimento vis a vis o mundo industrializado. Mas, por outro lado, limitar-se passivamente à sua aceitação indiscriminada colocaria um grave problema: a impotência da empresa nacional revelada na concorrência com o gigantismo da empresa estrangeira. "Assim se coloca o dilema, difícil de resolver na prática: de um lado, restrições excessivas, ou irracionais, ao acesso da empresa estrangeira, podem conduzir a uma limitação do desenvolvimento nacional, pela defasagem na absorção de know-how científico, tecnológico e de gestão; pela redução das entradas de capital; pelo aumento rápido das necessidades de importações, passando a importação de produtos a substituir importação de capacidade empresarial. De outro lado, o negligenciamento do seu poder competitivo em confronto com a empresa nacional pode levar ao debilitamento desta, já cercada de subdesenvolvimento por todos os lados, e à perda do comando do processo de crescimento."(98)

Mas, não obstante fosse permitido ao Planejamento praticar uma retórica pró-"autonomista" e, inclusive, enunciar algumas prioridades balizadas por essa orientação (contidas no I PND e no I PBDCT), é questionável tanto a sua efetividade quanto a coerência subjacente a essa linha diretiva. Enquanto Reis Velloso falava em "substituição de tecnologia", em criação de um foco autônomo de geração de tecnologia própria, em adaptação às específicas condições locais da tecnologia importada, o Programa da Política Econômica do Governo, ao contrário, optava por exaltar unilateralmente a perspectiva integracionista. De fato, uma das virtudes da estratégia agrícola-exportadora seria precisamente a de permitir ao País a obtenção de "todas as vantagens da integração na economia mundial" (pg 2). Nesse sentido, o Programa arguiria: "O isolamento econômico não se justifica mais em nossos dias; sob pena de um descompasso com a dinâmica de progresso das diversas unidades da economia mundial, cujo diálogo econômico se intensifica de maneira extraordinária. A economia brasileira, pela dinamização do setor externo, utilizando suas vantagens comparativas, só terá a beneficiar-se pela modernização do seu aparelho produtivo." (pg 2/3). Um corolário implícito em tal proposta é o de uma ênfase muito maior na importação pura e simples de tecnologia; o que, aliás, está confirmado pela própria liberalidade da política econômica no tocante às importações de equipamentos que marcou o período.

E em pelo menos uma oportunidade, Delfim Netto seria absolutamente explícito a respeito de sua concepção de política tecnológica: "O que importa, portanto, é o volume global da produção. Quando se fala em tecnologia fala-se também em técnicas alternativas que não existem: não se pode produzir os mesmos artigos químicos por dez diferentes processos. Devemos usar a tecnologia que estiver ao nosso alcance e manejar a política fiscal ou outros mecanismos para redistribuir a renda. A alternativa é aumentar a produtividade agrícola e industrial, e se esse aumento de produtividade necessitar de uma utilização intensiva de capital não há que temer: há que usá-lo intensivamente. Porque - repito - o que importa, no fundo, é o volume global de produção: quem produz mais gera mais recursos e torna o bolo maior. A partir de um bolo maior pode-se pensar numa distribuição melhor. Devemos evitar que se chegue no Brasil a um paroxismo que foi muito comum na Inglaterra no início da Revolução Industrial, assim como em outros países europeus. A política de emprego

T Bc. N1358 / 17 F 101 / 10

de mão de obra que nos preocupa é apenas uma: a de crescer depressa." (99). A concepção delfiniana de uma política tecnológica, como em tudo o mais, é rigorosamente pragmática, estando totalmente subordinada ao objetivo primeiro, e imediato, de sancionar a maior taxa de crescimento do produto possível. E nesse sentido, pode-se pensar, no mínimo, na existência de alguma incompatibilidade com as propostas do Planejamento.

O ideário do Planejamento reserva, igualmente, um lugar especial para a questão da proteção e fortalecimento da empresa nacional. A aceitação oficial do processo de internacionalização da economia - irreversível nos quadros da ordem capitalista - e a experiência recentíssima (1962/67) de efetiva desnacionalização colocam para a ideologia nacional-autoritária o problema da conciliação entre o projeto de construção da Nação-Potência, em regime de livre iniciativa privada, e a incômoda realidade de um empresariado nacional secularmente conservador e cronicamente afetado por larga dose de ineficiência, estrutura de capital inadequada e baixo potencial competitivo. A Nação Potência estaria sendo construída pela associação do Estado e do Capital Estrangeiro, com o Capital Nacional sofregamente marchando a reboque. O regime estaria ameaçado de, ceteris paribus, atingir a Nação Potência sem capital privado nacional: "Canadá ou socialismo" deve ter sido o pesadelo a perseguir os ideólogos do regime a partir da segunda metade dos anos 60. (100)

O "fortalecimento do poder de competição da indústria nacional" se constitui meta prioritária do Governo Médici. Já em seu discurso de posse, Reis Velloso falava da opção por um "sistema econômico misto" em que a empresa privada nacional "tem de abrir caminho entre a massa pesada do Estado e a estrutura potente e flexível da empresa estrangeira, no mercado interno e externo". E acrescentaria: "A exequibilidade desse sistema misto exige, de um lado, que a empresa privada relativamente eficiente tenha condições de manter-se e capacidade efetiva de expandir-se, nos campos sob sua responsabilidade; e que o setor público se abstenha de ocupar áreas em que o sistema de mercado funcione melhor. E exige, de outro lado, que a empresa privada nacional possa crescer satisfatoriamente, nos setores em que dispõe de capacidade de investimento, capacidade empresarial e know-how técnico. Essa colocação deve ser a base para o tratamento adequado dos explosivos problemas da expansão das funções do Estado Moderno e da política de capitais externos." (101) As

Metas e Bases inclui entre as conquistas essenciais perseguidas a "Consolidação, no Brasil, de um sistema econômico de equilíbrio entre Governo e setor privado, com a presença da empresa pública, da empresa privada nacional e da empresa privada estrangeira em proporção que assegura, de forma continuada, a viabilidade econômica e política do sistema" (pg 10); e o "Desenvolvimento da empresa nacional, nos setores onde demonstrar suficiente know-how, capacidade gerencial e de investimento, como condição de viabilidade do sistema econômico preconizado. Evitar-se-á, assim, a predominância crescente, na economia, de empresas estatais, de um lado, ou empresas estrangeiras, de outro." (pg 11). E o I PND falaria da "Implantação de novos instrumentos para modernizar a empresa nacional, fortalecendo-lhe a capacidade competitiva e eliminando as condições de desigualdade em que opera, relativamente à estrangeira." (pg IX); e da "Criação de modelo brasileiro de capitalismo industrial, que institucionalize o Programa de Promoção de Grandes Empreendimentos Nacionais, destinado a criar a grande empresa nacional, ou a levar a empresa brasileira a participar em empreendimentos de grande dimensão em setores de alta prioridade" por esse meio "evitando a estatização ou a desnacionalização" (pg 11).

Dentro dessa perspectiva, o Planejamento elabora uma extensa lista de medidas e programas direcionadas ao objetivo de preservação da sobrevivência da empresa nacional: definição dos ramos industriais prioritários para a promoção de exportações, a expansão do mercado interno e a substituição de importações; definição dos setores intensivos de tecnologia que o País possa desenvolver, nacionalmente, para participar da nova Revolução Industrial; políticas monetária; creditícia e fiscal compatíveis com esse objetivo (vale dizer, expansivas e flexíveis); desenvolvimento do mercado de capitais para a capitalização da empresa nacional; acesso às fontes internacionais de crédito em condições semelhantes às desfrutadas pela empresa estrangeira; política de insumos industriais básicos (preço e oferta "adequados" de energia elétrica, aço, óleo combustível, etc); estímulo à reorganização de setores tradicionais (FMRI); estímulo à fusão de empresas (COFIE, decreto-lei 1182/71); enquadramento da empresa estrangeira; etc. (102).

Cabe mencionar que do rol de medidas, orientações e programas direcionados ao fortalecimento do capital nacional, dois são particularmente interessantes e merecedores de um exame mais cuidadoso.

so e detalhado. Por um lado, a política de desenvolvimento do mercado de capitais através do capítulo "incentivo à formação de poupança pessoal voluntária" que - embora importando também em outros objetivos tão ou mais importantes - visaria abrir um canal permanente de sadia capitalização para a empresa nacional, capaz de fortificá-la e conceder-lhe uma habilitação a mais no jogo pesado com os gigantes estatal e internacional. Mas muito mais importante seria a proposição delfiniana, explicitada a partir de 1971, de promover a concentração bancária e centralização financeira voltadas para a constituição do conglomerado financeiro e posteriormente financeiro/industrial. Sob a égide do grande capital bancário, fração eminentemente nacional, estaríamos dando o passo definitivo para a constituição da grande empresa nacional, apta a ocupar a devida posição de liderança na futura Nação Potência.

Finalmente, convém ter presente que o início do Governo Médici é marcado por uma intensa preocupação com a permanência da injusta distribuição de renda. Há indicações de que o "debate" militar que precede a assunção de Médici teve nessa questão um ponto focal (103). Não é gratuito que o Programa delfiniano fale em "desenvolvimento socialmente mais justo", que os discursos iniciais de Médici incluam essa proposição entre suas prioridades e que a primeira reunião ministerial divulgue o "imperativo" medicista de promover urgente melhoria na distribuição de renda. Contudo, a nova administração procura deixar bem claro a inexistência de qualquer vínculo perverso entre a nossa estrutura de distribuição de renda, tamanho do mercado interno e potencialidades (efetivas) de crescimento. Se alguma relação existe é no sentido oposto, de um redistributivismo fácil e prematuro estancar o processo de desenvolvimento. A preocupação com o tema é de natureza ética: uma Potência que se preze não pode descuidar do padrão de vida de seu povo. O Planejamento observaria nesse sentido que "a participação das massas nos frutos do progresso material, tornada exequível pela revolução da tecnologia e pelos princípios da justiça social, que objetivam assegurar padrões mínimos de bem-estar a todas as categorias sociais" é um dos "grandes problemas éticos do nosso tempo" (Metas e Bases, pg 5). E dentro desse espírito o novo Governo se proporia abrir dupla frente de atuação: "a da melhoria da distribuição de renda, para assegurar a autenticidade e a viabilidade econômico-política do processo de expansão; e a luta pela eliminação do subdesenvolvi-

mento, visando à elevação das condições de vida do País." (pg 6). Mas, embora solidário face a esse "grande problema ético do nosso tempo", o Governo não estaria disposto a compactuar com qualquer "excesso redistributivista que sacrifique a aceleração da taxa de crescimento nacional" (pg 6). (104).

Em 1970 surgiria a mais importante medida do Governo Médici voltada para o atendimento desse objetivo prioritário: o PIS - Programa de Integração Social (105). E, interessante observar, até mesmo o PIN - Programa de Integração Nacional - muito embora tenha sido motivado fundamentalmente por preocupações de natureza geopolítica (a necessidade de ocupação dos espaços vazios, potencialmente objeto da cobiça internacional) - receberia uma racionalização em termos do "debate" sobre a distribuição de renda: na medida em que resultasse na incorporação progressiva da "economia de subsistência" à economia de mercado, permitindo a elevação da produtividade e da renda de crescentes parcelas da população do Norte e do Nordeste, estaria contribuindo para a obtenção do "desenvolvimento socialmente mais justo" (essa leitura aparece nas Metas e Bases e no I PND). Queria apenas chamar a atenção para a circunstância de o debate sobre a distribuição de renda ter aparentemente sobrevivido a dois rounds. O primeiro é esse a que me referi, do final dos anos 60 e provavelmente caracterizado por efeitos potencialmente desagregadores a nível interno (e, ademais, sem maior envolvimento aparente do "público externo" ao regime). O lançamento do PIS, com grande probabilidade, se constituiria em um seu desdobramento. O segundo round é mais conhecido: ocorreria na altura de 1972/73, por ocasião da divulgação dos dados do censo de 1970 atestando o agravamento da injusta distribuição de renda durante a década (e vulnerabilizando o regime em um ponto tornado central em sua retórica político-econômica). Enquanto o primeiro round ocorre num momento de suma instabilidade, envolvendo diretamente as bases civis-militares do regime - o que exige uma resposta prática (o PIS) - o segundo round encontra uma conjuntura de unidade das hostes do regime e de contagiante euforia, ficando adstrito ao meio intelectual - o que induz a uma resposta meramente "intelectual": a arrogante "teoria do bolo", comprometendo a construção do saber econômico nacional.

JOSÉ PEDRO MACARINI

UM ESTUDO DA POLÍTICA ECONÔMICA DO  
"MILAGRE" BRASILEIRO (1969 - 1973)

*Upt. 3*

Dissertação de Mestrado apresentada  
ao Instituto de Filosofia e Ciências  
Humanas da Universidade Estadual de  
Campinas, sob a orientação do Prof.  
Dr. Carlos Lessa.



CAFÍTULO   QUATRO

A   EXECUÇÃO   DA   POLÍFICA   ECONÔMICA:   1970-1973

## IV.1. O Nível Tático: 1970/71

Em minha leitura do processo político-econômico pós-64, o início do Governo Médici corresponde a uma nova inflexão na condução da política econômica. A confluência de um conjunto de fatores influiria decisivamente na escolha das opções possíveis, imprimindo à condução da política econômica uma acentuada mudança de tom. 1970 configura o momento em que as autoridades econômicas logram aperceber-se efetivamente da trajetória ascendente implícita no movimento que vinha sendo percorrido pelo capitalismo brasileiro. É igualmente o momento em que começa a se tornar visível a existência de um quadro externo favorável (crescimento significativo das exportações e das reservas em 1969), alimentando a confiança na possibilidade de transposição daquele temível "gargalo" potencial à consecução de qualquer desejo de aceleração do crescimento: o estrangulamento externo proveniente do forte crescimento da demanda derivada de importações. E por fim, não menos importante, é o momento em que se cristaliza um ambiente político-ideológico que torna um imperativo a definição de um programa "desenvolvimentista" para a política econômica.

Nos primeiros anos 70 a política econômica do regime descobre que o sonho do crescimento acelerado não é uma distante miragem mas sim uma realidade presente. E, tranquilizada, assume rapidamente como sua bandeira imediata a preservação desse crescimento acelerado. Para os fins deste trabalho, o dado relevante consiste em que, entre 1970/73, o objetivo maior da política econômica não mais será o de procurar trazer substancialmente para baixo os níveis de inflação, como se esse resultado se constituísse em uma precondição para assegurar o desenvolvimento (1969); nem tampouco estaríamos diante de uma política econômica manejada em meio a muitas restrições de natureza política, de tal forma que o objetivo de estimular prioritariamente a retomada do crescimento surge como uma opção obrigatória para a indispensável ampliação do espaço político do regime (1967/68). A situação agora é bem outra: a recuperação da economia está consolidada e quanto a isso já não mais existem quaisquer dúvidas (que outro significado poderiam ter as elevadas taxas de crescimento de 1968 e 1969?); e a redução da inflação é claramente supérflua para a consolidação do desenvolvimento (este não está aí,

à vista, em meio à inflação?). Trata-se, outrossim, de colocar a política econômica em plena e total consonância com a meta de contínua aceleração do nível de crescimento econômico. Mesmo porque os arautos do regime autoritário muito cedo se dariam conta de que o crescimento "legítima" as suas funções.

Em tempo: "descoberta" do crescimento acelerado, "nacionalismo desenvolvimentista", inserção "virtuosa" nas franjas de uma economia mundial em frenética expansão; mas, também, total preservação do arsenal de excrecências do autoritarismo, sufocando até mesmo qualquer suspiro de insatisfação dos vários segmentos da sociedade civil. Isso é importante para se entender o surgimento (e, de certa forma, a aceitação) de um determinado "estilo" na gestão da coisa pública e que é plenamente contido em dois atributos: arrogância e irresponsabilidade. A partir dos anos 70, essa característica "prática" se constituirá na marca indelével do pensamento econômico conservador no Brasil. Nem tanto por sua obscura participação na Academia, desenvolvendo esforços teóricos; mas sim por sua arrebatada dedicação, de primeira hora, ao regime, operando o sistema econômico dentro daquele padrão que alcança sua forma definitiva no Governo Médici, é que o conservadorismo econômico nacional deixará o testamento de sua presença.

Em suma: da incerteza e modéstia, que deram o tom na condução da política econômica durante 1967/69, para o deslumbramento arrogante e megalomaniaco da década de 70. Agora, nem "humanização", nem muito menos "austeridade", no exercício da política econômica; mas, ao contrário, crescimento a qualquer custo, sob a inspiração "mobilizadora" do mito militar/tecnocrata da edificação do "Brasil Grande Potência". É evidente, porém, que a ideologia logo trataria de apropriar-se daqueles êxitos, desenvolvendo um esquema que permitisse considerar naturalmente os desdobramentos de 1970 como um resultado de objetivos propostos e instrumentos acionados entre 1967/69 (ou, mesmo, desde 1964). Desnecessário reafirmar que essa é uma falsa representação do processo político-econômico do período, não resistindo à menor análise.

Nesse sentido, a execução da política econômica no biênio 1970/71 pode ser apreendida a partir de dois traços principais. Por um lado, o conjunto de circunstâncias mencionadas acima joga para um definitivo primeiro plano a meta relativa à aceleração do desenvolvimento. Apenas um ano antes, em janeiro de 1969, a política eco

nômica exibia uma estranha preocupação com os níveis vigentes de inflação, reveladora de uma percepção no mínimo nebulosa da marcha do desenvolvimento. "Se pudemos crescer 6% com inflação, vamos correr o risco de crescer 12% sem a companhia da inflação" - proporia Delfim Netto. É desejo da política econômica "assestar golpe poderoso na inflação" - assinalavam os documentos oficiais. Naquela oportunidade, a aceleração do desenvolvimento ainda aparecia como uma meta condicionada, de difícil, ou mesmo impossível, concretização imediata. Agora (1970), a proposta seria bem distinta; "é como se se clamasse com euforia: "vamos correr o risco de crescer 12% não obstante a companhia da inflação" (1). A política econômica, entendendo que a inflação não se constitui um obstáculo à meta de aceleração do crescimento pretendida, recusará enfaticamente qualquer compromisso mais sério com a proposta, sempre presente, de uma redução drástica do patamar inflacionário. Essa nova avaliação/percepção do movimento de conjuntura levaria a política econômica por caminhos crescentemente expansivos. Mas, é bom sublinhar, essa mudança na condução da política econômica é um epifenômeno; no fundo, ela é reveladora do fato básico de que, muito mais do que em momentos anteriores, Estado (política econômica) e frações empresariais convivem em quase perfeita harmonia. A política econômica, embora desenvolvendo e manipulando um projeto próprio, busca em si multâneo corresponder, por todos os meios, aos anseios imediatos dos capitais privados. E, fundamental, consegue fazê-lo. Esse, o segundo traço característico do período.

Com efeito, o biênio 1970/71 compreende, por assim dizer, a etapa inicial do auge cíclico, ocasião em que os investimentos privados começam a se acelerar mas em que ainda existem variados setores com excesso de capacidade, tornando mais fluido (isento de maiores atritos) o movimento ascendente. Nessas circunstâncias, a política econômica expansiva é estritamente funcional aos interesses da acumulação privada de capitais e os estímulos fiscais/creditícios são importantes enquanto agentes catalizadores da tendência ascendente implícita no movimento da economia. Ademais, diversas variáveis relativas às articulações externas do capitalismo brasileiro - volume das exportações e importações, relações de troca, fluxos (e custo) do endividamento - apresentam-se igualmente manejáveis sem maiores dificuldades pela política econômica. As políticas fiscal, monetária, creditícia, cambial, de importações, de

promoção de exportações - enfim, os instrumentos de política econômica - revelam uma afinidade total, compondo um conjunto harmonioso sob a batuta heterodoxa do Ministro Delfim Netto e a serviço da expansão generalizada do capital. Sem dúvida que nem todas as frações empresariais são atendidas em idêntica proporção pela política econômica do capital. Mas, isso faz parte das regras do jogo do sistema. No capitalismo, em geral, e de forma mais pronunciada quando institucionalizado sob o império do arbítrio, embora todos (frações empresariais) sejam tidos por iguais, uns poucos (o grande capital) sempre serão mais iguais. O relevante é que, ainda quando desigualmente, ninguém é esquecido, recebendo cada um o seu quinhão. Assim, desaparecem as manifestações de críticas e queixas empresariais, substituídas pelas "sugestões construtivas"; o barulho estridente dos aplausos sufoca qualquer sinal de desconfiança ou de apelos ao bom senso. Entramos na "idade de ouro" da política econômica do regime.

Acompanhemos o desenrolar dos passos dados pela política econômica ao longo dos anos 1970/71.

O ano de 1970 inicia-se, paradoxalmente (tendo em vista os esforços despendidos no ano anterior), sob o signo de uma incômoda retomada das pressões inflacionárias. A evolução mensal dos índices de inflação apresenta um comportamento sob alguns aspectos inverso do verificado em 1969: enquanto o IPA, em 1969, experimentara uma evolução bastante favorável durante os primeiros meses, começando a se acelerar apenas a partir de meados do ano, em 1970 ocorreria o contrário. Por exemplo, de jan/mar/1970 o índice de oferta global subiria de 5.5% (contra 2.5% em 1969) e o de disponibilidade interna 4.7% (contra 2.3% em 1969). De outro lado, o ICV, que no início de 1969 fora o principal responsável pela elevação do IGP, em 1970 apresenta uma evolução relativamente mais suave: 4.4% de jan/mar/1970 (contra 5.6% em 1969) (2).

O receio da perda de controle sobre o processo inflacionário faz com que a execução da política monetária se mostre sumamente cautelosa durante 1970. A oferta de moeda, em termos reais, sofre uma expansão de apenas 6% (3), um montante inferior inclusive ao verificado em 1969 quando a política monetária, nas palavras do próprio Delfim Netto, optara por perseguir uma "disciplina" mo-

netária tida por indispensável ao sucesso do programa de estabilização. Esse número aparentemente contradiz minha leitura de que, uma vez superado o interregno "ortodoxo" de 1969, a política econômica envereda em 1970/71 por uma linha "heterodoxamente" expansiva. Se isso fosse verdade, os cortes sugeridos neste trabalho revelar-se-iam infundados. Creio, entretanto, que essa hipotética contestação apoia-se em critérios superficiais de análise. Como é evidente, não é possível abster-se do exame do conjunto da política econômica ao se tentar reconstituir uma determinada conjuntura; somente assim pode-se lograr um grau de aproximação maior à realidade bem como a neutralização de representações enganosas sugeridas por dados isolados. É verdade que a política monetária é relativamente "conservadora" durante 1970 (quando confrontada, naturalmente, com as experiências de 1967/68 e 1972/73). Entretanto, não há que se perder de vista o seguinte: 1º) ela é razoavelmente bem dosada ao longo do ano (ao contrário de 1969, quando se revelou sumamente descontínua); 2º) o seu grau de seletividade é aprimorado, procurando-se desde o início do ano sanar as carências de capital de giro de setores específicos; 3º) e fundamental, a política fiscal é manipulada com desenvoltura, supercompensando qualquer possível restrição pelo lado monetário.

Assim, minha hipótese é que, defrontada com uma inesperada tendência a um recrudescimento das pressões inflacionárias - e num contexto de amplo raio de manobra para o exercício da política econômica - a equipe dirigente da economia maneja o instrumental monetário com prudência, de forma a evitar a propagação em exponencial daquelas pressões (o súbito relaxamento da moderação monetário/creditícia, supunha-se, poderia conduzir a um indesejável descontrole o processo inflacionário); simultaneamente, os demais instrumentos de política econômica, e particularmente o fiscal, são manipulados no sentido de garantir a devida retaguarda à aceleração do crescimento. Em 1969, contrariamente, esses vários instrumentos foram acionados perseguindo, no principal, a estabilidade monetária (uma "redução substancial" da inflação, a partir de um patamar considerado frenatório do desenvolvimento); apenas circunstancialmente eram tomadas medidas compensatórias objetivando impedir a precipitação de uma recessão intolerável e/ou desfazer um volume excessivo de queixas empresariais. Examinada a partir deste ângulo não há como buscar similitudes entre a execução da

política econômica em 1970 e a praticada em 1969.

Existe ao longo de todo o período uma nítida preocupação com a questão do financiamento do capital de giro do sistema empresarial - o que é indicativo do desejo de aplainar o caminho para a expansão dos capitais privados. Naturalmente, essa preocupação não é nova: no exame da política econômica em 1969 já a havíamos identificado. Em 1970/71, porém, a execução da política monetária não conflitará com o propósito de atender a essa exigência. E sucessivas medidas, de efeitos certamente variáveis, serão concretizadas, atendendo o empenho governamental em solucionar essa questão. Já ao início de 1970, em um encontro com banqueiros, Delfim Netto revelaria a disposição governamental de atacar essa antiga pendência e os atalhos que seriam percorridos nesse sentido. "Ninguém desconhece que um dos maiores problemas para colocar o sistema econômico em pleno funcionamento é o do capital de giro, impondo-se uma conjugação de esforços para solucioná-lo. Nesse sentido, o Governo Federal já ampliou os prazos de pagamento do IPI e, presentemente estamos discutindo com os Secretários de Fazenda dos Estados o ajustamento dos prazos de pagamento do ICM aos prazos médios de comercialização, ajustamento que será feito, no corrente ano, em três etapas. Com isso, reduziremos a demanda de crédito operacional das empresas, criando condições para a expansão do crédito a prazos mais longos." (4) E alinharia em meio a uma série de medidas em estudo na área bancária (ampliação do crédito à exportação e à agricultura, mudanças na sistemática do redesconto e no recolhimento dos depósitos compulsórios, a concessão ao sistema bancário de autorização para operar com "savings-accounts", etc.) a decisão de promover nova redução das taxas de juros. "Chegamos agora a um novo round na luta pela baixa da taxa de juros. Examinaremos juntos, autoridades e banqueiros, os vários aspectos do problema. As taxas se subordinam, é certo, à lei da oferta e da procura. Mas, há fatores institucionais que influem no seu nível. Há também fantasmas, preconceitos e crenças que precisam ser afastados. De nosso diálogo, feito em clima de mútua compreensão e de espírito público, resultará uma taxa de juros compatível com a taxa de inflação, que esperamos ver diminuída em 1970." (5) Em outra oportunidade Delfim qualificaria o nível considerado "compatível" para as taxas de juros, afirmando "ser intenção do governo obter que o setor bancário opere com taxas que não ultrapassem 8 a 10% ao ano, em termos reais" (6); isso significa

ria uma redução expressiva das taxas nominais de juro praticadas em 1969 e inícios de 1970.

Vejamos as principais decisões efetivadas dentro dessa linha.

Em janeiro \*seria criada uma "faixa especial de financiamento" (crédito seletivo) com recursos previstos de 400 milhões de cruzeiros e destinada a pequenas e médias empresas (assim definidas aquelas empresas que em 1969 obtiveram um faturamento de até 9 milhões de cruzeiros). Trata-se da resolução 130, de 27.1.1970, que reduziu os depósitos compulsórios de 27 para 25% (importando em cerca de 270 milhões de cruzeiros) para aqueles bancos que se dispusessem a completar o volume de financiamento a pequenas e médias empresas com um terço de recursos próprios (cerca de 130 milhões). As condições estipuladas pela resolução implicavam em uma taxa de juro de 1.5% a.m. e prazo de doze meses; ademais, ao se constituir em uma medida permanente, abria a possibilidade de rotação dos créditos (7). Ao mesmo tempo, o Conselho Monetário Nacional também ampliaria em 250 milhões de cruzeiros a margem de redesconto normal disponível para os bancos comerciais (ao transferir para 31.12.69 a data-base do cálculo, fixada anteriormente em 31.12.68).

Delfim Netto comentaria a resolução 130: "O Governo deseja taxas de juros positivas, que revelem que o Capital é realmente um fator escasso. Temos feito um grande esforço para corrigir essas taxas. A criação da faixa especial não representa o encerramento da batalha de 1970 nesse terreno; representa antes o primeiro passo. (...) É claro que todos devemos entender que a redução da taxa de juros sempre terá como objetivo eliminar aqueles fatores puramente institucionais que produzem uma elevação desnecessária da mesma, mas não irá a ponto de alterar a necessidade de uma taxa de juros positiva. Isto significa que a referida taxa haverá de ter como componentes especiais, sempre uma parcela que represente a escassez relativa do fator capital e outra a taxa de inflação, que infelizmente continua a ser nossa companheira. O problema da taxa de juros não pode ser isolado, não pode ser congelado em apenas um setor. Temos um sistema de taxas de juros e é claro que a criação da faixa especial é o primeiro passo. A conversa com banqueiros é o segundo e com os banqueiros de investimentos e empresários financeiros é o terceiro passo nessa escala para introduzir um pouco mais de racionalidade no mercado de dinheiro. A filosofia básica é a de

que as taxas de juros têm que ser positivas, pois devem refletir a escassez de capital, e ser diferenciadas pelos prazos e natureza das operações. (...) A taxa de juros, como todos os preços, é um indicativo da escassez relativa dos fatores e também da forma pela qual a sociedade deseja que os recursos sejam utilizados. Quando o Governo estabelece faixas especiais, as respectivas taxas de juros são preços administrados. O Governo cria um preço fantasma para alcançar um objetivo que ele tem em mente. É óbvio que a taxa de juros global nunca poderá ser negativa, mas a setorial, correspondendo aos objetivos do Governo, pode e deve ser negativa, como acontece igualmente com alguns preços diferentes daqueles do mercado inteiramente livre. Exatamente isso é que se constitui a política econômica, a capacidade que o Governo tem de manipular esses instrumentos." (8) O Ministro enfatizaria também a lógica seguida pela execução da política econômica: "Tudo tem um tempo certo para ser realizado. Só poderíamos estabelecer estas faixas especiais de crédito depois que conseguimos melhorar a política fiscal. Também só poderemos dar um novo avanço no problema da taxa de juros global depois da criação das faixas especiais e de outras medidas, e assim por diante. Existe uma ordem na qual as políticas têm que ser realizadas com o risco de não sortir os efeitos desejados. E tudo isto não produzirá qualquer modificação na política cambial." (9)

Com efeito, apenas um mês depois (18.2.70) um novo elenco de resoluções para a área financeira seria aprovado. A resolução 134 reduziria os juros bancários em 0.2% a.m. (1.6% a.m. nas operações até 60 dias e 1.8% a.m. nas de prazo superior) dando continuidade à política iniciada em 1969. A resolução 136 imporia um redutor da ordem de 10% sobre as taxas cobradas em suas operações ativas pelos bancos de investimento; as financeiras, muitas das quais atravessando uma situação periclitante na altura de 1969/70, escaparam à medida. E a resolução 137 reduziria a taxa de colocação das letras de câmbio (custo da intermediação) de 3 para 2%, afetando(favoravelmente) tanto os bancos de investimentos quanto as financeiras. (10)

Queria observar o seguinte: mais que qualquer outra coisa, essas medidas ilustram o atendimento desigual dos vários interesses pela política econômica. Sim, porque é inequívoco que o grande capital bancário aparece, na prática, como primus inter pares para a política econômica, revelando-se o mais beneficiado. De fato,

a redução dos juros bancários não foi redução e sim equiparação das taxas diferenciadas praticadas pelos vários bancos (fruto da resolução 114/69). Os maiores bancos comerciais já praticavam a nova taxa de 1.6% a.m. - com a resolução 134 ganhariam graciosamente vários benefícios adicionais: elevação de 50 para 55% da parcela dos depósitos compulsórios sujeita a remuneração em ORTN, liberação da taxa de juro nas operações de crédito pessoal (até então fixadas em 2.2% a.m.) e eliminação de restrições quanto a prazos de operação nessa modalidade creditícia (o que, supunha-se, permitir-lhes-ia praticar o crédito direto ao consumidor). Assim, a redução dos juros pode ser entendida como uma medida destinada muito mais a forçar o avanço da concentração bancária (um elemento nuclear da estratégia "oculta" do Ministro Delfim Netto) do que simplesmente a favorecer as condições gerais de crédito. Igualmente no que toca à preocupação com a pequena e média empresa: não obstante a redução dos depósitos compulsórios, o que se arranca dos banqueiros é a desprezível redução de 0.1% a.m. em relação à taxa de juro corrente (0.1% a.m. de diferença nos juros devidos é a magnitude oficial do hiato de poder econômico e financeiro entre a pequena e a grande empresa no Brasil). E até mesmo o redutor de juro imposto sobre os bancos de investimento pode ter uma explicação: melhoria das condições de crédito, é certo; mas também, na medida em que afetasse a rentabilidade dessas instituições, a promoção de sua vinculação (subordinada) a grandes casas bancárias capazes de oferecer-lhes a devida retaguarda (a conglomeração financeira, sob a égide de um núcleo bancário).

Por outro lado, o manejo da política fiscal passa a assumir um papel nada desprezível no sentido de estimular a expansão. Não penso, aqui, no crescimento do gasto público e suas articulações com a dinâmica cíclica da economia, aspecto suficientemente realçado em vários estudos. A esse respeito queria apenas recordar que o acompanhamento do déficit orçamentário - cuja evolução é muito semelhante à de 1969, logrando-se uma nova redução no seu montante absoluto e, posteriormente, inclusive, um superávit - torna-se irrelevante na medida em que, ao longo de um auge, os níveis de produção corrente estão assegurados com a simples manutenção de um orçamento equilibrado (dado que os gastos privados - consumo e investimento - crescem aceleradamente). Mas, é importante frisar, o fato de o orçamento manter-se "equilibrado" não retira do gasto público convencional um papel de importância na dinâmica da expansão, desde que este possa desfrutar (como efetivamente pode) de uma taxa de crescimento

expressiva. Basta pensar tão somente na forte articulação entre o gasto público e os investimentos na indústria da construção civil para aquilatar-se o significado decisivo de uma alta taxa de crescimento do gasto público. Ademais, o papel de "superacelerador" desempenhado pelo investimento público não é espelhado contabilmente pelos dados do orçamento na medida em que, como dinamizadores do conjunto da atividade econômica, os investimentos do "setor produtivo estatal" tenham um papel mais expressivo do que o gasto público convencional (11). Entretanto, o dado relevante, e que convém não subestimar, é que sucessivamente serão concedidas isenções e, particularmente, a extensão dos prazos de recolhimento de impostos indiretos (IPI e ICM). Ao longo de 1970/71 a política fiscal logra promover um ajustamento dos prazos de recolhimento altamente funcional aos interesses empresariais e ao objetivo de aceleração da taxa de crescimento. Vejamos a sequência de medidas tomadas com esse objetivo.

A portaria GB-484 de 23.12.69 (válida para o período jan/dez/70) concede o prazo de 15 a 30 dias, após o fato gerador, para o recolhimento do IPI sobre cigarros (posição 24.02, inciso 2 - "cigarros por vintena ou fração"). A portaria GB-12 de 14.1.70 (válida para o exercício de 1970) concede à indústria têxtil (alínea XIV - "matérias têxteis e suas manufaturas") a permissão para recolher o IPI até o último dia da primeira quinzena do terceiro mês subsequente àquele em que houver ocorrido o fato gerador. E a portaria GB-13, também de 14.1.70 e com a mesma validade, estenderia o prazo de recolhimento do IPI, para quase toda a indústria, até o último dia do segundo mês subsequente àquele que houver ocorrido o fato gerador. As exceções eram: água, águas minerais, águas gasosas, gelo e neve (22.01); refrigerantes (22.02); cervejas (22.03); fumo bruto (24.01); cigarros (24.02); cimentos hidráulicos (25.23); peleteria curtida ou preparada (43.02); peleteria manufaturada ou confeccionada (43.03); peleteria artificial (43.04); pérolas naturais, pedras preciosas ou semi-preciosas (71.01. a 71.15); veículos automóveis, partes e peças (87.02 a 87.07). Estas duas portarias seriam logo alteradas pela portaria GB-135 de 22.5.70 (com validade de março/dezembro/70), que concederia um prazo de 120 dias fora o mês para as indústrias de têxteis, calçados e aço, e de 75 dias fora o mês para as demais; as exceções são as mesmas da portaria GB-13. Finalmente, a portaria GB-93 de 16.4.70 (válida para o período abr/dez/70) viria

beneficiar especificamente o setor de charutos, cigarrilhas e cigarros feitos a mão (posição 24.02, incisos 1 e 3), dilatando o prazo de recolhimento do IPI devido para o último dia da terceira quinzena subsequente ao fato gerador.

Na área do ICM também são realizados esforços - facilitados pela forte centralização que caracteriza a "federação" brasileira - ainda que os prazos concedidos não sejam tão generosos quanto os do IPI, devido à conhecida precariedade das finanças públicas estaduais. Pelo menos São Paulo (o Estado mais industrializado), com certeza, cumpriria os desígnios oficiais. Nesse sentido, já em 15.1.70 seria aprovado pelo Convênio do Rio de Janeiro (reunindo os secretários da Fazenda dos Estados e Distrito Federal) a decisão de promover, a partir do mês de março, a dilatação do prazo de recolhimento do ICM. A sua Cláusula VIII dispunha: "Os signatários manifestam o propósito de, a partir de março de 1970, tomar as providências necessárias à ampliação ~~gradativa~~ dos prazos de recolhimento do Imposto de Circulação de Mercadorias do setor industrial, de modo a ser atingido, dentro de lapso de tempo razoável, o sistema adotado pelo Governo Federal para recolhimento do IPI." E a Cláusula X: "Em relação à indústria têxtil e de calçados, o prazo de recolhimento do imposto de circulação de mercadorias, a partir de março de 1970, não será inferior a 30 dias, contados do término do mês da ocorrência do fato gerador." Dois decretos viriam tornar compulsório o acertado naquele convênio: o decreto 52.389 de 16.2.70, fixando prazos especiais para o recolhimento do ICM relativo às indústrias siderúrgica, têxtil e de calçados; e o decreto 52.462 de 5.6.70, determinando prazos especiais de recolhimento para vários outros setores industriais (12).

A prática de sucessivas dilatações dos prazos de recolhimento dos impostos indiretos - utilizada com um caráter aparentemente transitório, objetivando atender situações de emergência, nos anos de 1967 e 1969 - torna-se permanente a partir de 1970, constituindo-se em um elemento importante para a agilização da capacidade de crescimento do setor privado. Em jan/71, falando aos industriais da FIESP, Delfim Netto renovaria as intenções governamentais a esse respeito: "O governo do presidente Médici decidiu enfrentar, em 1971, o grande problema da indústria nacional que é o de fornecer capital de giro por algum tempo, a uma taxa de juros extremamente razoável, para que permita à indústria uma capitalização e para que ela

se liberte um pouco da estrutura defeituosa de seu capital." (13) . De fato, a portaria 359 de 29.12.70 (válida para todo o ano de 1971) preserva os prazos definidos na anterior portaria 135: 120 dias para o aço, tecidos e calçados e 75 dias para os demais. O ciclo de dilatações dos prazos de recolhimento se concluiria com a portaria GB-48 de 17.2.71 (válida para fev/dez/71) que extenderia para 90 dias fora o mês o prazo concedido àquela segunda categoria de setores industriais (as exceções são preservadas). Simultaneamente, na área do ICM, o decreto estadual (SP) 52.667 de 26.2.71 ratificaria os prazos acertados no Convênio do Rio de Janeiro e respectivos decretos; em alguns casos, São Paulo concederia um prazo de até 60 dias. (14)

Delfim Netto, explica o sentido dessa política: "Tanto o IPI como o ICM deveriam, em princípio, ser recolhidos no mesmo prazo médio em que são vendidas as mercadorias. Quando o Governo antecipa o recolhimento, está fazendo o industrial financiar o recolhimento do imposto. Por exemplo, quando se cobrava ICM uma semana fora da quinzena ou da dezena, mas se vendia mercadoria a 60 dias, o empresário estava financiando o ICM por 45 dias. Não é justo. O Governo federal, graças à sua ação no campo fiscal, pode ampliar com maior rapidez os prazos de recolhimento. Hoje, o IPI, todo ele, é recolhido a prazos maiores que os prazos médios de venda dos setores. Isto é, nenhuma indústria, ninguém, em princípio, financia mais o IPI. O mesmo está acontecendo com o ICM. Isso representa uma redução da busca de capital de giro das empresas nos bancos e significa, portanto, uma redução do custo do dinheiro para as empresas. É recurso, a taxa de juro zero, que o Estado entregou a essas empresas. (...) São medidas que estão procurando controlar, no prazo mais longo, a taxa de juros." (15)

A política fiscal também contemplou a concessão de isenções de tributação sobre setores específicos. Como é amplamente conhecido as exportações de manufaturados foram generosamente beneficiadas com tais isenções (inclusive através da sistemática de "aliquotas especiais" - ou seja, maior incidência do IPI sobre a produção exportada, mantendo-se inalterada a incidência sobre a parcela destinada ao mercado interno, de forma a elevar o benefício concedido). Neste contexto, quero tão somente chamar a atenção para o seguinte. O crédito-prêmio do IPI, oferecido em 1969, passaria a dar seus frutos precisamente a partir de 1970. E muito cedo se cuidaria

do aperfeiçoamento de sua sistemática: através da portaria GB-14 de 15.1.70 foi permitido às empresas exportadoras que acumularam em 1969 um excesso de créditos do IPI (devido a terem exportado um volume superior a suas vendas no mercado interno) a sua transferência a outras empresas como pagamento de compra de matérias primas, embalagens, produtos intermediários, etc; a empresa fornecedora que adquirisse esses créditos poderia, por sua vez, utilizá-los no pagamento de seu próprio IPI. O montante dos créditos de IPI gerados pelas exportações de 1969 atingiram a cifra de 25 milhões de dólares e o excesso de créditos que motivou a portaria 14 teria se aproximado de 20 milhões de cruzeiros; nos anos subsequentes, obviamente, esses valores cresceriam em exponencial. O Ministério da Fazenda, ao divulgar a medida, comentaria: "a transferência dos créditos fiscais concedidos aos exportadores é providência inédita no país e demonstra a determinação do Governo de explorar todas as possibilidades de estimular o comércio externo". (16) E, simultaneamente, seria instituído também o crédito-prêmio do ICM (Convênio do Rio de Janeiro, 15.1.70). Essas medidas, coladas ao export drive, não deixam de ter sua relevância enquanto mecanismos de melhoria das condições de financiamento corrente da atividade industrial. Isto porque aquelas empresas que se aventurassem na atividade exportadora gozariam do benefício da isenção do recolhimento do IPI e ICM devido sobre as vendas no mercado interno (numa extensão que varia em função da proporção vendas no mercado externo/vendas no mercado interno - no limite, relação de um para um, a empresa simplesmente não recebe qualquer imposto). E na medida em que tal subsídio não fosse totalmente necessário para garantir o crescimento das vendas no mercado externo (os demais incentivos, o crescimento do comércio mundial, o caráter marginal da participação brasileira no mercado internacional, a melhoria de produtividade da indústria brasileira exportadora, já seriam, por hipótese, suficientes), não se refletindo, assim, em rebaixa dos preços externos, teríamos um novo mecanismo de elevação da rentabilidade empresarial no mercado interno.

De outro lado, segmentos específicos da indústria de bens de capital também serão contemplados pela política econômica. Por exemplo, a indústria mecânica (particularmente o segmento de máquinas-ferramenta) desfruta do crédito do ICM (decreto 49.423 de 10.4.68, artigos 6 a 11, concedendo crédito do ICM nas aquisições de equipamentos industriais nacionais; Convênio de Porto Alegre, cláu-

sula 49; e Ato A nº 554/68 de 5.11.68) - essa é uma medida anterior, voltada para o atendimento de uma situação emergencial, mas que é preservada durante 1970 quando a indústria mecânica já está se expandindo significativamente (17). A Lei Complementar nº 4 de 2.12.69 beneficiaria com a isenção de ICM as vendas de tratores, máquinas e implementos agrícolas. Em seguida, o decreto 66.109 de 23.1.70 diminuiria as alíquotas (ou isentaria, conforme o caso) relativas ao IPI incidente sobre aqueles produtos. E o decreto-lei 1.117 de 10.8.70, regulamentado pela portaria 234 de 3.9.70, concederia crédito do IPI aos fabricantes de máquinas e implementos agrícolas relativo à compra de matérias primas, produtos intermediários e material de embalagem. Estas últimas medidas estão ligadas ao objetivo prioritário do Governo Médici de elevar a produtividade agrícola; lembremo-nos de que a indústria de tratores trabalhava com largas margens de ociosidade ao fim de 1969, experimentando um boom espetacular no quadriênio seguinte.

Em 1970 são instituídos os Fundos PIS/PASEP. O PIS, em especial, responderia por um alargamento da capacidade operacional da Caixa Econômica Federal (CEF) já a partir do 2º sem/71. Quero destacar duas coisas. Em primeiro lugar, simultaneamente à criação do PIS é baixada uma resolução do Senado Federal (nº 65, de 19.8.70), promovendo a redução escalonada das alíquotas de IPI e ICM da ordem de 0.5% ao ano de 1971 a 1974 (18). Em outras palavras, o Governo Médici promove a redução da carga tributária. Reis Velloso, explicando a concepção do PIS, dá ênfase a esse ponto: "O financiamento do Fundo de Participação Social, em última análise, provirá quase exclusivamente de recursos do setor público em face da redução proposta do ICM a partir de 1971. O que se cria, pois, é um mecanismo de redução gradual da carga tributária - no Imposto de Renda, no IPI, e no ICM - com transferência, para a grande massa consumidora, da redução correspondente ao Imposto de Renda e ao ICM. O Estado deixa de exercer o poder de compra em relação a certa parcela dos tributos já estabelecidos, aloca uma parte aos trabalhadores e deixa que a outra parte (relativa à redução do IPI) alivie as condições gerais de funcionamento da empresa e do sistema econômico." (19) Como a redução das alíquotas começou a operar já em jan/71 e o recolhimento do PIS apenas em jul/71, aquela resolução teve indiscutivelmente o papel de fornecer capital de giro a custo zero para o setor empresarial. Esse mecanismo terá operado não apenas durante

o 1º sem/71 mas durante todo o período 1971/73. Na medida em que uma parcela significativa do recolhimento devido (o PIS/faturamento) é arrecadado mensalmente porém com uma defasagem de seis meses entre o mês de recolhimento e o mês "base de cálculo", isso implica em que a sistemática do PIS incorpora um mecanismo permanente de geração de capital de giro a custo zero para as empresas: ou seja, o montante arrecadado de PIS no 2º sem/71 correspondeu a disponibilidade graciosa de recursos para capital de giro empresarial durante o 1º sem/71; o montante arrecadado no 1º sem/72 foi disponibilidade durante o 2º sem/71; e assim por diante. Observe-se que a arrecadação é intensamente crescente nesses primeiros anos, o que implica obviamente na disponibilidade de um saldo líquido considerável (e, talvez, crescente) para as empresas em cada mês durante todo o período 1971/73. Finalmente, como é óbvio, o manejo desses recursos pela CEF constituir-se-ia nos anos de 1971, 1972 e 1973 em um canal adicional para o financiamento seja do capital de giro seja do capital de investimento do setor industrial - vale dizer, melhoria das condições gerais de crédito. Delfim Netto argumentaria a respeito: "Eu diria que realmente deverá baixar a taxa de juros, quando estiver funcionando plenamente esse Fundo. Mas isso é um fato que tem de acontecer neste País. Uma sociedade não pode crescer, não pode desenvolver-se com taxas de juros reais de 15, 17 por cento. Mais ainda do que isso: em alguns setores 22, 23 por cento. Temos de criar uma taxa de juros compatível com a sociedade que desejamos construir, e o fundo vai nos auxiliar fortemente nisso. Na medida em que o fundo vai servir como captação de recursos que se transformará em capital de giro das empresas, ele reduzirá a demanda de capital de financiamento por parte dessas empresas e certamente vai baixar a taxa de juros. O mesmo efeito se obteve quando se ampliou e continua a se ampliar o prazo do recolhimento dos impostos. De forma que tudo está caminhando para baixar a taxa de juros. Os empresários financeiros têm de compreender que essa é uma necessidade imperiosa e as taxas de juros vão ter de baixar neste país de qualquer forma. O fundo será apenas mais um instrumento para a realização deste objetivo. E a CEF, revitalizada com o Fundo/PIS, não exerceria uma concorrência face o sistema financeiro privado? Delfim responde: "Não com o banco comercial. O banco comercial faz empréstimos de curto prazo. Banco comercial faz empréstimos de até 120 dias; ele vai concorrer, isto sim, com outras

instituições que deveriam estar financiando a quatro anos, mas ainda não o estão. O fundo vai obrigar os bancos a pensarem seriamente nos empréstimos de prazo mais longo." (20)

Outro dado importante do biênio 1970/71 é a conclusão do aperfeiçoamento operacional na área da política monetária, completando o processo de recuperação da eficácia dos instrumentos de política econômica iniciado em 1964. O que se verificaria com a introdução das operações de open market.

Após uma fase experimental durante 1968/69 (ORTN com prazo decorrido), o novo sistema seria implantado definitivamente em 1970. Já no início do ano, ao comentar a resolução 130 (que reduziu os depósitos compulsórios), Delfim Netto anunciaria: "Vamos mexer agora no multiplicador bancário porque hoje temos condições de modificar a base através de um instrumento muito mais sofisticado que é a operação de mercado aberto, praticamente criado no Brasil em 1969. Deveremos ter um título especial de mercado aberto nos próximos 10 a 15 dias para facilitar tais operações. Reputamos isto um avanço extraordinário na política monetária, que nunca poderia ter sido realizado senão depois de havermos institucionalizado uma política de câmbio razoável. A antiga política cambial tornava impossível a política monetária, que, por sua vez, não podia ser realizada adequadamente porque não existia a política fiscal. Os déicits representavam 5% do produto, o que significava não existir política nenhuma." (21).

Vale dizer, em 1963/64 não havia política econômica alguma no País, por impossibilidade absoluta de um manejo eficiente de qualquer dos instrumentos da política econômica. Despesas públicas realizadas dentro de critérios pouco racionais e uma receita situada em nível crescentemente insuficiente (devido seja à própria estrutura tributária seja à corrosão conjuntural motivada pela inflação) inviabilizando o exercício da política fiscal e ocasionando a materialização de vultosos déicits orçamentários. Estes últimos, ao pressionarem decisivamente a expansão dos meios de pagamento, colocando um obstáculo intransponível à execução de uma racional política monetária. Políticas cambial, comercial, salarial, etc., igualmente anacrônicas, acentuando as disfunções e desarmonia do conjunto de instrumentos à disposição da política econômica. As deficiências em um ponto repercutindo corrosivamente sobre os demais. O resultado conjunto seria uma dramática imobili-

zação da política econômica, paralizada pelo encurtamento progressivo do seu espaço de atuação e pela ineficácia crescente de seus instrumentos de operação. Pouco importa, neste contexto, se a desintegração da política econômica foi um reflexo da crise em que estava mergulhada a economia, da incompetência dos técnicos de então ou, ainda, da existência de um quadro político impermeável à necessidade de racionalidade na condução da política econômica. A leitura oficial é por demais conhecida. O soerguimento da política econômica exigiria um profundo esforço de reformulação institucional; e muito embora, no principal, tal tarefa tenha sido cumprida pelo Governo Castelo, importa observar que ela obedeceu a uma marcha gradual (e não linear), ganhando desdobramentos até a entrada da nova década. O saneamento das finanças públicas foi perseguido exitosamente sob a administração Campos-Bulhões; mas só com a reativação do crescimento (1967/70) é que a política fiscal explicitaria sua natureza eficiente (orçamento "equilibrado", gasto público em expansão e incidência tributária - estrutura dos prazos de recolhimento - flexibilizada ao ponto de servir como mecanismo de financiamento para as empresas). Política cambial "realista" desde 1964 mas, do prisma de sua interatuação com os demais instrumentos de política econômica, plenamente eficiente apenas depois da introdução das minidesvalorizações cambiais, eliminando as oscilações aleatórias nos fluxos de hot money. Somente então, ambas, políticas fiscal e cambial, coerentes com uma utilização eficiente da política monetária. Política comercial dando suporte à prática de um "realismo" moderado na área cambial (critério da paridade do poder de compra da moeda). Na altura de 1970/71 o quadro se completa com a agilização dos instrumentos de controle da liquidez corrente.

Nesse sentido, o decreto-lei 1.079, de 29.1.70 e a resolução 150, de 22.7.70, definiriam o quadro institucional que iria permitir a expansão do novo mercado (mercado "de dinheiro"). É evidente que a criação do open representou uma imperiosa necessidade tendo em vista a articulação promovida com o mercado financeiro internacional e explicitada em 1969 (crescimento expressivo das reservas, o que viria a repetir-se em todos os anos seguintes). Quer, de momento, destacar outros aspectos. A dotação de um novo instrumento de controle da liquidez - mais ágil e eficiente que os outros dois clássicos instrumentos monetários - representaria, ao

menos enquanto este não se "disfuncionalizasse", a possibilidade de uma condução da política monetária bem mais fluida, em total consonância com as necessidades do auge cíclico (desaparecem as crises de liquidez a partir de 1970). Ao mesmo tempo, se constituiria em um mecanismo adicional a beneficiar os bancos comerciais : porque lhes permitiria manter em títulos públicos remunerados uma parcela de seu encaixe; e também porque, na prática, viria de encontro a uma antiga reivindicação em favor da permissão das operações interbancárias (negada legalmente, mas institucionalizada, graças ao open, pela sistemática do "cheque BB"). Esses pontos são devidamente apontados por Delfim Netto: "As operações de mercado aberto são o substituto eficaz para o velho sistema de taxas mínimas ou obrigatórias de depósitos compulsórios. Estamos aprendendo a trabalhar com o open market para poder superar aquele sistema, extremamente oneroso para os bancos. (...) Vai ser um instrumento extremamente importante no futuro para controle da liquidez global do sistema econômico brasileiro. E vai ajudar a reduzir muito os empréstimos compulsórios, quando chegar o momento apropriado. Portanto, vai ser uma operação que reduzirá de maneira substancial o custo do sistema bancário." (22)

Conviria chamar a atenção para o fato de que o open nasce exatamente no momento em que a política econômica concede generosas dilatações de prazos de recolhimento dos impostos indiretos - circunstância que pode ter favorecido aplicações empresariais no mercado monetário, elevando ainda mais a rentabilidade corrente do setor industrial. Por fim, é interessante anotar que o novo mercado desenvolveria de imediato algumas deformações, revelando a sua potencialidade "para o mal" e anunciando no nascedouro o futuro "Frankenstein" que estava sendo criado pela política econômica. Muitas instituições financeiras, na ânsia de serem escolhidas para dealers oficiais, passaram a comprar maciçamente LTNs e a repassá-las com promessa de recompra; outras chegariam inclusive a fracionar os títulos de valor unitário elevado, de forma a permitir a entrada no novo mercado do "pequeno poupador". Como resultado, diminuiria o diferencial de rendimento entre o mercado primário e o secundário; as operações de repasse normais que se faziam a 1.20% a 1.25% a.m. chegariam a subir para 1.30% em alguns casos (contra 1.32% recebido pela instituição financeira). A fim de coibir essas práticas - que significavam, no caso dos bancos comerciais, o

abono de juros sobre os depósitos a vista dos seus clientes médios e grandes - o Banco Central baixaria a circular 145, de 25.9.70 , criando um procedimento administrativo que impedisse o fracionamento das letras. Posteriormente se procuraria também alongar os prazos das LTNs (23).

Queria fazer uma observação paralela, que, entretanto , não desenvolverei. O aperfeiçoamento operacional promovido entre 1967/70 não deve ser equiparado, em importância e magnitude, às reformas do Governo Castelo. Estas últimas tiveram muito maior profundidade, foram vitais para a superação da crise e implicaram em um esforço de articulação muito mais delicado e difícil de ser logrado. Enquanto os desdobramentos pós-67, nessa área, resumem-se a meros ajustes, sumamente facilitados pela herança recebida da gestão anterior e pela nova conjuntura de reativação do crescimento. Mas, e esse é o aspecto relevante, a condução da política econômica pós-67 chocaria não raras vezes com princípios sagrados da ortodoxia econômica do primeiro Governo da Revolução. No caso específico da introdução do open market, como em muitos outros casos, poder-se-ia objetar, com propriedade, que o ajuste operacional perseguido por essa via também se constituiu em uma violação do ideário inspirador das reformas de 1964/66. Talvez não o open enquanto tal, mas com certeza a forma como foi operacionalizado. Sim, porque a reforma financeira, como se sabe, defendeu vigorosamente como princípios modernizadores a ênfase nos títulos de longo prazo e a generalização da correção monetária, substituindo o "inflacionário" artifício do deságio. Em 1966 a ortodoxia já sofrera uma clara derrota na área das finanças quando, após várias tentativas infrutíferas, viu-se na contingência de aceitar a permanência do deságio sobre as letras de câmbio (correção monetária "pré-fixada"). Em 1970, o progressivo desfiguramento da reforma financeira atingiria o seu coroamento. De fato, o surgimento do open, desse ângulo de análise, significou simplesmente a reintrodução oficial do instituto do deságio, aplicado sobre um título público de curto prazo, portador de total segurança e liquidez. Aquele mesmo artifício que a imaginação reformista de 1964 adjetivava de "arcaico" e "inflacionário", propugnando-se com veemência a sua urgente erradicação, seria vivamente saudado, na década de 1970, como fruto da imaginação criadora e competência técnica dos gestores do "milagre". Apenas um exemplo a mais da natureza contraditória e da plasticidade

de inerente à ideologia político-econômica da Revolução. (24)

O processo de aperfeiçoamento operacional no manejo da política monetária seria concluído em 1971. Duas resoluções do Banco Central, ambas de 22.1.71, dariam forma final àquele processo. A resolução 168 simplificaria a sistemática dos descontos de liquidez, convertidos em "assistência financeira" do Banco Central aos bancos comerciais: a abertura de crédito por prazo indeterminado, sendo o controle das autoridades monetárias exercido através da manipulação dos limites, prazos de utilização e taxas de juro. Enquanto a resolução 169 modificaria a mecânica de apuração do volume de recolhimentos compulsórios devidos pelos bancos comerciais: ao invés do cálculo com base em dia determinado passou-se a adotar a média aritmética quinzenal dos depósitos (considerados somente os dias úteis).

Qual foi o comportamento da política econômica face a persistência do processo inflacionário?

De início - primeira reunião ministerial, janeiro de 1970 - o objetivo de redução da inflação é preservado. E em pelo menos uma oportunidade Delfim Netto explicitaria uma quantificação dessa meta para 1970: redução da taxa de inflação para um nível inferior a 18% (25). Por outro lado, já observei que os primeiros meses de 1970 exibem um desempenho dos índices inflacionários indicativos de que, uma vez mais, dificilmente a política econômica alcançaria obter grande êxito neste terreno. A materialização de renovadas pressões inflacionárias seria a responsável pela preservação de uma linha moderada na aplicação da política monetária. Mas, à medida em que a política econômica vai colhendo frutos em suas outras linhas prioritárias de atuação (taxa de crescimento do PIB, exportações, reservas, etc.), a inflação perde a sua máscara de "bicho-papão" e o objetivo de redução do patamar inflacionário tende a assumir um caráter cada vez mais formal. Na verdade, a política econômica do regime aceita tranquilamente a convivência com a inflação, reeditando durante o "milagre" um antigo comportamento que em 1964 era classificado de irresponsável, incompetente, demagógico...

E é difícil argumentar que outra pudesse ter sido a resposta da política econômica. Antes de tudo, porque a economia

marchava claramente no seu ramo ascendente, não podendo a política econômica conflitar frontalmente com as exigências do movimento expansivo. E tais exigências de forma alguma teriam expressão no arrocho monetário, creditício, fiscal ou mesmo salarial. Essa seria uma opção impraticável na entrada dos anos 70. A aplicação consistente da terapia ortodoxa só encontra apoio efetivo nos momentos de crise. Primeiro, porque a rápida desintegração dos pactos horizontais e verticais que conferem estabilidade à estrutura econômica e social permite a eclosão de movimentos que sugerem a impressão (mesmo que ilusória) de "ameaças" à ordem vigente. Tais "ameaças" têm de ser suprimidas e sua simples presença atua como elemento catalizador da união das várias frações empresariais em torno do projeto ortodoxo, independente do desgaste certo acarretado pela política de estabilização. Segundo, porquanto pode representar objetivamente um trecho, embora o mais dramático e doloroso, do percurso para a saída da crise, ao acelerar (ou precipitar) o processo de destruição de capitais. Ainda que metamorfoseada sob a roupagem do diagnóstico simplista da inflação de demanda - e nessa qualidade gerando muito mais perplexidades do que certezas - a política econômica ortodoxa tem eficácia provada na consecução daqueles dois objetivos essenciais (via de regra ocultos no plano do discurso). A preeminência da heterodoxia seria ainda mais reforçada pelo fato de o regime ter assumido efetivamente um compromisso com a aceleração do crescimento. E mesmo porque, como todos sabemos desde Keynes, "um período de alta dos preços atua como estímulo para as empresas e é benéfico para os empresários" (26). A opção delfiniana, delineada a partir de 1970, significou o reconhecimento dessa lição keynesiana. Assim que se torna perceptível o ascenso cíclico, a política econômica do regime dispensa pragmáticamente os serviços da ortodoxia.

Mas não há que se supor que a mutação experimentada pela política econômica tenha sido explicitamente assumida enquanto tal. O peso da ideologia impede a percepção imediata da natureza dos fatos. Assim, o que se observa é a existência de um grande pudor nas manifestações oficiais a respeito do tratamento dispensado à inflação e, não fora a impertinência ortodoxa a clamar inocentemente que o rei está nũ, o regime talvez lograsse êxito na difusão da mensagem de que as diretrizes (e concepção) principais de política econômica permaneciam inalteradas desde 1964.

Quero fazer três referências sobre a questão do tratamento concedido à inflação no biênio 1970/71.

Em primeiro lugar, considero de interesse recuperar as explicações pontuais forjadas pela política econômica para justificar a incapacidade oficial de trazer mais para baixo o patamar inflacionário. É tradicional a prática oficial de buscar "culpados" para o não cumprimento de metas relativas à inflação: por exemplo, em 1968 o fracasso fora atribuído à revisão da política salarial e à liberação dos preços do aço; em 1969 às más safras agrícolas e à crise política. Em 1970 a política econômica não fugiria à regra. Não obstante, o fracasso configurado em 1969 e as perspectivas de um novo fracasso se delineando para 1970 alimentariam um surdo debate - represado intramuros, obviamente - sobre a conveniência da opção pelo tratamento de choque. Esse fato obrigaria a política econômica a trabalhar com maior cuidado sua postura diante do processo inflacionário.

De início, a resposta delfiniana consistiu na simples identificação dos fatores que explicam ad hoc a continuidade da inflação. O entusiasmo com o crescimento motiva afirmações secas e diretas do seguinte tipo:

"Não se deve esperar que a política de combate à inflação, no estágio em que se encontra, provoque uma redução na produção industrial. O governo não deseja isso e nossa expectativa é que ocorra exatamente o contrário, uma vez que agora as pressões de demanda são relativamente menores do que as pressões de custo." - Delfim Netto, realizando um balanço do desempenho da economia durante o primeiro quadrimestre do ano (27).

"Não temos o menor interesse de impor um tratamento de choque à sociedade brasileira. Não precisamos de uma política mais tensa, de uma política mais violenta, no momento em que o setor privado retomou sua confiança e que esse mesmo setor compreendeu que o governo realmente está na retaguarda. Todavia, não sei quando a inflação será debelada, pois ela não depende do Ministro da Fazenda, do Presidente Médici. Ela depende de todos nós." - Delfim Netto, em depoimento no Senado (28).

Em outras palavras, não aceitamos, sob qualquer pretexto, diminuir os índices de crescimento. Mas, certamente, o Governo continua vigilante quanto à evolução dos preços. O que explica, então, a continuidade de um elevado índice de inflação?

Três são os fatores apontados por Delfim Netto para explicar esse relativo desajustamento: "1. Salários - A média dos aumentos salariais do setor industrial, nos últimos 12 meses, foi sensivelmente maior do que o crescimento médio dos preços industriais no mesmo período. A média dos preços daqueles produtos ficou abaixo de 20% e a média de aumentos salariais situou-se em torno de 25%. 2. Importação de inflação - O quadro atual é de elevação de preços no mercado internacional. À medida em que importamos matérias primas e equipamentos, também trazemos os efeitos do crescimento de seus preços. Poderíamos dizer que essa importação de inflação pode ser medida pela diferença entre a variação de preços externos e os reajustamentos internos da taxa cambial. 3. Matérias primas - Muitas de nossas matérias primas exportáveis estão tendendo a acompanhar os níveis de preços internacionais que estão em alta. Esse é um preço que teremos de pagar pela ampliação das nossas exportações, pela abertura cada vez maior da economia ao mercado externo." (29) Desses fatores, o primeiro é considerado o de impacto inflacionário mais forte naquela conjuntura.

Esse diagnóstico ad hoc é bastante sugestivo porque permite uma chamada de atenção para dois pontos importantes.

Primeiro, a rigorosa ortodoxia delfiniana no tocante à questão salarial, capaz de levá-lo a declarações como aquela citada acima. O que, aliás, não é mais que um reflexo do caráter essencialmente antipopular do regime, que jamais se preocupou efetivamente, exceto num plano retórico, com a correção dos desequilíbrios na distribuição de renda. Em pleno auge cíclico - acompanhado de inflação estabilizada, vigorosa expansão dos níveis de produtividade e salários regulados institucionalmente - atribui-se ao custo salarial um papel ponderável na determinação do processo inflacionário, em uma inconsistente e descabida inversão da relação de causalidade: de preços-salários para salários-preços. Assim se procurou "legitimar" a manutenção de uma política salarial que teria por consequência, durante aquela etapa, gerar uma contínua ampliação da relação salários-lucros (os salários jamais acompanhando os incrementos de produtividade), superfavorecendo a acumulação de capital. Não se trata, evidentemente, de sustentar que apenas mexendo na política salarial fosse possível atingir modificações substantivas na distribuição de renda. Mas é fora de dúvida que qualquer preocupação mais séria com a justiça social não pode deixar

de contemplar a questão salarial. O auge cíclico brasileiro apresentaria essa peculiaridade: a conhecida tendência dos salários a crescerem mais que proporcionalmente, pelo menos no pico do ciclo econômico, não se concretizou. Ao wage squeeze absoluto da fase de crise seguiu-se um wage squeeze relativo durante a fase de auge; isso para não falar da evolução do salário mínimo e do correspondente a outras categorias profissionais (funcionalismo público) onde a compressão absoluta do salário real chegaria a atingir o período de auge. As condições político-sociais do País foram as responsáveis por essa "anomalia". Mas a política econômica do período avalizou-a, com evidente farisaísmo.

"Heterodoxia" na política econômica para o capital; "ortodoxia" na política econômica para o trabalho. Uma dualidade que estará sempre presente na política econômica delfiniana durante o "milagre". Queria enfatizar este ponto: a omissão, quando não uma aberta profissão de fé conservadora, diante da política salarial por parte de uma administração voltada para o "desenvolvimento socialmente mais justo" (sic!). Por ocasião da instituição do PIS, e comentando a proposição oposicionista de proceder à revisão da política salarial como forma para melhorar a distribuição de renda, Delfim Netto argumentaria: "Há um equívoco profundo. Se tomarem o salário médio dos últimos 4 anos, verificarão que tem havido um aumento persistente do salário médio real, da ordem de 3 a 4 por cento ao ano. A fórmula salarial tão criticada e incompreendida assegura ao trabalhador a correção total do desgaste inflacionário e acrescenta ainda uma percentagem aos ganhos de produtividade. Agora mesmo, foi aprovado um ganho de produtividade de 3.5% para o exercício julho de 70 a junho de 71. Via salarial é que seria absolutamente impossível melhorar a participação do trabalhador. Coheríamos muito maior inflação e muito maior confusão, mas não coheríamos maior integração do trabalhador no sistema." (30)

O segundo ponto diz respeito à emergência, já em 1970, de uma contradição da política de "abertura" para o exterior: o seu elevado potencial inflacionário, na dependência da evolução da conjuntura internacional. Com efeito, não apenas permanecemos vulneráveis à "importação" de inflação (conforme a evolução dos preços de bens importados e das relações de troca) como, ademais, nos vemos diante de uma intensificação da clássica pressão inflacionária oriunda da tendência à equiparação dos preços nos mercados ex

terno e interno dos alimentos e matérias primas agrícolas. Isso significa que, conforme a evolução da conjuntura, a compatibilização dos objetivos de política econômica pode se tornar acentuadamente mais difícil e o próprio manejo da política econômica se achar, em maior ou menor medida, imobilizado em meio a suas contradições. O que sugere que a política econômica do período não foi "racional" e "coerente" em si, mas devido à materialização de determinadas condições especiais. Esse é um fator que aparecerá com muita importância na conjuntura de 1973, mas já no início da década marcou presença, numa antevisão do futuro imediato.

As explicações ad hoc não terão sido suficientes(31). O debate em torno da política antiinflacionária prossegue, acirrando-se talvez, e a resposta delfiniana deve extrapolar o nível das frases de efeito, tornando-se necessária uma elaboração maior do argumento. Mesmo porque o regime está às voltas com uma crítica proveniente de dentro de suas próprias fileiras. Em uma sequência de artigos e entrevistas o ministro trataria de expor aos recalcitrantes a rationale da filosofia gradualista no tratamento da inflação. Vejamos, sumariamente, como se apresentou naquele debate a razão delfiniana.

Em "A alegria da irresponsabilidade", Delfim Netto abre o seu discurso com as seguintes palavras: "Quando, de repente, uma parcela da sociedade brasileira parece tomada de uma 'crise de fé' sobre as vantagens do tratamento gradualista da inflação, gostaria de dizer porque penso que, diante dos resultados obtidos até agora, a execução de um tratamento de choque é claramente desaconselhável, quer do ponto de vista do seu custo social, quer do ponto de vista dos dramas individuais que certamente criaria" (32). Em uma entrevista coletiva, ao receber o prêmio Homem de Visão, ele aclararia: "Mas eu gostaria de falar do frisson sobre a inflação. É claro que o grosso do aumento no custo de vida, dos últimos dois meses, foi devido ao aumento da carne. Se tirarem o efeito da carne, decresce instantaneamente em 3.8%. Ora, se o Governo se deixasse enganar, pelo simples fato de que o custo de vida subiu, pensando que estávamos diante de uma inflação causada por uma expansão desmedida do crédito, nós logo seríamos conduzidos à política monetária restritiva. E não íamos resolver o problema, simplesmente porque ele não é derivado de expansão imoderada do crédito. Ele decorreu de uma atitude pensada, de liberação do preço da carne." (33)

Observe-se que é o próprio discurso delfiniano quem nos permite tomar ciência de um debate em torno das opções definidas pela política econômica: "crise de fé", "frisson", são imagens que somente se justificam na medida em que o referido "frisson" encontrasse suficiente ressonância (e fosse bem localizado) para incomodar os responsáveis pela condução da política econômica. Do contrário, a resposta oficial seria idêntica às respostas dadas a tantas outras críticas e questionamentos, de procedência menos "nobre": ou seja, nenhuma.

O tratamento de choque pode se constituir em uma solução (o que não se nega explicitamente). Entretanto, é necessário atentar para o seu custo: "O tratamento de choque (e isso é questão de fato, não de teoria), implica pelo menos duas consequências: 1 - redução substancial da taxa de crescimento do PNB por alguns anos. Na minha opinião (e isto não é fato, nem teoria, mas opinião), a crise de estabilização persistirá por três ou quatro anos; 2 - liquidação de um grande número de empresas (particularmente bancos), absolutamente despreparadas para enfrentar um programa radical e consequente que, de fato, eliminasse as tensões inflacionárias. (...) Não acredito que, com um tratamento de choque, nos próximos três anos, o PNB pudesse crescer mais do que 2 a 3% ao ano (...) Com a continuidade de um programa gradualista, penso que poderemos manter, nos próximos três anos, taxas de crescimento do PNB muito próximas de 9% ao ano. (...) Em outras palavras, a sociedade brasileira - para reduzir rapidamente a taxa da inflação, teria de sacrificar (deixar de produzir) um volume de bens e serviços equivalente a 39% do PNB realizado em 1970 (...) de maneira que o tratamento de choque não custaria, em três anos, menos de 65 bilhões de cruzeiros (ou seja, cerca de 15 bilhões de dólares)." (A alegria da irresponsabilidade).

Mas não se trata apenas de uma questão de custo social e político. Na verdade, o tratamento de choque é totalmente desnecessário: "As classes empresariais, como o Governo, nestes últimos seis anos aprenderam bastante. E não podemos mais nos metermos numa aventura. Principalmente porque, como tenho insistido, nós conseguimos reduzir praticamente os grandes males da inflação, antes de termos reduzido a inflação definitivamente. (...) Nós estamos diante da introdução de alguns mecanismos de compensação. Primeiro a correção monetária, segundo a taxa de câmbio flexível, terceiro

a liberação da taxa de juros. Nós desenvolvemos mecanismos de compensação que eliminaram os efeitos da inflação antes de eliminar a inflação propriamente dita. Isto é que constitui o núcleo da filosofia do combate gradualista. É por isso que nós estamos podendo crescer e simultaneamente reduzir a inflação. Isso para alguns economistas parece impossível, porque eles estão presos no esqueminha que está no livro. Dentre do esqueminha que está no livro não é possível mesmo. Porque nenhum livro é suficientemente maluco para prever a correção monetária, a taxa de câmbio flexível. É que a realidade é um pouco mais rica do que a teoria." (34). Em outras palavras, "Não há dúvida, portanto, que estamos diante de uma experiência nova, que merece a atenção dos economistas teóricos e parece justificar, sob ângulo inteiramente diferente, a política gradualista posta em prática pelo Brasil." (35).

Concluindo: "Há uma alegre irresponsabilidade nas recomendações de que devemos iniciar um tratamento de choque da inflação; há uma irresponsabilidade ainda maior, pois apoiada no despreparo técnico, na recomendação de que devemos abandonar a 'política monetarista', como se uma política que permite a expansão de 15% nos meios de pagamento em 10 meses, pudesse ser considerada 'monetarista'. Os empresários de memória curta, que hoje fazem coro com tais recomendações, breve chorariam as consequências de uma noite de convivência com essa política, se o governo viesse a adotá-la. A falsa racionalidade, como a abelha-rainha, devora o zangão ao amanhecer." (A alegria da irresponsabilidade). Nesse sentido, não haveria que se esperar qualquer inflexão na condução da política monetária: "Não há nenhuma razão pela qual devemos fazer uma política de aperto do crédito. A não ser a razão de ordem estética de impedir o crescimento dos meios de pagamento. Mas o Governo, realmente, sempre tem sacrificado as razões de ordem estética por razões mais substantivas." (36)

É notável a versatilidade da heterodoxia delfiniana. Ainda ontem (1969) a Nação era esclarecida da necessidade urgente de um "golpe poderoso", de um "ataque mortal" contra a inflação, situada em um assustador "recorde negativo" (25% ao ano). Naquela oportunidade estavam em plena operação a correção monetária, a correção cambial, a correção salarial, o controle dos juros, etc., que, entretanto, não foram devidamente avaliados. Dir-se-ia que os responsáveis pela condução da política econômica ainda estariam "pre-

sos no esqueminha que está no livro". Agora (1970) a postura oficial experimenta uma mudança de cento e oitenta graus: qualquer proposta de um "golpe poderoso" contra a inflação é qualificada de aventura. A "descoberta" do crescimento acelerado os liberta das amarras do "esqueminha", permitindo-lhes apreciar toda a exuberância da realidade do crescimento. O imediatismo - a fruição entusiástica do crescimento acelerado - teria a virtude de impedir que o curto prazo fosse sacrificado em nome do longo prazo. Diante daquelas vozes - respeitáveis - que insistem em lembrar que o "recorde negativo" continua presente e sugerir que um novo "ataque mortal" deve ser preparado, a razão delfiniana responde: preferimos crescer! ("Isto não significa que se considere menos importante a eliminação do processo inflacionário. Significa que o governo procura compatibilizar, dentro dos limites possíveis, a consecução simultânea dos dois objetivos: o desenvolvimento e a estabilidade; significa que quando temos de trocar menos 5% de inflação com mais 2% do produto, ficamos com o produto, porque podemos corrigir a distribuição da renda através da política fiscal." - A alegria da irresponsabilidade).

Por fim, gostaria de chamar a atenção para o seguinte. A meta da estabilidade monetária, contrariando os desígnios originais do Movimento de Março, passa a ocupar uma posição secundária. Mas a heterodoxia delfiniana tem uma curiosa implicação. O tratamento gradualista, a opção pela convivência com uma inflação neutralizada em seus efeitos, obriga à preservação indefinida da correção monetária - instituto originalmente pensado como um arbítrio provisório. A entrada dos anos 70 marca o momento de máximo culto do princípio da correção monetária, convertido em sagrado mandamento de uma exitosa, racional e original política de combate à inflação e promoção do desenvolvimento. E nesse sentido, uma vez mais a evolução do processo político-econômico conduz a uma violação da matriz inspiradora da "imaginação reformista", responsável pela gestação da "nova economia brasileira" pós-1964. Em um artigo sobre a inflação, Delfim Netto referir-se-ia à correção monetária como um "extraordinário instrumento, agora objeto da burrice nacional" ("A alegria da irresponsabilidade"). E em uma entrevista, ponderaria: "A correção monetária foi um instrumento muito importante na supressão do processo inflacionista, notadamente na formação da poupança. Como todo instrumento, tem seus lados positivos e negati

vos. Deve ser julgado do ponto de vista da soma algébrica; deste ponto de vista, considero o resultado positivo." (37). Reis Velloso seria mais explícito: "Nunca devemos abrir mão do princípio da correção monetária, o que não quer dizer que o sistema não possa sofrer algumas reformas. (...) Poderíamos aplicar um fator de correção da correção monetária; por exemplo, estabelecer que somente 90 a 95% da correção seja aplicada." (38).

O salto no nível de ambições definido pela nova administração teria duas implicações óbvias: a urgência de um esforço de correção do atraso relativo no desenvolvimento de alguns setores críticos para a materialização da acumulação industrial; e uma ampliação do conjunto de estímulos favorecedores da aceleração dos investimentos.

O Programa da Política Econômica do Governo, a que me referi no capítulo III, já trazia uma clara indicação nesse sentido: "Na medida em que se expanda a produção industrial, poderão caracterizar-se alguns pontos de estrangulamento. Quando se tratar de matérias primas importáveis, a própria liberalização da importação deverá atendê-los. Visualiza-se, no entanto, alguns possíveis estrangulamentos mais dificilmente superáveis como os de mão de obra especializada, energia elétrica, tecnologia, e mais a longo prazo, o próprio nível de investimentos. Os programas de energia elétrica, produtos siderúrgicos e outros insumos básicos deverão ter seus planos nacionais revistos, pois as suas programações, normalmente, estão baseadas em um crescimento do produto em torno de 6 a 7%." (pg. 21). E, adiante, na síntese de medidas prioritárias, postula-se abertamente o seguinte: "Revisão dos planos nacionais dos insumos básicos (energia, siderurgia, derivados de petróleo, etc.) dentro das novas taxas de crescimento esperado da economia, com prioridade para empreendimentos que apresentam possibilidades de economia de escala." (pg. 31).

Um exemplo, talvez paradigmático, dessa nova orientação pode ser localizado no programa siderúrgico anunciado no final de 1970. O distinto posicionamento oficial face à situação da siderurgia brasileira, que se observa nas décadas de 60 e 70, espelhará, num certo sentido, aquela mudança de avaliação e de expectativas quanto ao desempenho presente e futuro da economia mencionada repe

tidas vezes ao longo deste trabalho. É nessa qualidade, de excelente indicador do clima que passa a prevalecer durante os anos 70, que se justifica o breve relato da política siderúrgica do período, apresentado a seguir.

A siderurgia pesada no Brasil atinge um ponto de maturidade durante o Plano de Metas, ocasião em que a capacidade instalada experimenta vigorosa expansão (traduzida por um crescimento de quase 100% tanto da produção de aço em lingotes quanto de lamina - dos; mas também pela conclusão de novos projetos de grande porte que deveriam responder pela continuidade do crescimento da produção corrente). Tal vinha sendo o ritmo do desenvolvimento que, no início da década de 60, se vislumbrava com muita nitidez a possibilidade de o País alcançar a autosuficiência em um curto espaço de tempo. Como é amplamente conhecido, porém, não foi o que se verificou. Ao grande avanço logrado durante a execução do Plano de Metas segue-se um período extremamente crítico para a siderurgia, frustrando aquelas expectativas otimistas.

De fato, o setor seria afetado diretamente pela reversão cíclica que se explicita já nos primeiros anos 60: vários importantes projetos de expansão de capacidade promovidos no período (Usiminas, Cosipa, Cofavi, Anhanguera) alcançam sua maturidade no exato momento em que o mercado começa a dar sinais de desfalecimento, tornando inevitável a acumulação generalizada de elevados índices de ociosidade. Mas as dificuldades não se limitariam apenas aos percalços trazidos pelo movimento cíclico da acumulação de capital. As mudanças na condução da política econômica pós-64 seriam responsáveis pelo aprofundamento da crise siderúrgica. Com efeito, a débil política de controle de preços delineada durante o Governo Castelo Branco revelou-se efetiva pelo menos no caso da indústria siderúrgica, comprimindo severamente os índices de rentabilidade e, portanto, afetando o grau de autofinanciamento das empresas do setor. Os dados atestam claramente que, dentro da política de combate à inflação então acionada, o setor siderúrgico teve seus preços sistematicamente reajustados sob parâmetros não realistas, deixando de beneficiar-se, nessa medida, da prática de "inflação corretiva" estendida a outros segmentos da economia. Se dúvidas houvessem, bastaria lembrar que no curto período compreendido entre janeiro/65 e dezembro/66 o IPA cresceu 46% acima dos preços dos produtos da CSN e 27% no caso dos preços da Belgo Mineira (a maior

produtora de não planos). E, paradoxalmente, em uma conjuntura de retração do mercado pratica-se uma política neoliberal de redução das barreiras alfandegárias (o argumento sustentado era de que uma intensificação da concorrência deveria propiciar resultados líquidos positivos em termos de elevação do nível de eficiência do sistema e de redução da inflação). A alíquota média incidente sobre as importações de produtos siderúrgicos baixa de 60% (decreto-lei nº 3.244, de 1957) para 50% (decreto-lei nº 63, de 1966) e, em seguida, sofre nova redução para 40% (decreto-lei nº 364, de 1967); no caso das alíquotas correspondentes aos aços planos (produzidos pelas empresas estatais e demandados sobretudo pela indústria de transformação) a redução seria para um nível bem inferior: apenas 15%.

Mas o que quero destacar é outro aspecto. Premida pelos urgentes problemas de curto prazo (desequilíbrio orçamentário, inflação, etc.) e embalada no clima desfavorável da austeridade de 1964/66 e das incertezas de 1967/69, a reação oficial, diante da crise siderúrgica, foi, na verdade, a de sancionar uma quase paralisação dos programas de expansão do setor. Entre 1966 e 1969 o que se verifica, em termos de política siderúrgica, é uma indefinição completa, resumindo-se a intervenção governamental à adoção de medidas tópicas, de pequena profundidade. Note-se que esse atraso na elaboração de uma efetiva política siderúrgica esteve, inclusive, apoiado em alguns exercícios de estimação da demanda futura de aço, realizados no período, e que se caracterizaram por uma forte sub-avaliação do potencial de crescimento da economia. O caso mais conhecido é o do relatório da empresa de consultoria americana Booz Allen Hamilton Inc. (BAHINT), contratada em 1966 pelo Governo brasileiro para fazer um estudo da situação e perspectivas da indústria siderúrgica. Suas conclusões pessimistas levantariam alguma controvérsia em torno das recomendações prescritas, o que levaria as autoridades econômicas a patrocinarem a realização de um novo estudo, desta vez sob a responsabilidade do GCIS (Grupo Consultivo da Indústria Siderúrgica), órgão especialmente criado em 1967 para coordenar um Plano Siderúrgico. O novo estudo assumiria uma perspectiva otimista: supondo uma hipótese de crescimento da demanda de aço da ordem de 10% ao ano, o GCIS projetou a necessidade de um esforço de ampliação da capacidade instalada que elevasse o potencial produtivo da siderurgia dos 5.1 Mt/ano em 1967 para 13.4 Mt/ano em 1977 (ou seja, um crescimento de 163% ao longo de uma década

da). Projeções refeitas (num sentido favorável), os rigores da política anterior abandonados (concessão de melhores reajustes de preços, incentivos de natureza fiscal, etc.), mas, ainda assim, o essencial continuou sem ser contemplado: a execução do Plano Siderúrgico seguiria em marcha lenta até 1970.

A confirmação do crescimento acelerado na entrada da década de 70 surpreenderia as autoridades econômicas com a realidade da insuficiência de produção doméstica de aço. Tornava-se visível, em 1970, a existência de um atraso de pelo menos dois anos na evolução do potencial produtivo da siderurgia vis a vis a evolução do consumo. O erro de avaliação cometido pelo Planejamento das duas administrações anteriores começava a se explicitar, fazendo com que o déficit da produção de aço pressionasse negativamente o balanço de pagamentos e, numa hipótese extrema, ameaçasse vir a se constituir em um ponto de estrangulamento futuro para a manutenção do crescimento acelerado. Os dados sugeriam essa impressão: as importações de aço em relação ao consumo aparente saltariam sucessivamente dos 12.4% de 1969 para 14.5% em 1970 e 21.9% em 1971.

Face a esta nova situação e conscientes de que a economia ingressava em uma fase de intenso crescimento, as autoridades econômicas anunciam, em dezembro de 1970, o Programa Siderúrgico Nacional. O Ministro Pratini de Moraes, da Indústria e Comércio, resumiria da seguinte forma o seu objetivo: "O Brasil, por suas dimensões, exige sempre soluções de grande porte, como o Plano Siderúrgico Nacional, que vai quadruplicar a produção de aço desta década, atingindo 20 milhões de toneladas em 1980. Depois de uma certa indecisão, fase em que alguns projetos foram retardados, até mesmo por timidez diante dos grandes investimentos necessários, o setor siderúrgico brasileiro deu início a um programa de expansão indispensável para a manutenção do desenvolvimento industrial, cujos resultados superaram rapidamente as previsões mais otimistas. Se a produção siderúrgica fosse mantida aos níveis atuais - 5,4 milhões de toneladas anuais - em poucos anos o processo de desenvolvimento industrial poderia ser comprometido, pela nossa crescente dependência das importações. (...) No período 1971/75, quando os investimentos previstos para o programa de expansão siderúrgica de lamina dos planos alcançarão a mais de US\$ 1 bilhão, a não realização do Plano Siderúrgico Nacional obrigaria o País a um dispêndio global mínimo de US\$ 800 milhões em importações. Até 1980, mantidas as

condições atuais da produção, as importações demandariam recursos da ordem de US\$ 5 bilhões. Estes dados demonstram que o programa siderúrgico brasileiro, mais que um ato de coragem, é realista." (39).

A meta siderúrgica formulada se desdobraria em dois sub-objetivos. A siderurgia de planos e perfis pesados deveria elevar sua capacidade de produção para 10,9 Mt/ano até 1980 (note-se que, em 1970, a produção conjunta da CSN, Usiminas e Cosipa situou-se em 2,9 Mt de lingotes e 2,2 Mt de laminados). Enquanto o sub-setor de laminados não planos e de aços especiais deveria cumprir um programa de expansão que elevasse sua capacidade de produção para o nível de 9 Mt/ano em 1980 (dos quais 8 Mt/ano se referiam apenas aos laminados não planos; para os aços especiais - um ramo pouco desenvolvido da siderurgia nacional - formulou-se uma meta provisória: acréscimo de capacidade da ordem de 60% a ser atingido em 1975). O Programa Siderúrgico sancionou também a clássica divisão da siderurgia brasileira entre setor público e privado, cabendo a este último a responsabilidade de promover a expansão da produção de laminados não planos e de aços especiais.

Ao pessimismo do período Campos (relatório Booz-Allen) e às hesitações presentes durante o Governo Costa e Silva, sucede-se uma opção de signo diametralmente contrário: o apelo das "soluções de grande porte", responsável, no caso, pela aceitação tranquila do projeto maiúsculo de quadruplicar, em uma década, o nível de produção de aço (note-se que essa meta é praticamente o dobro da meta estabelecida anteriormente pelo GCIS, já considerada otimista). A ousadia da proposta (efetiva, pois seria perseguida até o final da década e, inclusive, amplificada na altura de 1973/74) é reveladora da percepção superotimista que as autoridades econômicas passam a desenvolver da conjuntura interna e internacional, e que moldará a definição da política econômica durante toda a administração Médici (1970/73). Não haveria qualquer razão para espanto, ou temor, diante da magnitude do objetivo (atitudes, aliás, nada condizentes com uma Nação predestinada a ser Grande Potência). É perfeitamente lícito ao País alimentar uma tal ambição na medida em que o contínuo crescimento, a taxas de 9/10% ao ano, garante um suficiente crescimento da demanda e, portanto, dos lucros (auto-financiamento) para as empresas do setor. Ademais, o firme engajamento na aventura exportadora - escorado na pertinácia da ação go

vernamental e na agressividade da nossa classe empresarial - contribuiria para elevar ainda mais aqueles níveis de demanda. Por fim, a "confiança" despertada pelo novo Brasil junto às instituições financeiras internacionais (públicas e privadas) seria o aval para a obtenção de "poupança externa" suplementar, indispensável para o financiamento dos projetos.

O objetivo prioritário da política econômica é a aceleração do crescimento. E, na medida em que se reconhece concluída (ou muito próxima de sua conclusão) a fase de recuperação cíclica, é evidente que as autoridades econômicas teriam de se preocupar com a aceleração dos investimentos capaz de preservar a trajetória de crescimento perseguida. Existem formas diretas e não convencionais pelas quais a política econômica cumpre esse objetivo: a definição de uma política de investimento público e de investimento do segmento descentralizado (o "setor produtivo estatal") que, em sua interarticulação com setores chaves da economia, contribui decisivamente para a aceleração dos investimentos privados e, portanto, da taxa de investimento global da economia. Esse aspecto da atuação da política econômica durante o período já vem sendo objeto de interessantes estudos, ultrapassando os limites impostos a este trabalho. Quero, aqui, referir-me brevemente apenas à atuação indireta da política econômica no sentido de estimular os investimentos privados.

De início, há que se reconhecer que, não obstante tenha o capitalismo brasileiro um desempenho cíclico, o qual atua inclusive como um determinante do processo político-econômico, seria incorreto deduzir de tal proposição conclusões que supõem hipóteses que a transcendem. O movimento cíclico não significa em absoluto qualquer automatismo, na medida em que o econômico, o político e o social estão entrelaçados em uma totalidade única; enquanto que aquele "determinismo" não deve ser entendido primariamente em uma acepção mecânica, de causalidade direta. E dado que a racionalidade capitalista é expressão de um sistema atomizado, tanto maior será a importância da atuação da política econômica, na qualidade de instrumento de regulação macroeconômica do sistema. Nesse sentido, não haveria por que supor que, em uma fase de auge cíclico, o processo econômico possa prescindir da intervenção da política econômica, movendo-se por geração espontânea. Ao contrário, a política econômica contribui vigorosamente para a aceleração do ritmo

dos investimentos privados gerando estímulos e criando incentivos à sua materialização. A política econômica do período exploraria com denodado empenho essas duas linhas de ação (uma de natureza psicológica, persuasiva; a outra de natureza objetiva, concreta); desnecessário qualquer comentário sobre o seu sucesso (a sobreacumulação de capital explicitada pós-74 oferece a medida **exata** do que se plantou por esse caminho entre 70/73).

De fato, ao longo de 1970 Delfim Netto exortaria reiteradamente o empresariado a participar ativamente do esforço de mobilização nacional em prol do desenvolvimento: a contribuição que se esperava das classes produtoras residia em uma decisão consciente de intensificar o grau de utilização de sua capacidade produtiva instalada em simultâneo à realização de novos investimentos. Ao assim proceder, estariam conferindo o necessário aval e credibilidade às intenções governamentais e, naturalmente, garantindo a manutenção do crescimento. No final de 1970 a política econômica, numa demonstração definitiva de total autoconfiança, avançaria um passo mais, conclamando o empresariado a acelerar de vez os seus investimentos. Reis Velloso convidaria publicamente os empresários a que se engajassem num processo de expansão de capacidade, fazendo hoje o que pensassem fazer apenas amanhã: "É preciso que a indústria brasileira adote, mais e mais, uma atitude competitiva, Por exemplo, numa prova de confiança em si mesma e na Nação, deve, a indústria, fazer agora os investimentos e proceder à ampliação de instalações que pretendia fazer daqui a um, dois ou três anos. Antecipar os investimentos é uma necessidade básica para o Brasil." (40).

À tentativa de despertar o "animal spirits" empresarial viria a se juntar, com resultados muito mais efetivos, a reformulação da política industrial. Esta, como se sabe, seguiria duas linhas básicas: a extensão do leque de **incentivos** buscando viabilizar a materialização daquele processo de aceleração dos investimentos; e a eliminação da discriminação até então sofrida pela indústria nacional de bens de capital. A nova legislação (decreto-lei nº 1.136, decreto-lei nº 1.137, decreto nº 67.707 e portaria GB-334 - todos de 7.12.70) consolidaria os seguintes incentivos: isenção do imposto de importação, do IPI e do ICM, quando da importação de equipamentos, máquinas, aparelhos e instrumentos, acessórios e ferramentas, sem similar nacional, bem como de partes comple

mentares à produção nacional; crédito do IPI ao comprador de equipamento nacional; depreciação acelerada sobre os bens de fabricação nacional, para efeito de apuração do imposto de renda. Ademais, através do BNDE (Finame) e CEF (PIS) se procuraria corrigir uma distorção do sistema financeiro privado, ativando linhas especiais de crédito de longo prazo que permitissem melhorar as condições de financiamento da indústria nacional de bens de capital.

Em pronunciamento na CNI, Delfim Netto observaria a respeito desse conjunto de medidas: "(...) a estratégia desenvolvida nos últimos anos, em que se criaram estímulos para o aumento rápido da produção de bens de consumo, lançando-se o Governo em seguida a uma grande campanha de incentivo à produção agrícola. Aparentemente as medidas iam sendo lançadas para atender a circunstâncias de momento, mas se olharem um pouco o conjunto verá o pragmatismo tático que as conduzia jamais perdeu contato com a estratégia mais ampla do desenvolvimento brasileiro. Agora chegou a vez do setor de bens de produção: o setor que produz máquinas que irão produzir outras máquinas, o setor dos equipamentos de base. A este setor o Governo do Presidente Médici está disposto a conceder estímulos de tal ordem que o coloquem em condições de competir, em prazos e em financiamento, com o fabricante do exterior. (...). Assim como o ano de 1969 foi o da recuperação da indústria de bens de consumo; o de 1970 o da grande ofensiva pelo aumento da produção e produtividade agrícolas; o ano de 1971 está destinado a tornar-se o grande ano da indústria de base." (41). Acompanhando um mesmo diapasão, diria Pratini de Moraes aos industriais da FIESP: "As medidas ora aprovadas pelo Presidente da República e mais o financiamento de bens de capital que será realizado através da CEF, asseguram à indústria de bens de produção as necessárias condições para consolidar-se e passar a ter no processo de desenvolvimento o papel que lhe está reservado como elemento dinâmico do sistema." (42)

Logo em seguida, o Governo concederia também a isenção do ICM, benefício acertado no Convênio do Rio de Janeiro, de 12.1.71: "Cláusula única: ficam os signatários autorizados a outorgar até 31.12.74, isenção do ICM relativamente às saídas de máquinas, aparelhos e equipamentos industriais de produção nacional, cujas entradas em estabelecimentos fabris sejam beneficiadas pela utilização do crédito do IPI, concedida pela legislação federal atinen

te." Delfim Netto qualificaria essa decisão de "histórica e capaz de justificar todo o esforço de cooperação entre o poder Central e os Estados"; e ponderaria: "(...) com a redução do preço proporcionada pela isenção do ICM, as máquinas e equipamentos industriais produzidos no País ganharão poder de competição perante o equipamento importado. Somando-se esta medida ao crédito do IPI e ao esquema de financiamento a longo prazo estabelecido no final do ano passado consolida-se um poderoso instrumento de incentivo ao reaparelhamento industrial e à multiplicação de novas iniciativas no campo da produção de manufaturados em todo o País" (43). No caso do Estado de São Paulo, a decisão seria imediatamente ratificada pelo decreto estadual 52.656, de 15.1.71. (44)

Sucessivas dilatações dos prazos de recolhimento dos impostos, diminuição da carga tributária, criação de novos mecanismos de reforço da liquidez empresarial (exemplificado pela sistemática operacional do PIS), redução do custo do investimento, apoio à indústria nacional de equipamentos, fluxo do crédito regularizado (afora, é óbvio, a preservação de medidas que já vinham desde antes: crédito direto ao consumidor, financiamento da construção civil, elevado nível de investimento público, política de promoção de exportações, a nova política agrícola, etc.) - com uma tal sequência de medidas, amplificadoras das possibilidades de crescimento a curto prazo, mas igualmente passivas do prisma da possibilidade de influência sobre o padrão de crescimento vigente, a política econômica granjearia, não sem razão, total apoio do empresariado industrial. É uma fácil tarefa identificar, durante o "milagre", uma verdadeira avalanche de declarações empresariais de aplauso à condução da política econômica e, para perplexidade todo pensamento neoliberal, de entusiasmo frente à eficiência revelada pelo agente Governo. O pragmatismo delfiniano, exercitado ao sabor do movimento ascendente do ciclo econômico, logra arrancar do empresariado um sonoro grito de satisfação: Viva o Estado! (45). Até mesmo a indústria de bens de capital, penalizada de longa data, demonstraria algo mais que o simples reconhecimento. Na pessoa de Einar Kock, presidente do Sindicato Nacional da Indústria de Máquinas e Equipamentos, a indústria, eufórica, se manifestaria: "(...) o crédito do IPI e o financiamento a longo prazo representam, para a indústria brasileira de máquinas e equipamentos, a sua própria independência em relação ao mundo externo" (46). Em outra oportunidade,

feria respaldo a essa perspectiva: não há porque termos a pretensão de desenvolver todos os setores; as facilidades de importação, motivadas pela nossa integração à economia mundial, nos aconselha (e permite) a limitar-nos aos setores em que é possível desfrutar de um nível "internacional" de eficiência. Isso não significa que nenhum setor novo tenha se instalado durante o "milagre". Tal seria impossível na medida em que a política econômica, por maiores que possam ser os "apelos" neoliberais, não se define no vazio: as pressões sobre a estrutura produtiva exercidas pelo intenso crescimento do período e a existência de interesses concretos (do capital internacional, do capital nacional ou do próprio Estado) no desenvolvimento de determinados setores conduzem à violação daquele "princípio" neoliberal. O relevante, entretanto, é que nenhum esforço coordenado de mudança do padrão de industrialização é proposto durante o "milagre". Daí o "imediatismo" característico da política econômica.

No Programa da Política Econômica do Governo essa proposta aparece claramente explicitada: "A política econômica deverá atuar também no sentido da elevação da eficiência de todo o setor industrial, utilizando como instrumento principal o próprio comércio exterior. Pela cuidadosa redução tarifária e utilizando os demais mecanismos de controle da importação, poderá intensificar-se a concorrência nos setores que revelem maior ineficiência. Esta política deverá ser acompanhada por um programa de reconversão das indústrias já instaladas, que produzem em níveis de custos substancialmente superiores à média internacional!" (pg. 21). E no sumário das medidas prioritárias, na área relativa ao objetivo "elevação da eficiência": "4.d. Reformulação da política de reserva de mercado interno para os produtos cuja produção interna já contou com período suficiente para a plena implantação da indústria, de forma a estimular a concorrência, em concomitância com um programa de reconversão industrial; 4.e. Reformulação do instrumento tarifário, levando em conta os problemas da atual estrutura de tarifas." (pg. 31).

Pelo menos até inícios de 1971 a política econômica preservaria o objetivo de proceder à revisão da política tarifária. Algumas declarações oficiais o atestam (e ao mesmo tempo sugerem o grau de dificuldade para a sua concretização). Falando na segunda quinzena de outubro/1970 para meia centena de empresários represen

o mesmo líder empresarial diria: "As medidas que o governo adotou para estimular o desenvolvimento do setor são de ordem estrutural e não, como antes, apenas conjunturais" (47).

Caberia mencionar, ainda, um outro tipo de medida que, embora não viesse a ser adotado, esteve insistentemente em cogitação naquele período. Trata-se da proposta de redução das barreiras tarifárias. O tema é obviamente espinhoso e permaneceria longe de uma divulgação mais ampla, o que impede uma apreciação criteriosa do seu possível significado. Muitas vezes a intenção governamental foi interpretada como expressão da busca de uma saída para a correção dos vultosos superávits no balanço de pagamentos que se delinham em 1969/70 (geradores, em princípio, de pressão inflacionária). Poder-se-ia sugerir, também, que a ameaça de redução tarifária, no fundo, não passou de um arbítrio manejado pela política econômica dentro do objetivo principal de induzir o empresariado a adotar um comportamento mais audaz, acelerando seus investimentos e avançando na ocupação de espaços (48). Entretanto, há indicações de que os objetivos eram muito mais profundos. Com a montagem prévia de um sistema de generosos incentivos ao reequipamento e modernização empresarial, a redução de tarifas perseguiria a eliminação daqueles setores tidos por excessivamente ineficientes (seja pela sua conversão em setor eficiente, para poder sobreviver à concorrência externa; seja pela sua desapareição pura e simples). Aparentemente a perspectiva delfiniana na entrada dos anos 70 incorpora um resquício neoliberal: a plena integração da economia brasileira no interior da economia mundial capitalista maximizaria o grau de eficiência do sistema econômico na medida em que a plena liberdade de mercado pudesse operar (eliminação das práticas protecionistas), conduzindo à dominância na estrutura econômica nacional daqueles setores em que o País possui efetivamente vantagens comparativas.

A principal implicação dessa perspectiva, a meu ver, é o não comprometimento da gestão delfiniana com propostas de avanço na "substituição de importações": qualquer tentativa de aprofundar a diferenciação da base produtiva inevitavelmente violaria aquele objetivo de busca da eficiência (tendo em vista que os novos setores com certeza exigiriam práticas protecionistas para a sua viabilização e acarretariam, de início, um nível de custo superior à média internacional). O boom atravessado pelo comércio mundial con

tantes de empresas norte-americanas, em reunião do Business International realizada no Rio de Janeiro, Delfim Netto referir-se-ia à questão: "(...) O reajustamento nas tarifas de importação - se e quando for realizado - levará em conta os interesses da indústria nacional. Previamente há necessidade de solucionar a questão dos financiamentos a longo prazo para as vendas do nosso parque fabril, especialmente no que se refere à indústria de equipamentos." (49)

Em pronunciamento na CNI, na segunda quinzena de novembro/1970, ao anunciar as novas medidas de apoio à indústria Delfim voltaria ao tema, buscando acomodar inquietações: "(...) Somente então, após montado este poderoso suporte às indústrias, é que se procederá a uma criteriosa rebaixa nas tarifas, de modo a deflagrar um processo de concorrência que irá beneficiar todo o parque industrial e o consumidor final dos produtos brasileiros. Insisto em advertir que se trata de uma reforma tarifária previamente discutida com cada setor industrial. O Governo quer o aumento da produtividade e a redução nos custos que beneficiará toda a sociedade brasileira; mas quer que isto seja obtido de forma paulatina e consentida. Não é nosso interesse levar nenhuma empresa à dissolução. A reforma tarifária não será realizada, portanto, às expensas da indústria nacional, mas a favor do Brasil." (50).

Em dezembro/1970, em pronunciamento no banquete anual da indústria elétrica e eletrônica, o Ministro renovaria as intenções oficiais: "Vamos baixar, quando necessário, as tarifas; vamos expor as empresas à competição sadia. Mas estejam certos de que, na sua retaguarda, está o governo, que tem por princípio básico entregar aos senhores o mercado nacional e fornecer o máximo de apoio para que possam competir no exterior. Os senhores se apropriarão do mercado interno e conquistarão sua parte no mercado internacional." (51).

E em janeiro/1971, em seu pronunciamento na FIESP, Delfim voltaria a anunciar o propósito de alteração do sistema de tarifas como componente importante na nova política industrial a ser brevemente posta em execução. (52).

A resistência anteposta pelo empresariado, a crise monetária internacional de 1971 esmaecendo os resultados positivos da balança comercial brasileira nesse ano, e o crescimento espetacular das importações em 1972/73 na esteira da aceleração da taxa de investimentos, devem conjuntamente ter contribuído para o abandono da intenção de proceder à revisão tarifária.

Finalmente, gostaria de concluir chamando a atenção para um ponto marginal mas importante. Trata-se da hipercentralização da esfera decisória que é uma característica da política econômica brasileira pós AI-5. A hipercentralização conduziria a um brutal esvaziamento das instâncias estadual e municipal, às quais se atribuiria crescentemente um comportamento estritamente passivo. É evidente que a total subordinação das esferas estadual e municipal ao poder central ampliaria o espaço para a execução da política econômica. As várias medidas na área do ICM, visando promover exportações, incentivar a indústria de bens de capital ou melhorar as condições de liquidez empresarial, evidenciam muito bem como foi instrumental a "harmonia" União/Estados e Municípios existente durante o período. A resolução nº 58 do Senado Federal e o Ato Complementar 40, ambos de 1968, foram passos importantes na cristalização desse processo. Em 1970 uma nova resolução do Senado (nº 92, de 27.11.70) completaria o cerco aos Estados e Municípios ao estabelecer a proibição da aceitação de compromissos para com fornecedores, prestadores de serviços ou empreiteiros de obras mediante emissão ou aval de promissórias, aceite de duplicatas ou quaisquer outras operações similares. É interessante deixar registradas as impressões de Delfim Netto a respeito: "Não conheço claramente as condições de cada Estado. Só sei que é preciso, realmente, organizar as finanças estaduais, de tal forma que elas não sejam um fator que perturbe o equilíbrio econômico geral. Acho que os Estados deveriam manter um rigoroso equilíbrio orçamentário e deixar a cargo do Governo Federal o que diz respeito à utilização anticíclica. Isso se aplica igualmente aos municípios. A idéia básica é a de que os Estados deveriam manter um equilíbrio rigoroso, deixando a política fiscal para o Governo Federal, que também controla a política monetária. Porque é preciso que a política fiscal e a política monetária estejam estritamente coordenadas, para produzir os resultados desejados e não desejáveis, como a inflação e o desemprego ou a deflação e o desemprego. É preciso, portanto, coordenar as duas políticas." E nesse sentido se louva a centralização, vista como uma passagem necessária para elevar o grau de "responsabilidade" no comportamento das administrações estaduais e municipais, viabilizando aquela eficaz coordenação entre os instrumentos de política econômica. "Acho que nos Estados ainda há um problema insólúvel. Num sistema federativo como o nosso, em que os Estados

têm uma larga independência na sua receita, um fato empiricamente constatável é de que todo governador que sai deseja fazer, nos últimos seis meses, o programa de seu sucessor. Isto é, nos últimos seis meses, todos têm a tendência irresistível de realizar o programa dos 4 anos seguintes. Conseqüentemente, deixam os Estados endividados. Penso que, agora, o Senado tomou medidas extremamente importantes, bastante acautelatórias. Eu reputo a Resolução nº 92, do Senado, uma das decisões mais sábias e mais importantes tomadas nos últimos anos, para a organização das finanças públicas estaduais. (...) eu acho que (ela) restringe o nível de irresponsabilidade." (53)

#### IV.2. Dois Capítulos da Política de Fortalecimento da Empresa Nacional

O desenvolvimento do capitalismo no Brasil obedece a um padrão específico que tem sido sintetizado na expressão "capitalismo associado". Num nível imediatamente descritivo esse padrão refere-se à aceitação histórica da presença da empresa estrangeira, localizada em áreas estratégicas e com um peso decisivo na determinação do dinamismo da economia. A essa característica se soma uma notória participação ativa do Estado enquanto agente do processo de desenvolvimento. Assim, os atores sociais responsáveis pela conformação do capitalismo brasileiro seriam a empresa privada nacional, a empresa estrangeira e o Estado, articulados dinamicamente em uma "tríplice aliança" onde se destacam os dois últimos integrantes (devido ao seu maior peso específico e - no caso da empresa estrangeira - maior capacidade competitiva).

A manifestação do padrão de desenvolvimento associado tornou-se especialmente visível a partir da década de 50, quando o Brasil ingressa em uma etapa mais avançada de sua industrialização. É por demais conhecido que o salto qualitativo no desenvolvimento econômico brasileiro, promovido pela definição e execução do Plano de Metas, viria acompanhado de um aprofundamento do grau de internacionalização e simultânea intervenção produtiva do Estado. A empresa multinacional, de um lado, permitindo superar os limites estreitos do desenvolvimento anterior impostos pela fragilidade econômica e financeira do empresariado nacional e respondendo pela introdução de setores de ponta; o Estado, de outro lado, chamando a si a responsabilidade pela crucial tarefa de promoção dos investimentos em setores fundamentais para o processo de acumulação (tais como energia e siderurgia, por exemplo); e a empresa nacional privada, por sua vez, sempre procurando abrir espaço na esteira do movimento geral de reprodução ampliada do capital cujo núcleo dinâmico estaria na articulação Estatal/Multinacional. Assim seriam alargados e densificados os linkages inter-intraindustriais geradores do necessário mercado interno que permitiria deslanchar o ciclo da industrialização pesada no Brasil.

A ênfase quase exclusiva dedicada ao período recente, que se observa na maioria dos estudos sobre o capitalismo associado, deve ser atribuída não apenas ao maior acervo de conhecimento disponível mas também ao fato de que o paradigma tradicionalmente manejado por aqueles que se ocupam da temática do desenvolvimento econômico tende a identificar as noções de desenvolvimento e industrialização. Na medida em que o grande salto da industrialização brasileira processou-se pari-passu com o movimento da internacionalização, generalizando dentro do núcleo dinâmico da economia (a indústria de transformação) a presença da empresa estrangeira (geralmente na posição de líder do crescimento), é compreensível a disposição de reservar a caracterização de "associado" apenas à fase atual. Estudos recentes, no entanto, têm sublinhado que - embora não deixe de ser verdadeiro que o padrão de desenvolvimento associado começou a apresentar contornos mais nítidos (ou, mesmo, tenha passado por uma significativa rearticulação) somente nas últimas três décadas - a evidência histórica sugere (e permite comprovar) que a sua origem deve ser rastreada bem mais atrás, nos primórdios do desenvolvimento do capitalismo no País. De fato, há indicações de que o empresariado nacional sempre revelou uma vocação original para a associação; e a presença da empresa estrangeira no interior da indústria de transformação podia ser constatada já nos primeiros anos do século (experimentando um sensível aprofundamento durante a década de 20). Nesse sentido, o "pacto de associação" implícito a esse padrão de desenvolvimento assumiria a condição de elemento constitutivo do capitalismo brasileiro. Esta questão, porém, tem implicações que não cabe desenvolver neste trabalho (por exemplo, a origem última da insuficiente centralização financeira exibida pelo capitalismo associado). (54)

Deve ser notado que a tomada de consciência e as primeiras reflexões em torno do padrão de desenvolvimento associado surgem precisamente em um momento de reversão cíclica da economia, onde a intensificação resultante da concorrência inter-capitalista se traduz, dadas as características do tripé econômico, por um efetivo processo de desnacionalização. Isso levou à difusão de uma linha crítica que reduz o processo de internacionalização ao de desnacionalização, entrevendo-se perigosas consequências políticas a longo prazo (perda do controle das decisões, enfraquecimento do caráter nacional do Estado, etc.). A evidência disponível não oferece comprovação a esse enfoque.

Ao contrário, a internacionalização não deve jamais ser entendida em um sentido linear, não implicando, pois, em qualquer tendência à exclusão do capital privado nacional. Este não somente é preservado como inclusive se expande, ganhando fôlego e dimensão, ao longo do "ciclo largo" da industrialização pesada. O que ocorre, outrossim, é que o desenvolvimento associado, enquanto desenvolvimento capitalista, é necessariamente um processo contraditório: a concorrência inter-capitalista e os avatares do movimento cíclico da acumulação de capital fazem com que empresas de capital nacional - a pata débil do tripé - sejam recorrentemente expelidas do mercado e não raras vezes absorvidas pela filial estrangeira; nas baixas cíclicas esse processo adquire maiores proporções, configurando uma real desnacionalização de segmentos da economia. Mas esse processo, longe de refletir uma "neocolonização" do País é, na verdade, expressão mesma do elevado dinamismo do capitalismo associado: assim como não existe nenhuma tendência absoluta à concentração (exceto ciclicamente) no capitalismo avançado tampouco pode-se identificar uma tendência absoluta à desnacionalização no capitalismo associado. Deve ser enfatizado que durante os dois booms de crescimento já verificados (o Plano de Metas, 1956/61, e o "milagre", 1968/73) o capital nacional revelou-se amplamente capaz de acompanhar (e aproveitar) a conjuntura geral de expansão). De outro lado, aspecto ao qual nem sempre se atribui a devida importância, a internacionalização não foi um processo global, concentrando-se até o momento basicamente na indústria manufatureira. Nesse sentido, o grande capital nacional - também presente na indústria de transformação, e muitas vezes dividindo a posição de liderança - passaria a se tornar mais efetivo em outros segmentos da economia, tais como o sistema financeiro, a engenharia pesada, construção civil, etc. E pode-se mesmo argumentar que a já longa persistência da dominação do capital nacional sobre essas órbitas bem como a sua excelente lucratividade sugerem a existência tácita de um "pacto implícito" ao capitalismo associado, cujas cláusulas básicas seriam precisamente a não generalização do processo de internacionalização e a garantia de uma rentabilidade compatível nas órbitas "reservadas" ao controle da iniciativa privada nacional. (55)

Na medida em que a percepção do desenvolvimento associado tem usualmente se restringido ao processo mais estreito da industrialização associada, é natural que a desigualdade constitutiva e

uma instabilidade intrínseca acabem sendo postas em evidência como as características principais do tripé econômico. O capital internacional é desproporcionalmente forte e resistente, desfrutando de uma margem de manobra e flexibilidade que o colocam em posição vantajosa na concorrência inter-capitalista. Ademais, normalmente costuma alojar-se nos setores industriais de maior dinamismo, o que superacentua a sua presença dominante no interior da economia. E não deve ser esquecido que a voracidade competitiva da empresa internacional faz recair todo o seu peso sobre as empresas nacionais (uma vez que as estatais, tendo em vista o espaço que ocupam, não se constituem em suas concorrentes). Em um quadro traçado com essas cores é muito tentador ao senso comum a aceitação de projeções embasadas em um raciocínio simplista e linear.

O discurso político-econômico a partir de 1967 incorpora uma obstinada preocupação com aquela desigualdade constitutiva do tripé. A política econômica será responsável pela continuada explicitação da meta prioritária de fortalecimento da empresa nacional e, mais adiante, inclusive radicalizará a proposta optando por perseguir a criação da grande empresa nacional capaz de igualar-se aos gigantes Estatal/Multinacional. A raiz imediata desse nível de preocupações pode ser localizada, com certeza, no agudo processo de desnacionalização que a crise de 1962/67 e a correspondente condução da política econômica incentivaram. (56) Mas, para além do fato real, sem dúvida teve um peso determinante muito pronunciado a formação de uma falsa consciência do processo e seu impacto ideológico no momento em que ganhava força a aspiração de construção efetiva da Nação Potência.

A percepção oficial da natureza do tripé aparentemente terá exacerbado o atributo de instabilidade, vislumbrando-se, a partir de uma concepção estreita e linear, a virtualidade de uma tendência à eliminação do seu componente mais débil (a empresa privada nacional) e, como subproduto, a emergência de uma situação de crescente conflitividade entre os interesses da empresa estatal e os da empresa transnacional. Em tais circunstâncias, o "poder nacional" ver-se-ia seriamente ameaçado pelo processo de internacionalização.

Em 1971 os estrategistas do regime definiam o "poder nacional" da seguinte forma: "Poder nacional é a expressão integrada dos meios de toda ordem de que dispõe efetivamente a Nação, numa

época considerada, para promover, sob a direção do Estado, no âmbito interno e externo, a consecução ou manutenção dos Objetivos Nacionais."(57) E, conforme já sabemos, durante o Governo Médici a síntese dos "objetivos nacionais" se traduziria na decisão de apressar o parto da Nação Potência.

A concepção estratégica dominante, ainda que presa a uma visão tutelar, jamais deixou de se bater em favor da iniciativa privada. Um documento utilizado nos cursos da ESG, em 1971, afirma a respeito: "Ora, se a estratégia é precisamente uma arte de preparar e aplicar o poder nacional, para que o seja sem que desfigure o nosso modo de viver, para que viabilize a democracia brasileira, torna-se indispensável que inclua, entre necessárias instituições, a iniciativa privada e exige, ainda, um sistema de idéias, uma filosofia." Em seguida relembria "o desenvolvimento insuficiente da empresa nacional em face da empresa estrangeira e da estatização " e "a necessidade de se evitar que, algum dia, investimento privado signifique investimento estatal". Para concluir: "Pois, como em outra ocasião arguimos, sugerindo corretivos, se um dia tais perspectivas se concretizarem, as inevitáveis desapropriações nos levarão qualitativamente a desfigurar um desenvolvimento que já é, quantitativamente, bastante animador. E o registro destas observações que não chegam a pintar o que em prospectiva se chama cenário tem por objetivo fixar, didaticamente, o fato de que em estratégia as concepções se antecipam aos fatos e por isso implicam julgamento e opções sobre tendências e comportamentos".(58)

Daquela esforço por se "antecipar aos fatos" baseado em um julgamento sobre tendências e comportamentos" (influenciado pela evolução observada na década de 60) é que nasceria a prioridade atribuída ao fortalecimento da empresa nacional. Mas, para os formuladores da "estratégia nacional", o calcanhar de aquiles do capitalismo associado não residiria tanto na intensificação da concorrência direta Estatal/Multinacional mas sim nos efeitos politicamente perversos que uma eventual diluição do poder nacional poderia acarretar. Ceteris paribus, o desenvolvimento capitalista associado deveria conduzir, no limite, a duas alternativas: uma economia plenamente desenvolvida porém sob o controle total do capital estrangeiro, esvaziando a idéia de Nação (e tornando o poder nacional agente dos interesses exclusivistas - e alienígenas - da empresa estrangeira e não o contrário); ou uma economia completamente estatizada, com

seus centros de decisão localizados internamente mas sem a presença da iniciativa privada (uma estranha criatura que certamente nunca foi desejada pelas elites que se empenharam ardorosamente na tarefa de captar os objetivos nacionais e mobilizar o poder nacional em favor da sua materialização). Ao longo do processo, a cada avanço da empresa estrangeira - repondo o espectro daquela situação limite - suceder-se-iam renovadas pressões "nacionalistas" ou "estatizantes"; engendrando-se um clima político nada propício ao florescimento da iniciativa privada (nacional ou estrangeira). Nesse contexto, os aspectos negativos da internacionalização (geração de conflitos e antagonismos) prevaleceriam sobre os esperados efeitos positivos (transferência de tecnologia, aporte de capital, etc.). O resultante enfraquecimento do poder nacional inviabilizaria a consecução dos objetivos nacionais definidos.

Mas os estrategistas e planejadores do regime sempre tiveram uma clara consciência da imprescindibilidade do capital estrangeiro, avaliando a internacionalização enquanto condição sine qua non para o êxito do projeto de construção da Nação Potência. Os planejadores veriam erguer-se diante de si o seguinte dilema: sem capital estrangeiro as ambições fatalmente acabariam frustradas; entretanto, com capital privado nacional em posição débil o concurso do capital estrangeiro acarretaria tais problemas de ordem política que igualmente poderiam fazer naufragar o "projeto nacional". Assim, para assegurar a viabilidade da Nação Potência, com a iniciativa privada preservada e a internalização efetiva dos centros de decisão, tornar-se-ia absolutamente crucial - e urgente - promover o fortalecimento da empresa privada nacional. Esta, atuando como tertius desempatador, ao diminuir/evitar a conflitividade potencial do tripé e garantir a soberania nacional (fazendo prevalecer os aspectos positivos sobre os negativos da presença da empresa estrangeira), permitiria uma marcha tranquila e segura rumo à Nação Potência. E poderia até mesmo vir a alimentar a ilusão de um futuro capitalismo avançado hegemônico pela grande empresa privada nacional, criatura do regime e seus estrategistas.

É óbvio que o atendimento prioritário dos interesses do empresariado nacional sempre será fruto da maior ou menor capacidade de pressão política que este é capaz de exercer sobre o Estado. O relevante, porém, é que o exercício da pressão política direta - via de regra, se não sempre, traduzida em reivindicações específi

cas, fragmentárias - mesclado com aquela específica percepção ideológica manifestada pelo regime e pelos artífices da política econômica é que permitem, conjuntamente, entender a opção de prioridade estratégica conferida ao fortalecimento da empresa nacional. É verdade que o momento de máximo alcançado por essa diretiva somente viria a ocorrer por ocasião do II PND do Governo Geisel. Não obstante, ela emerge e vai adquirindo presença já ao longo do período 1967/73, apresentando vários desdobramentos. E seria equivocado postular que tal prioridade teria tido um caráter essencialmente retórico (ou mesmo simbólico) porquanto, independente do seu sucesso, ela foi de fato exercitada pela política econômica do período.

Do conjunto de medidas e propostas, isoladas ou coerentemente articuladas, que comporiam o leque aberto pela definição dessa prioridade, devo examinar dois sub-conjuntos que ganhariam grande destaque durante o Governo Médici. Trata-se, por um lado, daquela sequência de medidas ligadas ao objetivo de formação e consolidação de um ativo mercado de capitais - sintetizadas sob o título de "política de incentivo à formação de poupança pessoal voluntária" - e que viria desembocar no boom especulativo do primeiro semestre de 1971; e, de outro lado, da decidida política de apoio (e fomento) à concentração e centralização do sistema financeiro, em cujo interior o grande capital bancário gozaria de uma posição privilegiada, alcançando um coroamento na tese da conglomeración financeiro industrial.

Convém, desde já, alertar para o seguinte. Não é nada fácil - sobretudo no caso da proposta da conglomeración - reconstituir em todos os seus meandros a evolução dessas duas orientações de política. Elas não são justificadas e desenvolvidas explicitamente em qualquer documento oficial e nem mesmo em algum pronunciamento mais detalhado dos responsáveis por sua formulação e implementação. Estranhamente, o que se observa são manifestações apenas parciais e episódicas que requerem um profundo esforço de "colagem" para se lograr uma reconstituição, ainda cinzenta, das reais intenções oficiais e de suas implicações.

Poder-se-ia objetar - não sem razão - que a precoce (e jamais abandonada) sedução oficial pela política de mercado de capitais teria outros determinantes que não a prioridade de "reequilí

brío" do tripé (uma vez que esta somente emerge cristalinamente pós-67 sendo, pois, precedida pela reforma do mercado de capitais). Dentro dessa linha é possível mesmo identificar a presença de outros fatores explicativos importantes, destacando-se a peculiar formação teórico-ideológica dos policy-makers de 1964 (e seus sucessores nas administrações seguintes), muito apegados a um neoclassicismo desprovido de imaginação (o que não seria de estranhar se se tem em vista o elevado status acadêmico, e profissional, desfrutada pela "síntese neoclássica" durante o longo ciclo expansivo capitalista do após-guerra) e, no terreno ético-social, partidários confessos da filosofia social do neocapitalismo (ainda que a sua compreensão/aceitação dessa filosofia social fosse sempre parcial, limitando-se predominantemente ao seu aspecto ideológico de maior penetração junto aos estratos médios: a idéia de uma "socialização" da propriedade implícita ao avanço da "democratização" do capital, processo correlato ao de concentração empresarial). Nesse sentido, objetivos como a capitalização de um sistema empresarial historicamente caracterizado por uma irracional estrutura de endividamento, a tentativa de elevação da taxa de poupança de forma a permitir uma aceleração da taxa de crescimento econômico, ou, ainda, uma saudável democratização do capital atuando como fiadora da "sociedade aberta" que se pretendia construir, consubstanciariam, no principal, os desígnios originais (e quiçá permanentes) da opção em favor do desenvolvimento de uma política de mercado de capitais.

Não obstante, a partir do momento em que se aceita a idéia da necessidade de criar uma "alavancagem" institucional capaz de suportar o desenvolvimento da grande empresa privada nacional, a possibilidade de dispor de um expressivo e vigoroso mercado de capitais surge como um instrumento importante de apoio à materialização desse ideal. Essa a razão que justifica a inclusão da política de mercado de capitais como um sub-item daquele tópico mais abrangente (a política de fortalecimento da empresa nacional). Ademais, são inequívocos os laços existentes entre a política de mercado de capitais e a proposta da conglomeração. Esta última implica no entrelaçamento de várias órbitas do capital, onde uma empresa holding é o núcleo controlador de uma série de empresas situadas em campos diferentes. Tal estrutura pressupõe obviamente a existência de um mercado de capitais e a generalização do processo

de abertura de capital do sistema empresarial. Do contrário não haveria como lograr aquele entrelaçamento empresarial, unificador das várias órbitas do capital. Assim, ainda que o mercado de capitais não se preste (a não ser marginalmente) para o cumprimento da função de suporte da capitalização das empresas, assumindo a Bolsa de Valores o papel de um autêntico cassino que periodicamente se nutre da ingenuidade de rebanhos de cordeiros "investidores", atraídos pela miragem de se transmutarem em lobos "capitalistas" do dia para a noite, o desenvolvimento do mercado de capitais permanece obrigatoriamente uma prioridade na medida em que a política econômica persiga como objetivo a constituição de estruturas empresariais conglomeradas.

A proposta da conglomeração, por sua vez, é especialmente impermeável à tentativa de um mapeamento genético. Sua primeira manifestação terá ocorrido em 1969; mas o fato passa praticamente despercebido até 1971, quando é "publicamente" anunciada pelas autoridades econômicas. Não é possível determinar conclusivamente se a política de franco estímulo à concentração bancária, que se revelou uma constante durante a gestão Delfim, contemplava desde o início a possibilidade de um avanço futuro no sentido do conglomerado. E considero impossível levantar evidência empírica cobrindo a importante questão do grau de conflitividade de interesses e as relações de poder envolvidas sob o invólucro dessa proposta (bancos comerciais versus bancos de investimento, sistema financeiro versus sistema produtivo, etc.). Mas é fora de dúvida que um acompanhamento atento da política financeira exercitada por Delfim Netto entre 1967/73 - tendo por pano de fundo um elenco de declarações, suas e de sua equipe, lançadas sempre como instigantes "balões de ensaio" - sugere a forte impressão de que o Ministro da Fazenda foi efetivamente portador de um projeto próprio para o capitalismo brasileiro, em resposta aos dilemas hamletianos dos estrategistas da Nação Potência. O núcleo estratégico desse projeto tacitamente assumido no período residiria no grande capital bancário.

IV.2.1. Política de Incentivo à Formação de Poupança  
Pessoal Voluntária. O episódio especulativo  
da Bolsa de Valores

É trivial a observação de que a política econômica exercitada dentro do novo cenário político definido pelo movimento de março não se limitou à mera aplicação de uma terapia convencional de combate à inflação. Esta foi simplesmente a sua faceta mais visível e que desfrutaria de maior notoriedade. Dentro do propósito então assumido, de extirpar o mal inflacionário, uma linha reformista seria praticada, coadjuvando o desempenho dos instrumentos antiinflacionários tradicionais. Digã-se em favor da ortodoxia de 1964, que a sua ação, no contexto de uma conjuntura em que ganhava vulto a presença de agudos problemas estruturais, ultrapassou o horizonte estreito da política de estabilização, para se engajar em um agressivo esforço de reordenação do sistema econômico brasileiro com consequências de longo alcance.

Como se sabe, o pensamento oficial diagnosticou, corretamente aliás, a existência de uma profunda inadequação institucional na raiz da fragilidade exibida pela organização do processo capitalista durante as décadas anteriores. As disfunções daí derivadas atingiam, àquela altura, um ponto de máxima condensação, emasculando o potencial expansivo da economia. Propondo-se fazer a revolução neolítica do capitalismo brasileiro - sob a inspiração expressa da "razão do mercado" e o apoio não menos explícito da "razão de Estado" - a equipe tecnocrata que assume o comando da política econômica introduziria um conjunto articulado de reformas instrumentais/institucionais, capaz de gerar um ambiente mais saudável para o livre movimento das "forças de mercado". O projeto liberal então concertado, ao promover a renovação das estruturas institucionais do capitalismo brasileiro, deveria encaminhá-lo rumo à plena maturidade; e nessa medida, poder-se-ia aspirar a uma breve obtenção daquele elenco de virtudes tidas por inerentes ao funcionamento de uma economia de mercado: crescimento econômico sustentado, estabilidade monetária, máxima eficiência econômica na alocação de fatores e recursos, etc.

Um exame pormenorizado do projeto reformista liberal está muito além dos objetivos deste trabalho. Devo, entretanto, apenas recordar brevemente as linhas principais do que parece ter sido a concepção original de um dos capítulos daquela intensa atividade de engenharia social: a proposta de estímulo ao desenvolvimento do mercado de capitais. Meu objetivo é o de situar dentro de uma perspectiva adequada os conhecidos desdobramentos de 1969/71 relativos ao boom especulativo da Bolsa de Valores.

A concepção implícita na proposta de reforma do mercado de capitais apoia-se, com certeza, sobre variadas razões. E no seu exame jamais deverá ser menosprezado o peso determinante de uma variável de natureza essencialmente ideológica: a percepção ortodoxa liberal de que o capitalismo avançado lograra atingir um invejável grau de modernidade, em todos os sentidos, graças fundamentalmente ao desenvolvimento da concentração empresarial (geradora de múltiplas virtudes econômicas) e de um processo correlato de democratização do capital e da propriedade (dotado de virtudes inapreciáveis no âmbito social e político). Neste particular a inventiva nacional parece ter encontrado especialmente na experiência histórica americana a fonte de sua inspiração. No entanto, tendo em vista minha preocupação com os desdobramentos político-econômicos verificados no período 1969/73, prefiro enfocar, mais limitadamente, outros ângulos de análise.

De fato, existia à época (1964) uma clara percepção da existência de uma irracionalidade ao nível da organização empresarial brasileira. No capitalismo avançado era de fácil constatação a diferenciação de uma estrutura financeira provedora de créditos a longo prazo para cobrir investimentos fixos. Tal estrutura exibiria uma dupla funcionalidade: por um lado, atuaria na qualidade de suporte de um intenso processo de acumulação, potencializando a capacidade geradora de riqueza do capitalismo; simultaneamente, contribuiria para alargar o grau de flexibilidade do sistema na medida em que responsável por uma significativa modificação na composição dos passivos das empresas, expressa na maior importância relativa assumida pelo endividamento a longo prazo (administrável com tanto maior eficiência quanto maior o incremento da massa de lucros, sua contrapartida real). No Brasil a situação era distinta e num sentido capaz de acorrentar o potencial expansivo do seu capitalismo. Dada a peculiar organização conformada a partir do pós-guerra e que

cristalizava uma crônica dependência do setor industrial vis a vis o sistema financeiro para a viabilização da própria produção corrente, o capitalismo brasileiro colocaria suas empresas produtivas em situação francamente adversa, sempre às voltas com sérios problemas no tocante ao financiamento do capital de giro (o que tendia a sobrecarregar os seus passivos, com a predominância de débitos a curto prazo, de difícil administração). Nesse contexto, a contínua corrosão das massas de lucro empresariais (motivada pelo serviço da dívida de curto prazo) limitaria as possibilidades de expansão do sistema; enquanto que as pequenas e médias empresas, em tal ambiente, sequer poderiam fruir do sonho de crescer, alimentando uma desagradável perspectiva para a visão liberal.

Destarte, um mercado de capitais vigoroso - que servisse de apoio à capitalização do sistema empresarial, suprimindo aquele vício de juventude (o auto-destrutivo endividamento de curto prazo, colado ao financiamento do capital de giro) - e uma adequada estrutura de intermediação financeira a longo prazo - destinada a mobilizar os necessários recursos para o financiamento da sua expansão e modernização - seriam as duas condições essenciais à consecução do pretendido salto do capitalismo brasileiro em direção a um estágio mais moderno. Em sua ausência - vale dizer, persistindo o quadro institucional pré-64 - as possibilidades de crescimento empresarial (e do conjunto da economia) ver-se-iam entorpecidas. (59)

E, conforme já observei, ainda que não estivesse explícito no discurso de 1964, muito cedo aquela atrofia original do capitalismo brasileiro, combinada com a percepção de um adensamento da presença da empresa estrangeira, levariam o pensamento oficial a refletir sobre o elevado potencial conflitivo - em termos econômicos, políticos e sociais - de uma aliança tripartite onde um dos sócios, precisamente o sócio nacional privado, demonstra inequívoca insuficiência econômico-financeira e, portanto, uma debilidade competitiva de natureza estrutural. Nesse contexto, o desenvolvimento do mercado de capitais passa a ser instrumentalizado também na qualidade de parte integrante de uma imprescindível política de fortalecimento da empresa nacional, cujo objetivo último seria promover o ajustamento de um tripé econômico tendencialmente instável.

As mudanças institucionais avançadas pela "imaginação reformista" de 1964/66 compõem, numa certa medida, um todo interarticulado. Nesse sentido, na concepção original que informou a reforma

financeira o desenvolvimento do mercado de capitais aparece estreitamente vinculado à criação do banco de investimento, instituição nova nos quadros do capitalismo brasileiro e que haveria de cumprir a função de suporte financeiro da acumulação de capital. Para tal os bancos de investimento deveriam atuar como agentes responsáveis pelo desenvolvimento de um mercado mobiliário de longo prazo, base para seus empréstimos de longo prazo direcionados ao financiamento do capital fixo. Essa atribuição é naturalmente óbvia e perseguiria, via reestruturação do sistema financeiro, uma substancial recomposição das estruturas passivas das empresas. Mas, igualmente importante, os bancos de investimentos receberiam também uma segunda incumbência: a de sustentarem um processo de expansão e consolidação do mercado de ações. O caráter híbrido do banco de investimento brasileiro, em contraste com suas congêneres do mundo desenvolvido, foi a fórmula encontrada para superar o distanciamento entre o modelo e a realidade. A perspectiva de que o caráter incipiente do mercado de capitais já existente no País, aliado à conjuntura inflacionária (que deveria ainda perdurar por um triênio), inviabilizavam a médio prazo uma presença ativa do pequeno poupador individual, concedia ao banco de investimento o papel de autêntico agente desbravador do novo mercado de capitais: através de suas operações de underwriting, sua presença e atuação permitiriam o lançamento de ações por parte das empresas candidatas a democratizarem o seu capital; e na medida em que gradualmente fosse se desfazendo dessas ações iria atraindo o investidor individual e alargando o mercado. Assim, o banco de investimento foi originalmente pensado como um agente absolutamente essencial ao pretendido desenvolvimento futuro do mercado de capitais. (60)

A propósito, convém alinhar uma observação paralela. A "imaginação reformista" - como a evolução posterior do sistema financeiro viria confirmar - parece ter ido longe demais nesse particular: de fato, além de parir a iniciativa privada (a empresa financeira de intermediação a longo prazo), ainda revelou a pretensão de que a sua criatura, se ajustasse fielmente à matriz de um empresário dotado de características "schumpeterianas". O empresário financeiro nacional parece ser tudo menos "schumpeteriano"; e tem oferecido sinais, durante as últimas décadas, de que a sua resistência à mudança de comportamento seria praticamente inabalável. O acentuado viés especulativo e a timidez empresarial que im

pregnam os agentes constitutivos do meio financeiro brasileiro em pouco tempo fariam prevalecer a realidade por cima das intenções descabidas da imaginação. A precoce descaracterização do perfil dos bancos de investimento, que logo em seguida se verificaria, é um episódio muito revelador da presença de limites estruturais ao exercício da política econômica latu sensu no País; adiante, o destino do projeto delfiniano - de inspiração distinta mas igualmente fracassado - de criação dos conglomerados se constituiria em outro episódio apontando nesse sentido.

Nada obstante, a despeito da função de força motriz atribuída ao banco de investimento, a "imaginação reformista" jamais demonstrou qualquer sinal de vacilação na aceitação da hipótese de existência de um amplo contingente de poupadores familiares, aos quais estaria reservada a missão de atuarem na qualidade de esteio de um mercado de capitais consolidado. E tendo por propósito acelerar a entrada no mercado do inicialmente arredo pequeno poupador individual alguns estímulos fiscais seriam contemplados na legislação do mercado de capitais, destacando-se a instituição, em 1967, do decreto-lei 157 que, a par de se constituir em uma fonte adicional de recursos para o mercado, esperava-se viesse a desempenhar um importante papel educativo. Convém sublinhar devidamente o contraste com a orientação imprimida nessa matéria no período 1969/73 - que, fiel à concepção original da política de mercado de capitais, o decreto-lei 157 foi, de início, pensado em termos de mobilização de poupança exclusivamente para a compra de ações novas de empresas que se enquadrassem dentro de determinadas exigências. Dessa, forma, na medida em que alcançasse êxito, deveria representar um efetivo aporte à capitalização de alguns segmentos do empresariado.

A idéia do desenvolvimento do mercado de ações está inserida em um todo maior compreendendo a certeza do êxito na procura da estabilidade monetária a médio prazo, o caráter transitório da correção monetária (uma vez que em breve se atingiria a estabilidade), a diversificação e racionalização das instituições e ativos financeiros, a redução dos custos operacionais do sistema financeiro e, naturalmente, o pressuposto da existência de um grande potencial de poupança soterrado por uma armação institucional inadequada para a sua mobilização.

Quanto a esta última hipótese, em especial, há que se atentar para o seguinte. Que o potencial de poupança existente na economia brasileira é enorme parece ser uma constatação absolutamente correta (haja visto os frenéticos movimentos de especulação assim como as cíclicas tendências à superprodução de capital, ambos evidenciados com eloquência na experiência dos últimos trinta anos). Mas o que é sobremaneira discutível é a outra suposição, que sempre a acompanha no interior do discurso oficial: a de que aquela poupança potencial estivesse pulverizada em mãos de uma miríade de pequenos agentes superavitários (famílias) que, uma vez devidamente educados e incentivados, conformariam uma sólida "maioria silenciosa" capaz de soerguer a empresa nacional e simultaneamente contribuir para equilibrar o pêndulo econômico, político e social do nosso capitalismo associado.

O rearranjo institucional visava, portanto, tornar a compra de ações uma opção rentável para os detentores de poupança. Queria apenas insistir no fato de que durante o triênio inicial de sua aplicação os esforços se concentram sobre o mercado primário de ações - o que se traduz, evidentemente, no corolário implícito de que a maior mobilização de poupança financeira propiciada pelo mercado de capitais teria como equivalente uma efetiva elevação da taxa real de poupança-investimento. De outro lado, não deixa de ser interessante notar que, à excessão do fundo 157, não houve muita preocupação com a necessidade de criar o investidor institucional, ainda que a lei 4728 tenha contemplado a sua figura. Essa circunstância reforça a tese de uma convicção oficial quanto à efetiva existência do pequeno poupador - aquele indivíduo capaz de se interessar pelo investimento em ações com um horizonte de longo prazo (e não para especular em cima das oscilações bursáteis de curto prazo). E durante o "milagre" a reorientação imprimida à política de mercado de capitais revelaria que tal despreocupação evoluiu para um nível absoluto, exacerbando-se a crença na capacidade de mobilização dos pequenos glóbulos de poupança espalhados pela economia.

A reforma do mercado de capitais almejaria, assim, resolver simultaneamente diversos problemas que, de uma forma ou de outra, eram percebidos como entraves ao desenvolvimento do capitalismo brasileiro: a questão da capitalização empresarial; a necessidade de garantir a sobrevivência e a esperança de crescimento para o

universo das pequenas e médias empresas; a importância política e social de um processo de democratização do capital, induzindo o fortalecimento de um estrato social médio plenamente integrado ao sistema; o consenso de que, a despeito dos apelos internacionalizantes, sem uma elevação da taxa de poupança interna não seria possível assegurar a aceleração do desenvolvimento. Contudo, na medida em que o empenho na gestação do mercado de capitais frutificasse e a grande empresa nacional já existente ou em formação realmente democratizasse o seu capital, ele passaria a cumprir objetiva - mente a sua mais importante função: a de mecanismo de transformação do capital produtivo em capital fictício, permitindo o "descongelamento" dos grandes blocos de capital que caracterizam a moderna sociedade anônima e conferindo ao sistema maior mobilidade intersectorial de molde a abrir a perspectiva de um ciclo mais avançado de centralização dos capitais. O cumprimento dessa função, independentemente das intenções declaradas do pensamento oficial, implicaria, de fato, na passagem do capitalismo brasileiro a uma fase verdadeiramente moderna, inaugurando-se o domínio do capital financeiro. (61)

Mas o simples rearranjo do quadro institucional e a formulação explícita de um convite oficial não bastariam para que o capitalismo brasileiro lograsse incorporar aquela modernidade representada pelo mercado de capitais. E o curioso é que as resistências partiriam tanto da pretensa legião de pequenos poupadores, não muito seduzidos pela proposta de uma associação permanente com o capital, quanto do empresariado nacional, tão ávido por recursos baratos quanto avesso aos perigos subjacentes à pretendida democratização do seu capital. A relutância reciprocamente manifestada pelos dois agentes supostamente mais interessados no processo não abalaria o pensamento oficial que, fiel a suas convicções, jamais deixou de praticar uma pedagógica atividade de esclarecimento e persuasão. Até que empresas e investidores se convencessem dos prazeres implícitos em uma duradoura comunhão, a sua aproximação deveria ser fruto dos esforços despendidos pela política econômica. Tais esforços começam já no triênio Campos-Bulhões.

Por um lado, não obstante suas vantagens intrínsecas, a própria abertura de capital passa a ser estimulada através da concessão de algumas benesses - o que não quer dizer que os incentivos generalizassem os ímpetus democratizantes da empresa brasileira.

As vantagens oferecidas pela política econômica à empresa que decidiu abrir o seu capital mais comumente apontadas são três: a) isenção do imposto de renda adicional de 5% incidente sobre a distribuição de lucros - sem dúvida, a benesse mais expressiva e estimulante; b) para as SCAs (sociedades de capital aberto) registradas no esquema do decreto-lei 157, possibilidade de dedução do lucro líquido, no cálculo do imposto de renda devido, das importâncias efetivamente pagas como dividendos às ações até o máximo de 6% sobre o respectivo valor nominal - segundo os especialistas essa benesse não chegou a assumir grande significado e logo viria a ser revogada pelo decreto-lei 1214, de 26-4-72; c) possibilidade de ter suas ações adquiridas pelos Fundos 157 (que se constituíam na garantia de um fluxo permanente, e presumivelmente crescente, de recursos para o mercado). Mas talvez muito mais estimulante fosse a condição definida pelo artigo 58 da lei 4728: "Na emissão de ações, as importâncias recebidas dos subscritores a título de ágio não serão consideradas como rendimento tributável da pessoa jurídica, constituindo obrigatoriamente reserva específica, enquanto não forem incorporadas ao capital da sociedade." Se tivermos em conta o nível alcançado pelos ágios durante o auge do movimento especulativo (acima de 100%) poderemos avaliar a real dimensão desse incentivo legal.

Prosseguindo na tarefa de construção do mercado o Banco Central trataria de regulamentar o processo de abertura de capital. Duas resoluções avançariam um primeiro passo nesse sentido (de números 16 e 26, datadas de fevereiro e junho de 1966 respectivamente) estipulando que a concessão do CCA (certificado de capital aberto) seria facultada por prazo indeterminado àquelas SAs que lo grassem um "alto grau de negociabilidade" de suas ações ou, alternativamente, com validade de apenas um ou dois exercícios financeiros no caso da empresa preencher um mínimo de 15% na difusão do seu capital. Interessante notar que aqueles primeiros esboços de regulamentação da matéria conflitavam nitidamente com o alegado propósito de democratização. Seja porque não se estipulava qualquer diferença entre a difusão de propriedade via emissão de ações ordinárias ou preferenciais - na prática isso implicaria na opção pela abertura progressiva do capital através do lançamento de preferenciais, ações sem direito a voto, mantenedoras do controle perpétuo do grupo majoritário. Seja porque as SCAs enquadradas na

categoria "detentoras de ações de alta negociabilidade" poderiam dispor de imediato do certificado definitivo, desobrigando-se da exigência de aumentar progressivamente o coeficiente de abertura (qu de difusão da propriedade). (62)

De outro lado, visando despertar o interesse do poupador **individual**, a lei 4728 estabeleceria algumas vantagens fiscais relativas à posse de ações: a) para efeito de cálculo do imposto de renda devido: possibilidade de dedução da renda bruta de um valor equivalente a 30% das importâncias aplicadas na subscrição de ações nominativas e nominativas endossáveis de SCA; dedução de até 15% das importâncias aplicadas na aquisição de quotas de fundos em condomínio (posteriormente transformados em fundos mútuos de investimento); dedução, até certa quantia, de dividendos e bonificações em dinheiro; b) isenção do imposto de renda na fonte sobre os rendimentos de quaisquer tipos de ações cujo titular opte pela identificação; c) incidência de uma alíquota de imposto de renda na fonte sobre rendimentos de ações ao portador não identificado da ordem de 25% no caso de SCA e de 40% no caso de sociedade de capital fechado.

A despeito da reforma do mercado de capitais, dos aperfeiçoamentos progressivos na sua regulamentação e do constante apoio oficial, o seu desenvolvimento entre 1964/68 é desprezível. O ponto de inflexão localizar-se-ia em dezembro de 1968, no pacote político-econômico pós-AI/5 que examinei no capítulo II. Naquela oportunidade seria acionada uma política econômica onde o desenvolvimento do mercado de capitais passa a ocupar explicitamente - e sem solução de continuidade - um papel de grande relevância. E dentro desse objetivo a atitude oficial em relação ao mercado de capitais teria experimentado uma mudança de perspectiva: ao invés de lentamente ir deitando as sementes que permitiriam, em um futuro indeterminado, a colheita de uma safra esplendorosa (opção implícita no projeto liberal), a heterodoxia delfiniana parece ter norteado sua ação no sentido de apressar a consolidação do mercado de capitais. Assim se descuidaria dos aspectos institucionais (inclusive os relativos à regulação e controle do mercado) - tão estimados pelos neoliberais de 1964 - para se conceder total liberdade (para não dizer estímulo) à selvageria de um processo especulativo que acabaria tendo por resultado não a "consolidação do mercado de capitais" mas sim uma quase destruição dos frutos plantados desde 1964.

A política econômica do período não pode ser isenta de responsabilidade no episódio na medida em que, face os decepcionantes resultados dos quatro anos anteriores, parece ter assumido a opção por uma linha de maior estímulo ao mercado secundário como se julgasse a ativação das operações em Bolsa uma pré-condição fundamental para o êxito no propósito de ampliação do mercado de capitais. Essa perspectiva talvez seja contraditoriamente correta, mas não menos correto é o fato de que ao assim proceder estar-se-ia despertando o espírito especulativo sempre presente na alma do poupador familiar e fornecendo a faca e o queijo para que o grande e experimentado capital especulativo (o "investidor profissional") se locupletasse, às custas inclusive da própria possibilidade de um desenvolvimento a longo prazo do mercado de capitais. É como se, na nova perspectiva, ao pequeno poupador devesse ser concedida a liberdade de antes fruir uma experiência mais intensa enquanto especulador para, em seguida, já amadurecido, transmutar-se em investidor. A política econômica terá subestimado o grau de dificuldade implícita a essa heterodoxa operação de alquimia. Muito mais grave, porém, subestimou inclusive os perigos de uma possível autonomização do movimento no mercado secundário; um fato que se torna mais comprometedor quanto em 1969 o mercado já propiciara uma pequena amostra do seu potencial especulativo sem que a política econômica revelasse o menor sinal de sensibilidade ou alerta (o que poderia ter evitado o desastre de 1971).

De início, uma observação. Ao fim de 1968, contrariando por completo as projeções político-econômicas originais de 1964, de frontávamos-nos com um quadro muito pouco alentador. A inflação, embora substancialmente reduzida, persistia em um patamar tido por "intolerável" pela perspectiva oficial; enquanto que o desenvolvimento acelerado e autosustentado ainda parecia distante e, sobretudo, incerto. Por outro lado, a especialização funcional introduzida pela reforma financeira produziu alguns inesperados resultados: excessiva proliferação de novas instituições financeiras (o caso mais típico talvez fosse o dos bancos de investimentos: inicialmente previu-se a formação de apenas 6 ou 7, mas em pouco tempo o seu número ultrapassaria de 20); fracasso no enquadramento dos bancos de investimento dentro de suas verdadeiras funções; acelerado processo de acumulação financeira com ORTNs, letras de câmbio e letras imobiliárias; intensificação da concorrência entre as insti-

tuições financeiras por captação de recursos fomentando uma tendência à elevação da taxa de juros; permanência (ou até mesmo elevação) dos altos custos operacionais das instituições financeiras. E sofrendo todas as consequências dessas distorções, tínhamos a empresa nacional, já bastante debilitada pela verdadeira sangria experimentada durante os anos da política de estabilização, às voltas com a persistência das altas taxas de juro, repondo o crônico problema das dificuldades para o financiamento da produção corrente e da acumulação de capital. (63).

É nesse contexto que a política de mercado de capitais prosseguiria revigorada em um novo capítulo no período 1969/71 - por sinal o mais espetaculoso de sua história. A ênfase concedida ao mercado de capitais se deve ao seu caráter de alternativa eficiente para a solução do problema da insuficiente capitalização empresarial e para a elevação da taxa de poupança. Mas também, conforme já argumentei no capítulo II, a possibilidade de atuar como elo importante de uma racionalização na condução da política antiinflacionária, capaz de levar a resultados mais eficazes e rápidos.

O maior estímulo ao mercado secundário daria frutos, à primeira vista surpreendentes. Entre 1969 e 1971 o mercado de capitais vive momentos de grande agitação; e o seu extraordinário desempenho seria saudado oficialmente como uma demonstração adicional da racionalidade e competência reveladas na direção da área econômica. (64) Nada mais natural que a propaganda do regime seguisse um tal diapasão. Entretanto, acabou se tornando um lugar comum estabelecer uma correlação positiva entre o crescimento espetacular da Bolsa então verificado e a conjuntura econômica que caracterizou o "milagre". A respeito convém observar, desde já, o seguinte: a meu juízo carece por completo de sentido qualquer tentativa de se atribuir a ativação do mercado de ações à paralela conjuntura de elevação do crescimento econômico, baixa da inflação e lucros empresariais crescentes - em suma, ao "milagre" econômico. Tal leitura é enganosa porquanto interpreta aquele processo como se fora o resultado final da atuação de um turbilhão de investidores servindo de suporte ao crescimento acelerado quando, na verdade, se tratou de um festival puramente especulativo e, nessa medida, desprovido de maior vinculação com o processo real de poupança-investimento.

Por outro lado, aquela perspectiva insere-se na linha das leituras "para trás" que, no caso da política econômica brasilei

ra durante 1967/73, conduz a claras distorções do processo histórico. A propósito, basta atentar para alguns fatos, geralmente esquecidos, reiterando o que já se afirmou anteriormente. Em 1969 era generalizada a convicção de que nos defrontávamos com um insuportável recorde inflacionário a ser revertido o quanto antes (e em 1970 prosseguiria a insatisfação nesse terreno, aguçada pela mudança da orientação oficial); tampouco se podia identificar qualquer manifestação de uma firme segurança de que a retomada do crescimento já estivesse de fato consolidada (além do que as taxas "milagrosas" de crescimento, próximas de 10% ao ano, somente seriam "descobertas" na altura de janeiro de 1970); enquanto que o setor empresarial se encontrava ainda asfixiado, exibindo uma rentabilidade pouco atraente aos olhos dos investidores potenciais. Esse foi o cenário macroeconômico do primeiro ensaio especulativo do mercado de ações (janeiro-agosto/1969). Em 1970 o "milagre" já estava "acontecendo" porém o que se observa é um mercado literalmente estagnado; sua recuperação somente ocorreria ao longo do segundo semestre, em função de "jogadas" tipicamente especulativas (que fazem parte do cotidiano dos ativistas da Bolsa). Quanto ao primeiro semestre de 1971, até mesmo os artífices da política econômica concordariam que o mercado se transformara em um autêntico far-west a necessitar urgentemente da nomeação de um xerife (este, contudo, chegaria um tanto tardiamente...). E o breve far-west nem refletiu uma eventual confiança no desenvolvimento econômico (dado que se resumiu a uma veloz sequência de operações com ações de um número muito limitado de empresas) nem muito menos contribuiu, exceto marginalmente, para a continuidade do crescimento acelerado (uma vez que a ebulição concentrou-se no mercado secundário, que não transfere recursos para a órbita produtiva). E, para perplexidade de seus criadores, no primeiro momento em que o mercado primário começa a se abrir em uma escala mais apreciável (segundo semestre de 1971), este é estridentemente acusado de estar "derrubando" a Bolsa, constituindo-se, pois, em uma ameaça à consolidação do mercado de capitais.

Assim, o boom especulativo é filho do "milagre" apenas enquanto notável episódio de manipulação consentida pela política econômica. Para a sua eclosão terá contribuído - e muito - o contexto autoritário, no qual a manipulação oficial (ou oficiosa) do fato substituiu a liberdade de informação e de crítica, ajudando

a criar aquele clima sedutor sem cuja existência o pequeno poupador familiar não se vê atraído a ingressar no mercado.

Tratarei em seguida de reconstituir descritivamente os momentos principais desse novo capítulo vivido pela política de mercado de capitais.

Dentro da nova ênfase que se lhe atribuiu - perseguindo-se um apressamento da expansão/consolidação do mercado de capitais - a política econômica avança de imediato uma série de medidas complementares de incentivo à formação de poupança pessoal voluntária e de democratização do capital.

A regulamentação das SCAs é alterada em dezembro de 1968, eliminando-se as incongruências da legislação anterior. A resolução 106, de 11.12.68, estabeleceria a necessidade, no processo de abertura de capital, de uma distribuição inicial mínima de 20% do capital em ações ordinárias por um número mínimo de acionistas, definido consoante critério legal (o número mínimo de acionistas seria função da localização e do tamanho da empresa, considerando-se a existência de três grupos territoriais e três faixas de capital). A empresa que cumprisse esse requisito teria direito à concessão do CCA com validade por dois anos; sua renovação seria facultada desde que a SCA elevasse em, no mínimo, 10% o grau de difusão de suas ações ordinárias. O certificado definitivo somente seria outorgado no momento em que se atingisse uma difusão da ordem de 49% do capital em ações ordinárias - o que, supondo apenas os acréscimos bianuais de 10% exigidos legalmente, deveria ocorrer após 20 anos.

É patente o empenho revelado àquela altura em lograr atingir o objetivo de democratização do capital: a concessão (e renovação) do CCA estaria na dependência da aceitação de sucessivas emissões de ações ordinárias, ações que facultam o direito de voto. Entretanto, os resultados efetivos foram lentos e, mesmo, duvidosos (e acabariam forçando uma revisão na legislação já em 1971 que configuraria um retrocesso se visto do prisma do alegado objetivo de democratização do capital). O número de SCAs evoluiu de 289 em 1968 para 296 em 1969: apesar de 80 novos certificados terem sido concedidos nesse ano, cerca de 73 foram cancelados (e do total dos cancelamentos 27 se deveram a empresas que não solicitaram renovação de seus certificados). Somente em 1970 (400) e 1971 (493) que

o processo de abertura seria intensificado. E note-se que ainda em 1972 era possível constatar que na maior parte dos casos os proprietários procediam à abertura do capital em uma única etapa, demonstrando relutância em acolher novas chamadas de capital. Esse fato sugeriria a impressão de que muitas empresas que abriam o seu capital o faziam com objetivos estranhos às intenções da política oficial - por exemplo, tendo por propósito exclusivo distribuir lucros acumulados em anos anteriores eximindo-se do pagamento do imposto de renda (5%) incidente sobre essa distribuição.(65)

Paralelamente, ampliam-se os incentivos diretos e indiretos à compra de ações. Os mais significativos seriam os seguintes: a) diminuição da incidência do imposto de renda sobre dividendos: no caso das sociedades de capital não aberto, redução de 40% para 25%; no caso das SCAs, redução de 25% para 15% nas ações ao portador e cancelamento de qualquer incidência nas ações nominativas (decretos-lei 401 e 427); b) alteração na sistemática do decreto-lei 157: elevação de 10% para 12% do benefício concedido a pessoas físicas (em simultâneo a uma redução de 5% para 3% em 1969 e 1% em 1970, no caso das pessoas jurídicas); permissão para que um terço dos recursos fossem aplicados na compra de ações cotadas em Bolsa (decreto-lei 403); c) isenção do imposto de renda devido pelas empresas quando da incorporação de reservas ao capital social - inicialmente com prazo de validade até 30.6.69 (decreto-lei 401), depois prorrogado até 31.05.70 (decreto-lei 614) e então institucionalizado (cumpre lembrar que muitas empresas cotadas em Bolsa dispunham de vultosas reservas não capitalizadas cuja incorporação se traduziria de imediato na concessão de bonificações aos seus acionistas); d) o exercício de um movimento de redução da rentabilidade excessiva de papéis alternativos: assim, os títulos de renda fixa passam a ser mais fortemente taxados (decreto-lei 403) ao mesmo tempo em que as taxas de juros nominais experimentaríamos sucessivas baixas (resoluções 114, 115 e 130, dentre outras).

Os estímulos diretos e indiretos à posse de ações sem dúvida têm seu peso; mas seria um exagero atribuir-lhes um papel preponderante na determinação da vigorosa expansão do mercado de capitais ocorrida entre 1969/71. De importância decisiva terá sido o afluxo para as Bolsas de Valores de capitais especulativos normalmente depositados em outras esferas de atuação. Com toda certeza o motor do processo especulativo materializado no período se loca-

lizará na canalização de recursos até então aplicados no mercado paralelo (violentamente reprimido a partir do decreto-lei 427, caucionando uma fiscalização rigorosa) e no mercado de divisas (câmbio negro), cujas operações seriam desestimuladas com a introdução em agosto de 1968 da prática de minidesvalorizações cambiais. A esse respeito é bom lembrar que uma estimativa relativa a 1969/70, ventilada pela APEC, sugeria a existência de um montante extraordinário de recursos girando no mercado paralelo: cerca de Cr\$6 bilhões, aproximadamente 50% do valor global dos títulos de emissão privada do sistema financeiro institucionalizado. Enquanto que ainda em 1968 o mercado paralelo de divisas exibia tamanha vitalidade ao ponto de a especulação cambial verificada nos meses de março e abril chegar a desestabilizar a condução da política monetária (conforme opinião das próprias autoridades econômicas). Uma vez ativado o mercado bursátil outros segmentos dominados por capitais caracteristicamente especulativos (setor imobiliário, por exemplo) seriam logo atraídos para o novo Eldorado, amplificando o movimento expansivo. Não sem razão tanto em 1969 quanto em 1971 o mercado imobiliário (e a indústria da construção civil) atravessam uma situação de dificuldades. O processo atingiria o seu clímax com a entrada tardia do rebanho de pequenos investidores, deslumbrados pela perspectiva de riqueza imediata oferecida pela Bolsa. (66)

Acompanhemos a marcha do movimento ascendente.

O boom especulativo desfrutaria de um trailer em 1969. Após vários anos de uma evolução lenta e relativamente irregular - somente em 1968 as operações bursáteis exibem um movimento consistente de alta - o mercado dispara em 1969: a preços correntes o volume de transações movimentado pela Bolsa de Valores cresce de quatro vezes em São Paulo e de seis vezes no Rio de Janeiro. A forte ampliação do volume de negócios é acompanhada por uma intensa valorização dos títulos: o IBV (Índice da BVRJ) experimenta uma valorização de 484% em relação a 1968 (e de 90% sobre o total acumulado dos cinco anos anteriores); em São Paulo o Índice Bovespa se valoriza 2.2 vezes entre janeiro e dezembro (2.7 vezes entre janeiro e agosto, o momento de pico). Ressalte-se que entre 1963 e 1968 as ações sofriam a concorrência direta de outros títulos públicos e privados nos pregões diários das Bolsas de Valores (ainda em 1968, por exemplo, as negociações com ações realizadas na Bovespa respondiam por apenas 56% do movimento total); a partir de 1969 o

movimento se reduz quase exclusivamente a transações com ações.

Conforme já se disse, a euforia especulativa foi claramente induzida pela política econômica: esta, através do pacote político-econômico pós-AI/5, alimenta o potencial especulativo do mercado de ações. Talvez a medida de maior efeito tenha consistido no decreto-lei 401 que, ao permitir a isenção do imposto de renda sobre a incorporação de reservas, seria responsável pela formação de persistentes expectativas de um amplo movimento empresarial de incorporação tendo por contrapartida a concessão de bonificações aos acionistas e, em consequência, uma imediata elevação da renta-

Movimento de Ações nas Bolsas de Valores do Rio de Janeiro  
e São Paulo

Em Cr\$ Mil - Valores Nominais

	BVRJ	BVSP	TOTAL
1963	58.155	27.809	85.964
1964	76.858	36.056	112.914
1965	124.290	82.000	206.290
1966	100.294	51.387	151.681
1967	174.318	94.192	268.510
1968	248.623	162.607	411.230
1969	1.403.390	847.329	2.250.119

Fonte: ANPES, Boletim Trimestral, 1969 e 1970.

bilidade das ações. Dentro das típicas "jogadas" do mercado bursátil, onde simples boatos valem muito mais que fatos concretos, a propagação (e manipulação) de tais expectativas dá ensejo a valorizações artificiais das cotações. Os incentivos tributários à compra de ações e a diminuição da rentabilidade relativa de títulos alternativos se encarregariam de completar o quadro dos atrativos dos títulos patrimoniais. Paralelamente a essa mudança de perfil do espectro de "investimentos" possíveis, o volume de recursos se deslocando para o mercado se elevaria bruscamente: o forte incre-

mento que passa a experimentar a arrecadação do imposto de renda despejaria uma dedução fiscal (fundo 157) crescente em termos absolutos, parte da qual é agora direcionada para operações em Bolsa; o combate ao paralelo e a desaparecimento das possibilidades especulativas com divisas fariam com que uma significativa massa de recursos líquidos tivesse, pela primeira vez, sua atenção voltada para a nova frente especulativa aberta pela política econômica em nome da capitalização empresarial e da democratização do capital. Protegidos pela sombra arrebatadora desses sagrados ideais esgrimidos com entusiasmo pela política econômica aqueles capitais poderiam desfrutar incólumes - e sob aplausos gerais, na medida em que o boom bolsístico é apresentado como demonstração de maturidade e consolidação do mercado de capitais - de expressivos lucros a curto prazo. Assim, o mercado sofreria o seu primeiro "inchaço" significativo. (67)

Na verdade, o primeiro ensaio do movimento especulativo no mercado de ações chegaria ao seu final por volta de agosto de 1969 (veja-se, adiante, tabela contendo os dados mensais): o índice Bovespa, por exemplo, salta do nível 226 em janeiro para 597 em agosto; a partir daí entra em ligeiro declínio, situando-se em dezembro no nível bem inferior de 510. (68) O seu esgotamento daria margem a um prolongado período de marasmo no mercado de ações: com ligeiras, e muito breves, oscilações da conjuntura vivida pelas Bolsas seria de estagnação nos negócios até julho/agosto de 1970 (o que é refletido, por exemplo, pelo comportamento do IBV: durante todo o primeiro semestre de 1970 esse índice oscila no interior da centena dos 800, atingindo um nível mínimo precisamente no mês de junho).

Contudo, o novo veio especulativo ainda não fora totalmente explorado, preservando intactas a maior parte de suas reservas. Não obstante os prenúncios que o mercado já oferecera em 1969 do que estava por vir, a política econômica não abandonaria sua fé na correção da estratégia definida para o mercado de capitais. Ainda que se aceite a tese oficial da importância de um ativo mercado de capitais para a capitalização da empresa nacional e, portanto, para o fortalecimento do capitalismo brasileiro, é surpreendente que não se tenha jamais levado em conta o risco que se incorria ao estimular as operações em Bolsa sem o desenvolvimento prévio de uma estrutura capaz de manter dentro de limites tolerá-

veis qualquer eventual surto especulativo (investidores institucionais de peso e/ou maior possibilidade de controle público sobre o mercado). Muito ao contrário, o conjunto de medidas que informou a política de mercado de capitais no período aponta para a idéia implícita de que estimular um boom bursátil é uma prática saudável enquanto pré-condição para induzir a entrada de investidores individuais no mercado e a abertura de capital das empresas. Não nos esqueçamos da permanência, durante todo o período, de uma importante "medida" de natureza tácita: a recusa da aplicação de qualquer taxaço sobre ganhos de capital. Keynes afirmou certa vez que "no próprio interesse do público, o acesso aos cassinos deve ser difícil e dispendioso, e talvez o mesmo seja certo para o caso das bolsas de valores". Propor o contrário significaria despertar aquele incoincido desejo de riqueza súbita, impossível de ser obtido a penas pelo fruto do trabalho, e que é estimulado pela própria ordem social que tem em seu centro vital a idéia de riqueza - vale dizer, a transformação de todo investidor potencial em especulador efetivo, aguçando a instabilidade do sistema e, nessa medida, pondo em risco a sua capacidade de geração efetiva de riqueza. (69)

Pois bem, a política econômica delfiniana fez precisamente o contrário do sugerido pela lição keynesiana, optando por franquear "democraticamente" a todos o acesso ao "cassino" de Valores. De fato, o conjunto anterior de medidas é inteiramente preservado, o apoio oficial ao mercado de capitais é continuamente reiterado e a estagnação das Bolsas é motivo de séria preocupação. Pudera: sem uma ativa Bolsa de Valores (vale dizer, sem um intenso processo especulativo) o "investidor" individual permanece arredio e a empresa nacional reluta em abrir o seu capital (face as reduzidas possibilidades, via cobrança de ágio, de garantir os "direitos adquiridos" do acionista majoritário na participação do patrimônio líquido).

Assim, ao longo de 1970 novos estímulos são tentados para a reativação do mercado: o benefício do decreto-lei 157 é estendido aos contribuintes do imposto de renda afetados apenas pelo desconto na fonte (portaria GB-95, de 16.4.70, do Ministro da Fazenda, instituindo o "cheque de poupança"); é facultado aos fundos 157 a aplicação de dois terços da arrecadação em operações com ações negociadas em Bolsa (resolução 146, de 8.5.70); é alterado o esquema de resgate das quotas do fundo 157 de forma a evitar a

sua descapitalização (decreto-lei 1.109, de 26.6.70: até então as quotas podiam ser resgatadas dois anos após o investimento; pelo decreto o resgate é concedido parceladamente - 30% no segundo ano, 50% no terceiro e o restante no quarto ano); é regulamentada a constituição e o funcionamento dos fundos mútuos de investimento, estabelecendo a obrigatoriedade da manutenção de um mínimo de 60% de seus recursos aplicados em ações (resolução 145, de 14.4.70; posteriormente, a resolução 164, de 24.11.70, estipularia que as aquisições de letras de câmbio pelos fundos somente poderiam ser de títulos com prazo mínimo de dois anos, não podendo ultrapassar 15% do valor global da carteira).

Para se aquilatar a injeção de recursos no mercado derivada do crescimento dos fundos de investimento basta atentar para os seguintes números. A evolução do valor patrimonial conjunto dos principais fundos mútuos (abarcando mais de 80% do total dos recursos dessa procedência) foi a seguinte: 60 milhões de cruzeiros em 1967, 135 milhões em 1968, 556 milhões em 1969, 1048 milhões em 1970 e 3167 milhões em 1971; no ano de 1971 o patrimônio total do conjunto dos 121 fundos mútuos totalizaria 4738 milhões de cruzeiros. Paralelamente, os fundos 157 mobilizariam as somas acumuladas de 624 milhões em 1970 e 1381 milhões em 1971 (sendo que em 1970 utilizou-se 178 milhões para compras e 212 milhões para vendas de ações diretamente em Bolsa; enquanto que em 1971 esses valores foram de 431 milhões e 612 milhões respectivamente). (70)

A manutenção/ampliação dos incentivos e a canalização de maiores somas de recursos para o mercado mantem aberta a frente especulativa. A sua reativação a partir de meados de 1970, dando início ao processo que desaguaria no estado de frenesi imperante no primeiro semestre de 1971, seria induzida pelos especuladores experimentados que se aproveitariam de um fato circunstancial - o aumento de capital do Banco do Brasil (subscrição e bonificação, ambas na base de uma para uma) - para estimular uma imediata e progressiva ampliação no volume de negócios. E o anúncio, no final do ano, do Plano Siderúrgico Nacional, viria renovar em escala ampliada aquele processo. No segundo semestre de 1970 as tênues "borbulhas" que vinham espoucando moderadamente havia um ano se transformam em uma "corrente firme": o volume de negócios das duas principais bolsas somadas cresce expressivamente, atingindo um valor médio mensal ao redor de 700 milhões de cruzeiros no trimestre se-

tembro/novembro para alcançar, em dezembro, o nível recorde de 950 milhões; o IBV (BVRJ) evolui aos saltos de um índice 790, em junho, para 1252, em setembro, e para 1570, em dezembro (alcançando um máximo de 1727 no último dia de operações do ano).

A "corrente firme" da especulação entusiasma os condutores da política econômica. Um documento oficial, resenhando a performance da economia em 1970, alinharia entre os êxitos alcançados: "As Bolsas de Valores do Rio de Janeiro e de São Paulo apresentaram excepcional vitalidade, expressa no valor total dos títulos negociados durante o exercício, correspondente a Cr\$ 2800 milhões e Cr\$ 1800 milhões respectivamente." (71) O Ministro Reis Velloso anunciaria: "Este ano o modelo industrial brasileiro deverá ganhar seus contornos fundamentais. Aproveitando o boom das Bolsas de Valores, pretendemos modernizar as estruturas empresariais, fazendo com que as empresas reduzam seu grau de endividamento em capital de movimento e fixo, pela expansão do capital acionário. (...) Atualmente, apenas 50 ou 60 empresas têm seus papéis negociados na BVRJ. Nos últimos dias, eu e o Ministro Delfim Netto mantivemos entendimentos com os dirigentes da BVRJ para melhorar as formas operacionais e fazer com que, em prazo médio, pelo menos 200 empresas tenham acesso à Bolsa do Rio. Queremos a expansão do mercado primário de ações e, conseqüentemente, do secundário. (...) Estudos estão sendo feitos sobre um plano de venda de ações em pacotes, em que o investidor compraria, por exemplo, ações do Banco do Brasil e de empresas novas. Isso diversificaria os riscos do investidor e abre caminho para ações de outras empresas. (...) Todos esses fatores deverão impulsionar o processo de abertura de capital das empresas." (72) E quanto ao desempenho ético-operacional do mercado e de suas instituições, Delfim Netto demonstraria satisfação com os "progressos" realizados: "O Governo está tentando encontrar um mecanismo de controle mais eficaz. Os mecanismos melhoraram muito. Nestes últimos dois anos, houve um aperfeiçoamento muito grande. Não acredito que o Security Committee seja uma resposta para o caso brasileiro. Talvez o problema americano seja resolvido dessa forma. Nós estamos encontrando nosso mecanismo, talvez caminhemos para uma coisa parecida com essa. Hoje, o tipo de controle do Banco Central é muito mais eficaz, e as bolsas - isto é importante - as bolsas estão adquirindo uma responsabilidade enorme, elas estão montando sistemas de autocontrole, que devem nos conduzir a

uma situação bastante melhor do que a atual." (73) Em outra oportunidade, Delfim Netto renovaria a auto-satisfação oficial face à "vitalidade" do mercado de capitais: "A criação de incentivos fiscais para investimentos em sociedades de capital aberto resultou numa extraordinária expansão do mercado de capitais. A bolsa do Rio de Janeiro é hoje uma das cinco maiores do mundo, alcançando no mês de setembro a média de 4 milhões de dólares de transações diárias." (74)

Ao longo do primeiro semestre de 1971 a "corrente firme" se transformaria em verdadeiro "turbilhão". Os continuados esforços para a constituição do mercado de capitais, tido por fundamental para a melhoria da capitalização das empresas e a própria viabilidade do capitalismo nacional, desaguariam em frenético boom especulativo. A Bolsa de Valores se torna momentaneamente o locus privilegiado para a valorização dos capitais especulativos que para aí afluem avidamente e em escala maciça. Os números são ilustrativos. Apenas no mês de março, a Bovespa (BVSP) negocia um volume (real) equivalente a quase 80% de todo o movimento anual de 1969; em abril o fenômeno se repete; em maio o movimento é equivalente a 80% de todo o movimento de 1970 e 40% superior ao de 1969; em junho o fenômeno se repete. Enquanto que o movimento acumulado dos quatro meses março/junho/71 na BVRJ é superior ao movimento total de 1969 e 1970 somados; e na Bovespa essa marca seria, inclusive, ultrapassada, atingindo o movimento acumulado de março/junho/1971 um montante em 65% superior ao movimento total de 1969 e 1970 somados. Refletindo o brutal desequilíbrio entre oferta e demanda de títulos, o índice Bovespa saltaria de um nível próximo a 850, verificado em dezembro/70, para um máximo de 2573, em meados de junho/71; ao passo que o IBV (BVRJ), situado ao redor de 1727, em dezembro/70, escalaria o pico de 5236, atingido no mês de junho. (75).

A altíssima rentabilidade a curto prazo propiciada pela Bolsa atrai massas crescentes de capitais (alargando as "reservas" de riqueza exibidas pelo Eldorado bursátil) e, naturalmente, termina por seduzir o pequeno "investidor" da classe média. Este, como se sabe, afluiria em grande número precisamente no topo do movimento altista - desfazendo-se de bens tangíveis, como o automóvel ou o apartamento, ou, ainda, levantando empréstimos junto à rede bancária - na certeza de obter lucros mais que compensadores de

Evolução do Volume Geral de Negócios com Ações de Bancos e Companhias - Em Cr\$ Milhões - A Preços de set/1971.

	1969		1970		1971	
	Bovespa	BVRJ	Bovespa	BVRJ	Bovespa	BVRJ
j	43	79	82	631	523	929
f	49	75	88	218	525	696
m	53	105	126	261	947	1.357
a	61	109	94	224	912	1.374
m	99	180	94	186	1.664	2.481
j	108	183	67	150	1.763	1.978
j	131	320	138	291	1.010	1.191
a	219	373	174	342	852	1.089
s	138	279	245	429	854	1.011
o	134	348	251	421	901	863
n	91	189	229	453	598	793
d	106	190	387	563	1.037	1.013
<b>T</b>	<b>1.232</b>	<b>2.430</b>	<b>1.975</b>	<b>4.169</b>	<b>11.586</b>	<b>14.775</b>

Obs.: Os dados para a BVRJ referem-se ao mercado global.

Fonte: Anuário da Bolsa de Valores de São Paulo, 1971.

Volume Anual de Transações nas Bolsas de Valores do Rio de Janeiro e São Paulo - Ações - 1961 a 1978 - Em cruzeiros correntes e em cruzeiros reais (preços de 1978).

	Cr\$ milhões correntes	Cr\$ milhões de 1978		Cr\$ milhões correntes	Cr\$ milhões de 1978
1961	12.4	2.122.8	1970	4.558.0	34.011.3
1962	34.1	3.886.5	1971	25.553.0	156.901.1
1963	86.3	5.587.7	1972	18.005.0	93.919.5
1964	111.5	3.981.5	1973	17.852.0	80.722.1
1965	206.5	4.799.1	1974	13.582.0	47.579.9
1966	151.0	2.487.7	1975	26.677.0	73.131.0
1967	269.0	3.497.0	1976	28.061.0	54.804.6
1968	416.0	4.409.1	1977	37.696.0	52.359.1
1969	2.461.0	21.898.9	1978	52.960.0	52.960.0

Fonte: Comissão de Valores Mobiliários, 1979.

## Evolução do Índice Bovespa (BVSP) - valor médio mensal

	1971		1972	
	Índice	$\Delta$ %	Índice	$\Delta$ %
j	991.1	24.70	1.743.0	- 0.31
f	1.094.4	10.42	1.664.7	- 4.49
m	1.162.5	6.22	1.534.9	- 7.79
a	1.381.0	18.80	1.381.3	- 10.01
m	1.791.0	29.69	1.409.5	2.04
js	2.427.1	35.52	1.357.6	- 3.68
j	2.262.9	- 6.77	1.105.0	- 18.61
a	2.090.9	- 7.60	1.139.7	3.14
s	2.023.9	- 3.21	1.239.2	8.73
o	1.874.2	- 7.40	1.085.7	- 12.39
n	1.692.2	- 9.71	1.012.5	- 6.74
d	1.748.5	3.33	1.015.8	0.33

§ Valor máximo em 14 junho/71: 2.573.9

Obs.: O índice Bovespa é um índice de lucratividade das ações mais negociadas na BVSP. É calculado desde 2 jan/68, ocasião em que seu valor equivalia a 100.

Fonte: Anuário da BVSP, 1971 e 1972.

## Evolução do IBV (BVRJ) - valor médio mensal

	1971		1972	
	Índice	$\Delta$ %	Índice	$\Delta$ %
j	2.020.3	23.2	3.494.7	- 1.2
f	2.176.7	7.7	3.396.7	- 2.8
m	2.411.6	10.8	3.196.4	- 5.9
a	2.849.7	18.2	2.869.0	- 10.3
m	3.694.2	29.6	2.809.7	- 2.1
js	4.908.1	32.9	2.629.4	- 6.4
j	4.667.8	- 4.9	2.001.9	- 23.9
a	4.381.8	- 6.1	2.018.8	0.8
s	4.183.8	- 4.4	2.368.0	17.3
o	3.797.3	- 9.3	2.104.2	- 11.1
n	3.375.6	- 11.1	1.985.6	- 5.7
d	3.536.1	4.8	1.910.3	- 3.8

§ Valor máximo em 14 junho/71 : 5.236.3

Fonte: Anuário da BVSP, 1972.

suas aplicações no mercado de capitais. A respeito, observe-se que os créditos a particulares concedidos pelos bancos comerciais (exclusive Banco do Brasil) totalizaram, em 1971, cerca de 19.7% do volume de crédito bancário ao setor privado (contra 18.1% em 1970): em cruzeiros correntes, isso pode ter representado algo ao redor de 2,1 bilhões. (76)

A entrada no "cassino" do rebanho de pequenos poupadores tem um significado especial no jogo da especulação. É bem verdade que o movimento rotineiro da especulação bursátil - segundo Keynes, um jogo onde "alcançamos o terceiro grau, no qual empregamos a nossa inteligência em antecipar o que a opinião geral espera que seja a opinião geral" - pode eventualmente dispensar a presença do pequeno poupador, limitando-se a disputa ao círculo estreito dos investidores profissionais. Entretanto, em tal circunstância o grande especulador achar-se-ia sem a devida retarguarda, arriscando-se a perder hoje sem qualquer certeza de ganho futuro. São os rebanhos de cordeiros - ignorantes do funcionamento do mercado e geralmente movidos por um comportamento reflexo (facilmente induzido pelos profissionais) - que asseguram ao grande especulador a efetiva realização de "lucros diferenciais", desempenhando, assim, o importante papel de arcar com a maior parcela dos prejuízos (fecho inevitável do ciclo especulativo). Pode-se mesmo afirmar que o momento em que o pequeno "investidor" começa a marcar presença de forma mais incisiva assinala a aproximação do boom especulativo. Nesse sentido, a experiência brasileira de 1971 obedeceu a uma sequência absolutamente exemplar. (77)

Em seu clímax o boom bursátil chegaria a incomodar outros segmentos do mercado, defrontados com um suposto desvio de recursos. Tal é o caso das sociedades financeiras, cujas colocações líquidas de letras de câmbio esbarram no seu "pequeno" rendimento - se confrontado com os lucros mirabolantes permitidos pela Bolsa. Ou, inversamente, na medida em que as emissões de aceites cambiais se façam coladas às operações do crédito direto ao consumidor, o seu limite estaria dado por uma menor propensão a consumir (leia-se: a endividar-se junto ao CDC) das classes médias, convertidas finalmente ao perfil ideal de agentes poupadores (leia-se: especuladores). O volume de empréstimos mediante aceite cambial realizado pelas financeiras cresceria de 40.5% entre dezembro/70 e junho/71, sugerindo, em uma leitura desavisada, a conclusão de que o semestre

teria sido tranquilo, se não espetacular, para essa faixa do mercado financeiro. A realidade, porém, foi bem diferente: após um extraordinário incremento no volume dessas operações durante o mês de janeiro (1442 milhões de cruzeiros em valor absoluto), a sua expansão acumulada de fevereiro a julho limitar-se-ia a modestos 14.5% (1140 milhões em valor absoluto - ou seja, em cinco meses o volume total de empréstimos ainda seria inferior em 21% ao realizado apenas no mês de janeiro). E esses números talvez ainda não expressem plenamente o quadro desfavorável afetando as financeiras. De fato, segundo empresários do setor a queda da procura por letras de câmbio permaneceria oculta em função do apoio que os bancos de investimento e organizações integrantes de um mesmo grupo (conglomerados) teriam dado às financeiras associadas, comprando suas emissões de aceites a fim de sustentar o desempenho operacional da instituição coligada em uma conjuntura difícil. Da mesma forma, enquanto indicador indireto do acirramento da concorrência, cabe lembrar o surgimento generalizado da figura do "boneco" (ágio concedido por fora), elevando as taxas de juro de uma média de 2.9% a.m. para o custo do financiamento e de 1.9% a.m. para a remuneração do tomador de letra de câmbio (níveis verificados em dezembro/70) para algo próximo de 4% e 3% respectivamente ao longo do primeiro semestre de 1971.

Algumas declarações empresariais também refletem o descontentamento em relação ao potencial desestabilizador implícito na velocidade e vulto adquiridos pelas transações bursáteis. Por exemplo, em maio/71 (ápice do movimento altista), em seu discurso de posse na presidência da Acrefi (Associação das Sociedades Financeiras), Américo Campiglia referir-se-ia explicitamente, na presença do Ministro Delfim Netto, a "uma história coletiva de certo setor do mercado que, concorrendo para a formação de uma imagem perigosa de ganhos fáceis e rápidos a taxas fabulosas, vem afastando os investidores das aplicações em papéis de renda fixa" - para concluir solicitando igual ênfase oficial ao mercado de crédito e, ao mesmo tempo, sugerir a instituição de dispositivos de refinanciamento capazes de absorver os excedentes ocasionais das emissões de letras de câmbio (sinal inequívoco de que excedentes ocasionais estavam ocorrendo). Reservadamente os reclamos iriam além: pressionava-se as autoridades em favor da taxação dos ganhos de capital como fórmula para desestimular a continuidade da especulação.

A resposta oficial não tardaria, sendo muito sintomática a forma que assumiu. O Conselho Monetário Nacional (CMN) autoriza, em 20.5.71, a colocação de recursos do PIS - da ordem de Cr\$ 20 milhões, posteriormente elevado para Cr\$ 40 milhões - a serem repassados pela Finame num esquema de sustentação, e reforço da liquidez das financeiras. Naquela mesma data, através da resolução 188 permitiu-se a compra, até 31.7.71, de letras de câmbio com prazo de resgate inferior a 24 meses pelos fundos mútuos de investimento (eliminando, assim, as restrições estabelecidas alguns meses antes, em novembro/70). Mas, em simultâneo, Delfim Netto não deixaria de renovar o apoio oficial ao "mercado de capitais", desfazendo eventuais dúvidas: "O Governo não está examinando qualquer medida para taxar os lucros dos investidores em Bolsa de Valores". (78)

Há indicações de que também o mercado imobiliário teria sido afetado, embora não seja possível precisar os possíveis efeitos negativos trazidos pela agitação da Bolsa. Mas é um fato que o mercado de imóveis experimentou durante 1971 - assim como já ocorrera em 1969 - uma nova fase de retração, ou pelo menos de desaceleração no ritmo dos negócios. Observadores bem localizados apontam que no mínimo uma parte da retração se devia à concorrência exercida pela Bolsa: o presidente do Sindicato da Guanabara, por exemplo, afirmaria taxativamente que "a compra de imóveis para renda ou para simples especulação desapareceu" (79). É oportuno lembrar o caráter mercantil/especulativo da indústria da construção civil, o que induz a um forte vazamento de capitais toda vez que surge uma frente especulativa mais rentável. A reposição inevitável das vantagens perdidas pelo setor seria concretizada em setembro/71, quando o Governo anuncia uma série de medidas destinadas a revigorar a atividade da construção.

Nos momentos finais da aventura da Bolsa, Delfim Netto resumiria a rationale da sua política de mercado de capitais: "O primeiro passo foi criar o mercado. Sem a criação desse mercado, seria inútil tentar induzir as empresas a abrirem o seu capital. Uma vez formado o mercado, criou-se a idéia de que elas poderiam abrir o seu capital. (...) Tenho esperança de que, pouco a pouco, vamos dando os passos corretos: criamos o mercado, possibilitando a abertura, e assim vamos construindo realmente o mercado de capitais

no Brasil." (80) Em 1970/71 já não mais restavam quaisquer dúvidas da existência do mercado. A Bolsa de Valores brasileira (SP e RJ) ascende à posição de quinta mais movimentada do mundo, evoluindo no auge para um dignificante terceiro lugar (na avaliação do Times Londinense). As autoridades econômicas devem ter pensado: é chegada a hora e a vez da abertura do capital.

Objetivando vencer a timidez empresarial e acelerar o processo de democratização do capital é baixada a resolução 176, de 9.3.71, determinando que o CCA - após ter sido emitido inicialmente com um mínimo de 20% do capital diluído em ações ordinárias em poder do público - seria renovado a cada dois anos desde que a empresa procedesse a um acréscimo de 10% do grau de abertura através da emissão opcional de ações ordinárias ou preferenciais (até então era obrigatória a emissão de ações ordinárias, implicando em diluição do controle). O número de lançamentos novos cresce expressivamente em 1971, atingindo a 254 (contra apenas 83 em 1970). Cumpre observar, no entanto, que são frequentes os ágios acima de 50%, não sendo raros os casos de ágios da ordem de 100, 150 e até 200% (e em cima de lançamentos majoritariamente de preferenciais, ações sem direito a voto). É possível, assim, que até mesmo o elevado volume de lançamentos de 1971 tenha tido um caráter essencialmente especulativo, motivado pela perspectiva de um altíssimo lucro do lançador (repartido entre a empresa emitente e a instituição financeira promotora do lançamento). (81)

Estranho o resultado colhido pela política de mercado de capitais: após tanto empenho na sua gestação o mercado finalmente surge, passando a se inflar numa escala e velocidade espantosas, totalmente desconectado de qualquer base real de sustentação. O "investidor" que afluí maciçamente para o mercado parece muito pouco interessado na possibilidade de tornar-se "proprietário", acompanhando a evolução a longo prazo da "sua" empresa. Em seu peito pulsa cêlere a alma do especulador. E nem mesmo a empresa nacional demonstra grande interesse em abrir o seu capital: somente o faz depois de assegurado o seu controle perpétuo (emissão de preferenciais) e sob o estímulo de lançamentos especulativos.

O esgotamento do boom é precedido de algumas medidas de controle: resolução 185, de 20.5.71, reduzindo para 30% a margem de recursos passíveis de aplicação em operações na Bolsa por parte dos fundos fiscais; resolução 188, já mencionada, objetivando dimi

nuir a parcela de recursos dos fundos de investimento canalizada para as Bolsas; resoluções nºs 14, de 29.3.71, e 15, de 14.6.71, do Conselho de Administração da BVRJ, alterando as condições prevalentes no mercado a termo (a margem em dinheiro passa a ser de 40% ao invés dos anteriores 20%); tentativas para eliminar a selvageria imperante no mercado e que deixava o pequeno investidor totalmente desprotegido e à mercê de jogadas inescrupulosas dos agentes do mercado - um exemplo dessas tentativas seria a proibição imposta às corretoras de venderem ações que ainda não houvessem recebido. A respeito deste último ponto, o próprio Delfim Netto reconheceria a situação de descontrole do mercado em seu discurso no VIII Congresso de Bancos, ocasião em que afirmou: "Depois do faroeste vem o delegado; o gado cresceu à solta nas invernadas e agora surgem os vaqueiros para domesticar as reses e conduzir o rebanho para os rumos desejados". (82)

É difícil precisar o impacto exato dessas medidas mas é duvidoso que elas tenham sido responsáveis pela reversão do mercado: os recursos dos fundos, importantes enquanto detonadores do processo, àquela altura já não teriam um peso tão significativo; ademais, os investidores individuais estariam entrando em grande número; o mercado a termo, por sua vez, representou apenas 15% das operações no início do auge, caindo em seguida para 6/7%; e as providências administrativas, enfim, sempre podem ser burladas, se valer a pena fazê-lo, e no mínimo têm um efeito de certa forma retardado. É igualmente duvidoso que a política econômica pudesse revelar outra atitude que não a conivência diante do surto especulativo, optando por aguardar passivamente o reajustamento automático a ser produzido pela própria evolução do mercado. As palavras de Galbraith a propósito do crash do mercado de ações americano em 1929 são perfeitamente válidas para a caricatura brasileira dos anos 70: "Uma bolha pode ser facilmente furada. Mas picá-la com uma agulha, de forma que ela diminua gradativamente, é uma tarefa bastante deixada.(...)

A verdadeira escolha era entre um colapso imediato e deliberadamente planejado e um desastre mais sério depois. Alguém, com certeza, seria acusado pelo colapso final quando este viesse. Não havia qualquer dúvida quanto a quem seria acusado, se o boom fosse deliberadamente derrubado." (83) Prova daquela "opção" da política econômica é a sua terminante recusa em tributar ganhos de capital.

Após atingir um máximo em meados de junho o frenesi especulativo arrefece. Tanto o índice Bovespa quanto o IBV registrariam contínuas quedas a partir de julho, indicando que os "lucros diferenciais" dos investidores profissionais fora garantido às custas do rebanho de pequenos poupadores que ingressara no mercado sobretudo entre março e junho. No entanto, ao invés de um crash súbito, o que se verificou foi uma lenta agonia, com as cotações diminuindo persistentemente de um mês para outro, em um processo contínuo, entrecortado por ligeiras (e ilusórias) ameaças de retomada (por exemplo, em dezembro/71 e em agosto/setembro/72). O caráter irreversível do processo baixista não foi percebido de imediato. Se as autoridades econômicas fizeram muito pouco para "picar a bolha" no momento em que esta se inflava, o seu comportamento foi ainda mais omisso quando ela começou a murchar. No início de julho, o Ministro Delfim Netto renovaria publicamente, e de forma incisiva, o apoio oficial ao mercado de capitais. Logo depois declararia em entrevista: "Acredito que a evolução das últimas semanas demonstra que podemos ter confiança. O mercado é bastante firme, está muito seguro, é um mercado que revela flutuações sem revelar nenhum pânico e nenhuma histeria." (84)

A expectativa de reanimação do mercado - aliado à própria ignorância quanto ao seu funcionamento por parte do pequeno investidor - deve ter contribuído para evitar uma débâcle imediata. Mas a fé das autoridades econômicas no acerto de sua "política" permanecia inabalável: após ter franqueado à classe média o acesso ao cassino, permitindo-lhe participar do perigoso jogo da especulação, julgou-se que o momento era o apropriado para promover a sua transformação de especulador em investidor. Durante todo o primeiro semestre de 1971, enquanto o mercado de capitais "se consolidava", o volume de lançamentos novos tinha atingido a cifra de Cr\$ 322 milhões; agora, quando a Bolsa começava a se desinflar, em apenas três meses - julho, agosto e setembro - os registros de emissões totalizariam Cr\$ 263 milhões, 461 milhões e 527 milhões respectivamente (destacando-se vultosos lançamentos de empresas públicas, como a CESP e a CEMIG). (85) Assim, ocorreria um "desvio" de recursos do mercado secundário para o mercado primário, prolongando (e aprofundando) a agonia da Bolsa de Valores e crucificando o idolatrado pequeno "poupador". No início de 1971 ouviam-se queixas de escassez de papéis (timidez das empresas, excessiva buro-

cracia do Banco Central, etc.), responsável pela eclosão de uma alta irrealista; no fim de 1971 somavam-se queixas de excesso de papéis (motivada pelas subscrições e bonificações), responsável pela depressão do mercado. Na esteira da estagnação dos negócios em Bolsa, os novos lançamentos (objetivo último da política de mercado de capitais) declinam assustadoramente em 1972/73, tornando-se novamente uma alternativa sem qualquer importância para o financiamento das empresas. Positivamente não é nada fácil a alquimia da transmutação do especulador em investidor.

Emissões de Ações Registradas no Banco Central - Cr\$ Milhões  
Oferta Pública Comum - Ações

	Valor Preços de Mercado	Valor Nominal	Número de Registros	Total Geral \$
1965	3.6	3.6	5	23.5
1966	2.8	2.8	3	19.0
1967	22.0	22.0	3	86.9
1968	260.0	260.0	8	527.0
1969	166.3	166.3	47	468.3
1970	218.1	218.1	73	530.5
1971	2.011.0	1.321.3	179	2.946.1
1972	409.9	268.1	69	648.9
1973	330.0	287.8	58	904.0

§ Inclui ações, debêntures, incentivos fiscais, decreto-lei 157.  
Fonte: Relatório do Banco Central, 1973.

Delfim Netto lamentaria o insucesso da alquimia: "Muita gente ainda precisa entender que a bolsa não é jogo, é investimento a longo prazo. Claro que na bolsa devem existir os especuladores, no caso, especuladores sem nenhuma conotação pejorativa, porque são homens ou instituições que dão liquidez aos papéis em poder de milhares ou milhões de acionistas. Mas ao lado de dezenas de milhares de especuladores devem existir milhões de investidores,

ana para o setor.

Em novembro/71 são modificadas novamente as margens do mercado a termo, desta vez no sentido de favorecer a sua ampliação: de 40% em dinheiro e 20% em títulos as necessidades de margem passam para 15% em dinheiro e 45% em títulos. Com esse incentivo o mercado a termo voltaria a mobilizar alguma coisa ao redor de 20% do movimento diário na BVRJ, contra apenas 5% nos meses imediatamente anteriores. Objetivando a criação de um mercado de alta liquidez para debêntures e debêntures conversíveis em ações é instituído o FUMCAP - Fundo de Desenvolvimento do Mercado de Capitais (Decreto 69554, de 18.11.71, resolução 213, de 2.2.72, e circular 199, de 25.1.73): mobilizando recursos do BNDE e CEF a serem repassados aos bancos de investimento para lastrear operações no mercado primário, aquele programa sofreria sucessivos atrasos e somente no fim de 1973 faria uma primeira operação, de pequeno valor. O decreto-lei 1259, de 19.2.73, viria conceder autorização legal à CEF para atuar em todas as operações dos mercados primário e secundário de ações. Essa medida teria tão somente um efêmero impacto psicológico sobre o mercado, esvaziando-se assim que os fatos comprovaram o justificado desinteresse da CEF em perder recursos em favor de alguns agentes do mercado de capitais. Observe-se que já no ano anterior, 1972, recursos do PIS haviam sido alocados diretamente no mercado: de início, protegendo as ações que compõem os índices da Bolsa de forma a reverter expectativas (existirá forma mais direta de manipulação?); em seguida, diante do insucesso da aquela tentativa, comprando ações do chamado bloco intermediário.

De outro lado, a regulamentação dos fundos 157 experimentaria sucessivas alterações: elevação para 80% da parcela liberada para aplicação em Bolsa (resolução 218, de 23.3.72); ampliação de 12% para 24% da margem de dedução do imposto de renda devido (decreto-lei 1.214); enquanto que a resolução 221, de 10.5.72, traria várias modificações na sua sistemática, das quais a principal talvez tenha sido a extinção da figura da "empresa-157". Finalmente, a resolução 219, de 20.4.72, reduziria de 40 para 20% a margem permitida aos fundos mútuos de investimento para aplicação em títulos de renda fixa.

Os frutos dessa atuação da política econômica nunca foram além de passageiros relançamentos do mercado. (88) Mas, em meio à agonia da Bolsa, as propostas de medidas rapidamente se multipli-

videndos recebidos se ele for reaplicado na subscrição de ações de SCA.

c) redução do imposto de renda na fonte incidente sobre os dividendos: de 15% para 10%.

d) menor ênfase em bonificações em ações - exclusão dos resultados das correções monetárias do ativo imobilizado e do capital de giro para efeito do cálculo do excesso de reservas em relação ao capital, diminuindo o ônus tributário incidente sobre essa parcela e, portanto, relativizando a tradicional atratividade da opção pela sua incorporação ao capital (esta operação, como se sabe, estava isenta de tributação). Esperava-se com essa medida um duplo efeito positivo para a reativação do mercado: desestimular as bonificações em ações (decorrentes das incorporações de reservas) e estimular as bonificações em dinheiro, o que deveria tornar a posse de ações mais atrativa para o investidor; por outro lado, ao diminuir o excesso de papéis no mercado, também contribuiria para reverter a crônica tendência baixista das cotações.

e) incentivos para debêntures - permissão para que 20% (debêntures simples) e 25% (debêntures conversíveis) das quantias investidas nesses títulos possam ser abatidas, durante dois anos, da renda bruta das pessoas físicas (esse abatimento poderia ser repetido, passados os dois anos, para cada período subsequente de 24 meses que o investidor se mantiver de posse do papel). No caso de optar pela conversão das debêntures em ações o investidor teria o direito de abater 30% do valor da sua renda bruta. Isenção de qualquer tributação sobre a correção monetária e incidência de uma alíquota de imposto de renda na fonte da ordem de 10% sobre os juros de títulos com prazo superior a dois anos (15%, no caso de títulos com prazo inferior a dois anos).

f) incentivos para fundos de investimento - permissão às pessoas físicas para abaterem até 30% de sua renda bruta (contra 15% vigente até então) das importâncias pagas na aquisição de quotas de fundos, desde que tais valores permaneçam indisponíveis por três anos.

Não obstante o empenho oficial (e mesmo o entusiasmo despertado pela "nova lei do mercado de capitais"), a ação da política de mercado de capitais não surtiria qualquer efeito mais signi-

ficativo. O mercado secundário permanece estagnado tanto em 1972 quanto em 1973: na verdade, o índice Bovespa, por exemplo, somente voltaria a atingir o nível 2573 (verificado no pico do boom especulativo) em 1976 (o que não representa recuperação alguma, dada a inflação acumulada do período). Enquanto que o mercado primário literalmente desapareceria: os bancos de investimentos abandonam as operações de underwriting (função para cujo cumprimento foram originalmente criados) e o próprio Banco Central acabaria se achando na contingência de inclusive proibir novos lançamentos a fim de evitar uma queda ainda maior das cotações no mercado secundário.

Qual a razão para o fracasso da tentativa de reativar um mercado que no curto espaço de três anos saltaria de uma posição literalmente irrelevante para o status de terceiro colocado no mundo capitalista? As respostas seriam fundamentalmente duas. O pequeno poupador, após ter sido tosquiado da primeira vez, demonstra um grande receio de retornar ao cassino. Um estudo autorizado observa a respeito: "Os anos que se seguiram, 1972, 1973, 1974 e 1975, foram difíceis para o mercado de ações, pois refletiram todos os problemas gerados pelo boom de 1971. Houve uma total perda de confiança, por parte do público investidor, no mercado.(...) Desde então, o mercado de ações no Brasil vem sofrendo as consequências da crise de confiança que se abateu sobre os investidores imediatamente após a reversão da tendência de alta, ocorrida no segundo semestre de 1971." (92) E se o rebanho de pequenos poupadores reluta em ingressar no cassino, os investidores profissionais não têm como assegurar os seus lucros diferenciais, o que torna a especulação bursátil uma atividade bem menos sedutora. A perda de "vantagem comparativa" faz com que o crescimento da Bolsa volte a ser vegetativo - alimentado por aqueles "profissionais" sem possibilidades (ou interesse) em diversificar as aplicações. Dessa forma, a Bolsa deixa de ser uma privilegiada frente especulativa, produzindo-se um movimento inverso do ocorrido durante 1969/71: os grandes glôbulos de capital especulativo - que anteriormente fizeram inchar o mercado - deslocam-se, agora, em direção a outras paragens, onde as expectativas de valorização se apresentem melhores. E, de outro lado, o próprio movimento do capitalismo brasileiro favorecia essa operação de retirada. Com efeito, nos anos que se seguem à derrocada da Bolsa brasileira verifica-se uma persistente e significativa elevação dos preços da terra agrícola (em cruzeiros de

1975 por hectare, observa-se um acréscimo de 16% em 1972, 59% em 1973, 32% em 1974 e 22% em 1975) e dos terrenos e imóveis urbanos, acompanhando o boom expansivo da construção civil, sobretudo em 1973/74. (93)

Não foi meu propósito discutir neste capítulo as premissas em que se fundou a política de mercado de capitais, implementada com altos e baixos desde 1964. A sua efetiva importância para o funcionamento da atividade econômica, a existência do pequeno poupador, o interesse da empresa privada nacional em abrir o seu capital e procurar recursos nesse mercado, a brutal concentração das operações em Bolsa, a sugestiva ausência no mercado das principais representantes do capital nacional, a compatibilidade entre a política de mercado de capitais e outras facetas da política econômica, o evidente viés pré-keynesiano que lhe está subjacente (incentivo à formação de poupança pessoal voluntária) - tais aspectos sem dúvida mereceriam um exame cuidadoso no contexto de uma discussão aprofundada do tema. Quero, entretanto, fechar este rápido esboço descritivo do episódio especulativo da Bolsa de Valores mencionando aquela que certamente é a crítica mais contundente à política delfiniana para o mercado de capitais: a sua total incoerência com o padrão de crescimento experimentado pelo capitalismo brasileiro durante o "milagre". Nas palavras de Carlos Lessa:

"O ritmo de crescimento de duráveis de consumo e da indústria da construção civil, a antecipação da demanda corrente por estes bens exigiram que o indivíduo de médias e mesmo de submédias rendas se endividasse liquidamente para a compra de tais bens financiados. Gastaram mais que suas rendas correntes e pagaram juros (...) em cumprimento desta função especializada de consumidor avançado. (...) Uma indústria que precisa estimular mais compras e maior rapidez na substituição dos estoques de duráveis, encurtando cada vez mais seu ciclo na busca de sua ideal não durabilidade, não é compatível com a pequena poupança dos grupos de médias e submédias rendas. Esta indústria odeia - no sentido mais radical do termo - este pequeno poupador. Ora, supondo a ocorrência do impossível, que os construtores da nação lograssem êxito em criar e estimular esta figura, suspeito que estariam subvertendo o sistema em sua lógica e dinâmica. Imaginemos que uma campanha do tipo

"compre ações" mediante incentivos, mudanças legais, etc., tivesse êxito e a classe média adiasse por um semestre a compra do novo carro e de alguns anos a entrada no sistema financeiro de habitação. Isto é simplesmente impensável, dado o tamanho igualmente impensável da crise resultante." (94)

#### IV.2.2. Política Bancária e a Tese do Conglomerado Financeiro-Industrial. O Capital Bancário Como Base do Capitalismo Nacional.

A reforma financeira do período Campos constituiu-se inegavelmente em uma das principais realizações da política econômica delineada pelo novo regime. Ao lado da reforma fiscal e da política de preços "realistas" para serviços e produtos oferecidos pelo setor público seria responsável pela modernização do "padrão de financiamento" do capitalismo brasileiro, contribuindo decisivamente para sentar os alicerces do futuro ciclo expansivo. A inserção da reforma financeira no conjunto da reformulação operada no processo político-econômico em 1964 - bem como sua funcionalidade no interior do padrão de crescimento explicitado nos anos subsequentes - é um tema já explorado em profundidade pela literatura econômica. Meu propósito, neste passo, é muito mais limitado: pretendo reconstituir esquematicamente a transformação verificada no formato da institucionalidade financeira brasileira - levando a uma profunda distorção do perfil desenhado originalmente pela reforma neoliberal - buscando sempre apreender o papel desempenhado pela política econômica (sob cujo beneplácito transcorreu todo aquele processo). Desse ponto de vista haverá que se reconhecer a prevalência de duas características singulares presentes no momento da gestação do projeto reformista.

A primeira reside na opção - qualquer que tenha sido o seu motivo - pela estruturação do sistema financeiro seguindo as linhas gerais do chamado "modelo americano": vale dizer, a aceitação de uma rígida especialização institucional, diferenciando com partimentos estanques. As principais instituições resultantes do reordenamento do sistema financeiro - bancos comerciais, bancos de investimento e financeiras - deveriam preservar total independência entre si, correndo cada qual em faixa própria. Semelhante estrutura, assegurando uma vigorosa competição intercapitalista, maximizaria o nível de eficiência da atividade financeira. Essa forma de identificação do projeto Campos é consensual. O banqueiro Justo da Fonseca (Grupo Comind), por exemplo, sintetizaria a concepção doutrinária subjacente à reforma financeira nos seguintes

termos: "No Brasil, antes da Lei 4.595, havia um debate sobre a adoção, para o sistema financeiro, do modelo europeu ou do americano. O modelo europeu era de banco misto, de instituição financeira eclética, realizando todas as operações previstas no mercado financeiro, no mercado de capitais, enquanto o modelo americano era de especialização das instituições. Sentiu-se, quando foi elaborada a Lei 4.595, que prevaleceu o modelo americano de especialização das instituições e isso, realmente, marcou muito o período." (95)

Convém observar, de passagem, que muito embora aquela perspectiva inicial tenha logo em seguida se frustrado, seria totalmente equivocado pretender impugnar, com base nessa constatação, o crucial papel de pré-requisito da expansão "delfiniana" da economia atribuído à reforma financeira. Na verdade, a completa subversão operada no sistema financeiro a partir de 1967 está correlacionada não tanto com a reativação do crescimento econômico e sim com a distribuição de regalias - e de poder - no interior das frações empresariais da área financeira. Em outras palavras, não obstante o espírito da reforma tenha se mostrado incompatível com a realidade empresarial brasileira, tal fato não lhe retira importância na medida em que, ao criar e regulamentar novas e velhas instituições e instrumentos de captação e valorização de poupança financeira, preparou adequadamente o terreno para que já em 1967 o volume de recursos financeiros pudesse crescer aceleradamente, obedecendo a uma alocação consentânea em relação às necessidades do ciclo expansivo. Nesse sentido, é lícito afirmar que, se observada do prisma do movimento cíclico da acumulação de capital, a "contra-reforma" bancário-delfiniana deslanchada pós-1967 terá sido rigorosamente secundária ou, quando muito, apenas um esforço de aperfeiçoamento operacional de um sistema cujas engrenagens já se achavam previamente montadas e em pleno movimento no início de 1967.

A segunda característica distintiva do projeto reformista consiste no tratamento dispensado ao capital bancário. É plausível a suposição de que a política econômica da administração Campos/Bulhões jogou para um obscuro segundo plano a presença e importância do capital bancário no contexto do desenvolvimento econômico brasileiro. Aos bancos comerciais - portadores inequívocos de profunda ineficiência operacional, de difícil reversão - foi permitido tão somente desincumbir-se das operações de curto prazo, sendo-lhes vetada a possibilidade de expansão por outras modalidades de

aplicação financeira. Ao mesmo tempo, dado o novo marco institucional, é evidente que o capital bancário acabaria sendo afetado por uma intensificação da concorrência - seja no nível da captação de recursos, seja na própria esfera das operações de empréstimo (uma vez que, provisoriamente, financeiras e bancos de investimento também atuavam no financiamento a capital de giro).

De início, nos dias incertos de 1964/66, a resistência do capital bancário diante das intenções marginalizadoras da política oficial foi limitada, expressando-se concretamente na obtenção do direito de emissão dos CDBs (depósitos a prazo). O resultado desse episódio, aliás, é sumamente ilustrativo dos limites que circunscrevem a atividade empresarial financeira no Brasil. O jurista Bulhões Pedreira observa a respeito: "O banco de investimento devia ter o monopólio dos CDB, o que lhe permitiria desenvolver o mercado de títulos de dívida a médio e longo prazo; mas os bancos comerciais fizeram uma grande pressão contra esse monopólio e seis meses ou um ano depois foram também autorizados a emití-los e o prazo mínimo foi reduzido para seis meses, invalidando todo o esquema da lei." (96)

Aparentemente a experiência pré-1964 teria sido desabonadora dos bancos comerciais, justificando a pouca confiança que o pensamento oficial depositava em sua capacidade de ação. Um ex-presidente do Banco Central, Dênio Nogueira, deixaria um depoimento revelador: "Quando a Lei 4.728 criou os bancos de investimento, já havia sido feita, anos atrás, a opção no sentido da especialização por funções das instituições financeiras. Não creio que tivesse sido esta a melhor solução, mas reconheço que, na ocasião em que a opção foi feita, não seria fácil decidir de outra forma. A opção foi adotada pela portaria (309, de 1958) regulamentando o funcionamento das sociedades de crédito, financiamento e investimento.(...) A portaria integrava um conjunto de medidas destinadas a ordenar o mercado financeiro e dar combate à inflação. Eu tinha sido voto vencido na opção por considerar que o sistema bancário poderia conceder crédito a prazo médio e dar aceite em letras de câmbio.(...) Foram assim oficializadas as financeiras e feita a opção pela especialização por funções no sistema financeiro. Na época - em 1958 - predominava um medo da insegurança motivado pelo fato de que 4 anos antes tiveram de ser fechados cerca de 20 bancos que se haviam complicado em investimentos a longo prazo. A hipótese de dar aos ban-

cos atividades outras, além de sua rotina, era, por isso, repelida e os próprios banqueiros, na Comissão Consultiva de Política Bancária, desaconselharam a idéia de participar do prazo médio. Com este precedente, a criação dos bancos de investimento foi a solução natural." (97) Essa interpretação é confirmada por um advogado dos "supermercados financeiros", o banqueiro Aloysio Faria (Banco Real): "No passado, tivemos no Brasil (...) alguns problemas entre a SUMOC e alguns bancos brasileiros que se aventuraram em outros campos de atividade. Então, ficou aquela idéia de que o banco comercial não deveria dedicar-se a outra atividade, a não ser aquela para a qual havia sido criado. E essa idéia vigorou naturalmente por mais de uma dezena de anos. Daí a razão por que se procurou fundar empresas financeiras que atendessem a outras faixas do mercado, separadas dos bancos comerciais." (98)

Em suma, os bancos comerciais foram, a princípio, encarados como nada mais que tradicionais "bancos de depósito", reservando-se-lhes, portanto, um papel secundário no movimento futuro do capitalismo brasileiro. A reação bancária, entretanto, não tardaria. O notável processo de acumulação financeira desatado logo após a conclusão da reforma seduziria os bancos comerciais com a exibição de suas invejáveis possibilidades de lucratividade e expansão. Perspectiva que advinha não apenas do crescente volume de operações do sistema financeiro não monetário, mas também da inexistência de controles institucionais semelhantes àqueles que atingem o sistema bancário (depósitos compulsórios, por exemplo). Os bancos não poderiam, evidentemente, manter-se reclusos em suas tradicionais faixas de operação, indiferentes ao sucesso de suas concorrentes - menores e sem tradição, mas portadoras de excepcional vitalidade, fruto das potencialidades presentes nas novas faixas do mercado financeiro.

A partir de 1967/68 a atuação dos bancos comerciais se desdobraria em dois níveis: por um lado, um forte movimento de concentração no interior do próprio sistema bancário privado, reduzindo substancialmente o número de casas matrizes e conduzindo ao surgimento de alguns grandes bancos comerciais privados; em paralelo, verificar-se-ia um processo tão intenso quanto discreto de centralização do sistema financeiro, através do qual os maiores bancos comerciais, controlando outras instituições financeiras, puderam engajar-se ativamente no movimento da acumulação financeira, rompendo

de facto as amarras da especialização. Em ambos os casos vieram a desfrutar do apoio, às vezes apenas subterrâneo às vezes absolutamente explícito, da política econômica que seguramente terá avançado muito além dos simples desígnios empresariais.

Antes de reconstituir os aspectos principais daquele complexo processo de desfiguração do projeto reformista de 1964, conviria fazer uma breve observação. A mudança operada em 1967 na administração da política econômica altera o posicionamento oficial diante do papel a ser destinado aos bancos comerciais. Os neoliberais de 1964 haviam desprezado as virtualidades da atuação do capital bancário e, a muito custo, acordaram tão somente em ampliar o seu perfil operacional extendendo aos bancos comerciais a faixa dos certificados de depósito bancário. Nesse particular, a perspectiva do Ministro Delfim Netto seria em tudo, e desde cedo, completamente diferente. Já no primeiro ano de sua gestão (1967) ocorre um episódio dos mais sugestivos: é desarticulado o esquema anteriormente definido de criação da Finame S.A. Esta entidade deveria reforçar decisivamente a ação do BNDE e, através da institucionalização do mecanismo de repasse, consolidar o papel basilar atribuído aos bancos de investimento. Ao mesmo tempo, esperava-se promover exitosamente a vinculação ao sistema financeiro internacional (público e privado), permitindo elevar a dotação de recursos para o financiamento do desenvolvimento. José Garrido Torres, ex-presidente do BNDE e personagem central na definição do novo esquema, relataria o episódio da seguinte forma: "A Finame S.A. foi concebida em termos de uma entidade que estaria para o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico como a CFI para o Banco Mundial, e representava um instrumento para buscar recursos não só para assegurar menor dependência gradativa do Tesouro como para servir de escora ao próprio BNDE do qual seria subsidiária. Por outro lado, tratava-se de um banco de bancos que se beneficiaria do mercado interno de capitais ao mesmo tempo em que contribuiria para ampliá-lo. (...) A Finame chegou a ser criada por assembléia, com capital autorizado de cem milhões de cruzeiros novos. 50% mais uma ação deste banco misto de segunda linha pertenceria ao BNDE e 50% de ações menos uma seriam de propriedade dos bancos privados nacionais e estrangeiros que já haviam aderido por ocasião da assembléia e de outros que consideravam sua possível integração no sistema. Por intermédio de seus sócios estrangeiros imaginava-se, com fundamento,

carrear recursos para o Brasil como hoje se tenta através da Resolução 63 do Banco Central, talvez com menor êxito. (...) A entidade foi constituída mas, infelizmente, com a mudança de governo não logrou registro no Banco Central (se é que registro precisava ser solicitado para algo criado por força de lei), porque a orientação das novas autoridades monetárias passou a ser outra, a ponto de se tentar o ridículo de tornar sem efeito a Finame S.A., criada por Decreto-Lei, por meio de mera resolução do Conselho Monetário (no Governo Castelo Branco, a aprovação tinha sido unânime). O resultado é que o cadáver ficou insepulto até hoje e a experiência não foi daquelas que nos recomendam ao apreço e ao respeito do mundo, sobretudo dos bancos privados estrangeiros que acederam a nossas instâncias." (99)

E enquanto o esquema pensado para a Finame sofre o torpedeamento das novas autoridades econômicas, os bancos comerciais são aquinhoados (conjuntamente com o BNDE e os bancos de investimento) com o mecanismo da Resolução 63 (intermediação de empréstimos externos de longo prazo), numa clara indicação de que o seu papel no desenvolvimento capitalista do País já não mais era visto como estritamente vegetativo. De fato, essa dupla operação revela um esvaziamento das intenções originais da reforma financeira (perda de posição do sistema de bancos de investimento), acompanhado de uma súbita ascensão da importância dos bancos comerciais na condução da política econômica. Nos anos subsequentes aquela mudança de perspectiva se confirmaria, atingindo o capital bancário o seu momento de maior prestígio nos primeiros anos 70, quando os bancos comerciais recebem o convite oficial (não aceito) para se transmutarem em capital financeiro. De agentes menores - quase supérfluos - do desenvolvimento econômico brasileiro, na concepção dos ortodoxos de 1964, a peças centrais, elementos nucleares, do futuro capitalismo nacional, na visão dos heterodoxos condutores do "milagre": sem dúvida, uma radical metamorfose na valoração oficial da importância dos bancos comerciais privados.

É inegável que a concentração bancária no Brasil não é um processo de origem recente. Um exame superficial dos dados mostra que o número total de casas matrizes (excluindo-se apenas o Banco do Brasil) declina persistentemente durante todo o após-

guerra: de 509 em 1945 para 352 em 1960 e 328 em 1964 (em paralelo, o número de agências cresce assustadoramente: de 1565 em 1945 para 4996 em 1969 e 7005 em 1964). É certo, também, que a ação regulamentadora do Estado sobre a expansão bancária - incluindo-se a aceitação tácita, quando não explícita, da necessidade do processo de concentração - tem uma relativamente longa história. Em suas linhas gerais o quadro é bem conhecido. (100)

Durante a fase inicial da industrialização brasileira (década de 30 e 2ª Guerra Mundial) as vicissitudes experimentadas pelas políticas monetária e creditícia (determinadas operacionalmente pela regulamentação muito fluida da Carteira de Redescontos do Banco do Brasil) sancionou um prolongado período inflacionário, o que acabaria estimulando um surto de atividades especulativas. Um desdobramento desse processo seria a multiplicação das operações bancárias, realizadas sob a responsabilidade de centenas de bancos e casas bancárias, muitos dos quais portadores de discutível capacidade técnica. Em consequência, ao término da 2ª Guerra Mundial a estrutura do segmento bancário apresentava características inquietantes: uma excessiva proliferação de pequenos bancos, alicerçados em uma débil estrutura de capital (muitas vezes apenas simbólico); a prevalência de operações de corte puramente especulativo; o despreparo técnico e gerencial, ressaltando o caráter aventureiro de um vasto segmento do mercado; uma autofágica disputa pelos depósitos; etc. Nesse contexto o espectro de uma crise financeira, instabilizadora de todo o processo econômico, revelar-se-ia um pesadelo suficientemente real para induzir o surgimento de uma atividade disciplinadora e de saneamento por parte do Estado. Desde 1944 o Governo passará a exercer um poder regulador efetivo, definindo normas e critérios mais rígidos no tocante à expansão do sistema bancário. E com a instituição da SUMOC as concessões de cartas-patentes, seja para o surgimento de novos bancos seja para a simples abertura de novas agências bancárias, passam a incorporar, ao menos potencialmente, um elemento de discricionariedade (a análise mais global das autoridades sobre a conveniência da abertura do novo banco ou agência, independentemente da adequação técnica do postulante). Durante os vinte anos seguintes uma sucessão de medidas disciplinando a expansão da rede bancária privada serão tomadas. Entretanto, parece haver consenso entre os especialistas de que a atuação governamental, a despeito de suas intenções, revelou

se em termos práticos bastante tímida (se não mesmo liberal), fracassando em obter qualquer êxito significativo na eliminação do lastro de ineficiência que vulnerabilizava a atividade bancária no País.

A constatação de que a concentração bancária tem início no imediato após-guerra - e a uma velocidade bastante acelerada - associada ao fato incontestado de que a política bancária desde então sempre deu apoio à deflagração e ao prosseguimento desse processo (apoio renovado ainda mais incisivamente pelo Governo Castelo, em 1964/66), pode levar à conclusão enganosa de que não há nada de novo debaixo do céu na política bancária delfiniana, exercitada sobretudo nos anos 1969/73. Do meu ponto de vista cometer-se-ia um grave equívoco ao minimizar as inflexões verificadas na evolução do processo político-econômico, optando-se contrariamente por destacar os seus traços comuns, identificáveis ao longo das várias conjunturas. Penso que este último período apresenta diferenças tão acentuadas que tornam discutível a validade do seu tratamento enquanto mera continuidade (talvez apenas um pouco mais intensa e bem sucedida) de um antigo processo. Vejamos.

Em primeiro lugar, é digno de nota que a concentração verificada nas décadas de 40 e 50 reflete em boa medida a existência de muitos bancos operando, mercê de razões várias, com um anormalmente alto índice de vulnerabilidade. Consequentemente a concentração é explicável em grande parte pela quebra de pequenos bancos comerciais, motivada seja por uma mudança desfavorável da conjuntura seja por simples incapacidade administrativa (quando não pela imprudência manifestada na aceitação de operações irregulares de elevado risco - v.g. as chamadas "operações triangulares"). Não é à toa que os momentos de intensificação do processo sempre coincidiram com a prática de políticas deflacionárias convencionais (ou, no mínimo, de restrições creditícias). Assim, entre 1946/48, acompanhando a forte redução da inflação que se verifica, desaparecem 73 bancos (101); posteriormente, em 1954/55 (período marcado pelo intento de aplicação da clássica política de estabilização), a concentração bancária volta a se acelerar, desaparecendo 38 bancos (entre 1951/53 o número de bancos permanece fixo em 404); finalmente, em 1958/59, a adoção de algumas efêmeras medidas restritivas bastaria para intensificar novamente o processo, desaparecendo 14 bancos (12 apenas em 1958) (102). Interessante observar que dos 157

bancos que desapareceram entre 1945 e 1960, cerca de 125 o fazem precisamente nos três momentos indicados acima.

Mas, se a evidência disponível ainda for julgada insuficiente, podemos recorrer à vivência do banqueiro Gastão Bueno Vidigal (Banco Mercantil SP), que traçou um eloquente retrato da atividade bancária nos anos 40 e 50: "O surto inflacionário trouxe consigo a especulação imobiliária e a expansão desordenada do sistema bancário, antes que as autoridades estivessem preparadas para um controle mais eficaz. Desse modo, a rede privada chegou a contar com mais de 400 casas matrizes, muitos estabelecimentos sendo meros agentes financeiros de grupos econômicos, cujos dirigentes eram, em muitos casos, totalmente alheios às mais elementares normas da economia e da técnica bancária. Em contrapartida à excessiva facilidade com que havia sido autorizada a constituição de grande número de estabelecimentos, as autoridades monetárias procuraram impor algumas normas mais severas, inclusive com vistas ao combate à inflação. (...) Em tais circunstâncias começaram a surgir agentes e soluções para a intermediação de recursos financeiros, em condições prejudiciais à estrutura institucional do mercado. Além de outras modalidades irregulares, nasceram então as chamadas operações triangulares (...). Clandestinas que eram, as operações triangulares constituíam exagerado risco para os seus praticantes, além de dificultarem a capitalização das empresas, já que as taxas de dividendos, ficando muito abaixo da renda auferida nas aplicações triangulares, desencorajavam as novas subscrições de capital. Em razão dessas operações ruinosas e de outras práticas condenáveis, como, por exemplo, as excessivas immobilizações, a concessão mal orientada de créditos, a malversação de recursos, e também em virtude do insucesso de medidas oficiais contra a inflação, ocorreram, especialmente na década dos cinquenta, numerosssos casos de liquidação ou falência de bancos, fato que veio a causar a imposição de normas mais rigorosas aos remanecentes. Era preciso trazer de volta às instituições financeiras em funcionamento legal e correto as poupanças desviadas para a aventura e a ilegalidade." (103) Em idêntico sentido flue o parecer técnico, de janeiro de 1959, de uma Comissão da Câmara de Deputados encarregada de proceder ao exame do projeto de reforma bancária (em tramitação desde junho/1947): "Os bancos nacionais vêm crescendo desordenadamente, subordinados a uma legislação obsoleta, falha de técnica, princí-

pios e normas. (...) Banqueiros improvisados, destituídos de experiência e dos necessários conhecimentos, surgiram por toda a parte. A aventura passou a substituir a prudência. A técnica foi suplantada pelo arrojo irresponsável. O crédito bancário deixou de ser o instrumento racional do progresso transformando-se em agente de negociatas de seus dirigentes, num verdadeiro crime à poupança privada e à riqueza do país. Dezenas de bancos entraram em liquidações e caminharam para a falência, com o seu ativo concentrado em empresas, incorporações e loteamentos dos grupos que os exploravam, forçando o Tesouro Nacional a grandes sangrias para o socorro da economia popular representada pelos depositantes ludibriados. (...) Procurou o Governo fomentar a incorporação ou fusão de estabelecimentos bancários concedendo isenção de impostos, selos e taxas para tais atos (...) mas resultou inútil a tentativa, por não interessar aos bancos sólidos chamar à sua responsabilidade acervos periclitantes e não ser possível que estes se fundissem entre si mesmos, numa única sociedade, que em hipótese alguma teria corpo e vida com caixas vazias e ativos perdidos." (104)

Em segundo lugar, ao se discutir a concentração bancária não é lícito ater-se simplesmente à diminuição numérica das casas bancárias. Esse critério é insuficiente para apanhar toda a extensão do processo. É igualmente importante (e, talvez, até mais expressivo) analisar a redistribuição de ativos ou de produto entre as firmas componentes do universo (por exemplo, a concentração de depósitos, ou de empréstimos, nos "cinco maiores" ou "dez maiores" bancos). Quando se procede à análise a partir desse critério mais preciso chega-se à conclusão de que o grande salto no processo de concentração deu-se efetivamente após a segunda metade da década de 60.

Embora os dados disponíveis sejam passíveis de alguma controvérsia, a afirmação acima é inobjetablel. Entre 1950/60 os cinco maiores bancos (excluído apenas o Banco do Brasil) têm sua participação nos depósitos totais do sistema bancário acrescida de 20% para 25% (os dez maiores experimentam um acréscimo ligeiramente menor, passando de 35% para 40%). Interessante notar que tal elevação do grau de monopólio se explicita somente no segundo semestre de 1958 (salto de 20.7% - o mesmo valor do primeiro semestre de 1950 - para 22.4%), detendo-se no segundo semestre de 1960, quando os cinco maiores alcançam a participação máxima de

25.0%. Daí para a frente, contudo, o grau de monopólio declina continuamente até o primeiro semestre de 1967 (quando a participação dos cinco maiores volta aos 20,9%; e a dos dez maiores aos 33.8% - neste caso, um nível inferior ao verificado em 1950). (105) Em outras palavras, a concentração verificada na década de 50 é reduzida, e mesmo aleatória. Contrariamente, a concentração explicitada após o segundo semestre de 1967 revelaria um caráter permanente, elevando a participação dos cinco maiores bancos comerciais privados para 34.2% em 1976 (48.3% no caso dos dez maiores). Da mesma forma, análises baseadas no índice de Herfindahl mostram que o avanço da concentração foi pequeno, se não inexistente, entre 1946/65 (o índice chega a declinar ligeiramente), acelerando-se dramaticamente no período 1965/75 (o índice, calculado para depósitos, cresce 50% entre 1965/70 e acima de 100% entre 1970/75). (106)

Em terceiro lugar, não pode passar despercebido que a concentração pós-1967 ocorre em meio à expansão generalizada da economia (e desenfreada acumulação financeira), traduzindo-se em um intenso processo de fusões e incorporações através do qual, enfatize-se, desaparecem muitas casas bancárias absolutamente rentáveis. Algo totalmente distinto da fase anterior, onde o mais frequente era a quebra de bancos mal administrados e/ou de capital insignificante. E como pano de fundo do processo de concentração, verifica-se durante todo o período (se excetuamos o breve interregno de 1969) o mais permissivo exercício das políticas monetária e creditícia de todo o pós-guerra.

Na verdade, a fase recente desvela características singulares. Acicateados pela visão de "posicionamento futuro numa economia com perspectiva de expansão" (comportamento típico da grande empresa oligopólica) os principais bancos comerciais engajaram-se avidamente na aventura da concentração, dispostos a pagar qualquer preço para garantir o seu direito de crescer (o que, inclusive, chegaria a afetar o grau de eficiência microeconômica resultante da operação de incorporação). Olavo Setúbal (Banco Itaú) esclarece este ponto de forma lapidar: "A idéia de se criarem instituições grandes também foi acelerada por uma visão de posicionamento na economia nacional. Dentro dos estritos critérios dos autores americanos, nenhuma das fusões ou incorporações foi acertada. Os preços pagos e os custos operacionais não permitiriam, normalmente, um aumento imediato da rentabilidade. Na verdade, o posicionamento nu

ma economia com perspectivas tem sido o fator determinante. Então, há uma corrida de posicionamento, em todo o território nacional, em todas as praças e em todos os setores, a um custo, muitas vezes, de baixa rentabilidade atual, com uma visão de grande rentabilidade futura. Isso é que fez com que as instituições grandes pagassem preço muito elevado pelas pequenas e, então, um grande número de empresas pequenas está desaparecendo, não porque elas sejam anti-econômicas ou ineficientes. Elas estão desaparecendo porque as grandes instituições pagaram por elas um preço, visando a posicionamentos futuros. Teriam, teoricamente, a possibilidade de sobreviver, mas o preço é que as derrubou." (107)

O comportamento agressivo do grande capital bancário é perfeitamente compreensível se se pensa no acirramento da concorrência inter-capitalista em um contexto de intensa expansão econômica. E, por certo, a nova estratégia de comportamento do empresário financeiro terá sido em alguma medida induzida também pelo eufórico clima político-econômico presente durante todo o Governo Médici, difundindo generalizadamente a ilusão de uma longa e gloriosa marcha rumo ao desenvolvimento pleno (se vamos crescer aceleradamente a 10% ao ano durante três décadas seguidas, qual o problema de se incorrer em alguns custos adicionais hoje que, em compensação, nos garantirão uma fatia maior do bolo a ser dividido amanhã - devem ter pensado os banqueiros). Mas foi tão pronunciada a elevação do grau de monopólio no interior do sistema bancário - em pleno auge do ciclo econômico - que não há como desconsiderar a influência determinante da política econômica.

De fato, o projeto delfiniano, ao colocar em posição privilegiada os grandes bancos comerciais, deveria contemplar desde cedo o fortalecimento de suas posições: o favorecimento da concentração seria uma linha de ação instrumentalizada nesse sentido. E observe-se que a política bancária do período não será apenas de sanção ou aval a um processo espontâneo (natural), mas sim de incentivo e impulso declarados à aceleração da concentração bancária. Incentivo não apenas tácito ou verbal, porém traduzido em medidas concretas, inclusive no sentido de "socializar" o custo implícito na realização de uma operação de incorporação. Olavo Setúbal oferece um depoimento absolutamente explícito a esse respeito: "A criação de unidades muito grandes foi favorecida pelas autoridades, o que acelerou o processo. Esse favorecimento foi, basicamente, de

ordem financeira e fiscal. O Banco Central permitiu determinadas vantagens fiscais para a absorção das unidades menores e menos eficientes, dentro da visão de que o sistema deveria criar unidades grandes, pela sua capacidade financeira, e com possibilidade operacional e segurança financeira consideráveis." (108) No exame desta questão não poderá jamais ser esquecido que o conhecimento disponível é apenas parcial: a obscuridade dos canais de interligação Estado-frações empresariais, o caráter genérico dos eventuais textos normativos e a descrição característica dos empresários, impedem que o conjunto de medidas de apoio à concentração bancária seja exaustivamente reconstituído. Existe forte suspeita de que lances importantes da política de concentração foram jogados sem deixar registro - razão pela qual este capítulo da política econômica do "milagre" ainda preserva um aspecto bastante nebuloso. O alcance da enumeração das principais medidas explícitas, desenvolvidas a diante, deve ser apreciado à luz desta observação.

Por tudo isto, acredito que o avanço da concentração bancária processado durante a gestão delfiniana é merecedor de um status próprio, devendo ser enfocado como um momento qualitativamente distinto da experiência precedente. Maior eficácia, velocidade mais acelerada, maior profundidade e permanência das alterações estruturais resultantes, papel muito mais efetivo da ação político-econômica - todos esses aspectos, sim, distinguindo o novo período. Mas, sobretudo, "transformação da quantidade em qualidade": inserção do processo de concentração no interior de um projeto específico, rigorosamente novo, na condução dos grandes bancos comerciais - únicas empresas nacionais verdadeiramente grandes - à posição de liderança do capitalismo associado. Este último aspecto emerge à superfície quando se abandona o estudo isolado da concentração bancária para se buscar as conexões com os demais movimentos do desenvolvimento econômico e financeiro do período e as reações correspondentes da política econômica. Neste caso, como em muitos outros, há que se reconhecer que "a verdade é o todo".

Alguns poucos dados bastam para ilustrar a saciedade como foi intenso o processo de concentração durante o "milagre". Sob qualquer critério, a elevação substancial do grau de monopólio do sistema bancário é um fato indiscutível. Tendo reiniciado na altura de 1966 (quando ocorrem 15 absorções), o processo de concentração se mantém persistentemente até 1974. Observe-se que o número

de absorções anuais é bastante elevado durante todo o período 1967/72 (oscilando entre um máximo de 50 em 1967 e um mínimo de 20 em 1970), reduzindo-se para dez no biênio 1973/74 (quando o processo se aproxima de sua conclusão). Em consequência o número de bancos comerciais privados nacionais experimenta um acentuado declínio : de 188, em 1968, para apenas 72, em 1974.

A diminuição do número de casas matrizes se faz acompanhar pari-passu da concentração do produto no interior do sistema bancário. Os dados são impressionantes. Entre 1967 e 1976 a fatia correspondente aos cinco maiores bancos comerciais privados no volume total de depósitos do sistema (exclusive Banco do Brasil) salta de 20.9% para 34.2% (portanto, um acréscimo de 70%, que deve ser contrastado com o que ocorre durante a década de 50 e primeira metade dos anos 60). Enquanto que a fatia correspondente aos dez maiores cresce um pouco menos, evoluindo de 33.8% em 1967 para 48.3% em 1976. E o maior banco comercial privado (Bradesco) detinha em 1976 cerca de 12.1% dos depósitos do sistema bancário (em 1964 o maior banco comercial privado - o Crédito Real MG - era capaz de mobilizar apenas 4.2% dos depósitos). A rigor, se nos limitássemos à consideração do sistema bancário sob responsabilidade do setor privado (excluindo do cálculo dos depósitos totais a parcela mobilizada pelos vários bancos oficiais), chegaríamos a números ainda mais significativos: por exemplo, em 1975 o maior banco privado do País detinha 16% do volume total de depósitos desse segmento do sistema; em 1977 os cinco maiores bancos privados detinham cerca de 44% dos depósitos totais. (109)

É interessante observar também a importância assumida pela concentração no processo de expansão dos principais bancos comerciais. Uma investigação recente demonstrou que, no período 1964/76, os bancos médios e pequenos desfrutaram de taxas de crescimento bem maiores que as conseguidas pelos grandes bancos comerciais. Estes últimos somente lograram alcançar taxas elevadas de crescimento graças à contribuição do vigoroso processo de absorções em que se engajaram. Exemplos: o Bradesco realiza 14 absorções entre 1965/71 que irão explicar um terço do acréscimo de sua fatia nos depósitos totais entre 1964/76; o Itaú realiza 5 absorções entre 1966/74, responsáveis por mais de 90% de seu crescimento; o Nacional (realizando 9 absorções entre 1971/72 e uma última em 1975) e o Bamerindus (11 absorções entre 1969/75) têm no crescimento

Bancos Comerciais Privados Nacionais  
Evolução do número de sedes

Ano	Sedes
1968	188
1969	164
1970	142
1971	119
1972	92
1973	79
1974	72

Obs.: A rede bancária global compõe-se, ademais, de 8 bancos estrangeiros, 4 bancos federais e 24 bancos estaduais.

Fonte: Banco Central, Relatórios Anuais: 1972, 1973 e 1976.

Evolução Anual das Absorções Realizadas Pelo Sistema Bancário

Ano	Incorpora- ções	Fusões	Aquisições de Fundos de Comercio	Total das Absorções
1964	1	-	-	1
1965	2	-	1	3
1966	12	2	1	15
1967	45	2	3	50
1968	31	-	1	32
1969	20	1	2	23
1970	15	1	4	20
.....				
Sub-Total	126	6	12	144
.....				
1971				23
1972				28
1973				10
1974				10

Fonte: Banas Financeiro, 1971/72 e 1972/73;  
Carvalho, N., 1982.

Bancos Comerciais - Evolução da Participação Sobre o  
Total de Depósitos (Exclusive Banco do Brasil)

	1955	1960	1967 (19sem.)	1969	1972 (set)	1976
5 maiores	19.3	25.0	20.9	25.8	30.2	34.2
10 maiores	35.9	40.5	33.8	40.7	47.6	48.3
20 maiores	47.6	50.9	43.3	51.2	66.2	-

Fonte: Sochaczewski, A.C., 1980; Carvalheiro, N., 1982;  
CE, jan/1973.

Evolução dos Índices de Herfindahl para Empréstimos e Depósitos

	1946	1955	1965	1970	1975
He	0.021 (48)	0.018 (56)	0.020 (50)	0.027 (37)	0.062 (16)
Hd	0.022 (45)	0.020 (50)	0.020 (50)	0.031 (32)	0.066 (15)

Obs.: Os números entre parênteses referem-se aos inversos dos valores dos índices, sendo indicativos do número equivalente de firmas de igual tamanho.

Fonte: Portocarrero de Castro, H.O., 1981.

Evolução do Crescimento dos Dez Maiores Bancos Comerciais  
Privados Nacionais

	Número de Ordem		Participação no Total de Depósitos (%)		$\triangle$ Externo (%)	$\triangle$ Interno (%)
	1964	1976	1964	1976		
Bradesco	4	1	3.4	12.1	4.11	8.01
Itaú	11	2	1.8	7.4	6.78	0.60
Nacional	3	3	3.6	5.1	2.68	2.39
Real	2	4	4.1	5.0	1.56	3.45
Unibanco	6	5	3.1	4.6	2.00	2.64
Bamerindus	28	6	0.6	3.9	2.36	1.53
Mercantil SP	5	7	3.3	3.6	-	3.55
Comind SP	7	8	2.6	2.9	0.20	2.72
Econômico	13	9	1.5	2.3	1.29	1.03
Sul Brasileiro	26	10	0.9	2.0	1.74	0.30

Obs.: 1) Na classificação hierárquica excluiu-se a presença de dois bancos estaduais (Banespa - 1º lugar em 1964 e 2º em 1976; Banco Estadual do Rio de Janeiro - 10º lugar em 1964 e 7º lugar em 1976).

2) O cálculo do total dos depósitos exclui apenas o Banco do Brasil.

Fonte: Carvalheiro, N., 1982.

externo (absorções) um fator explicativo de mais da metade do seu crescimento total no período. No grupo dos dez maiores bancos, apenas o Comind SP e o Mercantil SP desfrutaram de uma expansão quase exclusivamente interna, destacando-se o conservadorismo do Banco Mercantil (Gastão Bueno Vidigal), que não realiza uma única operação de absorção durante todo o período. (110)

Na qualidade de observação marginal é digno de nota que a quase totalidade das absorções realizadas espalhou uma nítida preferência pela operação de incorporação - caso em que o grupo majoritário aceita desfazer-se do pacote de ações controlador, levando ao desaparecimento do banco incorporado (por oposição à operação de fusão, onde o que ocorre é uma repartição negociada do controle). Aloysio Faria (Banco Real) chama a atenção para esse ponto: "Nós não temos tido muitas fusões no meio bancário brasileiro. O que tem havido realmente foi a compra de controles acionários e depois a incorporação, não a fusão. A incorporação é realmente muito menos complicada do que a fusão. A fusão tem problemas políticos muito sérios e, mesmo em outros países, não tem sido muito bem sucedida, a não ser depois de longo tempo. Já a incorporação é muito mais simples, porque a vontade de um dos grupos prevalece desde o início; então não há luta pelo poder administrativo ou pela orientação a ser seguida." (111)

Na verdade, aquela preferência não deixa de ser um reflexo da tradicional recusa à diluição do controle que caracteriza o empresariado nacional. Não sem razão, dentre as raras operações de fusão verificadas no período, precisamente aquela que assumiu um contorno mais espetacular - a tentativa de fusão entre os gigantes Bradesco e Unibanco, momento máximo da política oficial de estímulo à concentração e conglomeração - acabaria fracassando. Mas a opção seguida pelo caminho da incorporação também tem um outro significado, bastante óbvio: o movimento de concentração foi instrumentalizado pelos interesses do grande capital bancário, prestando-se fundamentalmente à expansão das "empresas líderes" de um setor já oligopolizado do que à racionalização da estrutura do sistema bancário.

De fato, assumindo como objetivo principal a expansão dos ativos sob seu controle, e lastreados no apoio manifesto da política econômica, os grandes bancos comerciais farão lances ousados, jogando para um remoto longo prazo a possibilidade de obtenção

de efetivos ganhos de escala com implicações sobre a curva de custo médio (e, portanto, da taxa de juros) do sistema. É possível localizar registro na imprensa especializada da existência de uma autêntica especulação na venda de cartas patentes, motivada pela concentração bancária acelerada desdobrando-se no figurino da incorporação. Segundo depoimento de Olavo Setúbal, "Houve brigas familiares para vender, porque o preço era tão alto que os membros não interessados na empresa queriam realizar seu capital". (112)

O movimento de concentração contou sempre com o beneplácito (e incentivo) da política econômica. O exercício de regulação da atividade bancária pelas Autoridades Monetárias esteve a bertamente nucleado em torno do objetivo da concentração. Vejamos sumariamente quais as medidas explícitas mais comumente apontadas pela literatura dedicada ao tema.

Uma primeira orientação seguida foi a de procurar limitar a expansão da rede de agências. Como se sabe, o diagnóstico relativo ao setor bancário, corrente em 1964, era de que a sua elevada ineficiência operacional estava fortemente correlacionada a uma desordenada e excessiva proliferação de agências verificada na fase anterior. Essa perspectiva foi tacitamente preservada no momento em que a política bancária ganha novo impulso (1969/73).

Assim, já em 1965 seriam suspensas as autorizações para instalação de dependências na cota correspondente a esse ano; ao mesmo tempo limitou-se ao máximo de duas dependências por banco as autorizações para 1966 (circular 18, de 7.12.65). Em seguida, a resolução 43 e a circular 67, ambas de 28.12.66, ampliariam as limitações: tornou-se obrigatório o cumprimento de um determinado índice de imobilização e a exigência de aumento de capital aos bancos que desejassem abrir novas agências (as duas condições eram variáveis conforme as regiões bancárias em que se dividiu o País); oficializou-se a diretriz anterior de restringir a duas o número máximo de agências novas permitidas; definiu-se uma relação máxima de um para dez entre recursos próprios (capital integralizado mais reservas) e depósitos, a ser cumprida pelos bancos comerciais (até então não havia nenhuma exigência nesse sentido, oscilando o índice médio do sistema em torno de um para quinze).

Tais restrições teriam um duplo impacto favorável à concentração. Por um lado, estimulariam os grandes bancos comerciais a se engajarem no movimento de absorção de bancos menores, como

única saída viável para materializar a sua compulsão de crescer (tendo em vista o caráter nacional dos grandes bancos é evidente que o seu crescimento implica necessariamente em ampliação da rede de agências, agora oficialmente contida). Observe-se, a respeito, que 1967 foi o último ano em que ocorreu uma expansão significativa do número de dependências bancárias (cerca de 6%). E por outro lado, a imposição de uma maior relação recursos próprios/depósitos pode ter tolhido as possibilidades de crescimento dos bancos pequenos e médios, empurrando-os para a concentração (na qualidade de banco incorporado). Esse fato é tanto mais verdadeiro se lembrarmos que, no período 1964/76, foram justamente os bancos pequenos e médios que demonstraram um maior potencial interno de crescimento.

Aquela orientação de política continuaria a nortear a regulação bancária nos anos seguintes. E a partir de 1970, as restrições nessa área, que já eram severas, tornam-se absolutas: a resolução 141, de 23.3.70, cuidando do estabelecimento de novos critérios para o remanejamento de agências bancárias, suspenderia até dezembro/1971 a autorização de abertura de novas agências (excetuando-se os casos de transferências inter-regiões e as áreas pioneiras). Resoluções posteriores do Banco Central (de número 200, de 20.12.71, e de número 266, de 15.10.73) extenderiam até dezembro/1976 a validade daquela decisão.

O cerceamento da expansão da rede de agências não gozou do apoio indiscriminado dos grandes bancos comerciais. O banqueiro Gastão Vidigal, por exemplo, avançaria a seguinte crítica e reivindicação, no início de 1973: "A política atual, ao nivelar por baixo os bons e os maus bancos privados, impedindo-lhes a abertura de novas agências, com o objetivo de acelerar a concentração do sistema pelo estímulo indireto às aquisições ou fusões, que representam a única forma possível de um banco privado desenvolver sua rede de agências no momento, é extremamente rígida e contraindicada. Países de população inferior à nossa e de área geográfica muitas vezes menor, como a Inglaterra e a França, dispõem de muito maior número de dependências bancárias do que o Brasil. Há vários bancos europeus com agências montadas aos milhares; alguns deles têm mais de três mil casas, enquanto que aqui nenhum banco privado atingiu 500. Estando já o sistema privado reduzido a um número razoável de bancos, e devidamente saneado, faz-se necessário conceder, pelo menos

a bancos selecionados, maior flexibilidade para expansão de sua rede de agências." (113)

As Autoridades Monetárias regulamentariam também a exigência de capital mínimo. Por exemplo, em 1968 a resolução 81 fixou em cinco milhões de cruzeiros o capital mínimo integralizado e exigido dos bancos autorizados a operar em câmbio. A resolução 204, de 20.12.71, elevaria esse nível para dez milhões de cruzeiros. Ao mesmo tempo determinaria, para a atividade bancária em geral, um montante de capital mínimo situado entre um e três milhões de cruzeiros (de conformidade com a divisão em regiões bancárias) - condição a ser cumprida inicialmente até 30.6.72, mas logo em seguida prorrogada para 30.9.73. É possível que a importância maior dessas medidas esteja na criação de "barreiras à entrada" institucionais na área das operações em câmbio, impedindo que muitos bancos pequenos viessem a participar dessa lucrativa faixa do mercado (e contribuindo para a ampliação do diferencial de rentabilidade no interior do oligopólio bancário). Finalmente, a resolução 205, de 20.12.71, alteraria o limite de depósitos: até dez vezes o capital integralizado mais até cinco vezes as reservas livres (os depósitos eventualmente excedentes dessa relação deveriam ser imediatamente convertidos em LTN ou ORTN até que o banco lograsse fazer o ajustamento). Esta última medida parece ter esbarrado em forte resistência: sabe-se que o projeto original pretendia estabelecer um capital integralizado mínimo da ordem de 15% dos depósitos totais; por outro lado, mesmo na sua forma abrandada, acabou sendo postergada para 30.6.73; e ainda isentou do seu cumprimento aqueles bancos que tivessem se ajustado às normas da resolução 204 até 30.6.72. (114)

Uma medida oficialmente apresentada como favorecedora do processo de concentração, mas que parece não ter deixado registro legal, foi a permissão para o parcelamento em quatro semestres das amortizações de ágios decorrentes da aquisição de fundos de comércio bancário, obviando o impacto que a incidência de tal encargo, em um exercício, representaria para o estabelecimento incorporador (conforme depoimento do próprio diretor da área bancária do Banco Central) (115). Se se tem em mente a especulação com cartas patentes verificada no período, traduzindo-se por ágios espetaculares sobre o pacote de ações controlador, pode-se perfeitamente avaliar a importância assumida por essa medida.

Talvez a característica de maior relevo da política bancária praticada no período 1969/73 tenha sido a imposição (e aceitação) do tabelamento de juros. Serão sucessivas as reduções das taxas nominais de juro:

- a) resolução 114, de 7.5.69, responsável pela introdução do tabelamento: fixou as taxas de juros em 1.8% a.m. para as operações até 60 dias; 2.0% a.m. para as operações de prazo superior a 60 dias; e 2.2% a.m. para outras modalidades de operações. Permissão para a composição dos depósitos compulsórios em ORTN até o limite de 50%, desde que o banco praticasse taxas ligeiramente menores: 1.6% a.m. nas operações até 60 dias e 1.8% a.m. para as operações de prazo superior.
- b) resolução 134, de 18.2.70: fixou em 1.6% a.m. a taxa de juro para as operações até 60 dias e em 1.8% a.m. no caso das operações de prazo superior, generalizando as taxas de juro praticadas pelos maiores bancos comerciais. Permissão para a composição dos depósitos compulsórios em ORTN até o limite de 55%. Liberação das taxas de juro cobradas nas operações de crédito pessoal.
- c) resolução 207, de 2.2.72: realinhou as taxas de juro para 1.4% a.m. nas operações até 60 dias, 1.6% a.m. nas operações de prazos superiores, e 2.5% a.m. nas operações de empréstimos a particulares. Não obstante o tabelamento tenha abarcado também as operações de crédito pessoal, é gritante o diferencial de custo entre as operações, oferecido como compensação ao sistema bancário.
- d) resolução 242, de 16.1.73: nova recomposição das taxas de juro, reduzindo-as para 1.3% a.m. nas operações até 60 dias, 1.4% a.m. nas operações de prazo superior, e 2.3% a.m. para empréstimos a particulares.

Aqui não podemos deixar de fazer algumas observações. O tabelamento dos juros sempre foi apresentado oficialmente como elemento integrante da política de combate à inflação. Esse o seu alegado objetivo principal. É inequívoco que, supondo uma economia sujeita a condições oligopólicas generalizadas (caso do capitalismo brasileiro), elevadas taxas de juro se constituem em vigorosa pressão de custo a forçar sempre para cima a taxa de inflação. Entretanto, é possível que haja algum exagero na ênfase reiterada

de que o tabelamento delfiniano teria desempenhado o importante papel de um inteligente, e heterodoxo, instrumento para o combate à inflação em simultâneo à aceleração do crescimento econômico. Em primeiro lugar, e acima de tudo, porque é discutível que a taxa efetiva de juros tenha acompanhado a queda da taxa nominal. A introdução de reciprocidades por parte do setor bancário, registrada pela imprensa durante todo o período, pode ter anulado as intenções oficiais, mantendo as taxas de juro em um patamar fortemente positivo. (116) Em segundo lugar, porque muito mais importante do que o tabelamento e a evolução real da taxa de juros terá sido a conjuntura geral de expansão econômica, elevando ampliadamente os lucros capitalistas e, assim, tornando suportável uma intensificação do endividamento empresarial (no contexto de um auge econômico, amplificador dos lucros correntes), dentro de certos limites independentemente do seu custo. E em terceiro lugar, porque aquela experiência de tabelamento foi de fato "heterodoxa", tal o elenco de compensações oferecido liberalmente pela política econômica. Este último ponto merece ser detalhado.

Os próprios textos legais estabelecendo os níveis para as taxas de juro já incorporam um número expressivo de compensações: generosas elevações da parcela em ORTN dos depósitos compulsórios; em alguns casos redução da taxa de recolhimento compulsório; total liberação dos juros sobre crédito pessoal ou, alternativamente, fixação do seu nível acima do correspondente às demais operações. Mas existem outras, não tão explícitas à primeira vista.

De imediato, há que se referir à mais óbvia das compensações: a política monetária e creditícia expansiva praticada num crescendo entre 1970/73. Supondo, em benefício do argumento, que os juros fossem efetivamente declinantes (vale dizer, que não houvesse qualquer reciprocidade), é absolutamente lógico que o extraordinário incremento no volume das operações de empréstimo - característica marcante do período - se traduziria por uma elevada rentabilidade corrente para o capital bancário. (Assim como para o capital industrial as conjunturas de vendas crescentes tendem a reduzir, ainda que ligeiramente, as margens de lucro, também para o oligopólio bancário as taxas de juro são perfeitamente suscetíveis de redução nos momentos de política creditícia permissiva).

Por outro lado, como é notório, o período em exame é palco da maturação do novo padrão de relacionamento financeiro com o

exterior (auge do mercado de eurodólares). Em consequência, os fluxos de empréstimos externos intermediados pelos bancos comerciais (resolução 63) experimentarão vultosos acréscimos, permitindo uma comissão notarial nada desprezível para o grande capital bancário. E muitos aperfeiçoamentos introduzidos na política de endividamento externo tiveram claramente o propósito de evitar qualquer prejuízo à participação dos bancos comerciais repassadores. Talvez o caso mais típico tenha sido a portaria 195, de 4.8.72, relativa a prejuízo de câmbio. É o próprio Delfim Netto quem esclarece detalhadamente o objetivo da inovação: "Os bancos terão a possibilidade de fazer o roll-over de dez anos mudando de cliente. Antes, mesmo num prazo de cinco anos, os bancos podiam mudar de cliente, mas o problema era como contabilizar o prejuízo de câmbio. A idéia, com a nova portaria, é permitir a dedução, quando do cálculo do lucro real, das perdas de câmbio no reajuste de saldos, como parte de custos de aquisição ou como custos operacionais. Os bancos poderão tomar capital a dez anos, repassá-los no varejo, podendo trocar de cliente, sem prejuízo de câmbio. O que o banco não pode é ter esse dinheiro em caixa para expandir o crédito. Se o banco levar quinze dias para trocar de cliente, será obrigado a neutralizar através da compra de letras do Tesouro." (117)

Ademais, com o desenvolvimento das operações de open market verificado após 1970, até mesmo a atividade de prestação de serviços sob a forma de recebimento de tributos federais, depósitos do INPS e FGTS, pode muito bem ter propiciado uma contrapartida bastante lucrativa através das aplicações de curtíssimo prazo no mercado monetário. O mesmo pode se dizer dos recursos relativos ao Imposto Sobre Operações Financeiras (IOF), cujo recolhimento aos cofres do Tesouro obedecia a um prazo variável entre trinta e sessenta dias (resoluções 40 e 267, determinando que o recolhimento se fizesse até o último dia do mês subsequente à data da operação, alterado em 1973 para o primeiro dia do segundo mês subsequente).

Por fim, não deve ser esquecida a orientação dominante ao longo do período de liberar parcelas dos depósitos compulsórios para serem aplicados seletivamente no crédito a setores favorecidos (exportação de manufaturados, comercialização agrícola e pequenas e médias empresas). Dessa forma os bancos comerciais puderam remunerar até mesmo recursos que normalmente deveriam permanecer indis

poníveis.

Em síntese, não parece descabido afirmar que o tabelamento delphiniano foi fruto de condições econômicas muito especiais que permitiram a sua aceitação. E a sua importância maior não estaria tanto no objetivo de combate à inflação e melhoria das condições gerais de crédito, mas sim na sua qualidade de mecanismo de diferenciação das taxas efetivas de juro no interior do sistema bancário, afetando, pois, desigualmente os vários segmentos do capital bancário. Pode-se especular que para uma mesma taxa nominal de juro (controlada institucionalmente) as taxas reais terão sido diferentes conforme a capacidade de imposição de reciprocidades de cada banco comercial. Aqueles bancos que revelassem menor capacidade de elevação da taxa efetiva acabariam de fato experimentando uma redução relativa de lucratividade. Esse fato, em simultâneo ao assédio de excelentes ofertas pela cessão de suas cartas-patentes, terá contribuído para empurrá-los em direção da incorporação. Assim, a política de tabelamento dos juros deve ser entendida como capítulo adicional da política de estímulo à concentração bancária.

Existiu durante o "milagre" uma orientação explícita de apoiar o movimento de concentração bancária. Qual teria sido o seu propósito? A resposta oficial é por demais conhecida: a correção de uma estrutura reconhecidamente ineficiente, permitindo a redução de custos operacionais resultante da obtenção de significativas economias de escala; garantia de um fluxo de crédito e taxas de juro mais compatíveis com as necessidades de uma economia em crescimento acelerado; e, naturalmente, o próprio controle do processo inflacionário (inflação de custo). Publicações oficiais e declarações de autoridades da área econômica reiteradamente chamam a atenção para essa sequência, onde o fator economias de escala se constitui uma mediação fundamental.

Já em fins de 1969, o Programa da Política Econômica do Governo (documento de lavra delphiniana) incorporaria a seguinte nota, muito reveladora: "Problema ainda mais grave foi a ineficiência incorporada ao sistema bancário, que não consegue reduzir seus custos, aumentados exageradamente na exacerbação da busca de depósitos produzida pelo processo inflacionário. As taxas de juros reais do Brasil devem ser as mais altas do mundo, produzindo toda

a sorte de dificuldades para os setores produtivos. Este é um problema que tem de ser enfrentado no nível institucional em que será colocado, sem precipitação, mas sem temores." (118)

Em 1971, em pronunciamento durante o importante VIII Congresso Nacional de Bancos (momento do lançamento oficial da tese da conglomeração financeiro-industrial), Delfim Netto afirmaria: "As estimativas de que dispomos mostram que, no primeiro semestre de 1969, o custo total do sistema bancário era da ordem de 25,4 por unidade de aplicação, e que, no segundo semestre de 1970, este custo se reduziu a 23,2. Todos têm de compreender que isto determina uma taxa de juro absolutamente incompatível com o plano de funcionamento do sistema capitalista, se a taxa de inflação se reduzir de maneira um pouco mais acelerada do que temos conseguido. Isto coloca o problema do juro bancário como fulcro da possibilidade de redução da futura taxa de inflação neste país. É um problema que nos leva, também, ao centro de todo o problema bancário nacional." (119)

Reis Velloso, durante o mesmo conclave, observaria com preocupação: "Não é demais repetir: se a estrutura de custos do sistema bancário é tal que o ponto de break even de grande número de estabelecimentos só é alcançado a uma taxa de juros elevada, isso constitui obstáculo a que se traga a taxa de inflação abaixo da quele nível, a curto prazo. E a que o sistema econômico aumente a sua eficiência na intermediação financeira. O combate à inflação e a meta do desenvolvimento estão, pois, em jogo. Daí a ênfase que este Congresso coloca na competição pela eficiência. É, de fato, importante que as reduções de taxa de juros se verifiquem não apenas através da eliminação de ônus, pelo setor público, ou da criação de novos tipos de receita, mas particularmente pela efetiva diminuição dos custos reais." (120)

Em 1972, Delfim Netto faria uma declaração ainda mais explícita: "É preciso entender também que o sistema produtivo baseado na aplicação intensiva de capital, seja ele capitalista ou socialista em termos ideológicos, exige um sistema financeiro ágil e forte, operando com grandes volumes de recursos e desfrutando dos ganhos da economia de escala, único caminho para se chegar a taxas reais de juros compatíveis com a velocidade do sistema produtivo de aplicação intensiva de capital. A divisão do trabalho alonga o processo e cabe à taxa de juros real encurtar o processo. (...) 0

Governo tem a taxa de juros na mira e permanece muito atento aos desvios do processo. A fusão de bancos faz parte dessa estratégia." (121)

Nova declaração de Delfim Netto, em 1973, revelando insatisfação diante da resistência do empresariado a uma maior aceleração do movimento de concentração (fracasso da fusão Bradesco-Uni banco e da integração banco-indústria): "Existem realmente vantagens de escala no sistema bancário, isto é, o aumento do volume de transações concorre para a redução dos custos operacionais, e os que não entenderam isso ainda vão acabar entendendo de forma muito mais trágica. As vantagens da escala também se aplicam a outros setores. Quando uma indústria chega a determinada dimensão ela começa a acumular vantagens. O processo de competição torna-se então mais difícil para seus concorrentes e isso é que normalmente leva à fusão. Há sempre, porém, uma brecha de compreensão entre determinados tipos de empresários, aqueles que ainda pensam ser reis em seu domínio e não abdicam de tornar-se príncipes, duque, conde ou major numa outra estrutura mais saudável para seu próprio negócio." (122)

Esforços de racionalização no mesmo sentido podem ser facilmente localizados nos relatórios anuais do Banco Central. Um exemplo: "O combate à inflação passou a exigir que as taxas de juros, elemento importante na constituição dos custos das empresas produtoras de bens e serviços, fossem reduzidas gradativamente. O sistema bancário, às voltas com os problemas de custos elevados, foi incentivado a adotar uma política de fusões e incorporações, revertendo o processo anterior, com a redução do número de dependências bancárias na tentativa de, através das economias de escala, alcançar melhor produtividade e, deste modo, reduzir o custo de suas operações." (123)

Esse o discurso oficial. Cabe observar, entretanto, que também neste caso é possível levantar evidência suficiente apontando para o caráter apenas parcialmente revelador da retórica dominante. De fato, por trás do projeto explícito existiriam outros propósitos bem mais importantes, nunca detalhados em sua plenitude nem tampouco assumidos abertamente enquanto tais. Trata-se do projeto delfiniano da conglomeração financeiro-industrial, sob a égide do grande capital bancário, destinado a servir de esteio do futuro capitalismo nacional. Adiante, procuro sistematizar a evidên

cia disponível nesse sentido.

Porém, antes de prosseguir, façamos um parêntese para abordar sumariamente uma questão. Terá de fato avançado a eficiência empresarial do sistema bancário em função do acelerado processo de concentração verificado no período? Em outras palavras, a experiência concreta terá comprovado factualmente a existência de economias de escala expressivas no sistema bancário privado?

A idéia da possibilidade de ganhos de escala sempre esteve no núcleo do raciocínio desenvolvido pelas autoridades econômicas para justificar o processo. No entanto, contrariamente às esperanças alimentadas pela retórica oficial (ou, no mínimo, veiculadas enquanto tais), a literatura econômica dedicada ao estudo da experiência brasileira nesse terreno parece deixar margem para sérias dúvidas. Com algumas exceções, os vários analistas da concentração bancária recente no Brasil têm chegado a resultados negativos, ou inconclusivos, no que se refere aos ganhos de escala auferidos pelo sistema. (124) Essa circunstância em si compromete, e muito, o conhecido mito da competência técnica manifestada pelos gestores do "milagre". Mas também sugere que, no fundo, os objetivos conscientemente perseguidos pela política de estímulo à concentração quiçá fossem outros.

E é interessante observar que até mesmo os principais agentes do processo (os banqueiros privados) nem sempre demonstraram aceitação da tese oficial. Vejamos algumas declarações empresariais.

Aloysio Faria (Banco Real) demonstra algum ceticismo quanto à eficácia da concentração: "A tendência à concentração é mundial. E ela não se limita somente a sociedades financeiras, mas também às atividades comerciais, industriais e rurais. Até que ponto isso traz vantagem para o cliente é discutível. Há empresas muito grandes que se formaram pela união com outras e que foram muito mal sucedidas. (...) De maneira que eu acredito que o êxito de uma empresa depende um pouco, mas não fundamentalmente, do seu tamanho. Fundamental, realmente, é uma administração capaz e que durante muitos anos siga uma filosofia de trabalho sintonizada com as necessidades de seus clientes." (125)

Gastão Vidigal (Mercantil SP) é o banqueiro que parece alimentar maiores dúvidas em relação às virtudes da concentração. Em 1974 ele faria a seguinte reflexão sobre a experiência vivida

recentemente pelo setor: "A política oficial tem sido de franco estímulo às fusões ou incorporações de bancos privados, em favor do aumento das dimensões de cada integrante do sistema. É muito desejável que essa tendência não chegue ao ponto de afetar os bons bancos, qualquer que seja o seu porte, de vez que a dimensão maior não é sinônimo necessário de maior eficiência, sempre havendo lugar para instituições médias ou mesmo pequenas, desde que de boa qualidade, especialmente tendo-se em vista as características regionais do País." (126) Em 1973 ele já havia admitido que a política oficial não vinha respeitando esse princípio: "É forçoso reconhecer que, nas circunstâncias atuais, os bons bancos, pequenos e médios, tolhidos em sua capacidade de crescimento, têm hoje menores possibilidades de sobrevivência do que tinham os maus, de qualquer tamanho, em 1965." (127)

A resposta de Olavo Setúbal (Itaú), conforme já vimos, é a mais claramente negativa: "Dentro dos estritos critérios dos autores americanos, nenhuma das fusões ou incorporações foi acertada. Os preços pagos e os custos operacionais não permitiriam, normalmente, um aumento imediato da rentabilidade. (...) O ônus presente da fusão e da incorporação é muito grande e, então, o risco da empresa que se joga nesse caminho é grande, se ela não se conduzir bem; é fácil ter problemas muito sérios nesse esquema." (128)

João Gustavo Haenel (Finasa de Investimento) também manifestaria uma percepção negativa: "Acho que realmente havia uma necessidade de concentração, que se realizou. Se ela foi eficiente, acredito que, em nível específico de cada operação, provavelmente não foi. (...) Houve muitas operações a níveis que não permitem a rentabilidade econômica do sistema. (...) Acredito que muitas das fusões são ineficientes e não conseguem remunerar o custo em que incorreram. (...) Como se observou aqui, a concentração foi necessária, mas não indispensável. (...) Houve muita ineficiência e muitos processos de fusão que poderiam ter sido evitados." (129)

Justo Pinheiro da Fonseca (Comind), embora opinando em favor da política oficial e do movimento de concentração, não deixaria de reconhecer um certo impacto negativo proveniente da velocidade acelerada do processo: "De alguns anos para cá - digamos, a partir de 1964 -, a preocupação com a redução dos custos operacionais é muito grande. O grau de eficiência atingido, em nível

de empresa, é razoável, às vezes perturbado pela dinâmica das fusões, mas a empresa-banco estruturou-se e atingiu bons níveis de eficiência." (130)

Mas é evidente que também existem opiniões francamente favoráveis à orientação oficial. Um caso exemplar é o de Nilo Medina Coeli (Halles): "A política de concentração é, sem dúvida, in dispensável. Tem que ser mantida. (...) Não há dúvida de que o custo operacional caiu por força da concentração. Quando se concentram dois ou três estabelecimentos num só, as despesas se reduzem e os custos caem. (...) Concentrar significa reduzir custo. É fora de dúvida." (131) Interessante notar que, dentro da amostra selecionada acima, o banqueiro que menos dúvidas alimenta quanto à rationale da política bancária delfiniana é precisamente o dirigente do primeiro conglomerado a implodir logo após o término do "milagre" (Grupo Halles).

A outra tendência importante do período teria sua manifestação na progressiva e crescente expansão tentacular do capital bancário, invadindo esferas da intermediação financeira que originalmente lhe haviam sido vetadas. Trata-se do movimento de centralização financeira - tendo por centro um grande banco comercial - e que conduziria ao surgimento de grandes grupos atuando em praticamente todo o mercado financeiro (os conglomerados). Nada mais distante da concepção reformista de 1964.

Existem algumas indicações diretas de que os bancos comerciais sempre cobijaram a faixa do crédito direto ao consumidor. Gastão Vidigal, por exemplo, historiando a evolução pós-1964 do sistema bancário explicitaria a seguinte queixa: "Surgida mais recentemente a indústria automobilística, uma nova e vasta faixa de grande rentabilidade, representada pelo financiamento da compra de veículos, escapou, sem razão lógica, ao âmbito dos bancos comerciais. Autorizados hoje a captar depósitos com correção monetária, esses bancos só os podem aplicar, contudo, sob a mesma condição, no caso de particulares (pessoas físicas), o que lhes tolhe a capacidade de competir eficientemente com outras instituições isentas de tais limitações. Caberia permitir-se aos bancos comerciais, simultaneamente com aquela captação, mesmo sujeita às limitações aconselháveis, a aplicação dos recursos assim arrecadados no finan

ciamento, em condições realmente competitivas, a pessoas físicas ou jurídicas, de bens de consumo duráveis e de bens de produção." (132) A proposição de Vidigal, no entanto, deve ser relativizada: já vimos anteriormente que a opção pela especialização tem raízes em desdobramentos verificados na década de 50 (quando os bancos comerciais teriam demonstrado incapacidade para operar dentro de prazos superiores aos correspondentes a sua atividade tradicional), contando com a anuência tácita do próprio setor. Nesse sentido, não é certo que o surgimento da indústria de bens de consumo duráveis "pesados" tenha despertado de imediato, e de forma generalizada, o interesse do capital bancário pelas aplicações no crédito direto ao consumidor.

A partir de 1967, porém, o quadro se altera: à medida em que cresce a importância do crédito direto ao consumidor, constituindo-se em excelente campo de operações para as instituições financeiras, o interesse dos bancos comerciais se tornaria explícito. E um fator que talvez tenha pesado decisivamente na conformação desse interesse generalizado terá sido a própria consolidação, pós-reformas, da letra de câmbio - um mecanismo de mobilização de recursos financeiros lastreado no instituto do deságio (correção monetária pré-fixada). Como se sabe, os neoliberais de 1964/66 travaram uma inglória batalha pela supressão do artifício do deságio nas operações do mercado financeiro. Em seu esforço por modernizar as instituições de tudo fizeram para tornar uma prática corrente a utilização da correção monetária estrito senso (pós-fixada) nas emissões de aceites cambiais. Nada conseguiram: o empresariado financeiro não se deixou convencer nem do próximo fim do fenômeno inflacionário nem das virtudes racionais da correção monetária (quando incidente sobre seu campo de operações). Nos anos que se seguem a 1967 não temos qualquer notícia de que a política econômica tenha retomado, sequer num nível apenas pedagógico, a tentativa de aprisionar no interior de um quadro ideal a realidade do mercado financeiro brasileiro. Dada a conhecida relutância do empresariado financeiro em operar correntemente dentro das normas ditadas pelo mecanismo da correção monetária, é plausível supor que a aceitação pós-67 do deságio nas emissões de aceites cambiais estimulou os bancos comerciais a se expandirem na linha dessa modalidade de crédito.

Assim, as financeiras passariam a ser objeto da cobiça

dos bancos comerciais. Uma exagerada proliferação de sociedades financeiras nos primeiros anos após a reforma e, conseqüentemente, a necessidade de promover um movimento de concentração nesse segmento do mercado devem ter facilitado o avanço do capital bancário. Posteriormente, em função do intenso movimento no mercado de ações, o interesse do capital bancário se voltaria também para o campo de operações de instituições como os bancos de investimento, corretoras e distribuidoras. E o acelerado processo de acumulação financeira do período estimularia uma diversificação ainda mais acentuada, tornando-se comum a exploração pelos bancos comerciais de setores tão variados quanto turismo, seguros, leasing, etc.

A reação dos bancos comerciais à rígida especialização introduzida pela reforma financeira consistiu em explorar um atalho deixado pela nova legislação: a aquisição de participação acionária em instituições financeiras formalmente separadas. De forma que, a despeito de algumas reivindicações nesse sentido, não se evoluiu diretamente para a formação do chamado banco múltiplo, de inspiração alemã (onde as várias instituições financeiras se dissolvem na figura de departamentos especializados do banco comercial), mas sim para a conglomeração do universo financeiro, articulada pelos grandes bancos comerciais.

O interessante é que no curto espaço de três ou quatro anos os bancos comerciais lograram demolir a estrutura financeira projetada por ocasião da reforma, tornando a compartimentação do sistema (princípio fundamental de sua concepção) uma realidade apenas formal. Ressalte-se, entretanto, que esse processo de transfiguração institucional foi, por assim dizer, absolutamente "silencioso", não se corporificando em qualquer mudança de legislação. Vidigal observaria, a respeito, que o "consentimento informal" das autoridades econômicas ajudou a aprofundar o movimento de centralização, revolucionando a estrutura do sistema financeiro. "Criou-se uma situação de fato que contornou a tendência da legislação em vigor de forçar a especialização das instituições financeiras, o que poderia levar a um sistema de compartimentos estanques. A flexibilidade com que as autoridades monetárias estão permitindo as novas formas de estrutura que vão surgindo no mercado tem méritos inegáveis, embora mereça cuidadosa atenção por se tratar de práticas ainda não formalmente incorporadas à regulamentação vigente." (133) Ou, ainda, "Essa tendência natural recebeu primeiramente a tolerân-

cia e depois a expressa permissão das autoridades monetárias, conscientes da conveniência da prática. E dessa forma os conglomerados vão tendo a sua estrutura fortalecida e consagrada, num passo decisivo para a integração final dos sistemas financeiro e de mercado de capitais. A regra usual nos conglomerados é o controle acionário, pelo banco comercial que encabeça cada grupo, de instituições financeiras de outra natureza e de empresas complementares, nestas compreendidas as de prestação de serviços técnicos e administrativos, vedadas participações recíprocas que poderiam tornar ilusória a expressão do capital global." (134). Haenel (Finasa de Investimento) avaliaria no mesmo diapasão a contra-reforma: "Graças ao pragmatismo brasileiro, graças ao fato de não estarmos presos ao cartesianismo europeu, houve uma evolução, e não um retrocesso. Instituiu-se um sistema inteiramente compartimentado e verificou-se, durante a vivência do processo, que havia muitas modificações a fazer. Agora, o Brasil já encontrou um sistema que alia a compartimentação ao ecletismo das instituições financeiras: aparece o conglomerado, entidade abstrata, porque não existe na lei, mas de que todo mundo fala e sobre a qual até se legisla. O Conselho Monetário e o Banco Central falam nos conglomerados financeiros. É uma situação de fato." (135)

O movimento de centralização contou com a expressa aprovação da política econômica. No que nada há de estranho, tendo em vista que o ministro Delfim Netto sempre teve uma percepção teórica muito distinta dos ministros reformistas de 1964 em relação ao papel dos bancos comerciais no desenvolvimento do sistema financeiro. De fato, em um breve e notável estudo do final da década de 50, Delfim Netto demonstraria plena compreensão da importância do endividamento familiar (sustentado no mecanismo do crédito direto ao consumidor) enquanto agente dinamizador do capitalismo maduro, prevendo: 1º) a sua crescente expansão no Brasil, e 2º) a absorção das financeiras pelos grandes bancos comerciais (através da compra de participação acionária), reproduzindo-se o "modelo inglês". Suas conclusões não deixam lugar a dúvidas: "Em primeiro lugar, por razões de fato, pensamos que as financeiras tenderão a desenvolver-se como na Inglaterra, ou seja, algumas grandes empresas ligadas diretamente ao setor bancário. Aqui como lá, entretanto, haverá lugar para um grande número de pequenas empresas. Em razão dessa integração é possível que as financeiras de grande porte levem vanta

gem de custo com relação às demais." (136)

Vários anos depois, na qualidade de ministro, Delfim Netto conduziria o processo de cristalização daquela tendência. Um importante passo na sua direção foi a decisão de vincular as financeiras exclusivamente ao crédito direto ao consumidor (impedindo-as de operar também no crédito a capital de giro, de que se desincumbiam até então). Essa medida trazia implícitas duas dimensões, imediatamente perceptíveis: beneficiar o capital bancário, na medida em que eliminava a concorrência exercida pelas financeiras nas operações de curto prazo com o sistema industrial e comercial; e ampliar o potencial expansivo do mecanismo de endividamento familiar, dinamizando, no figurino americano, o capitalismo brasileiro. Mas, no contexto da evolução institucional do sistema financeiro, um outro significado da maior importância foi o de inviabilizar operacionalmente as sociedades financeiras independentes: o CDC, enquanto crédito de massa, exigiria a disponibilidade de uma ampla rede de agências, implicando em um esforço de imobilização incompatível com a estrutura de capital dessas instituições.

Esse ponto é aclarado por dois dirigentes de conglomerados. De acordo com Justo Pinheiro da Fonseca, "Uma das coisas mais importantes que levou à formação do conglomerado foi justamente a eficiência operacional, a possibilidade de se atingirem todos os mercados, porque uma financeira, se for estruturar-se para ter uma convivência íntima com todo o imenso mercado nacional, se torna inviável em termos econômicos. Através da rede de um banco comercial, ela tem acesso a todas as praças financeiras do país. Isso foi de importância fundamental." (137). O raciocínio é devidamente completado por Olavo Setúbal: "Isso aconteceu no instante em que o Banco Central proibiu as financeiras de fazerem crédito à empresa e obrigou-as a fazerem crédito direto ao consumidor. O crédito direto ao consumidor, pela sua natureza, é um crédito de massa. Então, elas, que tinham uma estrutura muito pequena, porque trabalhavam na linha do acceptance, foram obrigadas, por uma regulamentação, a trabalhar num outro campo. Isso as obrigou a ligar-se aos conglomerados financeiros ou às empresas comerciais." (138)

Ao mesmo tempo as portas para a conglomeração são abertas ao se admitir a participação de instituições financeiras no capital de outras empresas. A autorização formal se traduziria na circular 126, de 20.3.69. É importante notar, contudo, que a possibi-

lidade de participação se restringiu à própria área financeira e a alguns segmentos do setor de serviços, não sendo contemplada a integração banco-indústria. Da mesma forma, foi vetada a possibilidade de participações recíprocas ou interligações sucessivas (o que significa que dentro de cada conglomerado o controle é um dado absolutamente explícito). E deve ser realçado, como indicador da discrição que envolveu todo o processo, que uma decisão de tamanha transcendência para a conformação do sistema financeiro acabou sendo regulada através de uma simples (para não dizer obscura) circular do Banco Central.

Naturalmente, o processo de conglomeração deve ser entendido como subproduto da mudança de concepção da natureza do sistema financeiro, elevando-se os bancos comerciais à condição de principais articuladores de todo o sistema. A permissão oficial para o movimento de participação no capital de outras empresas (de início apenas tácito e a partir de 1969 regulamentado pela circular 126) se constituiu, certamente, na medida mais importante nesse sentido. Mas também caberia mencionar a resolução 134, de 1970, liberando as taxas de juros incidentes sobre as aplicações bancárias na área do crédito pessoal. Essa medida viria estimular uma sensível elevação no volume dos depósitos a prazo e do crédito pessoal, tornando ainda mais intensa a pressão da concorrência sobre o desempenho das financeiras independentes (na medida em que, em termos práticos, é muito tênue a separação entre as áreas relativas ao crédito pessoal dos bancos comerciais e o crédito direto ao consumidor das financeiras). De outro lado, a resolução 157, de 10.9.70, permitiria aos bancos comerciais atuarem também em operações de underwriting do tipo best effort - modalidade caracterizada pelo fato de a instituição financeira assumir com a empresa emitente apenas o compromisso de tentar colocar no mercado o máximo possível de ações, sem qualquer obrigação, ou punição, no caso de fracasso (parcial ou total) da operação. (139) Mais uma vez a faixa de operações dos bancos comerciais seria ampliada, abarcando uma esfera de atuação originalmente privativa de instituições congêneres.

O movimento de centralização financeira avançou a uma velocidade extraordinária. Na entrada dos anos 70 os conglomerados já emergiam como instituições hegemônicas dentro do sistema financeiro. Alguns poucos dados bastam para ilustrar esquematicamente o predomínio definitivo dessa tendência. Assim, na altura de 1971/72,

as financeiras independentes estão reduzidas a uma faixa de operações não superior a 15% do total das emissões de aceites cambiais, contra 70% das financeiras vinculadas a conglomerados sob controle de bancos comerciais (confirmando plenamente as previsões sugeridas por Delfim Netto em seu antigo estudo). Enquanto que um dado

#### Controle Acionário de Sociedades Financeiras

Detentor do Controle	1971		1972	
	nº	% do total de aceites	nº	% do total de aceites
Bancos Comerciais	39	19	41	14
Bancos de Investimento	-	-	5	4
Bancos Comerciais e Bancos de Investimento	37	48	36	55
Comércio e Indústria	24	18	20	15
Outros	68	15	53	12
<b>Total</b>	<b>168</b>	<b>100</b>	<b>155</b>	<b>100</b>

Fonte: Banco Central do Brasil, Relatório 1972.

#### Controle Acionário dos Bancos de Investimento (1978)

	privado nacional	estran-geiro	estatal	Total
Bancos de Investimentos ligados a Bancos Comerciais	23	5	1	29
Bancos de Investimentos ligados a grupos empresariais não financeiros	4	1	0	5
Bancos de Investimentos independentes	4	0	0	4
<b>Total</b>	<b>31</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>38</b>

Fonte: Comissão de Valores Mobiliários, 1979.

mais recente (1978) para os bancos de investimento mostra que a centralização financeira acabou reduzindo a apenas quatro (Brasilinvest, Denasa, Garantia e London-Multiplic) os bancos de investimento independentes.

A projeção a longo prazo da centralização financeira acelerada seria a transformação das várias instituições em departamentos especializados do banco comercial. No caso das financeiras, parece haver unanimidade de opinião entre os banqueiros. Gastão Vidigal, por exemplo, chegaria a vislumbrar a seguinte tendência: "O próximo passo será, naturalmente, permitir aos bancos comerciais que controlem financeiras transformá-las em departamentos próprios especializados no crédito ao consumidor. Com isso, ficaria ainda mais reduzido o número de financeiras em funcionamento no país, e o Governo poderia acelerar providências no sentido de que as instituições independentes desse tipo, que desejem continuar a funcionar, tenham dimensão e ofereçam segurança compatíveis com a estrutura e eficiência que se quer imprimir ao sistema financeiro nacional." (140) De acordo com Haenel, "(...) o crédito ao consumidor nada mais é do que o crédito pessoal. Então, nem o raciocínio nem a prática repelem a possibilidade de, eventualmente, uma financeira vir a ser um departamento de um banco comercial. Está dentro da racionalidade do sistema." (141) E Justo Pinheiro da Fonseca, peremptório: "Acho inexorável: a financeira independente tende a desaparecer. A carteira de crédito pessoal dos bancos já se identifica, de maneira muito próxima, com as operações do consumidor final." (142)

A idéia nunca recebeu uma acolhida muito favorável da parte do ministro Delfim Netto. Em 1970 ele observaria a respeito: "Acredito que hoje os bancos que têm financeiras operam-nas como se elas fossem carteiras de crédito ao consumidor. Não creio que forçar a transformação destas financeiras em carteiras resultasse em uma redução substancial de custo. As coisas já se passam mais ou menos dessa forma: há exigência de um tipo de contabilidade separada, mas é feita normalmente pelos próprios organismos do banco. De forma que não penso esteja aí alguma coisa muito importante para ser feita." (143).

É bem possível que a resistência oficial a essa conclusão lógica do processo de centralização tivesse uma outra razão: o receio de que uma reforma nesse sentido acabasse incluindo também

os bancos de investimento. Dado que estas instituições contam com a participação de capital estrangeiro (embora em proporção minoritária), uma tal medida poderia se constituir em um atalho para a futura desnacionalização do setor bancário. (144) Há evidência de que essa solução jamais foi aceita pelas autoridades econômicas do período.

Finalmente, há que se destacar que a centralização financeira e a concentração bancária são processos inter-relacionados. É evidente que a centralização somente está ao alcance dos grandes bancos comerciais (tornados ainda maiores graças ao processo de absorções em andamento). Inversamente, todo banco que encabeça um conglomerado financeiro dispõe do acesso a uma massa de recursos muito maior (lucros gerados nas instituições coligadas) para sustentar a continuidade de sua política de absorções. Portanto, ambos os movimentos se afinam perfeitamente com os interesses do grande capital bancário. E nessa medida, não há por que estranhar que esses dois níveis da política financeira do período fossem coroados de êxito.

Mas, conforme já se disse, a consideração isolada dos movimentos de concentração e centralização não permite captar plenamente todo o seu real significado enquanto capítulo da política econômica do período. Na verdade, ambos os processos devem ser entendidos como manifestações de algo mais profundo. Nem só linha de ataque à inflação de custo, nem tampouco simples expressão direta dos interesses do grande capital bancário. Mas, acima de tudo, etapas constitutivas do projeto estratégico delfiniano para o capitalismo brasileiro. De fato, o fortalecimento do grande capital bancário resultante daqueles dois movimentos terá sido pensado como um primeiro passo (uma espécie de condição sine qua non) para o sucesso da futura integração banco-indústria-comércio, dando nascimento à desejada grande empresa privada nacional. Este, o aspecto verdadeiramente maior da política financeira delfiniana. Que tenha se constituído em um projeto substancialmente novo em relação às concepções dominantes de 1964 é um dado indiscutível. Convém insistir, entretanto, que esse núcleo estratégico jamais emergiu em toda a sua exuberância, dispondo-se apenas de um conjunto de declarações e de medidas capazes de brindar uma primeira aproximação ao

que seria o projeto. Não deixa de ser um fato realmente notável o contraste entre o mutismo delfinista nessa questão de tão grande relevância (o ministro optaria, neste caso, por se manifestar através de terceiros, deixando campo aberto para especulações) e, inversamente, a sua loquacidade ao tratar de um tema de valor discutível como foi o "modelo exportador". Nessas circunstâncias, a proposta da conglomeração financeiro-industrial sempre se manteve circunscrita no interior de uma área cinzenta; a pequena visibilidade impede a sua reconstituição definitiva. É bem possível que o caráter nebuloso desse importante capítulo da política econômica delfiniana fosse um reflexo da profunda resistência do grande capital bancário em se engajar efetivamente na sua execução e, portanto, das dificuldades encontradas para articular a demarcação do projeto.

Tratarei, agora, de perfilizar o projeto estratégico delfiniano, recorrendo a uma longa sequência de citações de pronunciamentos oficiais que serviram de veículo para a "revelação" da proposta.

Ao que tudo indica a primeira referência explícita à idéia de uma possível evolução rumo à integração financeiro-industrial surge no início de 1969, por ocasião da controvérsia armada em torno da necessidade de redução das taxas de juros. Em sua intervenção naquele episódio Delfim Netto anteciparia a possibilidade de uma nova reforma institucional: "Toda a tradição da política bancária nacional é contra a integração entre o setor financeiro e o setor industrial, o que além de impedir a formação de grandes empresas capazes de absorver o progresso tecnológico e competir no exterior, desvincula o setor bancário do mundo da produção física. É evidente que neste campo é preciso agir com cautela, mas é evidente, também, que a cautela excessiva (com medo do monopólio ou da iliquidez) é muito prejudicial ao desenvolvimento de um capitalismo eficaz." (145)

Convém fazer duas observações a fim de situar devidamente o alcance dessa manifestação. O "medo do monopólio ou da iliquidez" mencionado por Delfim remete ao próprio cerne da lei 4595, em cujo artigo 34 figura a proibição às instituições financeiras de concederem empréstimos às pessoas jurídicas nas quais mantenham

participação acionária superior a 10% do capital total. Em outras palavras, a reforma bancária de 1964 eliminou legalmente qualquer possibilidade de uma vinculação direta mais profunda entre banco e indústria. A razão para essa orientação deverá ser buscada no espírito liberal que esteve subjacente à sua elaboração: de fato, a percepção corrente em 1964 era de que qualquer possibilidade de participação acionária expressiva poderia conduzir a uma indesejável concentração das operações do banco comercial junto àquelas empresas a que estivesse coligado. Essa tendência se faria acompanhar de duas consequências sumamente nefastas: por um lado, uma crescente generalização de bolsões monopolistas (vulnerabilizando as empresas que, por uma razão ou outra, permanecessem à margem do grupo associado ao banco comercial), esvaziando de sentido o caro princípio neoliberal de livre movimento das forças de mercado; e, como agravante, a introdução no sistema de uma elevada propensão à iliquidez (risco crescente em função da concentração das operações do banco comercial em um pequeno número de empresas). A experiência histórica do capitalismo americano durante a Grande Depressão (quebra maciça de casas bancárias) conferia cores muito vivas a este último ponto. Em uma escala infinitamente menor (e num contexto obviamente diferente) a experiência brasileira na década de 50 somente confirmava aquele temor. Nesses termos, não resta dúvida de que a declaração de Delfim sugere uma rejeição da concepção ortodoxa liberal, constituindo-se em um primeiro aceno do desejo de proceder a uma reformulação na moldura do sistema bancário (e financeiro).

Em segundo lugar, a proposta é colocada para debate ainda timidamente, a título de "balão de ensaio", permanecendo em um nível muito genérico. Por isso mesmo - e dada a precocidade com que foi formulada (havia pouco mais de quatro anos da reforma bancária) - a idéia permitiria mais de uma interpretação: alguns defenderiam a tese de formação de holdings capitaneadas pelos bancos de investimento (afinal, nada mais natural que estas instituições ganhassem a prerrogativa de se mesclarem a outras instituições, não financeiras, ampliando o potencial de acumulação de capital); outros (desfrutando da simpatia ministerial) propugnariam pela autorização a que instituições financeiras, em geral, operassem com empresas coligadas, atuando como centros financeiros de conjuntos empresariais. É evidente que esta segunda interpretação

implica na revogação do artigo 34 e, o mais importante, já traz implícita a idéia de que o banco comercial (sozinho ou conjuntamente com o banco de investimento) é quem desempenharia o papel de agente da integração. Note-se, ainda, que o discreto debate reflete o primeiro momento de fascínio pelo "modelo japonês".

A esse respeito é muito interessante a seguinte observação de um insider do mercado financeiro (e do debate travado em 1969): "Quando se pôs em debate, no início do ano passado (1969), a hipótese de ser adotada no Brasil uma legislação bancária semelhante à do Japão - e, especialmente, possibilitar aos bancos de investimento a função de holding de grupos financeiros e industriais com os quais pudessem operar - houve uma verdadeira corrida às cartas patentes destas instituições. Os 21 bancos que existiam naquela época se elevaram para 29 atualmente e ainda há processos por despachar no Banco Central - de tal forma que o afluxo obrigou as autoridades a suspenderem a concessão de novas cartas patentes. Os aglomerados de empresas viram nesta tese a oportunidade de manter um organismo captador de poupanças no centro de seu sistema, operando basicamente com as empresas do grupo. O exame dos fatores favoráveis e contrários a esta tese não permitiu - pelo menos até agora - a sua efetivação." (146)

Após o seu discreto lançamento durante o primeiro semestre de 1969 a proposta da conglomeração (no sentido maior, de uma integração banco-indústria) seria mantida em compasso de espera por quase dois anos. Entrementes, observa-se uma única declaração de peso, indicando que o projeto não havia sido arquivado. Delfim Netto, em um conhecido artigo (Dêem-me o ano e não se preocupem com décadas), ao dissertar sobre a estratégia nacional fundada nos valores "desenvolvimento-liberdade-segurança", identificaria entre os objetivos fundamentais perseguidos o de "estimular o fortalecimento de grandes empresas nacionais". E - completaria - uma das razões para acreditar no seu cumprimento residiria precisamente no "(...) fato de que o poder econômico é extremamente débil em termos nacionais, não tendo o empresariado tido tempo para produzir fortunas realmente significativas e sólidas, nem para obter a integração do setor industrial com o setor financeiro (o que, frequentemente, os coloca em posições antagônicas)". O recado não poderia ser mais claro. É verdade que ainda não logramos desenvolver empresas de porte verdadeiramente grande (o que poderia comprometer as

ambições presentes na "estratégia de desenvolvimento"). Entretanto, não há razão para temores, uma vez que dispomos de uma fórmula garantida para encurtar o caminho: a integração banco-indústria (substituindo o antagonismo eventual pela perpétua comunhão de interesses). Uma pitada de ousadia (da parte do empresariado, sem dúvida) aliada ao descompromisso face os esquemas doutrinários (heterodoxia político-econômica): assim poderemos superar aquela "cautela excessiva muito prejudicial ao desenvolvimento de um capitalismo eficaz", aplainando a trajetória rumo à Nação-Potência.

A proposta é assumida publicamente quando da realização do VIII Congresso Nacional de Bancos (abril de 1971). Presente naquele conclave, Delfim Netto lançaria um apelo aos banqueiros: "Os senhores têm que ter consciência de que neste programa de desenvolvimento econômico, colocado em marcha pelo Presidente Médici, o setor privado é uma peça fundamental. É uma peça fundamental, não para a realização simplesmente do desenvolvimento econômico, mas para a construção da sociedade que todos nós **desejamos** uma sociedade politicamente aberta. Esse é o papel que os senhores têm de compreender. Esse é o papel para o qual convocamos o setor privado bancário, para que venha unir-se aos esforços do Governo Federal, para que venha somar-se ao extraordinário esforço de mobilização que realiza toda a economia brasileira na construção de uma sociedade desenvolvida e livre".(147) Portanto, o setor privado bancário ainda não fora capaz de dar a sua cota de contribuição ao esforço governamental de condução do "desenvolvimento" com "liberdade" e "segurança" (síntese da estratégia mediceista). Afinal, o que se exigia do setor privado bancário? Redução dos juros para diminuir a inflação e acelerar o ritmo de crescimento? (mas não estava a inflação em descenso - ou, pelo menos, sob controle - desde 1969?). Na verdade, o objetivo último era a formação da grande empresa privada nacional, fiadora do desenvolvimento pleno com liberdade.

O presidente do Banco do Brasil, Nestor Jost, explicitaria o significado concreto do apelo delfiniano: "Deixa-nos, porém, algumas dúvidas a plena integração dos banqueiros brasileiros no processo evolutivo da política econômico-social do país. Não estamos nós pessoalmente convencidos de que os nossos companheiros de ação estejam integrados, tanto quanto necessário, no proceso de desenvolvimento em todas as suas faces.(...)Acho, também, que

os bancos poderiam voltar a participar da empresa. Tenho muitos e xemplos, especialmente no Japão e na Alemanha. São duas economias que podem servir de exemplo, nos últimos tempos, onde os bancos par ticipam ativamente com capital e com liderança na empresa. Acho que, atualmente, estão sendo mobilizados recursos fantásticos nas ból- sas de valores, em sistema de supervalorização de ações de empre sas e entidades que não usufruem nenhuma vantagem direta no verda deiro leilão que se faz de suas ações, e que esses recursos, cana- lizados para a capitalização da empresa, através de um mecanismo que possibilitasse ao sistema bancário mobilizá-lo, poderiam, de i mediato, abrir clareiras respeitáveis na conjuntura e permitir, real mente, a colaboração mais efativa do sistema das empresas, peque nas e grandes, que têm sob sua responsabilidade a transformação de toda atividade industrial. Acho, portanto, que aí teríamos um campo a explorar. Seria necessário reformular a legislação. Mas que legislação é perpétua? Nós nos estamos transformando, diaria- mente. O Brasil de ontem não é o Brasil de hoje, e o de amanhã tam bém não será o de hoje." (148) Eis aí a integração banco-indús- tria abertamente proclamada. Os banqueiros privados chamados às fa las por sua tradicional timidez empresarial (aquela "cautela exces siva" a que se referiu Delfim Netto em outra oportunidade). A sua omissão diante da necessidade de afrontar riscos tornando-se imper doável (porque anacrônica) num momento em que o País se põe em mar cha na estrada do desenvolvimento. Olhai o exemplo do Japão e da A lemanha - essa a pregação oficial dos primeiros anos setenta.

Reis Velloso, por seu turno, chegaria a vislumbrar uma tipologia de instituições conglomeradas: "(...) cabe considerar uma perspectiva de mais longo prazo, em que se considere principal mente o papel do sistema financeiro na formação do capital real das empresas. Temos, de um lado, o caso de países como os Estados Unidos e Inglaterra, em que as empresas revelam elevado grau de au tofinanciamento e dependem menos do sistema financeiro para sua ex pansão de capacidade; e, de outro lado, países como o Japão e Itá lia, em que a formação de capital pelas empresas depende em grande medida do financiamento oficial e privado. No Brasil, se conside- rarmos os efeitos da inflação no passado e as elevadas taxas de ca pitalização necessárias para manter um crescimento industrial aci ma de 10%, o sistema financeiro vai ser chamado a atuar intensamen te na aceleração da capitalização das empresas. Isso coloca o pro

blema da tendência à formação de conglomerados, sejam do tipo puramente financeiro - associação de bancos comerciais, bancos de investimento e sociedades financeiras -, sejam do tipo voltado para a diversificação de investimentos, para colocação de excedentes de recursos de grupos empresariais e financeiros que se haviam concentrado em certo setor; sejam do tipo voltado para a integração de grupo financeiro com grupo industrial, especializado em determinada área. A escolha de rumo, nesse campo, deverá garantir o fortalecimento do empresariado nacional, dando-lhe melhor estrutura de capital, de forma compatível com a segurança do sistema financeiro." (149)

É deveras sintomático o momento escolhido para a deflagração do projeto. Em 1971 a centralização financeira já havia avançado o suficiente para reduzir o peso específico dos bancos de investimento independentes na discussão quanto a que instituição haveria de ser o núcleo do conglomerado (não mais poderia haver dúvidas de que tal tarefa deveria ser delegada aos bancos comerciais). Por outro lado, não menos importante, 1971 é palco de um boom bursátil, seguido de uma expressiva ampliação do mercado primário de ações (operações de underwriting). Há que se ter em conta que a "consolidação" do mercado de capitais é um pré-requisito para a conglomeração na medida em que o entrelaçamento empresarial pressupõe uma prévia generalização do processo de abertura de capital.

A inter-relação existente entre a política de mercado de capitais e a política financeira é atestada pelo próprio ministro Delfim Netto. Em julho/1971, quando a Bolsa de Valores iniciava o seu irreversível movimento de baixa, ele faria a seguinte importante declaração: "O Governo continua dando seu apoio à construção de um sólido mercado de capitais. A consolidação desse mercado, absolutamente necessária para que seja possível desenvolver um sistema empresarial eficiente, constitui o primeiro passo para a grande reforma bancária que vamos realizar quando chegar o momento oportuno. Um sólido mercado acionário permitirá a integração banco-indústria, dando liquidez ao primeiro e uma boa estrutura de capitais ao segundo." (150)

As declarações oficiais reproduzidas acima são eloquentes. O VIII Congresso de Bancos é um importante momento de reflexão. Nele, as autoridades econômicas manifestariam a sua insatisfação diante da pauta de conduta do setor privado bancário. Que es

treiteza de horizonte do empresariado financeiro, incapaz de reconhecer os novos tempos atravessados pelo País e relutante em assumir o seu esperado papel - um misto de espírito persuasório e de irritação perpassa as manifestações oficiais. Assim, Delfim Netto pacientemente renova apelos em favor de uma atitude de maior responsabilidade empresarial, Nestor Jost revela dúvidas e doutrina sobre a natureza volátil das legislações, enquanto Reis Velloso procura delinear perfis desejados para o processo de conglomeração. Nos bastidores, as especulações alcançam vãos mais altos; fomenta diretamente por assessores ministeriais: trata-se de integrar Bradesco-Votorantim, Nacional de MG-Matarazzo... na busca incansável da grande empresa nacional. Delfim Netto fecha o círculo ao referir-se à grande reforma bancária destinada a selar uma associação orgânica do capital financeiro e do capital produtivo. Convenhamos, é uma excessiva abertura de jogo para dirigentes patologicamente avessos à discussão pública e ao anúncio antecipado de propostas e de medidas. No caso, o "balão de ensaio" foi conduzido pelos próprios artífices da política econômica.

Não pode haver dúvidas de que um projeto foi esgrimido, procurando-se laboriosamente articular interesses ao seu redor. Em 1972 a proposta revisionista já é parte integrante do ideário político-econômico. Prossegue a operação de desvelamento dos seus objetivos.

A conglomeração é entendida como um elo fundamental na etapa decisiva em que o País teria ingressado (a aceleração do crescimento marcando o trânsito para um capitalismo plenamente desenvolvido). Delfim Netto é absolutamente taxativo a respeito: "Porque é este o momento em que teremos de aceitar o desafio de correr o risco de criar grandes unidades econômicas, que, com os riscos que lhe são inerentes, serão os instrumentos de construção do poder nacional brasileiro." (151) Vamos balizar o alcance desta síntese do projeto delfiniano.

Em primeiro lugar, o suposto desafio está relacionado à viabilidade mesma de concretização das ambiciosas taxas de crescimento pretendidas pela política econômica. Não nos esqueçamos de que o Governo Médici define como meta estratégica a obtenção do pleno desenvolvimento na passagem do século (o salto para a Nação Potência, nos marcos do capitalismo associado). O cumprimento desse objetivo exigiria a transposição de uma etapa intermediária

(década de 70), assegurado o crescimento acelerado a taxas de 9/10% ao ano. A magnitude do esforço de investimento em perspectiva torna fundamental (e urgente) o apoio do sistema financeiro. Luiz de Carvalho e Mello Filho, diretor do Banco Central para a área bancária, esclarece esse ponto: "A manutenção de altas taxas de desenvolvimento está intimamente correlacionada com a capitalização das instituições financeiras, pois há de ser por meio destas que se atingirá o objetivo de fortalecimento da estrutura das empresas que, a seu turno, poderão assegurar taxas de crescimento industrial superiores a 9% ao ano, conforme programação do Governo. No que tange à estratégia industrial, tem o Governo como princípio assentado que a modernização do parque fabril bem como a política de fusões e incorporações terão continuidade, tendo mesmo para tanto instituído novos mecanismos de incentivos fiscais e de financiamento, tudo objetivando a grande empresa nacional ou associação de empresários capazes de realizar os grandes empreendimentos reclamados pelo desenvolvimento. O sistema financeiro privado, aliado ao oficial, deverá se aparelhar para fornecer os insumos necessários a essa reforma, cumprindo-lhe colocar à disposição da economia, vultosos financiamentos a longos prazos e taxas compatíveis, ou, ainda, participar diretamente dos investimentos. À função clássica dos bancos comerciais, como intermediadores de capital de giro, há de se somar a de empreendedor." (152)

Em segundo lugar, aquele desafio está alicerçado em um pressuposto: o da existência de uma forte correlação entre concentração e eficiência. José Flávio Pécora, secretário-geral do ministério da Fazenda, argumentaria nesse sentido: "Trata-se, portanto, de questão de sobrevivência para o Brasil, país em desenvolvimento, a promoção do crescimento de nossas empresas, assegurando-lhes capacidade competitiva. Apesar de o Brasil não ter escapado à tendência geral, o grau de concentração ainda está, de modo geral, muito aquém do que se poderia considerar conveniente. Em termos internacionais, é pequena a dimensão das empresas brasileiras: para cada setor produtivo, existe pelo menos uma grande empresa estrangeira produzindo mais individualmente que todo o setor brasileiro correspondente. (...) A política governamental no processo de fusões e incorporações objetiva basicamente a redução de custos operacionais e o incremento da produtividade das empresas, tendo sempre por meta proporcionar vantagens à economia brasileira como um

todo." (153) Subjacente a essa proposição está o raciocínio de que o estágio alcançado pelo capitalismo industrial brasileiro coloca a curva de custos a longo prazo das empresas nacionais naquela faixa em que é sempre positiva a correlação concentração-eficiência: "Nossas empresas estão numa fase em que, pela sua dimensão, podem estar e estarão obtendo um custo decrescente. Isto é uma vantagem para elas e para a sociedade e aí surge a motivação do governo em estimular o processo iniciado pelos empresários de juntar organizações para obter melhor tamanho." (154) A concentração do sistema produtivo permite reduções de custos (economias de escala) e, portanto, amplifica o poder de competição da empresa nacional. A conglomeração a partir de um núcleo financeiro deve ter sido imaginada como uma fórmula eficaz para acelerar a indispensável concentração produtiva.

Uma ponte também é estabelecida entre a proposta de conglomeração e a estratégia exportadora praticada no período: sem dúvida, a resultante ampliação dos níveis de eficiência relativa da indústria nacional impulsionaria a sua capacidade exportadora, contribuindo favoravelmente para a pretendida conquista do mercado internacional. De acordo com a análise de Pécora, "(...) as empresas operando a custos mais baixos e com maior produtividade terão maior capacidade de competição nos mercados externos. O aumento de nossas exportações e, conseqüentemente, de nossa capacidade de importar vem constituindo-se em permanente preocupação do Governo, visto somente desse modo ser possível manter por período longo e sem interrupções as elevadas taxas de crescimento que o país vem registrando nos últimos anos." (155) Eduardo Pereira de Carvalho, chefe da Assessoria Econômica do ministério da Fazenda, completaria o argumento: "Nas condições atuais de concorrência no mundo e na exata medida em que pretendemos tornar o Brasil um país participante, teremos que criar condições para disputar esse jogo. Percebemos que temos condições de jogar num tabuleiro grande ~~mas~~ para fazer isso temos que nos adaptar às regras desse novo jogo e essas regras independem de qualquer conflito ideológico. Para ter condições de concorrência lá fora, adotemos a economia de mercado ou a centralizada, o sistema físico de produção nos obriga a ter empresas de porte grande. (...) Temos que avançar no mercado internacional porque é condição sine qua non ao crescimento do país. Disso vai aproveitar-se a empresa estatal, internacional e a nacional.

Não vejo alternativas. Ou nós reconhecemos os problemas hoje no nosso caminho e nos preparamos para enfrentá-los ou então nós vamos ser definitivamente marginalizados." (156)

Este último ponto, embora presente no discurso oficial, não deve ser superestimado. A meu ver, o aspecto realmente decisivo da proposta de conglomeração acha-se em outro lugar: seu objetivo principal está sintetizado no desejo reiterado de "construção do poder nacional brasileiro". Sim, porque o projeto delfiniano visava a constituição da grande empresa privada nacional, uma entidade de importância estratégica na medida em que a sua inexistência tendia a exacerbar a natureza instável do "modelo" brasileiro de capitalismo industrial. Jamais se cogitou da junção do capital bancário à grande empresa transnacional (um absurdo óbvio) nem muito menos da centralização sob o patrocínio de grandes bancos de propriedade estrangeira (o que significaria desnacionalizar por completo a economia brasileira). Assim, o fracasso (ao menos temporário) do capitalismo financeiro no Brasil não pode ser explicado pela presença nos setores líderes da grande empresa transnacional. O projeto delfiniano objetivava exatamente gerar um contrapeso a essa presença (tida por indispensável), eliminando os obstáculos (reais ou imaginários) a uma marcha tranquila rumo à Nação Potência.

A necessidade de um reequilíbrio da organização empresarial brasileira é sempre ressaltada pelos porta vozes da proposta oficial. José Flávio Pécora, por exemplo, observaria a respeito: "(...) precisamos criar, no Brasil, empresas de maior porte, até que tenhamos empresas brasileiras privadas, de porte compatível com as empresas estrangeiras privadas e com as empresas estatais, fugindo a certas distorções de que as grandes organizações são normalmente estrangeiras ou do Estado. E isso também não é julgamento de valor sobre a importância ou sobre o significado das empresas do Estado ou estrangeiras. Parece-nos importante que haja grupos privados brasileiros, grandes, que levariam o sistema a uma situação de equilíbrio mais desejável." (157) Ou, ainda, numa das mais claras manifestações do projeto delfiniano, diria Eduardo de Carvalho: "Creio que não há condições de se repetir no Brasil a experiência japonesa. (...) Não é isso o que desejamos. A idéia é a seguinte: temos a grande empresa governamental (...) Ao mesmo tempo, observamos que existem grandes empresas industriais de capitais externos e um número reduzido - meia dúzia - de grandes empre

sas industriais nacionais. O que existe de grande no setor privado brasileiro é a área bancária mais concentrada e mais poderosa. Qual a filosofia que funcionou através de toda a legislação relativa ao banco comercial nos últimos 20 ou 30 anos? Para evitar o risco do monopólio, obrigava-se os bancos comerciais a restringir sua participação direta em outras empresas. O que se começa a aprender? É fundamental a associação das instituições financeira e fabril. Dá-se chance a que grupos poderosos nacionais possam vir tornar-se cabeças de grandes grupos nacionais que se contraporão às grandes empresas estatais e às grandes empresas estrangeiras que aqui estão operando. (...) Qual é a forma de ter grandes empresas no país? Uma é o Governo, a outra é a internacional, que está sendo obrigada a entrar em nosso esforço de exportação - não por vontade da matriz mas para não sofrer problemas sérios na sua continuidade operacional. Estamos simplesmente criando mais uma abertura que é a criação da grande empresa nacional para participar do bolo que está para ser distribuído." (158)

Por que a eleição do capital bancário como "instrumento da construção do poder nacional brasileiro"? (Acaso tratar-se-ia de um privilégio concedido por razões escusas?) Eduardo de Carvalho oferece duas respostas. Em primeiro lugar porque tal foi a eficiência da "contra-reforma bancário-delfiniana" que, na entrada dos anos 70, poder-se-ia afirmar sem muita margem de erro e sem necessidade de maiores elocubrações que "O que existe de grande no setor privado brasileiro é a área bancária mais concentrada e mais poderosa". Nada mais natural, portanto, que este particular segmento do capital fosse guindado ao centro da complexa metamorfose que haveria de engendrar a grande empresa privada nacional. Mas também em função da seguinte razão, de óbvio significado: "O que nós estamos querendo criar são os conglomerados nacionais. Os bancos comerciais têm condições de liderar esse agrupamento de empresas, porque nelas está assegurada a hegemonia do capital nacional. Não é, entretanto, compulsória a formação de conglomerados nem que o banco comercial deve ser a cabeça. O Governo tem sido extremamente pragmático. É necessário, entretanto, reconhecer que existe num banco comercial um poder gerencial que o habilita a tornar-se cabeça do grupo e nada mais." (159)

Seguindo implicitamente essa linha de argumentação. Del fim Netto chegaria, inclusive, a justificar a política de apoio à

concentração bancária enquanto instrumento para a preservação do controle nacional sobre o sistema bancário (e, nessa medida, abrindo a possibilidade de um futuro surgimento das "grandes unidades econômicas"): "Nas economias organizadas, capitalistas ou socialistas, de 80 a 90% do mercado são dominados por nada mais que oito ou dez grandes bancos. É uma tendência natural (...) Nas economias centralizadas existem um, dois ou três bancos apenas. Nos Estados Unidos, na Inglaterra, na França e mais recentemente no Japão a concorrência aguda envolve menos de uma dúzia de grandes bancos. Se o Brasil quiser competir e sustentar um sistema bancário sem participação estrangeira deve estimular a concentração do sistema. (A fusão, assim entendida) é um ato de nacionalização e de desestatização do sistema. Os bancos privados devem aceitar o desafio dos bancos oficiais, que hoje competem diretamente também lá fora, nas principais praças financeiras do mundo." (160)

Finalmente, há um claro reconhecimento de que a aceitação do desafio de criar grandes unidades econômicas implicaria em assumir alguns riscos intrínsecos. Em particular, sempre haveria o perigo de um "desvirtuamento" do processo, ensejando-se situações de monopólio. Nada mais distante, porém, das intenções oficiais, não havendo razão para um temor excessivo que viesse a paralisar a demarcação do projeto delfiniano. De fato, o estímulo à concentração visava tão somente o fortalecimento da empresa privada nacional de forma a tornar mais sólida a estrutura do capitalismo associado, não prevendo em momento algum uma possível supressão da concorrência. Antes pelo contrário, a esperança oficial era precisamente de uma intensificação da concorrência. Um argumento esgrimido por Delfim Netto em favor dessa tese foi o seguinte: "O que poucas pessoas têm compreendido, entretanto, é que precisamente no campo do crédito existe a maior possibilidade de permanência do regime de cartório industrial, que é a reserva de mercado. Detendo o Governo por seus instrumentos de crédito - o Banco do Brasil, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e a Caixa Econômica Federal - o quase monopólio do financiamento de grandes projetos industriais, é apenas natural que o aumento da concorrência nesses setores seja analisado sob o ângulo do efeito sobre a rentabilidade das empresas já instaladas, o que tende a perpetuar a reserva de mercado, mesmo quando ela não mais se justifica em termos da demanda interna e das possibilidades de exportação. É preciso, portanto, aumentar forte

mente a concorrência neste campo - no campo do crédito aos grandes projetos - e isso só pode ser feito com a criação de grandes grupos financeiros nacionais. É ilusão pensar que uma infinidade de pequenos organismos bancários (confrontados com gigantes governamentais) signifique a existência de um estado concorrencial. A concorrência é menos uma questão de quantidade do que de qualidade. Há concorrência entre 12 bodes e uma cabra, mas, não há concorrência entre 12 bodes e um leão." (161)

Por outro lado, seria ilusório prognosticar o desaparecimento da pequena e média empresa na medida em que a concentração jamais se manifesta permanentemente de forma absoluta e, ademais, num certo sentido recria as condições para a sobrevivência e o fortalecimento da constelação de empresas de menor tamanho. Delfim Netto detalha o argumento, invocando a evidência histórica: "Basta olhar para o que aconteceu no mercado alemão, no mercado francês, no mercado japonês e, principalmente, no mercado americano. A grande empresa não exclui, necessariamente, a pequena e média empresa. Existem setores industriais onde a localização é fundamental. Há outros onde a grande companhia está virtualmente ausente. Estes setores serão sempre determinados ou dominados por pequenas empresas, fornecedoras diretas do mercado, de forma que num sistema como o que preside a economia nacional existe lugar para todas as empresas - pequenas, médias e grandes. O que não existe, é lugar para empresas ineficientes. (...) Frequentemente a grande empresa obtém uma parcela dos seus fornecimentos da pequena e média empresa. Não se pode, portanto, considerar que a grande é mais importante do que a pequena. A grande empresa é uma simples contingência tecnológica. Uma consequência da própria forma de progresso tecnológico que o mundo descobriu." (162)

Mas, se alguma dúvida ainda restasse, certamente terá sido dissipada pelo compromisso oficial de também apoiar as empresas que atuassem em faixa descolada do imperativo daquela "contingência tecnológica". José Flávio Pécora ponderaria nesse sentido: "O Governo vê no projeto de fusão uma possibilidade, quiçá uma probabilidade de ganho de eficiência, ganho de eficiência que é, em verdade, para o processo, importante peça que deve ser perseguida. O Governo vê na grande empresa uma parte do sistema de produção e não a única peça do sistema de produção. Portanto, paralelamente ao estímulo que tenha que ser dado às grandes empresas, tem que se

desenvolver uma série de estímulos, de vantagens, de favores para as pequenas e as médias empresas." (163)

À luz do que vimos até aqui aparece como improcedente qualquer tentativa de objetar a existência do projeto delfiniano. E sua manifestação não ficou restrita ao terreno da retórica. É verdade que a grande reforma bancária em perspectiva acabou não se materializando. Porém um elenco de medidas preparatórias tomou forma no período, atestando o desejo oficial de saltar rapidamente das intenções para a fase de modificações efetivas. Não terá sido por falta de convicção das autoridades econômicas que o projeto se mostrou inviável.

Já no início de 1970 esteve em pauta a discussão de uma sugestão formulada pelos bancos de investimento no sentido de liberar para immobilizações em ações de outras empresas todo o seu capital exceto os 50% do capital mínimo regulamentar. Sua consequência esperada seria a transformação dos bancos de investimento em holdings de conjuntos empresariais - ainda que não fosse nem um pouco certa a sua possível integração direta com a indústria. (164) A sugestão, porém, não foi acatada - reflexo provável de uma disputa envolvendo bancos de investimento e bancos comerciais pela liderança dos conglomerados ou, ainda, de uma preferência revelada do ministro da Fazenda em relação aos bancos comerciais. Somente um ano depois, a resolução 178, de 9.3.71, viria autorizar os bancos de investimento a aumentarem suas aplicações em bens de ativo fixo, evoluindo de 10 para 30% do capital e reservas a proporção legalmente permitida.

Em paralelo, três medidas explicitamente voltadas para a formação de conglomerados, todas beneficiando o capital bancário, seriam apresentadas. A circular 159, de 20.5.71, definiu um novo conceito de ativo immobilizado para os bancos comerciais, excluindo do seu cálculo as participações acionárias em outras instituições financeiras (inclusive companhias de seguro). A circular 161, de 30.6.71, por seu turno, foi responsável pela inclusão das participações em companhias de seguros entre as immobilizações técnicas dos bancos comerciais (medida que vinha de encontro ao interesse dos bancos comerciais em explorar essa faixa do mercado). Mas o maior destaque ficou por conta da resolução 184, de 20.5.71, esta-

belecendo: a) uma redução de 0,5% no recolhimento compulsório dos bancos comerciais, condicionado, porém, à sua aplicação obrigatória na subscrição de ações ou de debêntures conversíveis de empresas não financeiras, cujo capital não ultrapasse 70.000 vezes o maior salário mínimo do País; b) necessidade de manutenção em carteira pelo prazo mínimo de dois anos (ou de um ano, no caso de sociedade de capital aberto) dos títulos assim adquiridos; c) imposição de um limite máximo para a participação acionária, correspondente a 49% do capital social da firma cujas ações fossem subscritas pelo banco comercial.

A resolução 184 já fora solicitada pelos banqueiros durante o VIII Congresso. Gastão Vidigal, depois de elogiar a decisão do Governo, faria inclusive algumas sugestões de aperfeiçoamentos na sua execução:

- "a) Preservar a liquidez dos bancos - Cumpre assim estabelecer que, nos casos de dificuldades de caixa, os bancos possam mobilizar recursos monetários junto ao Banco Central com base nas garantias representadas por essas ações, pois não parece prudente deixar essa função de mobilização de recursos restrita unicamente à hipótese de eventual venda de ações em Bolsa.
- "b) Possibilitar aos bancos operar com as empresas das quais se tornem acionistas - Com efeito, não parece razoável que os bancos continuem proibidos de operar com aquelas empresas das quais venham a se tornar acionistas em virtude dos estímulos da nova política. Se o banco adquiriu ações de uma empresa, é de se presumir que não só conhece e acompanha a situação dela como ainda tem interesse na solução de seus problemas financeiros. Impedir que exatamente o banco que melhor conhece a empresa lhe dê ajuda financeira pode constituir até um sério handicap contra a firma em questão, pois sua vinculação acionária a um banco poderá criar limitações para a acolhida de seus papéis por outros bancos.
- "c) Evitar a pulverização das aplicações - Deve-se procurar que as aplicações de cada banco se concentrem o mais possível num pequeno número de empresas. Somente com esta concentração haverá uma efetiva solidariedade de interesses, necessária para que o banco de fato acompanhe as atividades e dê o apoio necessário às firmas industriais e comerciais de que vier a fazer par

te. Contrariamente, se os bancos partirem para a diversificação de aplicações a fim de minimizar riscos (ã maneira de um Fundo de Investimentos), não se estabelecerão vínculos realmente profundos e fecundos entre a área financeira e a industrial comercial.

"d) Não restringir as aplicações às pequenas e médias empresas - As grandes empresas se defrontam com os mesmos problemas de desequilíbrio financeiro que assoberbam as de menor porte. E não tem procedência o argumento de que as grandes organizações podem contar com formas de solução do problema que são inviáveis para as pequenas e médias firmas, pois, em contrapartida, os problemas daquelas são de dimensão muito maiores." (165)

O esquema da resolução 184 foi inicialmente apreciado como uma articulação importante do projeto delfiniano - tanto que a sua breve ampliação esteve oficialmente cogitada. A importante matéria-síntese do projeto delfiniano ("O longo caminho, do truste ao conglomerado, rumo ao desenvolvimento"), relata: "As autoridades monetárias já declararam expressamente aos banqueiros que aguardam apenas que eles se utilizem desta parcela de 0,5% (cerca de Cr\$ 140 milhões, para todo o sistema), para então elevar a liberação em mais 1,5% (seriam mais Cr\$ 420 milhões). O sistema da Resolução 184 é principalmente pedagógico. Os banqueiros comerciais, sitiados pela regulamentação, não se acostumaram a se preocupar pela gestão de empresas. Sua tarefa é agora mais ampla do que o simples desconto de uma duplicata." (166)

Uma outra medida muito comentada foi o decreto-lei 1.182, de 16.7.71, introduzindo novos estímulos fiscais à incorporação e abertura de capital: basicamente o decreto permitiria às empresas engajadas na operação de incorporação a isenção do imposto de renda incidente sobre a eventual reavaliação, acima dos limites determinados pela correção monetária compulsória, dos bens de seu ativo imobilizado. A contrapartida do benefício fiscal seria a exigência de aceitação da abertura do capital.

José Flávio Pécora esclarece o sentido do decreto: "Quando os empresários começaram a caminhar no sentido da fusão o Governo sentiu que pelo menos um elemento, de ordem fiscal, constituía entrave de certa importância à aglomeração: os registros contábeis das empresas consagravam valores de ativos imobilizados, que mesmo corrigidos monetariamente, ficavam aquém dos de mercado. As transa

ções de fusão não podiam ser feitas porque ninguém iria entregar parte do patrimônio com valor aquém do real. E se o atualizasse ao valor do mercado teria de pagar Imposto sobre a Renda pela diferença. Para eliminar essa dificuldade o Governo assinou o Decreto-lei nº 1.182, que dispensa o pagamento do imposto no caso de fusão ou incorporação de empresas consideradas de interesse nacional. (...) Ao mesmo tempo exige da empresa beneficiada a distribuição dessa vantagem a todo o sistema, através do processo de abertura do capital." (167)

O decreto contemplaria também o caso da simples abertura de capital (sem qualquer operação de incorporação). Pécora justifica o incentivo: "Isso porque, em alguns casos, os valores subcontabilizados no balanço da empresa, em face do valor real, constituem um óbice à abertura da empresa, porque se o bem adquiriu um valor por qualquer razão, os atuais acionistas detentores desse patrimônio não iriam ceder esse valor adicional graciosamente ao sistema; e também sem reavaliar, e assim pagando juros." (168) Entretanto, esperava-se que este último caso viesse a ser menos frequente: "O objetivo fundamental é fusão e incorporação, e abertura é objetivo subsidiário. De cada cem casos de incorporação, aprovaremos noventa, e de abertura aprovaríamos dez, isto é, só aprovaremos aquelas hipóteses em que ficam flagrante que o não atendimento da solicitação da vantagem fiscal pode conduzir simplesmente à impossibilidade de abertura." (169)

Como nota de rodapé, caberia ressaltar o caráter intrinsecamente (e assumidamente) discricionário do novo decreto, o que encontraria uma expressão institucional na COFIE - Comissão de Fusão e Incorporação de Empresas, presidida por Pécora. Na sua opinião, o decreto "É bastante geral, propositadamente, uma vez que sentimos, através de inúmeros contatos, que vinham sendo feitos, que seria praticamente impossível colocar no projeto as condições em que a autoridade pudesse outorgar esse favor fiscal, tal era a variedade de situações que se apresentavam. (...) Para obviar essa dificuldade, resolveu-se fazer o seguinte: deixamos o decreto amplo e montamos uma Comissão que, caso por caso, analisa a situação particular, julga das conveniências, avalia os problemas e exara um pronunciamento. É tão discricionário o poder dessa Comissão, que ela pode tomar decisões diferentes em casos iguais, ou decisões iguais em casos diferentes, uma vez que ela vai procurar aten

der a razões de interesse econômico que a ela e ao Ministro da Fazenda caberá julgar." (170)

Novo passo seria avançado através da Lei 5.710, de 7.10.71, regulamentada pela resolução 201, de 20.12.71, redefinindo as regras para a abertura de capital das instituições financeiras. A principal novidade foi a permissão para a emissão de ações preferenciais ao portador (sem direito a voto), até o limite de 50% do capital. Como se sabe, o artigo 25 da Lei 4595 determinava que as instituições financeiras privadas deveriam possuir a totalidade do seu capital social constituído por ações nominativas. A modificação introduzida perseguia dois objetivos: a) agilizar o processo de abertura de capital dos bancos comerciais (melhor posição junto aos investidores das ações ao portador vis a vis as ações nominativas); b) simultaneamente, preservar o controle nacional do sistema bancário.

Finalmente, a resolução 250, de 15.3.73, liberaria nova parcela de 0,5% dos depósitos compulsórios, condicionada, porém, à sua aplicação obrigatória na subscrição de debêntures conversíveis em ações ou ações novas de empresas comerciais exportadoras nacionais (trading companies). A medida não parece ter despertado o entusiasmo dos banqueiros. Gastão Vidigal, por exemplo, opinaria desfavoravelmente: "Não sou um comerciante, nem que me ensinem; sou um homem de finanças, um banqueiro. Não se pode confundir as coisas: o que aconteceu lá fora foi que alguns traders, com o sucesso de seus empreendimentos, viraram banqueiros. Nós ainda não aprendemos a arbitrar moedas. Como vamos querer arbitrar mercadorias? Mesmo os grandes bancos ingleses ou americanos não têm experiência em trading companies, precisamos ir buscar o pessoal japonês e holandês." (171)

Esse o projeto delfiniano. Essas as principais medidas voltadas na sua direção. A grande meta perseguida, segundo informação oficial veiculada "em off", seria a constituição de alguma coisa entre cinquenta e cem grandes grupos nacionais (172). O seu êxito se traduziria no surgimento da Nação Potência. Durante o VIII Congresso Nacional de Bancos (1971) as autoridades econômicas já haviam esclarecido devidamente as ambições em jogo. Nestor Jost (Banco do Brasil) indicaria aos empresários a pauta "quan

titativa": "Não podemos copiar modelos nem receitas de desenvolvimento de outros países. Mas uma coisa é viável e até certa. Podemos ultrapassar, inclusive, os índices de crescimento da economia japonesa, que foi considerada a campeã de desenvolvimento da última década." (173) Seu colega Pratini de Moraes, da Indústria e Comércio, completaria a mensagem, definindo a pauta "qualitativa": "Não temos o direito de transferir para o futuro a construção da nação brasileira. Este é o momento brasileiro; é o momento em que estamos todos, homens de governo, empresários financeiros, industriais e comerciantes, convocados para prosseguir a trajetória que vimos trilhando na construção de uma sociedade forte, rica e justa." (174) Qual teria sido a reação dos agentes do processo - empresários da área financeira e do setor produtivo - diante do projeto reformista?

Inicialmente, é lícito sugerir a existência de uma pequena receptividade tendo em vista os resultados práticos de algumas daquelas medidas. Assim, por exemplo, o decreto-lei 1.182, no qual se depositavam grandes esperanças, terá servido quase que exclusivamente aos interesses próprios do sistema financeiro e, mais particularmente, das seguradoras. Nesta última área também havia uma explícita preocupação em acelerar o processo de concentração; ademais, os bancos comerciais demonstravam interesse por esse campo de atividade. Segundo dados do Banco Central, em 1972 a COFIE aprovava 13 processos de fusão e incorporação nesse segmento do mercado; em 1973 outros 16 processos seriam beneficiados pelos estímulos do decreto-lei, reduzindo para 110 o número de sociedades seguradoras. A implementação da resolução 184 não foi diferente. Em 1971 - único ano para o qual disponho de dados - de um total aproximado de 130 milhões de cruzeiros correspondentes aos recursos liberados, cerca de 55,4% foram distribuídos na área de serviços (turismo, hotéis, administração de bens, etc.), contra 39% na indústria e 5,6% em atividades agropecuárias. (175) O "desvirtuamento" na sua operação cancelou a promessa oficial de proceder à ampliação dos limites da resolução 184.

Em outras palavras, é patente que os bancos comerciais ajustaram-se muito mal à proposta delfiniana, aproveitando-se dos incentivos oferecidos pela política econômica para promover uma centralização bem mais limitada em seu escopo. Mas, ainda assim, poderá ser de alguma valia o exame sucinto de uma amostra de declara

ções empresariais, refletindo o posicionamento explícito dos setores supostamente interessados no projeto da integração banco-indústria.

Valter Moreira Sales, da União de Bancos Brasileiros e da natimorta União de Bancos Bradesco, aparentemente terá sido um dos maiores entusiastas do projeto delfiniano. Em certa oportunidade, dissertando sobre as potencialidades de um processo de concentração empresarial, ele avançaria uma definição precisa do conglomerado: "O conglomerado deve ser entendido principalmente como a formação de grupos de empresas integradas sob uma mesma direção, unificando o poder de decisão e descentralizando a execução da política estabelecida. É principalmente um fenômeno gerencial e não meramente industrial ou financeiro. E tem o sentido de uma rede de informação. (...) A organização de um conglomerado é, antes de tudo, um meio de informações em que as relações entre suas partes se definem pela circulação de informações que permitirá à sua direção (uma espécie de Estado-Maior) ter uma visão global de todas as empresas participantes e procurar otimizar o funcionamento do sistema e não o de partes. O objetivo comum não será jamais conseguido pela maximização dos objetivos dos subsistemas." Em seguida, inspirando-se na experiência dos países desenvolvidos, sintetizaria os objetivos perseguidos pela política de incentivo à formação de conglomerados: "Redução de custos, pelos benefícios das economias de escala e da melhoria da qualidade da mão de obra, aumento de produtividade, maior participação no esforço do desenvolvimento global e acrescido poder de competição perante os concorrentes estrangeiros. Os conglomerados surgiram para atingir esses objetivos, resultando de uma evolução no mecanismo dos holdings tradicionais." (176) Ressalte-se, aliás, que o Unibanco constituiu-se, de fato, em um dos raros grupos financeiros a ensaiar alguns passos na direção de uma integração com a órbita produtiva (tentativa de desdobramentos pelas áreas de mineração e petroquímica).

Na área industrial, Gerdau Johannpeter (Grupo Gerdau) subscreve as palavras de Moreira Sales, endossando a tese reformista: "Os conglomerados se constituem num dos instrumentos de que dispõe o Governo para dar firmeza e continuidade ao nosso vigoroso processo de desenvolvimento. O chamamento das empresas aos conglomerados só ocorreu depois de ter sido identificado que o empresário, para exercer seu papel de impulsionador do progresso, tinha

necessidade de produzir com vistas aos mercados interno e externo. Um complexo empresarial financeiro-industrial tem condições de produzir em regime de alta produtividade, com uma programação a longo prazo, pois os recursos de capital, nessas condições ficam perfeitamente assegurados. Resumindo: A formação de conglomerados, com vistas ao desenvolvimento, é altamente válida, pois faz com que haja, em primeiro lugar, diminuição dos riscos de capital e, em segundo, consolidação da experiência empresarial. A liderança dos bancos comerciais na formação dos conglomerados tem aspectos altamente positivos. Devemos ressaltar, entretanto, que o importante não é o aspecto da liderança pelo banco comercial, mas sim o que importa é a qualificação do grupo empresarial que conduz os conglomerados." (177) O Grupo Gerdau certamente é uma das presenças mais expressivas do capital nacional, tendo alcançado grande expansão durante as últimas duas décadas (o Grupo compõe-se atualmente de seis siderúrgicas e mais sete empresas distribuídas pelas áreas de metalurgia do gusa, reflorestamento, companhias de comércio e exploração da madeira). Em 1969 e 1970 o Grupo aceitou promover a abertura de capital da Metalurgia Gerdau e da Siderúrgica Riograndense (posteriormente, outras duas empresas - Siderúrgica Guaíba e Cosigua - também abririam seu capital). E já em 1960 o Grupo em formação estabeleceu conexões com o Grupo Crescinco, visando impulsionar o esforço de capitalização da empresa. Mas, apesar da simpatia pela tese da conglomeração expressa na declaração de seu principal dirigente, o Grupo Gerdau não avançou no sentido de uma efetiva associação com o grande capital bancário.

A posição favorável das duas lideranças empresariais mencionadas deve ser contrastada com um número muito maior de declarações de cautela, quando não de aberta rejeição, quanto à oportunidade da proposta de conglomeração. Na verdade, a noção corrente do campo a ser abarcado pela instituição conglomerada é normalmente restringida, limitando-se ao interior do próprio sistema financeiro e a alguns segmentos da área de serviços. A opinião dominante, particularmente entre os banqueiros, é de que a integração com a indústria deve ser evitada ou, quando muito, delegada aos bancos de investimento (uma curiosa forma de negação do projeto, pois na década de 70 os bancos de investimento independentes têm um significado diminuto no conjunto do sistema financeiro).

Seguindo esse diapasão, Olavo Setúbal (Banco Itaú) também refletiria sobre o possível interesse dos bancos comerciais em participar da esfera produtiva, correspondendo ao apelo oficial: "Esse é um dos temas mais controvertidos na política financeira dos diversos países. No Brasil e nos Estados Unidos a legislação caminhou no sentido de separar nitidamente as áreas financeiras das áreas comerciais e industriais; no Japão e Alemanha a interligação é enorme; os demais países se colocam em posições intermediárias. A meu ver, no Brasil os bancos de investimento deveriam ter possibilidade de integrar na sua área de ação participações substanciais em indústrias; essa é a única possibilidade de dar expansão à empresa nacional privada, para atingir uma escala de operação capaz de permitir a competição com a empresa estrangeira." (178)

Aloysio Faria (Banco Real) partilha do mesmo ponto de vista: "Os chamados conglomerados financeiro-industriais representam solução para prover as grandes indústrias de capital, necessário à sua expansão; são encontráveis principalmente no Japão, mas também em alguns países europeus. Pessoalmente, não sou muito favorável a essa solução que pode conduzir a grandes distorções no atendimento às necessidades financeiras da indústria. No meu entender a ligação de grupos financeiros com empresas e serviços correlatos é conveniente se atende ao interesse dos clientes, mas deveria ser feita através de empresas holdings ou bancos de investimento." (179) Em outra oportunidade, este banqueiro se permitiria afirmar, em tom desafiador: "As menções que as autoridades fizeram sobre a criação de complexos financeiro-industriais não podem ser entendidas como um desejo intenso do governo para que isso aconteça. Se fosse mesmo vontade do governo, ele já teria modificado a legislação que cuida dos empréstimos para empresas ligadas aos grupos financeiros." (180)

Roberto C. Gouvea (Banco Bamerindus), após descrever as atividades e magnitude do conglomerado que dirige, emite o seguinte juízo: "Esse conglomerado não tem ligações com empresas ou grupos industriais. Acreditamos, mesmo, que no Brasil não vingue o chamado modelo japonês dos conglomerados indústrias - instituições financeiras, dada a virtual impossibilidade de os bancos brasileiros virem a ter o controle ou parte substancial das ações de indústrias de certo porte. Também não parece provável, num futuro previsível, a compra ou o controle de instituições financeiras brasilei

ras por grupos industriais, embora já exista um caso recente, cujos contornos, entretanto, não parecem ainda bem definidos." (181) Em outra oportunidade ele já havia deixado claro que a atitude do Bamerindus em relação ao projeto reformista era de "prudência" - reflexo perfeito da filosofia empresarial sintetizada na frase "(...) o nosso negócio é banco, não gerir indústria". Gouvea concluiria, de forma taxativa: "Não nos interessa controlar empresas, fazer um conglomerado no estilo japonês. Porque, na realidade, não foram os bancos que fizeram as grandes indústrias japonesas. Estas é que criaram seus bancos como agentes financeiros, e o governo legitimou. Aqui já existem algumas grandes empresas que nenhum banco poderá controlar. A maioria delas é muito superior, economicamente, ao valor e à potência financeira dos bancos." (182)

Instado a opinar sobre o desafio dos conglomerados, Emmanuel Whitaker (Banco Comercial-Brasul) responderia afirmativamente: "O Brasil vem trilhando com segurança a rota do desenvolvimento e os grupos relevantes da produção privada também se consolidam, tendendo a estruturar-se em esquemas de superdimensão. Os banqueiros não podem, obviamente, ficar apáticos a essa tendência, permanecendo à ré do surto progressista que decorre da orientação econômico-financeira governamental. Devem, ao contrário, colocar-se decididamente à sua frente, preparando-se para apoiar condizentemente as empresas ou conglomerados brasileiros que lideram o complexo da produção." Entretanto, seu colega de direção, Sérgio Mellão, restringiria, de imediato, o alcance da fala de Whitaker: "Acredito que a primeira fase seja supletiva. Não vejo como as organizações bancárias possam, com rapidez, transformar-se em organizações especializadas nos setores industriais, que exigem imenso know-how. Acredito que o apelo do Governo se trata mais de uma ação supletiva de desenvolvimento. (...) É uma área cinzenta ainda..." (183)

Ruy de Castro Magalhães (Banco Comércio e Indústria de Minas Gerais) seria mais direto. Questionado sobre o interesse em tomar participação em outros empreendimentos, de natureza industrial ou comercial, responderia: "Não. (...) Agências de turismo têm sido compradas. Eu não consideraria turismo atividade desligada de conglomerado bancário. Porque turismo, pelo que se vê ultimamente, é, antes de mais nada, uma atividade financiada. Fica, então, na órbita do banco. Eu talvez não compreendesse que o conglo

merado bancário se compusesse também de empresas industriais. O conglomerado pode existir, mas em termos de especialização financeira. (...) Eventualmente gente recebe ações que significam o controle de uma indústria, mas não para conservá-las. É risco que banco nenhum pode correr." (184)

Outra não seria a posição de Gastão Bueno Vidigal (dirigente de um banco notoriamente vinculado a uma empresa industrial - a Cobrasma): "Eu, por exemplo, não sei pensar em termos de 4, 5 ou 6 anos, mas posso muito bem financiar vendas dentro dos limites dos depósitos a prazo fixo." Perspectiva que o leva a fazer a seguinte sugestão: "A política de favorecer a criação de conglomerados deve ser aperfeiçoada e amparada por legislação específica, a fim de circunscrevê-los à área financeira." (185)

Em síntese: a integração banco-indústria não ocorreu; a centralização empresarial pretendida permaneceu limitada; as medidas que chegaram a ser ensaiadas não propiciaram qualquer avanço na direção daquele objetivo maior; os próprios banqueiros - se pudermos julgar representativa a amostra selecionada até aqui - revelaram escassa sensibilidade ao apelo oficial. Um exercício semelhante poderá ser feito, sistematizando o posicionamento do setor industrial e comercial. Há evidência de que o resultado seria o mesmo (rejeição, ou pelo menos cautela e timidez, diante do projeto delfiniano).

Por que terão os bancos comerciais recusado o nobre papel de agentes da construção do poder nacional brasileiro? Uma resposta persuasiva, sugerida por alguns autores, identifica na aversão ao risco o fator principal. O conjunto de declarações reproduzidas anteriormente ajuda a dar substância a essa hipótese. E não resta dúvida de que, no período em exame, "(...) a preferência dos grandes grupos financeiros por posições cartoriais de repasse de fundos públicos oriundos de poupanças compulsórias e de recursos captados no exterior, seu interesse por operações de mera intermediação financeira (preferencialmente de curto prazo), seu apetite por esferas de especulação e sua relutância em 'banicar' grandes projetos industriais de longo período de maturação" (186) são aspectos distintivos da pauta de comportamento do capital bancário. A política econômica praticada durante o "milagre" favoreceu a manifestação, quiçá reforçada, dessas características. De fato, outro não poderia ser o resultado de uma conjuntura de acentua

da expansão monetária e creditícia, extraordinária acumulação financeira, amplificação dos repasses públicos, crescimento vertiginoso das operações 63. Num quadro de lucros certos (e expressivos) nas operações de curto prazo, frequentemente apenas "cartoriais", por que abandonar a linha de menor resistência (centralização estritamente financeira) para aventurar-se no terreno incerto das aplicações de longo prazo, envolvendo, por definição, um risco desproporcional? Nesse sentido, a orientação global da política econômica do período e a proposta específica da conglomeração terão sido incompatíveis. Num plano mais imediato, esse fator terá contribuído em maior proporção do que a alegada incerteza gerada pela permanência de um ativo processo inflacionário para manter afastado o capital bancário do projeto de associação direta com a indústria.

JOSÉ PEDRO MACARINI

UM ESTUDO DA POLÍTICA ECONÔMICA DO  
"MILAGRE" BRASILEIRO (1969 - 1973)

*pt. 4*

Dissertação de Mestrado apresentada  
ao Instituto de Filosofia e Ciências  
Humanas da Universidade Estadual de  
Campinas, sob a orientação do Prof.  
Dr. Carlos Lessa.



1984

### IV.3. Política Econômica e Integração à Economia Mundial Capitalista

O capitalismo industrial brasileiro exibe em seu desenvolvimento fortes vínculos com os centros dominantes do capitalismo internacional. Essa característica não é nova: estudos recentes têm apontado a existência de um precoce movimento de internacionalização da incipiente base industrial já durante as primeiras décadas do século; e até mesmo um breve surto de exportações industriais teve vigência naquela etapa inicial de formação de um segmento industrial no País. A opção em favor do capital estrangeiro - vale dizer, a internacionalização do núcleo dinâmico do capitalismo brasileiro - alcança sua maturação definitiva durante o Plano de Metas. Nesse sentido, mais do que um divisor de águas, o que ocorre em 1964 é a conformação de um quadro propício à plena explicitação, e ao aprofundamento, de uma tendência já inscrita no movimento percorrido anteriormente pelo desenvolvimento capitalista do País.

De fato, é inegável que o desenvolvimento do capitalismo associado consolidou, de forma quicã irreversível, a integração da economia brasileira à economia mundial. Aquilo que até então era apenas uma tendência, assume nas décadas de 60 e 70 um perfil bastante nítido, desdobrando-se em três faces: comercial (movimento de mercadorias e serviços diretamente produtivos), produtiva (capital de risco) e financeira (endividamento externo). São bem conhecidos os indicadores, presentes em todos os estudos descritivos do comportamento recente da economia brasileira, que evidenciam essa crescente integração: o excelente desempenho das exportações, em contínuo (e elevado) crescimento desde 1968/69; as crescentes importações de matérias primas e bens de capital que acompanham a retomada (e o auge) do crescimento econômico; os fluxos sustentados de capital estrangeiro de risco, que passam a afluir para o País a partir do momento em que se delineia o seu caráter de "plataforma de expansão" da economia mundial (e, portanto, de fronteira de valorização para esses capitais); e, finalmente, o forte impulso sofrido pelo endividamento externo.

Deve-se observar que aquelas três manifestações do processo de integração se reforçam mutuamente, conferindo-lhe um caráter cumulativo, revelador de uma direção aparentemente única para o desenvolvimento associado: integração crescente à economia mundial. Assim, a presença do capital estrangeiro de risco (internacionalização da base produtiva) contribui, num primeiro momento, para aumentar a disponibilidade de divisas, atendendo às necessidades de financiamento do desenvolvimento; mas, em seguida, irá mostrar a sua face perversa ao pressionar negativamente o balanço de pagamentos (remessa de rendimentos para a matriz e/ou emergência de um bias importador revelado no comportamento natural das empresas transnacionais) - tal circunstância acentua o caráter prioritário atribuído à política de apoio às exportações (aí incluindo-se, como importante sub-capítulo, o incentivo à agressividade exportadora das empresas transnacionais). De outro lado, a articulação financeira com o capitalismo internacional surge inicialmente na qualidade de instrumento de ampliação do raio de manobra no âmbito externo (financiamento de desequilíbrios potenciais do balanço de pagamentos), permitindo materializar o objetivo político-econômico de aceleração do desenvolvimento; mas, o seu manejo operacional requer, igualmente, o êxito na promoção de uma ativa política de exportações (num certo sentido é o crescimento das exportações que viabiliza um processo tranquilo de endividamento); e esta vinculação entre a política de endividamento e a política de exportações torna-se ainda mais estreita à medida em que o próprio crescimento da dívida externa (estimulado, em uma extensão variável, por uma certa preferência das empresas transnacionais em operarem com capital de empréstimo em substituição a capital de risco) tende a repor, em escala ampliada, o desequilíbrio potencial do balanço de pagamentos.

Os temas políticos de endividamento externo e política de promoção de exportações, pelo menos no que se refere ao período abrangido por este estudo, já foram objeto de investigação detalhada - justificando-se, pois, um tratamento apenas sintético. Dessa forma, tentarei em seguida reconstituir, com ênfase desigual, os principais aspectos da retórica dominante no período, bem como algumas das principais medidas de política econômica, relativos à opção de integração com a economia mundial, em sua três dimensões apontadas anteriormente. A rationale da política de endividamento externo

merece uma atenção maior, não apenas por sua importância intrínseca mas também pelo interesse em recuperar algumas passagens expostas com muita clareza pelo pensamento oficial. Quanto à política de exportações, cuja perspectiva estratégica já foi examinada no capítulo III, limito-me a alinhar algumas observações complementares e a uma breve referência às medidas mais destacadas, que lhe deram forma no período. Finalmente, procura-se também enumerar os principais argumentos manejados em defesa do capital estrangeiro de risco.

#### IV.3.1. Política Econômica e Endividamento Externo

Durante o período 1960/68 o crescimento da dívida externa brasileira é muito lento e de pequena significação. De acordo com dados do Banco Central, em 1960 o estoque acumulado da dívida externa bruta se situava em 3.1 bilhões de dólares - um montante, a grosso modo, mantido inalterado até 1964; após uma ligeira elevação no biênio 1965/66 (da ordem de 15 a 20%), o estoque da dívida retrocede para 3.4 bilhões em 1967; os 3.8 bilhões atingidos em 1968 prenunciam uma inversão de tendência, mas ainda representam um valor praticamente idêntico ao verificado no ano de 1966. Quanto à disponibilidade de reservas internacionais o seu nível absoluto é extremamente reduzido (e instável) durante toda a década de 60: mencione-se, a título de ilustração, que no biênio de retomada do crescimento (1967/68) as reservas do País são suficientes para garantir apenas dois meses de importações. A partir de 1969 o quadro se altera radicalmente: o endividamento externo começa a crescer aceleradamente e sem interrupção, evoluindo dos 3.8 bilhões de 1968 para 12.6 bilhões ao final de 1973; em simultâneo, as reservas internacionais saltam de um nível desprezível em 1968 (0.3 bilhões) para a elevada cifra de 6.4 bilhões em 1973 (cerca de metade do estoque acumulado da dívida até esse ano). (187)

O endividamento externo acelerado do período 1969/73 recebe uma explicação oficial. Procuremos recuperá-la em suas grandes linhas.

De início há que se lembrar que a política de endividamento externo (e a retórica oficial que a acompanha) devem ser apreciadas tendo sempre por pano de fundo a forma de condução da política econômica como um todo. E, conforme já se observou, esta última revela durante o "milagre" pelo menos duas características singulares: a predominância de um clima de crescente entusiasmo (tanto da parte do grupo dirigente quanto das frações empresariais dominantes) diante das virtualidades emanadas da conjuntura do início dos anos 70; e, como resultante, a eleição do objetivo de crescimento acelerado enquanto ambição permanente da política econômica.

Na medida em que existiu um engajamento total da política econômica na tarefa de obtenção de um ritmo acelerado de crescimento econômico, já se dispõe de uma articulação fundamental para justificar o recurso ao endividamento. Sim, porque conforme esclarece Paulo Lira, "No estágio de desenvolvimento econômico em que se encontra o Brasil, a consecução desse objetivo se relaciona a duas condicionantes, quanto ao balanço de pagamentos do país - resumo de suas transações econômicas com o resto do mundo: a) deverá normalmente existir, cada ano, um excesso de importações de mercadorias e serviços sobre as exportações de mercadorias e serviços; b) o balanço de pagamentos, em sua totalidade, deverá apresentar relativo equilíbrio." (188)

Detenhamo-nos, por um momento, no exame daquela primeira condicionante: da perspectiva oficial, o seu alcance incorporaria um duplo significado. Em primeiro lugar, a proposição de que é mais interessante para um país em desenvolvimento que busca acelerar a sua taxa de crescimento contar com um déficit permanente na balança de transações correntes (deduzidos os serviços que representam pagamentos a fatores de produção) traz implícita a idéia de que a contrapartida real de tal resultado contábil corresponde a uma efetiva elevação da taxa de investimento. De acordo com Paulo Lira, "O excesso de importações de mercadorias e serviços sobre as exportações de mercadorias e serviços representa a absorção de recursos reais do exterior pela economia. Expressa a poupança externa que financia parte dos investimentos realizados dentro do país. A essa diferença positiva das importações sobre as exportações se chama hiato de recursos." (189) Delfim Netto renova o argumento: "As importações menos as exportações constituem o que se chama hiato de

recursos da economia, isto é, aquele volume de recursos que a economia se apropriou do exterior, quando o resultado foi positivo. Portanto, o investimento em um ano é igual à poupança no mesmo ano mais o que se trouxe do exterior, no ano. Então, o investimento é financiado pela poupança interna mais poupança externa. Se o hiato de recursos for maior, significa que se tem possibilidade de realizar um investimento maior." (190)

Nesses termos, a aceitação consciente do endividamento externo como elemento integrante da estratégia de crescimento reflete uma decisão racional e coerente da política econômica do período. De fato, ao permitir uma elevação da taxa de investimento para além do limite superior determinado por um esforço exclusivamente interno de mobilização de poupanças, a estratégia de endividamento revelaria, antes de tudo, o seu caráter instrumental em relação ao objetivo maior de aceleração do ritmo de crescimento. Ou, de um outro ângulo de análise, constituir-se-ia no mecanismo capaz de materializar a necessária elevação do investimento sem a inconveniente contrapartida de um sacrifício nos níveis de consumo predominantes na sociedade. O discurso oficial opera indistintamente com ambos os argumentos, conforme a ênfase requerida pelo momento. Assim, diria Paulo Lira, "A disponibilidade da poupança externa - introduzida na economia nacional através do hiato de recursos - enseja se atinja um nível de investimento superior ao financiável apenas com a poupança interna. Dadas as vinculações entre o nível de investimento e o da produção nos períodos subsequentes, ao elevar-se o primeiro, por via das relações com o resto do mundo, na forma descrita, permite-se que a economia nacional acelere seu ritmo de progresso, além da limitação imposta pelo esforço interno de poupança." (191) Delfim Netto completa o raciocínio: "Portanto, quando se realiza investimentos utilizando-se poupanças externas ou está se mantendo o mesmo nível de consumo e acelerando a economia ou, para uma mesma taxa de desenvolvimento econômico, está se exigindo um sacrifício menor da geração presente. (...) De qualquer forma, é importante fixar-se esse conceito: o recurso externo permite acelerar o volume de investimentos, mantendo o nível de consumo." (192)

De passagem, é interessante registrar - na linha dos argumentos já desenvolvidos no capítulo III - que esta peça da retó-

rica oficial reforça a impressão de uma inconsistência no detalhamento da "estratégia agrícola-exportadora", apresentada como matriz do crescimento acelerado durante a administração Médici. Conforme já se observou, as exportações somente poderiam se constituir em fator impulsionador do ritmo de crescimento caso o saldo da balança comercial fosse significativamente positivo. Isto, entretanto, eliminaria o hiato de recursos, anulando a contribuição da poupança externa. Na verdade, os estrategistas do "modelo exportador" rejeitam enfaticamente qualquer parentesco com a tradição mercantilista, insistindo na desejabilidade de que se verifique "(...) um deficit em conta corrente na balança de pagamentos. Importante é que o deficit seja financiado de forma adequada." (193)

Mas, de outro lado, há que se reconhecer que, para a perspectiva oficial, um deficit permanente em transações correntes constituiu-se não apenas em um resultado desejável mas também em um produto necessário sempre que a meta perseguida pela política econômica venha a ser a aceleração do desenvolvimento. Isto porque, em função de algumas características estruturais que singularizam as economias subdesenvolvidas (e a brasileira, em particular), a continuidade de um processo de desenvolvimento, uma vez deflagrado, estaria visceralmente dependente do êxito na neutralização do forte efeito paralisante associado ao surgimento de constrangimentos externos.

Este é um elemento central da concepção delfiniana do movimento recente do capitalismo brasileiro: a sua percepção do estrangulamento externo (crise de liquidez cambial) como o obstáculo principal ao desenvolvimento. Um exame, mesmo superficial, de alguns trabalhos de inspiração acadêmica e de declarações sacramentadas pela vestimenta ministerial, revela nitidamente que a leitura delfiniana desconhece raízes endógenas (associadas ao processo de acumulação de capital) no movimento recente de expansão e crise da economia brasileira; mas tampouco identifica na aceleração inflacionária o epicentro de todas as disfunções explicitadas durante a crise. E em consequência, o corolário crítico de sua análise, frente à condução da política econômica pré-64, irá acentuar precisamente a incapacidade desta em mobilizar instrumentos de ação condizentes com a necessidade de um financiamento "adequado" do desequilíbrio potencial do balanço de pagamentos, de forma a impe-

dir a emergência de constrangimentos externos inibidores do desenvolvimento. Se há um elemento de absoluta permanência ao longo de toda a gestão delimitada será esse: a preocupação com a limitação imposta pelo estrangulamento externo - tendência inerente ao próprio desenvolvimento e à conformação estrutural da economia brasileira - e a ênfase na formulação de opções e no desenho de medidas adequadas à sua superação.

Em um conhecido estudo de 1965 ("Alguns Aspectos da Inflação Brasileira") localizamos o seguinte raciocínio sobre o comportamento do setor externo das economias em desenvolvimento: "Basicamente, a existência de uma inadequação entre a demanda global e a estrutura produtiva interna de tais economias faz com que seja relativamente elevada a demanda de bens tanto de consumo como de produção, produzidos no exterior. Como, em geral, o setor mais atrasado relativamente é o industrial, é de se esperar uma elevada taxa de crescimento da demanda de importação de produtos industriais, à medida que o desenvolvimento econômico ganha momento, uma vez que as elasticidades-renda da maioria dos bens importados são altas (em vários casos tal coeficiente é maior que a unidade)."

(194) Esse é um dado estrutural sobre o qual existe escassa (ou nula) margem para atuação da política econômica. Refletindo sobre a experiência histórica da industrialização brasileira, Delfim Netto conclui: "(...) the process of import substitution can not be expected to end the deficits in an underdeveloped country's balance of payments. On the contrary, to the extent that investments for this purpose are successful from the viewpoint of raising income, they may generate a larger deficit, at the higher income level. (...) The balance of payments deficit continues primarily because the income creation effect on increased imports heavily outweighs the import substitution effect. That is, imports stimulated by higher national income more than offset the foreign exchange saving caused by domestic production of goods formerly imported." (195)

Na medida em que o comportamento das exportações se traduza em um menor dinamismo (em relação às importações) - e essa foi a experiência brasileira até a década de 60 - o resultado combinado da atuação dessas duas tendências será o surgimento de um deficit no balanço de transações correntes. Que esse deficit se constitua em severo "constrangimento externo" é algo que vai depen

der da maior ou menor ponderação das importações de matérias primas e equipamentos. E nesse sentido, a economia brasileira representaria um caso de especial vulnerabilidade. "Deste desequilíbrio resulta uma possível tendência a um deficit crônico no balanço de pagamentos. No caso brasileiro, em que a pauta de importações é constituída quase que totalmente de equipamentos e matérias primas, produtos essenciais para a própria manutenção de uma alta taxa de investimentos, o problema assume contornos graves. Qualquer tentativa de eliminação do deficit no balanço de pagamentos através de uma redução das importações, sem o correspondente aumento da capacidade produtiva interna, significaria uma diminuição do ritmo de desenvolvimento econômico, uma vez que implicaria, pelo menos a curto prazo, em uma redução da taxa de investimento global da economia." (196)

O espectro de um constrangimento externo, entretanto, em si não teria por que fazer murchar as expectativas de uma política de desenvolvimento - desde que "tecnicamente" bem arquitetada (o que não teria sido o caso das políticas exercitadas com anterioridade a 1964). A política econômica disporia de duas opções (não excludentes) para atender ao objetivo de conferir sustentação a um processo de desenvolvimento. De um lado, o engajamento em torno de uma agressiva política de promoção das exportações, capaz de amplificar ao máximo possível o seu dinamismo. Como é sabido, esta diretiva se tornaria uma constante durante a gestão delfiniana, desdobrando-se em um extenso elenco de medidas. Mas por maior que fosse a racionalidade de uma determinada política de exportações, é evidente que o comportamento efetivo das exportações, em cada momento, é influenciado também por variáveis fora de qualquer possibilidade de controle (o ritmo de evolução do comércio mundial, a evolução das políticas comerciais a nível mundial, etc.). Assim, não seria nada prudente descartar a segunda alternativa disponível no arsenal da política econômica: o recurso à contribuição da poupança externa. O raciocínio delfiniano não deixa lugar para dúvidas: "O deficit no balanço de pagamentos surge assim como uma alternativa entre o desenvolvimento com desequilíbrio ou a estagnação com estabilidade. Cremos que a primeira alternativa é obviamente preferível à segunda. Evidentemente o deficit não pode ultrapassar certos limites, a não ser que se possa utilizar linhas de crédito no exterior. Uma vez que se disponha de tais linhas, pode-se

e elevar o teto de desenvolvimento, removendo, ou pelo menos afastando, o limite representado pelo setor externo." (197) Esta possibilidade tornar-se-ia especialmente favorável a partir do final da década de 60 quando, às tradicionais linhas de crédito oficial, vieram se somar os abundantes recursos provenientes do mercado de eurodólares, ofertados sob condições bem mais flexíveis.

Tendo por pano de fundo o marco teórico sintetizado nos parágrafos anteriores compreende-se a deliberada aceitação oficial do endividamento acelerado do período 1969/73. No início da década de 70, a disponibilidade de um elevado potencial de endividamento terá sido captada pelos artifices da política econômica como a garantia do sucesso na execução da proposta medicista de "elevar o teto de desenvolvimento", dando início à corrida em direção à Nação Potência.

Entretanto, cumpre observar que os estrategistas do "desenvolvimento cum endividamento" manifestam uma clara percepção "(...) de que é bom dever, mas é preciso saber dever". (198) O "saber dever" está diretamente relacionado à necessidade de formulação de uma política de endividamento externo, capaz de maximizar os benefícios do processo e neutralizar os seus riscos implícitos. Sim, porque embora tenha demonstrado que "é bom dever", a retórica oficial não desconhece que um processo de endividamento implica no risco sempre presente de uma deterioração das contas externas do País, repondo a ameaça do constrangimento externo ao desenvolvimento: os empréstimos contraídos para acelerar o desenvolvimento não necessariamente de ser amortizados, acrescentando, ainda, o balanço de pagamentos, com despesas relativas à incidência de juros. (Conforme evolua o serviço da dívida, o resultado pode ser um desequilíbrio no balanço de pagamentos muito superior ao "hiato de recursos", tal como definido oficialmente, gerando um endividamento adicional de natureza estritamente financeira. No limite - durante o "milagre" uma hipótese remota - o acúmulo de tais encargos, e o concomitante endividamento em bola de neve, desaguariam em uma crise de liquidez cambial, interrompendo o crescimento acelerado). Paulo Lira observa a respeito: "A política de endividamento externo (...) é parte integrante da política econômica que permitirá a consecução do objetivo nacional prioritário de desenvolvimento acelerado e sustentável. Busca ela regular o montante da dívida contraí

da no exterior cada ano, levada em conta a expectativa dos recursos que possam ser levantados nos períodos subsequentes, de modo a: a) permitir, por um lapso de tempo determinado, a ocorrência de um hiato de recursos indispensável à aceleração do desenvolvimento acima do esforço interno de poupança; b) assegurar que o aumento do endividamento externo seja viável a médio e longo prazo." (199)

A atividade regulatória da política econômica estará lastreada em um constante exercício de previsão, que incorpora expectativas fundadas na experiência recente e necessariamente voláteis (razão pela qual o exercício prospectivo se desdobra em várias simulações de caso e está condicionado a um permanente esforço de revisão). A disponibilidade de recursos no mercado internacional é uma variável fora de controle; uma previsão do seu comportamento, entretanto, pode ser feita (materializando, em cada momento, aquela "expectativa dos recursos que poderão ser levantados nos períodos subsequentes"); o seu cruzamento com outra projeção, detalhando o comportamento futuro desejado para o hiato de recursos e para o balanço de pagamentos como um todo, permitiria chegar ao perfil "adequado" do endividamento externo futuro.

A política de endividamento traz implícita a idéia de que, uma vez feita a opção pelo endividamento - para o pensamento oficial, expressão de uma decisão racional na condução da política de desenvolvimento -, um corolário inevitável é de que este deverá crescer continuamente. "O próprio desenrolar do processo leva (...) a um acréscimo permanente do endividamento e, conseqüentemente, do respectivo serviço. Mesmo mantido o nível do hiato de recursos, isto é, permanecendo constante em termos absolutos a contribuição estrangeira para o financiamento do desenvolvimento econômico, torna-se necessária a expansão permanente da entrada de empréstimos externos." (200) Um misto de racionalidade e responsabilidade permite ao pensamento oficial definir os limites do processo: "(...) a dívida que o país pode prudentemente assumir num determinado ano, para atender ao financiamento do hiato de recursos e do serviço do capital há de depender da expectativa quanto aos montantes de endividamento que se espera possam ser obtidos nos anos subsequentes, de modo que o processo de giro da dívida, nesses anos futuros, possa transcorrer tranquilamente. Noutros termos,

o montante de endividamento hoje depende do que se considera viável como endividamento amanhã." (201) Na hipótese de um erro de cálculo, ou de uma súbita modificação na conjuntura internacional, não restaria outra saída que não a imposição de um esforço de "ajustamento", aceitando-se transitoriamente a diminuição do ritmo de desenvolvimento. "Em tal circunstância, cumpre reajustar a economia à nova realidade, uma vez que será impossível continuar com o hiato de recursos ao nível anterior. Mantidas as demais condições em que vinha operando a economia, será inevitável uma desaceleração no ritmo de desenvolvimento, uma vez que se reduzirá a contribuição externa para o financiamento dos investimentos." (202) É óbvio que o "ajustamento" - nos quadros de uma economia plenamente integrada ao capitalismo internacional - significa o reverso da medalha do processo anterior: como os compromissos herdados do período de utilização da poupança externa terão de continuar sendo pagos, a redução da taxa de crescimento será necessariamente para um nível situado aquém do máximo permitido pela utilização exclusiva de recursos internos (vale dizer, o País passa a transferir liquidamente para o exterior recursos reais).

O reconhecimento dessa possibilidade ou, ainda, o fato de que no passado a opção de aceleração do desenvolvimento com a utilização de poupança externa tenha conduzido a crônicos desequilíbrios cambiais, não será motivo bastante para rejeitar o potencial de alavancagem do desenvolvimento implícito em tal estratégia, mas, sim, reaviva a importância e essencialidade de uma "boa" administração da dívida. Esta, porém, não se resume ao mero acompanhamento constante e traçado prospectivo da evolução das principais contas do balanço de pagamentos em resposta à aceleração do "desenvolvimento cum endividamento". Neste passo a política de endividamento exibe conexões com dois outros níveis da política econômica. "Relaciona-se, ela, intimamente, à política de manutenção das reservas internacionais em nível adequado e de incremento vigoroso nas exportações, minimizando-se, com isto, os riscos de variações no ritmo de progresso, inerentes a um processo de desenvolvimento asociado ao endividamento externo." (203)

Um nível satisfatório de reservas é considerado um importante pré-requisito para a normal continuidade do processo ao permitir minimizar o impacto perturbador de interrupções transitórias nos fluxos desejados de capital. De fato, a relativa instabilidade

que cerca os mercados internacionais (de mercadorias e de capitais) - associado à necessidade sempre crescente de recursos externos - favorece a eclosão de desequilíbrios imprevistos no balanço de pagamentos, para cuja superação a curto prazo, sem causar transtornos ao desenvolvimento, é fundamental a disponibilidade de recursos livremente manipuláveis. Adicionalmente, a acumulação de reservas desempenha um papel suplementar: o de instrumento auxiliar das políticas de ajustamento econômico, permitindo uma acomodação mais suave (e menos traumática) em face de uma guinada radical na conjuntura externa.

No curto prazo a acumulação de reservas é um dos fatores que confere viabilidade à estratégia de endividamento. Delfim Netto é taxativo a respeito: "Por que é preciso ter reserva? Porque a reserva é que dá garantia de tranquilidade para o comércio e dá garantia para os credores internacionais de que o País não terá nenhum problema no balanço de pagamentos. O simples fato de termos reservas é que nos transforma num dos melhores riscos internacionais neste momento. De forma que, se do ponto de vista interno ela representa um certo custo, porque nós compramos 1 bilhão de dólares e portanto tivemos que colocar cruzeiros em circulação - cruzeiros que foram enxugados pelas operações de mercado aberto, por isso que não estamos dentro de uma inflação de demanda - do ponto de vista externo ela nos dá essa tranquilidade." (204) E como quantificar a magnitude ideal do volume de reservas demandadas pela economia em cada etapa do seu desenvolvimento? A resposta oficial é a seguinte: "O consenso internacional para o nível de reservas pode ser definido mais ou menos como na gíria dos jogadores de pôquer: quem não tem cacife, sai da mesa. Em outras palavras, o nível ideal depende fundamentalmente da magnitude das importações (inclusive serviços, etc.) e da variedade das exportações." (205)

Quanto às exportações, o seu bom desempenho é essencial para minimizar o grau de vulnerabilidade presente em um processo de desenvolvimento cum endividamento. Em termos estáticos, dado um nível absoluto do hiato de recursos, é óbvio que quanto maior for o nível absoluto das exportações, menores serão os transtornos acarretados à economia por uma eventual interrupção no fluxo de endividamento. Vista em termos dinâmicos - dado o caráter cumulativo da estratégia fundada no endividamento - a principal implicação é a da necessidade de um crescimento mínimo das exportações

idêntico ao crescimento do serviço da dívida (sob pena de conduzir a um agravamento intolerável do grau de vulnerabilidade da economia). Naturalmente exportações crescentes, no ritmo indicado, oferecem aos credores a certeza da existência de capacidade de pagar a dívida - o que se constitui em um cacife tão importante quanto a disponibilidade de reservas. Delfim Netto sintetiza o argumento: "Frequentemente se pode estabelecer uma relação entre o volume das exportações de um país e sua capacidade de pagamento. Um país que expande suas exportações, vê aumentada sua capacidade de endividamento. O limite para o endividamento externo, portanto, é condicionado à sua capacidade de pagar." (206)

Uma estratégia exportadora é, assim, crucial para a viabilidade da opção de acelerar o desenvolvimento apoiando-se na utilização de poupança externa. Ao papel de agente dinâmico fundamental do desenvolvimento (conforme exame, no capítulo III, da estratégia agrícola-exportadora) se adiciona o de condição sine qua non de uma eficiente condução da estratégia de endividamento externo. Paulo Lira expressa com absoluta precisão esse ponto: "Verifica-se, assim, que o incremento das exportações à taxas expressivas desempenha papel fundamental em toda a estratégia da política econômica para o desenvolvimento acelerado e sustentável. Serão elas, em si mesmas, elemento propulsor do desenvolvimento do produto interno a taxas de 9 a 10% ao ano; ao mesmo tempo, porém, em que aumentem as taxas necessárias a que se obtenha esse resultado quanto ao produto bruto, servirão de base à mobilização - em termos viáveis - dos recursos externos que se adicionarão à poupança interna para permitir os níveis mais elevados de investimento desejados." (207)

Os dados reproduzidos a seguir dão conta da evolução da dívida externa e das reservas internacionais do Brasil ao longo do período 1968/73.

Ano	Dívida Bruta US\$ Milhões	$\Delta$ %	Reservas US\$ Milhões	Reservas/ Importações %
1968	3.780	-	257	14
1969	4.403	16.5	656	33
1970	5.295	20.3	1.187	47
1971	6.622	25.1	1.723	53
1972	9.521	43.8	4.183	99
1973	12.572	32.0	6.416	104

Fonte: Banco Central do Brasil - Cf. Batista Jr., P.N., 1980.

Conforme se observa, o estoque acumulado da dívida e a disponibilidade de reservas crescem continuamente, e a taxas substanciais, durante o período. Estas últimas - responsáveis por mais de dois terços da variação no estoque da dívida - experimentam tal acréscimo que no biênio 1972/73 chegam a atingir um montante suficiente para garantir o pagamento de um ano de importações (crescimento tão mais notável se se tem em conta o crescimento mais que proporcional das importações no pico de um auge expansivo).

Esses indicadores não dão margem a qualquer preocupação, exceto conjunturalmente em 1972/73. A postura oficial, preservada a despeito do crescimento em exponencial da dívida externa, será de uma alegre complacência - escorada seja na percepção vigente do mecanismo do desenvolvimento com endividamento (tornando um produto necessário e desejável aquele comportamento das contas externas), seja na crença exacerbada no potencial regulatório dos instrumentos de política econômica disponíveis (difundindo a sensação de uma situação constantemente sob controle). Algumas declarações oficiais do período permitem retratar fielmente aquela postura.

Em outubro/1970 Paulo Lira exporia detalhadamente aos estagiários da ESG o "problema e a política" do endividamento externo recente, concluindo pela oportunidade de o Brasil inteligentemente "utilizar os recursos externos para acelerar o desenvolvimento econômico de uma forma adulta". (208) Na mesma época, Reis Velloso afirmaria em entrevista: "O total do endividamento brasileiro, por qualquer critério tomado, não é excessivo. (...) Não

há razão para preocupação com o total dessa dívida. Ainda mais que as exportações são crescentes. E mesmo que se tome o total da dívida, incluindo a parcela de prazo curto, de menos de um ano, que gira, a dívida total que se vai pagar, até o horizonte que se puder considerar, é pouco maior que a receita de exportação. Então, esse indicador, endividamento total sobre exportações, mostra que, em termos de endividamento global, a dívida do Brasil é perfeitamente aceitável, por qualquer critério, por mais rigorosa que seja a instituição financeira internacional. De modo que não há qualquer motivo para preocupação em relação a isso." (209)

Em julho/1971, em pronunciamento na ESG, Delfim Netto renovaria a crença no acerto da estratégia oficial: "Frequentemente se tem dito que a dívida está crescendo muito depressa. Os dados não escondem que as exportações também estão crescendo muito depressa, isto é, o Brasil está fazendo dívida com a capacidade de pagar a dívida. E seria estúpido deixar de utilizar o recurso externo, desde que se está construindo as condições para saldar essas dívidas externas. E a prova de que o Brasil está construindo isso é de que simultaneamente as reservas também vão se aplicando adequadamente." (210) Se "tecnicamente" as coisas estão caminhando de uma forma adequada, politicamente não haveria qualquer razão para se alimentar temores uma vez que a relação aí subjacente é de absoluta neutralidade. "Quando se pretende estudar qual é o papel do capital estrangeiro na economia, quais são as eventuais relações entre o poder nacional e o capital externo, não interessa a dívida, porque é tomada com bancos internacionais, com organismos internacionais, que não têm a menor ingerência na forma pela qual é aplicada. (...) É o Governo brasileiro que escolhe os projetos, que investe onde quer, como quer, desde que o projeto seja rentável." (211)

Em agosto/1972 (ano em que a dívida externa experimenta a maior taxa de crescimento de todo o período), Delfim Netto adicionaria um argumento novo na justificativa da estratégia oficial: "A dívida externa brasileira (...) tem crescido recentemente a uma taxa mais alta que as exportações ou que o produto interno bruto. Mas a compatibilidade que deve existir não é entre o crescimento das exportações e o crescimento da dívida externa, mas sim entre as reservas e a dívida de curto prazo, de um ano. O nível de reser

vas é de 2.6 bilhões de dólares e a dívida de curto prazo está na ordem de 1.8 bilhão de dólares. E essa dívida de curto prazo está sujeita a um roll-over muito grande, desde que as exportações estejam caminhando bem. Se houvesse um problema, seria possível liquidar a dívida de curto prazo com o nível de reservas atual. Os banqueiros internacionais não se preocupam com o nível da dívida externa brasileira, pois verificam a coluna das exigibilidades e ali aparece 1.8 bilhão de dólares, e, na coluna do disponível, dinheiro em caixa, 2.6 bilhões de dólares. O Brasil é assim considerado como um dos melhores riscos para os investidores internacionais e, se não fosse, o fluxo de capital não continuaria no ritmo que está." (212)

Em meados de 1973, em pronunciamento no Congresso, Delfim Netto cuidaria de reater as críticas da oposição: "Repete-se amiúde que o endividamento externo brasileiro é uma bomba de retardamento, herança onerosa às gerações futuras. Mais outra crítica que não tem a menor procedência. É verdade que o endividamento externo - retrato de nossa capacidade de absorção de poupanças externas - aumentou de US\$ 3.4 bilhões em 1967 para US\$ 9.5 bilhões em 1972. Isso se faz, porém, sem qualquer comprometimento dos interesses do País. Se, de um lado, elevou-se o indicador do endividamento global, de outro, de 1967 a 1972 melhoraram substancialmente todos os demais indicadores do setor externo da economia. (...) Por conseguinte, não há qualquer evidência de bomba de retardamento ou de irresponsabilidade na política brasileira de endividamento externo." (213)

Mas, sem dúvida, ninguém melhor do que Paulo Lira, o "tesoureiro" das contas externas do período, para resumir com precisão aquela postura de tranquilidade diante do endividamento: "Feita a opção de acelerar o desenvolvimento com emprego das fontes externas de recursos, não se trata mais, portanto, de saber se a dívida externa do país crescerá ou não. Pela própria essência orgânica do processo ela aumentará progressivamente. Tudo o que se pode discutir é a forma pela qual se administrará seu crescimento." (214)

A justificativa oficial do processo de endividamento, sistematizada nas páginas anteriores, certamente não difere em gênero da concepção implícita (quando não explícita) na prática tradicional das administrações político-econômicas do País de aceitação do endividamento enquanto contribuição positiva ao intento de aceleração do desenvolvimento. A diferença deve ser localizada muito mais no grau de aceitação, na tonalidade do posicionamento oficial conforme ilustrado pelas declarações listadas anteriormente. Da perspectiva oficial, repetindo um viés da ideologia autoritária muito disseminado no período, a diferença vis a vis situações pretéritas se resumiria a uma questão de "competência" na condução da política econômica. E, como tudo o mais durante a "era" delfiniana, um sadio pragmatismo impregna a orientação da política econômica também nesse terreno. Por "política de endividamento" não há que se entender qualquer esforço de planejamento do volume aceitável de recursos externos captados ao longo do tempo e de sua alocação interna, de acordo com uma escala de prioridades claramente definida, mas sim uma tentativa de administração da evolução do endividamento (centrando-se a atenção especialmente no perfil de vencimento da dívida); a medida de sua eficiência estará no êxito obtido em diferir no tempo o surgimento de estrangulamentos que possam se constituir em uma solução de continuidade de um processo considerado vital aos desígnios de crescimento acelerado e sustentável.

Paulo Lira observa a respeito: "A supervisão pelas autoridades monetárias do processo de endividamento externo - administrando seu crescimento - é indispensável para que o país se possa beneficiar dos créditos, sem se defrontar nos anos subsequentes com uma situação de impasse na balança de pagamentos, provocada por uma acumulação indevida de compromissos de resgate da dívida. Tal situação já ocorreu algumas vezes na economia brasileira no passado, mas a diferença hoje consiste em que o crédito internacional do país será utilizado apenas na medida em que ele possa ser preservado e cada vez mais aumentado. Esta é uma regra mezinha de administração financeira. Apenas o bom devedor tem crédito abundante e barato." (215) E, num estudo de avaliação da política de endividamento, o Banco Central esclareceria: "A função precípua da política de administração do endividamento externo é a de manter o perfil da dívida sob controle. Esse perfil é composto pela distri-

buição das amortizações dos empréstimos nos anos subsequentes. Especial atenção se empresta aos vencimentos nos cinco anos seguintes. Boa parte das dificuldades com a dívida externa no Brasil se deveu, em passado não tão remoto, a uma desatenção quanto aos compromissos que se acumulam para os anos vindouros. O controle do perfil do endividamento é fundamental para que se mantenha, dentro de comportamento considerado razoável ao longo do tempo, o coeficiente de vulnerabilidade." (216)

Em cada momento ao longo do tempo a administração competente do crescimento da dívida buscará adequar o seu perfil de forma a minimizar o coeficiente de vulnerabilidade. As tendências de hoje (crescimento das exportações, importações, fluxos de capitais) são projetadas linearmente para o futuro. Quando da eventual sobreposição de algum desvio momentâneo (um afluxo de capital muito além do esperado, por exemplo) a política econômica pragmaticamente intervem, buscando preservar o equilíbrio do processo, até que a ordem natural das coisas se restabeleça. Por isso mesmo exportações e reservas em expansão, de um lado, e um ágil arsenal de instrumentos de política econômica, de outro, são importantes peças de apoio, respaldando a tranquilidade oficial. Mas, se a realidade se mostrar madrastra diante das projeções lineares, então não restará outra alternativa que a resignação ascética às imposições de um programa de "ajustamento". Este último caso - a hipótese "bomba de retardamento" - não poderia impressionar aqueles que sempre demonstraram uma rara "competência" para transformar em delírios alguns êxitos de curto prazo associados ao auge de um ciclo expansivo; durante o "milagre" tal hipótese nunca passou de uma abstrata possibilidade teórica, sendo manipulada muito mais para exaltar o acerto da opção oficial de crescer aceleradamente com endividamento, queimando etapas enquanto é tempo, num máximo aproveitamento das virtudes de uma inteligente integração à economia mundial em expansão também acelerada.

A administração tecnicamente competente do processo de endividamento se desdobra em dois capítulos: o controle da magnitude e a busca de uma melhoria no perfil da dívida externa. Desde dezembro de 1967 o Banco Central passa a dispor de um registro detalhado das informações pertinentes aos fluxos de capital de empréstimo. Em setembro de 1969 é estabelecida a obrigatoriedade da autorização prévia do Banco Central nas solicitações de empréstimos em

moeda no exterior (estendida, em 1970, também para os contratos de financiamento das importações). Ainda em 1969 é criada a Comissão de Empréstimos Externos - CEMPEX, objetivando disciplinar as tomadas de recursos externos por parte de órgãos do setor público e de firmas privadas interessadas na obtenção de aval oficial para os seus contratos de empréstimos no exterior. Em agosto de 1970 é introduzido o critério de proporcionalidade entre prazos e montantes nas amortizações de débitos externos (até então muitas vezes os vencimentos de tais débitos ficavam em aberto).

De outro lado, desde 1969 constata-se um empenho permanente em alongar o prazo médio da dívida; porém, apenas no final do período em estudo é que esse propósito se verá plenamente atendido. Ao longo de 1972 o prazo mínimo exigido para autorização e registro dos empréstimos contraídos é sucessivamente alongado: em abril ele é fixado em 43 meses; em maio é alterado para 60 meses; em julho é novamente modificado, desta vez para 72 meses. Ao mesmo tempo, o prazo de carência tornado obrigatório é elevado de 6 para 12 meses e, logo em seguida, para 24 meses. Paralelamente, intensificam-se as medidas restritivas à entrada de capitais de curto prazo, culminando na revogação da Instrução 289, em outubro de 1972. Em meados de 1973 o prazo mínimo de amortização dos empréstimos é ampliado para oito anos; alguns dias depois seria novamente alterado, fixando-se em dez anos. Nos casos de empréstimos enquadrados nos benefícios fiscais do decreto-lei 1215 (de 4.5.72), o prazo mínimo de amortização, que já fora estabelecido em dez anos no ano de 1972, é estendido para doze anos.

O progressivo alongamento do prazo mínimo dos empréstimos contratados no exterior tornou necessários alguns ajustes para viabilizar a contrapartida interna de tais operações, quando realizadas sob a intermediação de uma instituição financeira (Resolução 63). Tais ajustes se traduziram em duas medidas: a circular 180, de 29.5.72, autorizando o desdobramento em vários repasses, sob prazos diversos, da contrapartida em cruzeiros dos recursos externos levantados pela Resolução 63; e a portaria 195, de 4.8.72, eliminando o risco de prejuízo de câmbio implícito na prática de repasses sucessivos de uma mesma operação 63. Delfim Netto explica o alcance dessas medidas: "Os bancos terão a possibilidade de fazer o roll-over de dez anos mudando de cliente. Antes, mesmo num

prazo de cinco anos, os bancos podiam mudar de cliente, mas o problema era como contabilizar o prejuízo de câmbio. A idéia, com a nova portaria, é permitir a dedução, quando do cálculo do lucro real, das perdas de câmbio nas liquidações de dívidas, e das diferenças de câmbio no reajuste de saldos, como parte de custos de aquisição ou como custos operacionais. Os bancos poderão tomar capital a dez anos, repassá-lo no varejo, podendo trocar de cliente, sem problemas de prejuízo de câmbio. O que o banco não pode é ter esse dinheiro em caixa para expandir o crédito. Se o banco levar quinze dias para trocar de cliente, será obrigado a neutralizar através da compra de letras do Tesouro." (217)

A evolução seguida pelo endividamento externo durante o período sugere que em nenhum momento a "política de endividamento", formalmente tão sofisticada, logrou alcançar um efetivo controle sobre os fluxos de capitais de empréstimo (a despeito da obrigatoriedade do registro prévio no Banco Central). Na verdade, é mesmo discutível que as autoridades monetárias tenham primado pelo acerto em suas previsões da evolução a curto prazo dos fluxos de entradas de capitais, ou, ainda, que tenham demonstrado uma adequada capacidade de resposta imediata, capaz de corrigir prontamente qualquer desvio significativo das previsões. O que ocorre em 1972 é exemplar a esse respeito: inicialmente, a previsão oficial do nível de reservas a ser atingido no final do ano era da ordem de 2.3 bilhões de dólares; como já no mês de julho as reservas tivessem ultrapassado essa meta, alcançando o montante de 2.7 bilhões, algumas medidas corretivas são adotadas (extensão dos prazos de amortização e carência dos novos empréstimos, fixação de um depósito compulsório de 25%) e uma nova previsão é formulada, elevando para 3.0 bilhões o nível esperado das reservas; não obstante, a despeito da intervenção da "política de endividamento", chega-se ao final de 1972 com um nível de reservas situado em 4.2 bilhões ("apenas" 80% acima da previsão original; e, ainda, 40% além da previsão revista em meados do ano). (218) Uma situação semelhante volta a se verificar no ano de 1973.

## PERFIL DA DÍVIDA EXTERNA

. Posição em Fim de Ano ou Trimestre (Em Porcentagem)

Discriminação	Vencimentos Determinados						Poste- riores
	Total	1ºAno	2ºAno	3ºAno	4ºAno	5ºAno	
dezembro-1967	100	24	9	8	6	5	48
Moeda	100	80	7	3	2	1	7
Outros	100	14	10	8	7	6	55
dezembro-1968	100	26	8	9	6	5	46
Moeda	100	83	7	3	1	1	5
Outros	100	10	9	11	7	6	57
dezembro-1969	100	27	13	8	6	5	41
Moeda	100	68	15	8	4	3	2
Outros	100	10	12	8	7	6	57
dezembro-1970	100	26	15	8	7	5	39
Moeda	100	55	26	9	6	2	22
Outros	100	10	9	8	7	7	59
dezembro-1971	100	27	15	12	7	5	34
Moeda	100	48	24	16	5	4	3
Outros	100	9	9	8	8	7	59
dezembro-1972	100	22	16	12	10	9	31
Moeda	100	31	21	14	12	10	12
Outros	100	10	10	9	8	7	56
dezembro-1973	100	14	13	12	12	10	39
Moeda	100	17	14	14	14	12	29
Outros	100	10	10	9	8	7	56
Março-1974	100	10	12	13	12	11	42
Moeda	100	12	14	14	14	13	33
Outros	100	8	10	10	8	7	57

Fonte: Banco Central do Brasil, Relatórios.

Na verdade, de uma perspectiva mais abrangente, a impressão que fica é a de uma política de endividamento absolutamente passiva, direcionada muito mais para o objetivo de pragmaticamente operacionalizar um endividamento cujo crescimento é determinado em medida por fatores que escapam a seu controle. Tanto é assim que as tentativas de conter a magnitude alcançada pelo endividamento - tardias e de êxito muito limitado - somente ganham corpo a partir do momento em que os fluxos crescentes de recursos externos ameaçam deitar por terra a prioridade antiinflacionária estabelecida para 1972/73. Isto nos remete para aquela segunda dimensão da política de endividamento - a administração do perfil de vencimentos.

É indiscutível o sucesso alcançado neste nível. A melhoria no perfil da dívida externa é especialmente acentuada no caso da parcela da dívida correspondente aos empréstimos em moeda. De fato, os dados divulgados pelo Banco Central demonstram que em 1967/68 acima de 80% dessa dívida tinha seu vencimento já no primeiro ano e acima de 90% deveria ser amortizada em apenas três anos, caracterizando um perfil bastante "apertado" e explicitando riscos potenciais que poderiam anular as virtudes implícitas na opção pelo endividamento. Em dezembro de 1973 o quadro apresenta-se substancialmente modificado: apenas 17% da dívida em moeda tinha seu vencimento já no primeiro ano; dois terços dessa dívida deveriam ser amortizados, em parcelas aproximadamente uniformes, ao longo de cinco anos; restando, ainda, um terço a ser amortizado em prazo superior a cinco anos. Naturalmente, a diluição dos pagamentos no tempo é um fator de maior importância, pois afasta o risco de um estrangulamento cambial. Adicionalmente, a acumulação maciça de reservas contribuía para alimentar a certeza na capacidade de manter sob controle a situação, mesmo na eventualidade do surgimento de algum transtorno no funcionamento do mercado financeiro internacional.

Finalmente, deve ser lembrado que a política de endividamento tem um terceiro desdobramento, frequentemente colocado de forma apenas implícita no discurso oficial. É evidente que um endividamento externo acelerado, tendo por contrapartida incrementos substanciais no volume das reservas, fatalmente tenderia a retirar graus de liberdade no manejo da política monetária, fazendo

aflorar incômodas pressões inflacionárias. A solução arbitrada pela política econômica consistiu na utilização da dívida pública interna como instrumento de neutralização de tais pressões. Os números disponíveis são eloquentes a respeito.

Evolução da Dívida Pública Interna - Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional - Em Cr\$ Milhões

	ORTN	LTN	TOTAL	Deficit do Tesouro	Dívida/PIB (Em %)
1969	5.881	-	5.881	756	3.7
1970	9.412	699	10.111	738	4.9
1971	11.565	3.880	15.445	672	5.6
1972	15.975	10.204	26.179	516	7.3
1973	20.944	17.400	38.344	295	8.0

Fonte: Banco Central do Brasil, Relatórios

Se a dívida externa praticamente triplica entre 1969/73, a dívida interna cresce de aproximadamente sete vezes. Enquanto proporção do PIB, a dívida interna mais do que dobra no período, evoluindo de 3.7% em 1969 para 8.0% em 1973 (a despeito das elevadas taxas de crescimento econômico colhidas durante o "milagre"). O diminuto deficit do Tesouro, ainda assim declinante ao longo do período, a participação crescente das emissões de LTN no total da dívida interna e a evolução lograda pelas reservas internacionais, confirmam a leitura de que a política econômica do "milagre" procedeu a uma operação de soldagem entre as dívidas externa e interna. O progressivo descolamento da dívida pública interna em relação ao investimento produtivo (ou gasto público em geral) acabaria retirando desse instrumento o papel de mecanismo de financiamento do desenvolvimento. Embora tal resultado somente tenha se materializado um pouco mais à frente, em um contexto radicalmente distinto, não resta dúvida de que as sementes da futura esterilização/difuncionalização da dívida pública foram plantadas já durante o início da década de 1970.

Considero pertinente uma curta observação final. A esta altura é inevitável indagar qual terá sido a real funcionalidade do processo de endividamento assumido pelos gestores do "milagre". Ele terá sido um mecanismo fundamental para a materialização do boom econômico? A sua contrapartida terá se traduzido na adição de um importante incremento à taxa de poupança, permitindo atingir as elevadas taxas de crescimento econômico do período? Uma resposta afirmativa tem necessariamente de estar lastreada na constatação de um persistente "hiato de recursos" (em definição estrita, excluindo do seu cômputo os serviços não diretamente produtivos), de magnitude suficiente para explicar a maior parte das captações externas realizadas no período. Um exame metuculoso dessa questão demonstra, de forma convincente, que tal assertiva não encontra qualquer base de sustentação, haja visto o caráter predominantemente financeiro do endividamento (conforme evidenciado pelo fato de sua contrapartida ter sido essencialmente a formação de reservas e o pagamento do custo da dívida, que explicam conjuntamente acima de 80% da variação no estoque da dívida ocorrida entre 1969/73). Um estudo recente, que elucida de forma definitiva essa questão, traça as coordenadas básicas para o entendimento da verdadeira natureza do endividamento acelerado que acompanha o "milagre". "Destarte, é totalmente inútil tentar explicar a aceleração do endividamento ocorrida no quinquênio 1969/73 como resultante de estrangulamentos do setor externo ou como a contribuição de poupanças externas ao ciclo expansivo observado no período. O que houve, isto sim, foi a convergência de uma situação de grande liquidez internacional com a de um ciclo expansivo interno onde a demanda por crédito em moeda doméstica exercida pelo setor privado crescia a taxas elevadas e onde as características institucionais do sistema financeiro interno faziam com que parcela crescente dessa demanda fosse atendida, independentemente do estado das contas externas, por operações que envolviam a entrada de recursos externos." (219)

#### IV.3.2. Política de Promoção das Exportações

A estratégia exportadora ocupa um lugar central na retórica político-econômica do "milagre". Entendida em sentido abrangente - de integração ao sistema mundial - ela se constituiria em agente motor do crescimento acelerado e instrumento de realização do poder nacional. Para o seu exame há que se partir do reconhecimento de que o crescimento acelerado perseguido pela política econômica do período sempre foi visto como a expressão imediata de um objetivo bem mais profundo - a construção da Nação Potência. De-fim Netto observa a respeito: "Não se trata de dar ênfase maior à industrialização, ou à agricultura, ou à exploração mineral, porque não se pretende criar um entreposto comercial, mas sim o suporte econômico de uma nação. Quando se coloca o problema dessa forma, compreende-se que a expansão do sistema econômico não é um fim em si mesmo, mas um instrumento auxiliar na construção do poder nacional. Devemos cuidar, portanto, de utilizar em cada momento não apenas as linhas de maior rentabilidade econômica, mas de balancear a utilização dessas linhas, de maneira a compatibilizar a maior taxa de expansão econômica possível, com o objetivo mais amplo e igualmente fundamental, da integração nacional." (220) E para que o desenvolvimento econômico possa se traduzir no simultâneo fortalecimento do poder nacional é indispensável que os incrementos de produtividade, que estão em sua base, atinjam a todo o sistema econômico. "Quando a elevação do nível de produtividade é concentrada em apenas alguns setores ou regiões, pode realizar-se o desenvolvimento econômico, mas não se realiza a integração nacional, o que significa que o objetivo básico (que é a construção do poder nacional) está sendo frustrado." (221)

A teoria econômica demonstra que um processo de desenvolvimento implica em uma sucessão de modificações rápidas e acentuadas nas estruturas de oferta e demanda. "É preciso notar, entretanto, que sempre o aumento da produtividade é acompanhado por uma diversificação e por uma ampliação da demanda. Em outras palavras, o aumento da produtividade só pode ocorrer quando há uma modificação simultânea na estrutura produtiva e na estrutura da demanda." (222) Essa permanente geração de desequilíbrios que caracteriza o

desenvolvimento é o fator que permite entender a importância essencial do comércio exterior. A este estaria reservado um duplo papel: o de agente motor do desenvolvimento (pois injeta uma "demanda adicional" no sistema sem a qual dificilmente o processo ganharia impulso); e mecanismo de ajuste, no curto prazo, entre estruturas de produção e de demanda em rápida mutação. "Possibilitando a modificação mais rápida da estrutura produtiva, ele se qualifica como um dos instrumentos mais poderosos para a consecução do objetivo básico da sociedade, que é a construção do poder nacional. O comércio externo é, assim, um mecanismo de ajustamento entre a quantidade e qualidade da oferta e a quantidade e qualidade da procura, permitindo que o aproveitamento dos recursos ociosos e a incorporação de nova tecnologia possam fazer-se mais rapidamente." (223)

Em sua defesa da estratégia exportadora o discurso delfiniano combina duas linhas de argumentação. O primeiro está vinculado à questão da ampliação de mercado capaz de impulsionar um processo de desenvolvimento acelerado. Em um artigo solicitado pelo Instituto de Engenharia de São Paulo, Delfim Netto elucidaria esse ponto: "O crescimento rápido do Brasil, nos últimos quatro anos, mostra que os fatores já existiam, não foram criados agora, e tampouco por milagre, mas pela existência de demanda gerada pelo comércio externo. Essa demanda do comércio externo gerando a possibilidade de mobilização interna de recursos, cria, por sua vez, o mercado interno e possibilita a mobilização, então, de todo o sistema econômico. É por isso que as exportações são decisivas e fundamentais para a continuidade do esforço de desenvolvimento brasileiro. Da mesma forma que nos anos 60, o herói nacional foi quem substituiu as importações, na década de 70 o herói nacional é o que for capaz de exportar. Não há outra saída ou alternativa. Ou exportamos, ou vamos parar de crescer." (224). Em sua conferência na ESG, de 1973, ao discorrer sobre a estratégia de política econômica do período, ele afirmaria taxativamente: "Mas, houve um ponto capital em toda essa estratégia: o aumento da demanda resultante da abertura do Brasil para o comércio exterior. Porque sem o aumento rápido da demanda externa, onde iríamos colocar 5 milhões de toneladas de soja, quando há três anos só produziamos 600 mil? Como estimular a ampliação da escala de produção industrial sem a poderosa alavanca da demanda". (225)

Como é sabido, esse argumento traduz muito mal a dinâmica da acumulação de capital durante o "milagre". A demanda externa de fato foi importante para a expansão do produto agrícola, porém este tem uma ponderação menor na determinação do auge cíclico. Em contrapartida, o take off industrial do período não revela linkages muito acentuados nem com a demanda externa nem com a agricultura. Dir-se-ia que o argumento aparece como um enxerto arbitrário, destinado a atender conveniências de momento, em um discurso que preenche uma função de natureza essencialmente ideológica.

O segundo argumento está associado a uma concepção de larga tradição no pensamento econômico brasileiro: a idéia do estrangulamento externo enquanto obstáculo potencial à continuidade de um processo sustentado de desenvolvimento. Delfim Netto é um representante destacado de uma versão, de certa forma radicalizada, daquela corrente de pensamento. O seguinte raciocínio é repetido insistentemente pelo discurso delfiniano: "De todos os fatores potenciais de inibição do desenvolvimento brasileiro (incapacidade eventual de elevar a taxa de formação de poupança, escassez de empresários capazes de aproveitar as oportunidades de investimento, falta de mão de obra qualificada, etc.), o mais poderoso é o deficit do balanço de pagamentos. A história brasileira recente mostra com clareza que uma vez iniciado um processo de rápida expansão interna (como está ocorrendo no presente), em curto prazo as importações começam a crescer muito depressa, gerando uma crise no balanço de pagamentos que termina por inibir a continuação do crescimento." (226)

Aqui, cabem duas observações. É óbvio que, devidamente qualificada, não há porque negar validade à premissa delfiniana: o estrangulamento externo tem se constituído historicamente em uma variável condicionante do movimento concreto da economia brasileira. Entretanto, o uso que se faz dessa premissa é inadequado, pois implicitamente leva à negação da existência de um dinamismo interno, e de natureza cíclica, a uma economia já dotada de uma base industrial razoavelmente avançada. Ao mesmo tempo supõe que o afastamento da barreira externa deixa aberto o caminho para um desenvolvimento continuado, desde que mantidos os parâmetros de racionalidade na condução da política econômica. Ambos os corolários são claramente inconsistentes com o conhecimento já acumulado sobre a

dinâmica das economias capitalistas e, quando manejados de forma simplista e dentro de um espírito de crença absoluta em sua correção, terminam por dar embasamento a projeções de desempenho da economia absolutamente irrealistas.

De outro lado, é inegável que tampouco há o que objetar quanto à pertinência de uma estratégia exportadora. Contudo, o mesmo não se pode dizer quanto à orientação geral que presidiu tal estratégia durante o período. O crescimento vigoroso das exportações afastando a barreira do estrangulamento externo, foi utilizado para estimular o crescimento acelerado nas condições de uma base industrial relativamente inalterada no essencial. Em outras palavras, montagem de toda uma estratégia de apoio às exportações, porém pragmaticamente operada em favor de um estilo desequilibrado de crescimento, ao invés de articulada a um esforço mais abrangente de intervenção do Estado sobre a economia voltado para a correção, na medida do possível, dos desequilíbrios mais pronunciados e de consequências mais graves sobre o desenvolvimento a longo prazo.

Mas, caberia perguntar: é lícito fundar a estratégia de desenvolvimento sobre uma variável em grande medida fora de qualquer controle, depositando tanta esperança na hipótese de continuidade do boom exportador? A experiência histórica não recomendaria cautela, posto que a margem de manobra para o fomento das exportações tinha, até então, se mostrado limitada? Sobre que bases terá germinado o ilimitado otimismo oficial?

Bem, em primeiro lugar, não podemos esquecer-lo, devido à convicção delfiniana de que "falecem alternativas viáveis" (Programa da Política Econômica do Governo). A crise dos anos 60 testemunhou a falência da estratégia de substituição de importações.

Em segundo lugar porque, ao contrário da opinião corrente, o raio de manobra externo seria considerável. A percepção do quadro externo se desdobra em três níveis. De um lado, a grande expansão do comércio mundial que caracterizou o período não terá passado despercebida aos gestores do "milagre". Este fator, no entanto, fica quase sempre apenas implícito, dada a propensão natural do regime de buscar apresentar o sucesso nas exportações como um resultado da sua política econômica e não de um quadro externo favorável. De outro lado, a inserção do Brasil como um ofertante marginal na economia mundial reduziria substancialmente as limita

ções às exportações brasileiras pelo lado da demanda. Delfim Netto esclarece esse aspecto: "A única coisa importante no mundo atualmente é não ter importância, porque quando isso acontece, ninguém nos deixa crescer. E somos tão pouco importantes no comércio mundial, que nossas exportações poderão crescer durante muitos anos sem causar nenhuma perturbação. O comércio mundial está na ordem de 350 bilhões de dólares e as exportações brasileiras representam apenas 1% desse total. Enquanto as exportações mundiais crescem 25 bilhões de dólares por ano, as nossas crescem 500 milhões de dólares. Nosso crescimento é pequenino e pode acomodar-se tranquilamente dentro dessa massa enorme. Não podemos ter ilusões, não. O "milagre" japonês só pode acontecer porque o Japão realmente não tinha importância. Esta é a nossa esperança. O único obstáculo é a nossa capacidade competitiva. Os empecilhos externos, na realidade, são às vezes apenas um reflexo da não capacidade de competir. (...) Não teremos nenhum problema de demanda externa se mantivermos o nível de competitividade." (227) Finalmente, embora não pretenda desenvolver este ponto, há que se ressaltar o otimismo oficial no que se refere às perspectivas de evolução do comércio mundial. Mesmo o abalo experimentado pelo sistema monetário internacional em 1971 não arrefeceu a carga de entusiasmo. A postura oficial se traduziria na defesa intransigente da liberalização do comércio internacional (redução do protecionismo sob todas as suas formas) e no apoio à revisão das paridades monetárias estabelecidas em Bretton Woods (superadas em função dos ritmos diferenciados de desenvolvimento dos vários países capitalistas). Aparentemente, considerava-se natural que a política internacional evoluísse para a materialização dessas novas diretrizes gerais em curto lapso de tempo. Em meados de 1972, por exemplo, Delfim Netto observaria: "O Japão pode expandir suas exportações violentamente porque encontrou um mundo aberto, e o mesmo vai acontecer com o Brasil depois da reforma do sistema monetário internacional, onde se discutirão não somente aspectos monetários, mas principalmente o problema do comércio e do fluxo de capitais." (228)

E em terceiro lugar devido ao reconhecimento de que qualquer ofensiva exportadora de um late comer no comércio internacional tem necessariamente de estar lastreada em um decisivo apoio do Estado. Em seu pronunciamento na ESG, de 1973, Delfim Netto ex-

plicitaria claramente essa perspectiva: "Nesse ponto está o exemplo de como o homem pode ficar prisioneiro de certos fantasmas ideológicos: por mais de vinte anos os países subdesenvolvidos, especialmente na América Latina, mantiveram-se inibidos em seu relacionamento com o comércio exterior, porque uns iluministas na CEPAL provaram - com base num pretenso determinismo histórico - que o aumento das exportações somente conduziria à deteriorização dos termos de intercâmbio. Que de nada adiantaria forçar as exportações, porque sempre seriam aviltados os preços de nossos produtos agrícolas enquanto estaríamos obrigados a pagar mais caro pelos bens industriais. Ainda hoje há Ministros da Fazenda que não ousam mexer na taxa de câmbio para facilitar as exportações, porque crêem que vão estimular uma deterioração nas relações de troca e que isto é um crime contra o país. Não mexendo na taxa de câmbio, não aumentam as exportações; e não aumentando as exportações no fundo estão dando razão aos ideólogos da CEPAL: o país, realmente, está condenado a ser subdesenvolvido pela injustiça de tratamento dos mais ricos e porque o intercâmbio lhe é desfavorável. Os países que ficaram com medo de perder nas relações de troca permaneceram onde estavam. Já o Brasil apoiou toda a sua política na crença de que somos um povo capaz de produzir aqui dentro qualquer produto, a preços de concorrência no mercado mundial. E era assim que tinha que ser feito. Quem quiser entrar no mercado mundial terá de produzir a preços mais baixos, vender a preços de concorrência, perdendo mesmo em termos de intercâmbio mas ganhando em volume, suplantando os competidores menos eficazes." (229)

Este é um tema abundantemente pesquisado. (230) No âmbito deste estudo caberia apenas relacionar algumas das principais medidas nesse terreno.

Na área do imposto de renda, a isenção de qualquer incidência sobre os lucros correspondentes à exportação de manufaturados é uma medida tomada já em 1965 (Lei nº 4.663). Contudo, durante a gestão delfiniana os benefícios são ampliados, de forma a abarcar: a) permissão para computar no custo de produção gastos de promoção no exterior; redução ou restituição do imposto incidente sobre as transferências financeiras para o exterior (Decreto nº 491, de 5.3.69); b) isenção do imposto na fonte para: comissão de agente no exterior, juros e comissões em desconto de cambiais

de exportação, juros e comissões referentes a créditos obtidos no exterior para pré-financiamento e financiamento de exportações (Decreto nº 815, de 4.9.69); c) redução ou restituição do imposto incidente sobre as transferências para o exterior a título de pagamento de despesas diversas (Decreto-lei nº 1.118, de 10.8.70).

Na área do imposto sobre produtos industrializados, embora a sua isenção sobre as exportações de manufaturados tenha sido estabelecida pela Lei nº 4.502, de 30.11.64, esta somente seria regulamentada três anos depois, pelo Decreto nº 61.514, de 12.10.67. Em seguida se avançaria para o estabelecimento do crédito fiscal: o Decreto-lei nº 491, de 5.3.69 (regulamentado pelo Decreto nº 64.833, de 17.7.69) concederia a permissão de crédito em conta tributária, deduzível do IPI. Este instrumento passaria a ser habilitamente manipulado pelas autoridades econômicas. Por exemplo, a Portaria nº 14, de 14.1.70, do Ministério da Fazenda, estabelece a possibilidade de transferência para terceiros do eventual excedente de créditos. E um elenco de portarias ministeriais (de números: 47, de 24.2.71; 60, de 20.3.79; 35, de 16.6.71; 171, de 8.7.70; 233, de 10.9.70; 32, de 8.2.71; 175, de 18.5.71; 103, de 21.12.71; 174, de 18.5.71; 172, de 16.6.71; 10, de 7.5.71; 148, de 3.5.71; etc.) instituiria a sistemática das alíquotas especiais de IPI, válidas apenas para fins de cálculo do crédito fiscal. Em alguns casos a alíquota especial chegava a atingir o dobro ou, mesmo, o triplo da alíquota válida para o mercado interno.

Na área do imposto sobre circulação de mercadorias, a sua isenção sobre os produtos manufaturados exportados foi estabelecida na Constituição de 1967. Cabe observar que, em determinados casos e sob condições especiais, tal benefício acabou sendo estendido também a alguns produtos primários. Naturalmente esta prática variou de um estado para outro. Por exemplo, São Paulo e Santa Catarina concedem, em 1969, isenção de ICM sobre a exportação de todos os produtos primários, à exceção do café; os estados da Guanabara (1968) e Rio de Janeiro (1969) concedem redução de 60% na alíquota de ICM incidente sobre a carne e de 40% nos casos do milho, arroz e soja; o Paraná concede isenção total (1968) nas exportações de farelo e tortas, aves e ovos, e redução (1970) de 40% nas exportações de milho e soja e de 50% no caso do algodão; etc. Em 15.1.70, o Convênio do Rio de Janeiro estabelece um mecanismo de

crédito fiscal do ICM, beneficiando as exportações de manufatura - dos, semelhante ao instituído no caso do IPI.

Na área creditícia e financeira, além dos mecanismos de apoio à exportação criados no âmbito do Banco do Brasil (operados ao nível da CACEX e CREGE) e do BNDE (FUNGIRO), há que se destacar a sistemática instituída pela Resolução nº 71, de 1.11.67, criando uma faixa especial de redesconto para exportação de manufaturados e que se constituiu em uma linha de crédito bancário subsidiado (juros de 8% ao ano, sem correção monetária). Os recursos operados nessa modalidade pela rede bancária privada foram vigorosamente crescentes ao longo do período.

Os efeitos desse conjunto de medidas foram reconhecida- mente poderosos (permitindo, inclusive, uma prática cambial que tendeu a manter ligeiramente valorizado o cruzeiro). É desnecessário desenvolver este argumento. Queria apenas chamar a atenção para a indiscutível coerência da retórica dominante. A política de promoção de exportações se constitui em uma autêntica petição de princípios, de que não abrem mão os gestores do "milagre". Falando no Clube dos Exportadores, em 1972, Delfim Netto seria taxativo: "Deveremos continuar crescendo rapidamente. Deveremos continuar exportando ainda mais rapidamente. E para tranquilizá-los, não creio que ninguém possa alterar esse processo de incentivos que foi criado. Não há a menor possibilidade que isto seja mudado no futuro visível, de forma que os senhores podem tratar de fazer seus investimentos para a exportação com a maior tranquilidade. Não há força material capaz de mudar esta orientação do governo." (231) E nem mesmo a ameaça de uma possível ação retaliatória de nossos parceiros comerciais seria suficiente para abalar a tranquilidade oficial: "Os países para quem exportamos poderiam, aí sim, protestar contra o nosso sistema de créditos, mas, no dia em que objetarem, já temos um sistema alternativo pronto. As contribuições (como Fundo de Garantia, Funrural, etc.) pesam em 76% sobre a folha salarial. Transformam-se essas contribuições em impostos sobre vendas ou em IPI. Assim, no momento em que apresentassem objeções ao mecanismo de créditos, se poderia dobrar o valor do IPI, recolher o IPI, devolver ao INPS a sua parte e dar como crédito de IPI a diferença. Ficaria tudo na mesma, mas as regras estariam satisfeitas." (232)

Por fim, caberia mencionar que na altura de 1972/73, esgotadas as possibilidades de uso dos instrumentos convencionais, a política de promoção de exportações ingressa em nova fase, traduzida no anúncio do Programa BEFIEX (decreto-lei 1.219), na permissão para o "transplante" de unidades industriais completas, desde que voltadas essencialmente para a exportação (decreto-lei nº 1.236), e na proposta de criação de trading companies. Essa orientação, se exitosa, deveria consolidar o "modelo exportador", permitindo a emergência do Brasil como nova plataforma de exportação sob o comando de capitais transnacionais (no estilo das economias do sudeste asiático). A magnitude dos interesses a serem compostos, a reversão de conjuntura, nacional e internacional, em 1974, a mudança de administração imprimindo uma notória reorientação à estratégia de desenvolvimento, são fatores que explicam o pequeno sucesso logrado na implementação daquela nova etapa da política de promoção de exportações. De qualquer forma, o seu reduzido impacto sobre o desempenho das exportações e da economia no período que se examina neste estudo, torna justificável a opção de não desenvolver um tratamento mais detalhado.

#### IV.3.3. Política Econômica e Investimento Direto de Empresas Transnacionais

Vejamos sumariamente a postura oficial diante dos fluxos de capitais estrangeiros de risco. A presença deste tema na história brasileira recente sempre se revestiu de uma coloração acentuadamente política. Em especial, a polarização do debate sobre o capital estrangeiro que precede o movimento de março e, em seguida, a onda de desnacionalização que acompanha a administração da crise durante os primeiros anos de regime militar, são eventos que deixariam reminiscências para os anos posteriores. A avaliação que o discurso delfiniano faz da importância do capital estrangeiro de risco traduz uma necessidade de polemizar com ecos de uma conjuntura passada, desconhecendo os esforços de revisão crítica que já vinham se ensaiando em torno da idéia de um "capitalismo associado". Embora tenha se manifestado a respeito em várias oportunidades, o texto em que Delfim Netto apresenta de forma mais completa e sistemática suas idéias é uma conferência na ESG realizada em 1971.

(233)

Delfim inicia a discussão fazendo o seguinte alerta: "Um dos temas mais controvertidos do processo de desenvolvimento econômico, é o do papel do capital estrangeiro que, sujeito à discussão emocional, tem rejeitado a racionalidade persistentemente e apresenta, cada vez que se discute, uma colocação desagradável. A simples discussão do papel do capital estrangeiro pode qualificar o cidadão como entreguista, porque ninguém decide analisar o problema com cuidado e verificar as implicações dos recursos externos no processo de desenvolvimento econômico e, mais do que isso, verificar em que medida o poder nacional pode ser efetivamente atingido pela ação desses recursos." (234)

Antes de tudo, uma avaliação tecnicamente correta do papel do capital estrangeiro deve se orientar pela aferição de sua contribuição ao desenvolvimento econômico do país receptor. "Todo processo de desenvolvimento está medido pelo crescimento do Produto Nacional Bruto, e é em termos da expansão do Produto Nacional Bruto produzido pelo capital estrangeiro que se vai procurar medir os seus benefícios. Os custos do capital estrangeiro terão uma

medida também objetiva, representada pelos juros e pelas remessas, e terão depois uma medida subjetiva, representada pela possibilidade de que ele venha a exercer alguma influência no poder político." (235)

Assim, dispomos dos parâmetros necessários a uma racional avaliação do papel desempenhado pelo capital estrangeiro. O investimento direto a cargo de empresas transnacionais, como todo investimento, tem um impacto sobre o crescimento do produto (função da relação produto-capital) - e nessa medida ele é considerado um instrumento auxiliar do desenvolvimento. Mas, do ângulo do balanço de pagamentos da economia, o seu impacto é contraditório. Num primeiro momento, a entrada de capital estrangeiro traduz um aporte de divisas, de essencial importância para o financiamento do hiato de recursos. Uma vez maturado o investimento, porém, emerge a sua contrapartida negativa: a remessa de lucros, pressionando negativamente as contas externas. A isso se adiciona uma pressão natural sobre as importações, derivada de um crescimento do produto. "Em síntese, quando entra um capital, ele gera um aumento do produto, gera um aumento de demanda de mão de obra, gera um aumento de importações, exige a remessa de juros de lucros. Para que não haja problemas no balanço de pagamentos, a entrada de um capital "F" exige que aumentem as exportações. Quem quiser, portanto, utilizar este capital externo para auxiliar o seu processo de desenvolvimento tem que estar consciente de que tem de gerar divisas correspondentes para pagar não só o efeito direto, mas o efeito indireto que ele vai produzir." (236)

O saldo líquido do cotejo entre custos e benefícios é amplamente favorável à hipótese de adoção do capital estrangeiro. Entendido como aporte de poupança externa ele permite um grau de liberdade adicional na formulação de uma política de desenvolvimento. "Quando, portanto, o objetivo é maximizar a taxa de desenvolvimento com a menor redução possível do consumo presente, a utilização do capital estrangeiro se qualifica como um recurso viável. Pode-se utilizá-lo ou não. É preciso ver claramente, entretanto, que esta é uma decisão política e, como toda decisão, tem que ser tomada dentro dos critérios de racionalidade impostos pelo objetivo a atingir. (...) O que não é possível, entretanto, é pretender, com honestidade, maximizar a taxa de desenvolvimento com o menor custo

social presente e, simultaneamente, ignorar as possibilidades de importação de poupanças externas. Ou melhor, é possível, mas pouco prático e ainda menos inteligente..." (237)

É verdade que as remessas futuras de lucros e dividendos representam um custo implícito nessa opção. Mas é secundário que os fluxos acumulados de remessas acabem suplantando, após um certo período de tempo, o montante de capital originalmente entrado. "Isso é a mesma coisa que comparar uma represa, cuja capacidade é dada em metros cúbicos de água, com um rio, cuja vazão é calculada em metros cúbicos por segundo. A produção é um fluxo; o capital é um estoque. Não é possível comparar as duas coisas. Em cada ano, o estoque de capital gera um montante de produção equivalente a si mesmo várias vezes, e desse montante é que são remetidos os 5.5%." (238) Em outras palavras, "O que se remete, portanto, é uma pequena parcela do aumento da produção anual tornada possível pela entrada do capital, sendo a comparação entre a soma das remessas e o valor da entrada completamente irrelevante, porque: 1. ou o capital (isto é, a poupança) não é um fator escasso e a sua introdução foi supérflua; 2. ou o capital é um fator escasso e a produção não existiria sem a sua introdução (ou, pelo menos, sem um aumento do sacrifício presente)." (239)

É igualmente verdadeiro que, em termos de balanço de pagamentos, existe sempre o risco de que, em um determinado momento, os fluxos de remessas superem os fluxos de entradas, gerando uma crise de liquidez cambial. Contudo, a prescrição normativa de política econômica derivada do reconhecimento desse risco não é em hipótese alguma a recusa à colaboração do capital estrangeiro ou a imposição de restrições à sua livre movimentação. O corolário lógico da avaliação racional da contribuição do capital estrangeiro ao desenvolvimento econômico nacional é de que faz-se necessário criar as condições para a materialização de um fluxo sustentado de novas entradas ao longo do tempo e, suplementarmente, expandir as exportações de forma a garantir uma permanente disponibilidade de divisas. "É evidente que as remessas exigem a produção de divisas, sem o que o país não terá liquidez internacional. Mas é assim em todo o processo de desenvolvimento com liberdade sem aumentar substancialmente o seu comércio externo. E não há razão para pensar que o Brasil vai ser o primeiro a realizar essa mágica. Sem aumento das

exportações não há desenvolvimento; pelo menos não desenvolvimento com liberdade. O fundamental não é, portanto, impedir a entrada do capital estrangeiro porque ele poderá vir a causar problemas no balanço de pagamentos, mas manter um fluxo de entrada de capitais e uma política cambial coerentes com os objetivos a serem atingidos. Para superar o problema da remessa não devemos impedir a entrada do capital, mas aumentar as exportações." (240)

Interessante notar que esse raciocínio - que não significa outra coisa que a proposta de uma integração sempre crescente, e em todos os níveis, à economia mundial - se funda na premissa implícita de que é possível contar com a disponibilidade de um fluxo de capitais forâneos (de risco e de empréstimo) crescente de um ano para outro. Sim, porque por maior que venha a ser a expansão das exportações, a balança comercial sempre deverá acumular um deficit (sem o que não haveria o hiato de recursos que é o instrumento catalisador da internalização de poupanças externas). E esse deficit tenderá naturalmente a crescer pela simples adição das remessas de lucros e pelo serviço da dívida externa. Assim, a aceitação consciente de um aumento da vulnerabilidade externa, em benefício de um maior grau de liberdade para a política de desenvolvimento no curto prazo, esteve seguramente embasado em uma projeção otimista das condições internacionais.

Restaria, ainda, uma questão a ser aclarada. Já vimos que a política de desenvolvimento persegue, em última instância, o fortalecimento do poder nacional. Se este vier a ser de alguma forma ameaçado pela atuação do capital estrangeiro, a sua contribuição quantitativamente positiva à aceleração do desenvolvimento deverá passar por uma reavaliação. Deste prisma, contudo, não haveria qualquer razão para temores. Vejamos as razões alinhadas pelo discurso delfiniano.

Em primeiro lugar, há que se chamar a atenção para a insignificância, quando medida em valores absolutos, da participação do capital estrangeiro no estoque total de capital da economia: durante o "milagre" não mais do que 7 a 8% (mesmo adicionando-se ao estoque de capital estrangeiro parcela dos empréstimos em moeda e supplier's credits).

Em segundo lugar, não se pode esquecer que a categoria capital estrangeiro encobre a realidade de uma multiplicidade de

capitais, de diferentes procedências, operando em um agudo processo de concorrência. "Todavia, esta análise global ainda sofre um defeito, visto que o capital estrangeiro não é monolítico, está dividido em nacionalidades e dentro de cada nacionalidade, em empresas que competem entre si. Portanto, o poder nacional não está em confronto com 8% de capital que estaria agindo sob o mesmo comando. Está assim confrontado com uma centena, uma dezena pelo menos ... Isto significa que não existe, no caso brasileiro, a confrontação monolítica do capital estrangeiro, que obedeça instruções externas, com o poder nacional brasileiro." (241)

Finalmente, considera-se que a margem de manobra é mais do que suficiente para assegurar a soberania nacional, uma vez que os setores estratégicos da economia estão vedados à participação do capital estrangeiro. "(...) durante todos esses tempos o Brasil impediu que o capital estrangeiro entrasse nos bancos comerciais, isto é, todo o crédito nacional é controlado efetivamente pelo Conselho Monetário, através de bancos comerciais que são nacionais. A participação do capital estrangeiro no sistema bancário comercial é mínima. Por outro lado, os bancos oficiais, como o Banco do Brasil, detêm um grande poder de decisão em todo o sistema bancário. Mais ainda, o Governo detém o controle de todos os insumos básicos; o Governo se reservou a energia, se reservou, numa larga medida, a siderurgia e a petroquímica. Nenhuma dessas empresas pode operar sem que o Governo consinta na sua operação. Se amanhã houvesse qualquer dificuldade, simplesmente não se forneceria aço, nem a matéria prima essencial para indústria química. De forma que não há a menor possibilidade de que esse poder econômico disperso confronte o poder nacional, no caso brasileiro." (242)

## IV.4. O Nível Tático: 1972/73

No biênio 1972/73 a política econômica continuará a preservar o seu compromisso declarado com o objetivo de aceleração dos níveis de crescimento - meta prioritária, da qual jamais abdicaria durante todo o Governo Médici. Examinada superficialmente, tal manifestação se constitui no fundamento da impressão corrente de um movimento sempre uniforme da política econômica, executado sem qualquer descontinuidade ao longo do período 1970/73 (quando não, para certas leituras, desde 1967). O "desenvolvimentismo", expresso pela ideologia delfiniana no lema da compatibilidade entre o combate gradual à inflação e a simultânea aceleração do desenvolvimento, seria o fio condutor de uma política econômica que ostenta como atributos principais a coerência, a racionalidade e a flexibilidade. Precisamente por apresentar semelhante perfil - e dado que o poder de indução da política econômica sobre a pauta de comportamento empresarial é função direta da presença e constância daquelas qualidades - ela corresponderia à mais adequada combinação meios-fins, conforme comprovado pela sucessão de êxitos econômicos colhidos no período.

Como já observei em várias passagens anteriores, não compartilho dessa perspectiva. E mesmo para o período estrito da administração Médici (1970/73) parece-me que uma diferenciação de subperíodos permite compor um quadro descritivo muito mais ajustado ao processo efetivo da política econômica. Não se trata, porém, de radicalizar uma leitura que põe o acento na natureza imediatista da política econômica delfiniana e, a partir daí, concluir pela existência de diferentes políticas econômicas conforme o ano (ou o semestre...). Ocorre simplesmente que o objetivo de aceleração do crescimento, em si, é insuficiente para caracterizar uma política econômica, sendo compatível com significativas diferenças de modulação na sua condução prática, refletindo a interveniência de fatores novos que modificam o quadro em cujo interior a política econômica ganha a sua forma definitiva. Nesse sentido, embora não se pretenda, aqui, de forma alguma estabelecer qualquer separação rígida entre o biênio 1972/73 e a fase precedente, há que se reconhecer que a manutenção daquela diretiva central se faz em meio a um quadro substancialmente distinto, o que tem implicações óbvias so-

bre o exercício da política econômica e seus resultados concretos. De fato, não se poderá perder de vista que a condução da política econômica nesse biênio revelaria aspectos novos na medida em que se verificou a sobreposição de algumas condicionantes ausentes nos anos anteriores.

Em primeiro lugar, o biênio 1972/73 corresponde a uma fase de pico no movimento cíclico do capitalismo brasileiro, momento em que os níveis de produção tendem a esbarrar no teto da plena utilização de capacidade (o "produto efetivo" passa a ser limitado, no curto prazo, pelo "produto potencial"). A impressão generalizada de uma economia em estado de superaquecimento, derivado da tentativa de forçar aquele teto fixado pelo produto potencial, é uma característica descritiva sempre associada a esse período (especialmente nítida no que se refere ao ano de 1973). O seu indicador é o surgimento de escassez física de vários recursos produtivos (matérias primas e, em alguns casos, inclusive mão-de-obra).

O superaquecimento da economia, curiosamente, parece se constituir em uma projeção invertida da tendência à superprodução de capital, inerente ao processo capitalista: em muitos setores a ampliação da capacidade que se promove ao longo do auge cíclico somente repercutirá em termos de produção acrescentada após uma certa defasagem de tempo; mas, no tempo instantâneo, a manutenção de uma elevada taxa de investimentos significa a manutenção de um elevado nível de demanda corrente, o que excita as expectativas empresariais conduzindo a um sobreinvestimento no pico do ciclo expansivo. Este, porém, só se explicita a posteriori, já na fase de crise, com o aparecimento de margens generalizadas e crescentes de capacidade ociosa.

É ocioso dizer que a política econômica tem sua quota de responsabilidade na gestação de tal resultado. Ainda que o processo de expansão e crise da acumulação de capital desfrute de um dinamismo próprio, o seu movimento concreto sempre traduz a mediação da política econômica. O sentido tomado por essa mediação durante o período em exame é absolutamente transparente. Uma política econômica perenemente expansiva, aliado à ausência de qualquer esforço de planejamento - posto de "quarentena" em função da exaltação do curto prazo que prevaleceu no período - inevitavelmente haveria de conduzir a economia próxima de uma situação de superaquecimento. Atuando de várias formas sobre as expectativas empresariais, a

política econômica do "milagre" certamente terá acentuado sobremaneira a propensão a superinvestir que caracteriza um auge econômico (para usar uma imagem de livro-texto, a curva da eficiência marginal do capital, acicateada pela dinâmica da concorrência intercapitalista e pelos estímulos da política econômica, experimentará sucessivos deslocamentos para a direita ao longo do auge cíclico, induzindo uma aceleração contínua da taxa de investimentos). Que a política econômica tenha se mostrado totalmente incapaz de detectar essa tendência - comprometendo o longo prazo pelos descaminhos gerados na sua orientação de curto prazo - é apenas um sinal a mais de sua estreiteza de visão.

Em segundo lugar, o superaquecimento da economia brasileira, coincide com o boom sincronizado das economias capitalistas desenvolvidas. É sabido que o início da década de 70 foi marcado por uma conjuntura recessiva (ou de estagnação) da economia americana enquanto as demais economias desenvolvidas apresentavam comportamentos discrepantes (algumas, como o Japão, França e Alemanha, mantêm uma elevada taxa de crescimento; outras, como o Canadá, Reino Unido e Itália, dão mostras de um crescimento apenas rastejante ou, eventualmente, nulo). Ao longo de 1971 tem início a recuperação da economia americana, ganhando impulso em 1972: o PNB americano, em dólares constantes, evolui a uma taxa de 5.7% em 1972 e de 5.5.% em 1973 (taxas jamais igualadas desde 1966). A balança comercial americana exibe um déficit da ordem de US\$ 2.3 bilhões em 1971 e de US\$ 4 bilhões em 1972 (US\$ 4.0 e US\$ 9.8 bilhões respectivamente na balança de conta corrente). Enquanto epicentro da economia mundial esse desempenho da economia americana fatalmente haveria de repercutir sobre os demais centros do capitalismo avançado: as economias da Europa, Japão e Canadá experimentarão igualmente um excepcional desempenho, apresentando taxas de crescimento do produto ainda maiores (até mesmo o Reino Unido conseguiria romper, em 1973, a crônica letargia do crescimento rastejante, atingindo uma taxa de crescimento do produto próxima de 6%). O febril dinamismo das economias avançadas teria seguras implicações sobre o nível das relações internacionais, tanto em termos de movimentos de comércio quanto de capitais: o comércio mundial alcança os maiores índices de expansão de todo o pós-guerra; o passivo bruto do mercado de euromonedas simplesmente duplica entre 1971 e 1973, se aproximi

mando da cifra de 190 bilhões de dólares. (243)

Esse distinto contexto internacional teria uma óbvia influência sobre o movimento da economia brasileira e o exercício da política econômica. Não é casual que os fluxos de entrada de capitais estrangeiros (de empréstimo e de risco), assim como de mercadorias (exportações e importações), tenham experimentado no biênio 1972/73 os maiores saltos de todo o período em estudo. Cabe destacar, entretanto, como um fator de especial importância, o estouro nos preços internacionais dos produtos primários, reeditando uma conjuntura desconhecida desde a guerra da Coreia. A movida nos preços das matérias primas e produtos agrícolas, precedendo a "crise do petróleo", se constituiria em severa condicionante do exercício da política econômica brasileira, sobretudo em 1973.

Por fim, em um contexto marcado pela convergência dos dois movimentos sintetizados acima, superpõe-se a determinação política do objetivo de redução efetiva da taxa de inflação, abandonando-se a postura do início dos anos 70, de convivência tranquila com um patamar inflacionário relativamente estabilizado. Conforme evidenciado adiante, o exercício da política econômica no biênio 1972/73 será sobredeterminado pela aceitação dessa diretiva, colocada, porém, de um prisma radicalmente divergente da perspectiva ortodoxa, dominante em outros períodos.

Em resumo: é verdade que a orientação da política econômica continua essencialmente expansiva (ganhando uma coloração até mais pronunciada); contudo, a sua execução será afetada pelo contexto diferente que a circunscreve, permitindo-nos enfocar o biênio enquanto materialização de uma nova conjuntura do processo político-econômico. E o fato de maior relevância, que singulariza esse novo momento, talvez tenha sua expressão no grau progressivamente maior de dificuldade encontrado pela política econômica no cumprimento das tarefas de compatibilizar objetivos e compor interesses. Se não chega propriamente a se formar fissuras, ameaçando a estabilidade do pacto de poder, sem dúvida, porém, que a condução da política econômica dará ensejo aos primeiros desgastes em relação aos segmentos de que é servidora; e, como decorrência, sofrerá alguns arranhões em sua credibilidade (em um visível contraste com a fase anterior). E mais: ao longo de sua execução começam a se desenharem os primeiros sinais de perda do controle e de erosão do grau

de afinidade implícito na utilização dos instrumentos de política econômica - indicador seguro de que o "milagre" (e a aura de racionalidade político-econômica que o acompanhava) estaria entrando em eclipse.

Examinemos, com mais vagar, como se posicionou a política econômica diante dessa nova conjuntura.

Diferentemente de anos anteriores, em que a política econômica marcava a sua presença junto à sociedade comunicando a meta oficial de aceleração do crescimento, ou esboçando as linhas principais da estratégia de desenvolvimento, ou ainda através do anúncio de algum projeto impacto (PIS, PIN, etc.), a tônica do ano de 1972 será dada pela centralização das atenções em torno do objetivo de redução da inflação. Em um jantar com banqueiros, Delfim Netto anteciperia: "O ano que vem (1972) será extremamente favorável para obtermos substanciais reduções da taxa de inflação.(...) As previsões quanto às safras agrícolas do ano que vem já permitem ao governo acreditar que poderemos obter substanciais ganhos no combate à inflação, com a garantia de uma oferta maior de alimentos à população, a preços menos oscilantes." (244)

Tal assertiva poderá ser entendida como o mero exercício de um ritual, tornado obrigatório dada a ideologia do regime: é sabido que em todos os anos anteriores sempre se declinou a intenção prioritária de reduzir o patamar inflacionário, objetivo insistentemente repostado a despeito dos poucos resultados colhidos nesse sentido. Semelhante leitura é correta, se limitada ao período 1970/71. O dado novo, que se pode depreender de um exame atento dos fatos, é que na nova conjuntura que se arma (1972/73) o objetivo de redução da inflação transcenderia o nível da ritualística, para tornar-se uma efetiva condicionante da política econômica.

A ofensiva antiinflacionária, entretanto, somente seria desatada mais vigorosamente a partir de abril. O General Médici, em discurso comemorativo do oitavo aniversário da Revolução, abriria um significativo espaço para referir-se com preocupação à "persistência da chaga inflacionária", qualificando-a de "mal do século"; em seguida, agregaria: "Sendo impreterível, no entanto, imprimir maior eficiência ao sistema, quer para fazer face às dificul-

dades inerentes à manutenção do processo de crescimento econômico, que o país deve sustentar para manter o ritmo de progresso experimentado nos últimos quatro anos, quer para conter a alta do custo de vida que é a maior inimiga do bem estar da família brasileira, cumpre assumir imediatamente, diante do problema, nova postura. Se não redobrados, pois, a partir deste momento, na órbita federal, os esforços para que se acentue, com maior rapidez, o domínio sobre a inflação, a fim de reduzi-la a níveis que não ameacem a prosperidade do país, nem agravem as condições de vida do povo." (245)

Argumentos tradicionais reaparecem para justificar a mudança de ênfase no tratamento da inflação (o tosco argumento da necessidade de estabilidade no nível de preços para garantir a continuidade do crescimento); porém, de maior importância para o entendimento da lógica subjacente a esse tipo de discurso é a menção explícita do desígnio oficial de impedir um agravamento das "condições de vida do povo". A proposta de redução da inflação se revestiu de tal seriedade que levaria o ministro Delfim Netto a por de lado sua costumeira cautela nas declarações públicas. Interpretando a fala presidencial, ele delimitaria confiantemente a extensão do objetivo: "(...) vamos agora apertar o cerco em torno da inflação. Até agora conseguimos eliminar os efeitos da inflação. É preciso, doravante, atacar as causas do processo inflacionário para eliminar a inflação propriamente dita. Outro não foi o sentido das palavras do presidente Médici em seu pronunciamento de 31 de março. Estamos mobilizando a sociedade inteira para a batalha final contra o inimigo comum. Já conseguimos empurrar a inflação para dentro da jaula. Agora é entrar na jaula e ganhar essa luta de vida ou morte. Nada nos impede de ser uma nação desenvolvida, a não ser nós mesmos." (246)

Não há como negar que a "nova postura" solicitada pelo general Médici difere daquela vigente durante o período 1970/71. Como se recorda, naquela oportunidade os servidores ortodoxos do regime, sentindo-se marginalizados "física e espiritualmente", lançavam contra os heterodoxos condutores da política econômica a promissória da inflação estabilizada em níveis insatisfatórios (vis a vis os parâmetros de racionalidade e eficiência na definição da política econômica). A resposta delfiniana, a par de impugnar a aplicabilidade do raciocínio ortodoxo nas condições nada ortodoxas da economia brasileira, teve o mérito de fornecer a melhor

síntese do clima característico da administração Médici com o seu despectivo "Preferimos crescer". Diante dessa opção, a conquista de ganhos, ainda que modestos, na marcha da inflação deveria ser saudada efusivamente; e uma eventual resistência do processo inflacionário (traduzida por um patamar inalterado de um ano para outro) deveria despertar compreensão e tolerância. Em 1972 ocorre, pois, uma clara diferença de modulação no posicionamento oficial em face do processo inflacionário. Reduzir o patamar inflacionário, fazendo-o aproximar-se de um nível muito próximo daquele correspondente a uma situação de plena estabilidade monetária - vale dizer, a recuperação de um ideal originário da Revolução - volta a se constituir em uma efetiva prioridade de curto prazo. Com uma diferença fundamental em relação a experimentos anteriores de políticas de estabilização: a estabilidade monetária perseguida continuará subordinada à prioridade indeclinável de manutenção do crescimento acelerado, configurando uma recusa taxativa da terapia ortodoxa.

O que explica essa mudança de comportamento da política econômica?

Certamente a presença de fatores objetivos desempenhou o seu papel. Para a perspectiva oficial, dado o controle alcançado sobre os diversos fatores de pressão inflacionária - deficit público, salários, câmbio, taxas de juro - um eventual êxito na neutralização do derradeiro fator inflacionário ainda fora de controle (preços agrícolas) abriria caminho para uma rápida redução da inflação. A estratégia delfiniana desenvolvida até então plantara as condições para a obtenção desse resultado: a supersafra que se vinha esperando desde 1970 começava finalmente a se desenhar com razoável grau de segurança para 1972. Um técnico da equipe delfiniana faria o seguinte relato da avaliação que precedeu a fixação da meta inflacionária: "Exercícios e estudos desenvolvidos durante 1971 pela assessoria econômica do ministro da Fazenda demonstravam existir condições objetivas para a obtenção de ganhos significativos em termos de inflação. Vários exercícios foram elaborados, objetivando a quantificação da demanda para o ano de 1972, de uma gama bastante grande de produtos. Na posse de estimativas de elasticidade-preço e elasticidade-renda desses produtos, estimada a quantidade a ser demandada para esses produtos em 1972, pode-se,

então, quantificar a provável variação de preços, para as possíveis quantidades a serem ofertadas, no mesmo período, referentes a esses produtos. Restaria, pois, estudar as condições da oferta dessa gama de produtos para o ano de 1972. A análise feita em cima da oferta nos permitiu concluir da viabilidade de se alcançar uma inflação entre 13 e 18%; para a meta não ficar vaga, o ministro Delfim resolveu fixá-la em 15% (a inflação na época rondava persistentemente a barreira dos 20% e as dificuldades para romper essa barreira eram grandes, principalmente do ponto de vista psicológico)." (247)

A expectativa de safras abundantes é suficiente para alinhar a perspectiva de um bom desempenho dos indicadores de preços; a aleatoriedade da produção agrícola, contudo, não recomenda jamais uma postura tão afirmativa como aquela que norteou as declarações oficiais de 1972 (e 1973). A explicação somente se completa quando se desloca a atenção para outro plano.

Creio que o fator imediato, responsável pela fixação de uma meta precisa no que toca ao nível desejado para a inflação, é de natureza política. Por um lado, a prática de uma retórica centrada na idéia da eliminação da "carestia" que aflige as populações urbanas implica numa mensagem de fácil compreensão e de muitos dividendos em potencial. O fato de que o Estado, "protetor" da Sociedade, intervenha com pulso firme distribuindo encargos e eventualmente punições - fixando menores taxas de juro, controlando aumentos de preços das indústrias, tabelando preços de produtos agrícolas, convocando a indústria, o comércio e os bancos para colaborarem na luta contra a inflação - permite a difusão da imagem de um Governo a serviço apenas dos interesses da Nação e, em particular, da população menos favorecida. O poder de comunicação com (e aceitação por) segmentos urbanos será tanto maior na medida em que o Governo, numa demonstração de sua força e isenção, chega mesmo a "punir" industriais ou produtores agrícolas (veja-se, em 1973, a punição de frigoríficos e a diminuição compulsória dos preços da carne, por exemplo; de outro lado, as "tensas" reuniões de Delfim com representantes da iniciativa privada são fartamente divulgadas pela imprensa, oferecendo a sub-liminar imagem de poderosos homens do capital acudados pela determinação de princípios e isenção ética do Ministro). E não terá sido circunstancial que o combate à inflação tenha se

acentuado precisamente num momento em que o "modelo" econômico começava a revelar seus pontos frágeis e a despertar um número expressivo de críticas mais consistentes (o agravamento na concentração de renda, que seria amplamente debatido em 1972/73, o crescimento exponencial da dívida externa, etc.). O show montado em torno da meta antiinflacionária representaria, num certo sentido, um atestado do compromisso da Revolução com o desenvolvimento "socialmente mais justo", traduzindo, nessa medida, uma nova forma de comunicação com a sociedade.

Mas tampouco se poderá esquecer que o ano de 1972 assiste à abertura do processo sucessório (que o Governo Médici procura conter discretamente). Com efeito, em seu discurso comemorativo do aniversário da Revolução, após fazer amplas referências às realizações e metas na área econômica, Médici concluiria: "Todo esse vasto programa governamental, traçado em consonância com os princípios que informam o regime revolucionário, terá a sua realização fundamentalmente perturbada se vier a quebrar-se o clima de tranquilidade em que vive o país. Nada mais indispensável, portanto, ao interesse público do que preservar a sociedade brasileira da agitação que acarretará a abertura extemporânea do debate sucessório, assim quanto ao Governo da União, como a respeito dos Governos estaduais. Constitui, pois, grave desserviço ao país abrir essa questão quando ainda distante a data em que o problema se deve propor." (248) Nesse sentido, o objetivo da estabilidade, colocado com tal ênfase que acabaria centralizando todas as atenções, cumpriria o importante papel de artifício de despistamento, visando segurar a marcha do processo sucessório; ao mesmo tempo, a sua materialização poderia vir a se constituir em um decisivo lance tático no desfecho da luta sucessória.

Lastreada em uma avaliação das condições objetivas, mas impulsionada por fatores extemporâneos, a nova pauta de intenções reflete também a hipertrofia voluntarista que caracteriza o exercício da política econômica a partir do "milagre". Rejeitar a permanência da inflação, mantendo a economia em crescimento a plena carga e sem alterar os esquemas de indexação que realimentam o processo inflacionário, é no mínimo uma manifestação de audácia. Podemos consegui-lo, pois somos eficientes; contamos com um apreciável raio de manobra e sabemos como utilizá-lo - terão pensado os artífices

da política econômica. Ademais, o contexto autoritário sabidamente amplificava o poder de "persuasão" das autoridades econômicas. Até então, este sempre fora utilizado sob o aplauso do empresariado. Por que deixaria de sê-lo se continuaremos a crescer aceleradamente? A auto-confiança ostentada pelo pragmatismo delfiniano atinge o grau máximo, pouco ligando para a eventualidade de cobranças futuras tal a certeza de um domínio pleno no manejo da economia.

O objetivo de redução da taxa de inflação seria renovado para 1973. Em sua mensagem de fim de ano (1972) o general Médici decretaria: "Cumprido pontualmente o programa de controle da inflação, nos termos anunciados no princípio deste ano, é chegado o momento de se dar novo passo nesse mesmo sentido. Diante daquilo que se conseguiu, em 1972, no plano econômico e financeiro, está o governo habilitado a limitar em 12% o aumento do custo de vida no ano vindouro. Esse - doze por cento - deverá ser, portanto, o nível máximo da correção monetária em 1973." (249) Em reunião com o empresariado Delfim Netto reiteraria a "ordem" presidencial: "Acredito que o desenvolvimento brasileiro, em 1973, será quase automático e seria pouco inteligente de nossa parte ultrapassar a meta de 12% para a inflação, estabelecida pelo presidente Médici. (...) Neste momento, podemos informar que tudo mais está sob controle ao mesmo tempo em que a economia cresce. Resta apenas que tenhamos a mesma confiança que nos fez descer do patamar quase mítico dos 20% de inflação. (...) Quando tudo está sob controle, não há realmente razões para não alcançarmos 12% de inflação." (250) Ou ainda: "Uma análise cuidadosa revelou que há condições objetivas para a economia brasileira atingir um nível inflacionário de 12%. Qualquer inflação acima disso é puro desperdício. Não precisamos de mais para manter o atual crescimento. Decidiu-se que toda a política econômica brasileira, em 1973, ao lado do apoio ao crescimento físico, se ajustaria à tarefa de realizar a taxa de inflação de 12%. (...) O resto depende da crença que a sociedade brasileira tenha na factibilidade desse objetivo, pois os fatos suportam a hipótese de que os preços podem subir apenas 12%. Só não conseguiremos isso se não tivermos preparo suficiente para aproveitar as condições objetivas que estão a nossa disposição. (...) Não falta nenhum fator objetivo. Só falta a crença dos homens em que isso seja possível." (251)

Em um artigo, Delfim Netto detalharia mais as razões da

confiança oficial quanto à oportunidade de se desatar em 1972/73 nova ofensiva contra a inflação. "A inflação é certamente um fenômeno monetário. É certamente um fenômeno psicológico. Sabemos hoje que ela pode assumir múltiplas formas e que pode iniciar-se em qualquer ponto do sistema econômico: no governo, nos empresários e nos trabalhadores. Uma coisa, entretanto, é indiscutível: ela sempre começa na cabeça dos homens, e só depois é que se transforma num fenômeno conhecido. Ela ocorre antes na cabeça do administrador público desvairado que quer investir muito mais do que lhe permite o orçamento. Ela começa antes na cabeça do empresário que, vendo a oportunidade de mercado, e não tendo capital, procura aumentar seus preços para se capitalizar rapidamente. Ela ocorre antes na cabeça do pelego que, quando encontra suporte na ignorância dos políticos, faz crer que é possível melhorar o nível de vida dos trabalhadores elevando simplesmente o salário real. A inflação também pode começar com um fracasso da safra agrícola. (...) Se é verdade que a inflação começa na cabeça dos homens, também é verdade de que, se ela sobrevive por algum tempo, é porque não há outra forma senão sancioná-la pela política monetária, uma vez que a alternativa não é a estabilidade dos preços, como acreditam alguns monetaristas exagerados, mas o desemprego. No momento em que todas as condições objetivas - o controle do déficit, a política salarial e a política monetária - estão perfeitamente ajustadas, e que uma boa safra agrícola vai se concretizando - seria uma pena se não aproveitássemos a oportunidade para reduzir a taxa de inflação." (252)

Assim, a meta da estabilidade monetária não apenas é renovada como também recebe uma ênfase ainda mais afirmativa. Há que se aproveitar a oportunidade singular propiciada por uma situação sob pleno controle e favorável em todos os sentidos, a começar pelo âmbito psicológico (afinal, e isso não é pouco, conseguimos descer de um patamar "quase mítico" mobilizando inteligentemente a sociedade inteira na luta contra a inflação). Agora sabemos não ser necessária uma inflação acima de 12%; qualquer excedente em relação a esse limite será puro desperdício. Uma persistente campanha de convencimento, visando influir sobre a formação de expectativas dos vários agentes econômicos, será desenvolvida. Mas não pode passar despercebido o seguinte fato, da maior relevância para uma ca-

racterização adequada da nova conjuntura: vencemos o patamar "quase mítico" da inflação sem abdicar do patamar igualmente mítico do crescimento. Estabilidade monetária sim, mas nada de arrocho fiscal, monetário ou creditício (que fatalmente afetariam o desempenho agregado da economia). É indiscutível que a política econômica não se dispõe a tomar qualquer medida que pudesse representar a interrupção, sequer parcial, do crescimento acelerado. O discurso oficial é eloquente a respeito: a política monetária é passiva, não residindo aí qualquer fator de pressão inflacionária; os que pensarem o contrário estarão propugnando não pela estabilidade dos preços mas sim pela recessão e pelo desemprego. A "nova postura" exigida para se fazer frente à persistência da inflação requer, portanto, o uso de outros instrumentos que não os convencionais. É duvidoso que pudesse ser diferente: com o setor privado crescendo a todo vapor, a demanda de crédito (para giro e para investimento) atingiria níveis crescentes, pressionando a política monetária. A configuração, inesperada, de um quadro de superaquecimento magnificaria tais pressões (o que se traduziu no descontrole monetário e do endividamento externo durante o período).

Nesse sentido, a despeito da prioridade antiinflacionária, o caráter expansivo da política econômica não apenas é preservado como, inclusive, adquire, uma tonalidade bem mais acentuada no biênio 1972/73. A proximidade de um esgotamento generalizado das margens de capacidade ociosa nos vários setores industriais, a aceleração da taxa de investimentos, a exacerbação das expectativas empresariais motivada pelo febril crescimento da demanda e pela prática continuada de uma política econômica permissiva (aliado a uma retórica fantasista), conduzem a economia a uma conjuntura de superaquecimento (com toda certeza ao menos no ano de 1973). O movimento do ciclo expansivo atinge um ponto de pico. São conhecidos os vários indicadores que apontam para a plena utilização de capacidade em quase toda a indústria de transformação no biênio 1972/73. Queria destacar apenas um dado, bastante sugestivo da febril conjuntura vivida pela economia: trata-se da proporção de industriais considerando o nível de demanda como "forte" ao invés de "normal" ou "fraca", obtido pelas sondagens conjunturais da FGV. Por mais que o significado desses índices deva ser relativizado, creio que possuem pelo menos um valor intrínseco: o de revelar em

maior ou menor medida o feeling empresarial relativo à evolução da conjuntura e permitir, indiretamente, uma aproximação também ao tipo de

Brasil, indústria de transformação: proporção das respostas à sondagem conjuntural considerando estar a demanda "forte" antes do que "normal" ou "fraca"

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
jan	0.12	0.27	0.12	0.23	0.18	0.25	0.40
abr	0.21	0.18	0.17	0.18	0.17	0.33	0.45
jul	0.26	0.13	0.19	0.19	0.23	0.49	0.32
out	0.27	0.12	0.27	0.16	0.31	0.60	0.25

Fonte: Bacha, E., 1976.

expectativas que podem estar sendo geradas. Pois bem, o referido indicador mostra que aquela proporção é crescente ao longo de 1972/73, alcançando a partir de abr/73 um nível superior a qualquer outro verificado desde jan/68. E, observe-se, a proporção de industriais considerando "forte" o nível de demanda é intensamente crescente ao longo de 1973, chegando a atingir marcas dificilmente iguais.

De outro lado, são de fácil localização inúmeras declarações empresariais de êxtase diante do excepcional ritmo imprimido aos negócios. Limitemo-nos a um caso exemplar: a indústria automobilística. Segundo Wolfgang Sauer, diretor-presidente da Volkswagen do Brasil: "A grande demanda do mercado, superior à capacidade de produção das empresas, parece ser o principal problema da indústria automobilística. E o caso da VW é típico: há espera nos revendedores não apenas para o novo Brasília mas para todos os modelos da linha." E José Saborido, gerente de vendas da Ford Brasil, acrescenta: "Nosso maior problema atualmente é atender a grande demanda do mercado para os produtos Ford. Estamos trabalhando a todo vapor, mas, mesmo assim, a demanda ultrapassa nossa possibilidade de produção." (253) O boom automobilístico - a previsão do CDI era de um nível de produção da ordem de um milhão de unidades em 1975 e dois milhões em 1978/80 - exigiria do sub-setor de autopeças

um investimento superior a um bilhão de dólares a fim de manter ajustadas a sua capacidade de produção e as necessidades da indústria terminal. No final de 1973 chega a se desenhar um entreencontro em torno da questão "horizontalização versus verticalização", recolocada na ordem do dia em função das dificuldades encontradas pelo setor de autopeças para se ampliar tão rapidamente e na escala necessária para acompanhar a expansão das montadoras. (254)

Paralelamente, as condições internacionais sofreriam rápidas e agudas transformações. A característica distintiva do biênio 1972/73, a nível da economia mundial, é a sincronização do ciclo expansivo das principais economias capitalistas desenvolvidas. A expansão generalizada dessas economias, e a taxas singulares, intensificaria a demanda mundial por alimentos e matérias pri

Evolução dos Preços das Matérias Primas  
Índice em dólares - 1970 = 100

	jan/72	jan/73	jan/74	mai/74
Global	101.3	147.2	228.9	254.5
Alimentos	107.7	165.9	239.7	271.4
Mater. Primas Ind.	94.1	123.8	215.6	233.4
- fibras	116.1	190.0	330.1	265.4
- metais	82.8	85.6	153.7	225.8

Fonte: A. Udry - Auge y Caída de las Materias Primas. in: Mandel, E., 1977.

Evolução dos Preços das Matérias Primas (Variação %)

	$\frac{\text{jan/73}}{\text{jan/72}}$	$\frac{\text{jan/74}}{\text{jan/72}}$	$\frac{\text{jan/74}}{\text{jan/73}}$	$\frac{\text{mai/74}}{\text{jan/72}}$	$\frac{\text{mai/74}}{\text{jan/73}}$
Global	45.3	125.9	55.5	151.2	72.2
Alimentos	54.0	131,4	43.2	151.9	63.5
Mater. Primas Ind.	29.4	129.1	74.2	145.6	87.7
- fibras	64.5	184.3	73.7	128.4	39.6
- metais	3.5	85.6	80.3	172.7	163.9

Fonte: A. Udry, op. cit.

mas, com repercussões óbvias sobre seus preços. Tendência que se aguçaria com a sobreposição de movimentos especulativos com commodities. Como resultante, os preços dos produtos primários desfrutariam entre 1972/74 o seu maior boom desde o pós-guerra, superior mesmo ao boom ocorrido durante a guerra da Coreia no início dos anos 50. Os números acima dispensam maiores comentários.

A combinação do superaquecimento simultâneo da economia mundial e da economia brasileira, elevando brutalmente a demanda nacional de produtos primários, repercutiria não apenas sobre o seu nível de preços (comprometendo o objetivo de redução da inflação) mas também sobre a própria disponibilidade física desses recursos produtivos. Nesse sentido, especialmente no ano de 1973, a economia brasileira defrontar-se-ia com o fenômeno da escassez de matérias primas (a insuficiência da produção interna nem sempre seria neutralizada instantaneamente pelo suprimento através de importações). A sensação generalizada de uma situação de escassez induz muitas empresas a realizarem compras especulativas (antecipação de demanda futura), o que acaba contribuindo para tornar mais efetiva aquela escassez e a correspondente pressão sobre os preços.

Há indicações de que alguns setores (ou algumas firmas no interior desses setores) teriam sido afetados pela superveniência do fenômeno da escassez de matérias primas ao ponto de se verem na contingência de reduzir transitoriamente o nível (ou o ritmo) de sua produção corrente. Esse terá sido o caso da automobilística onde as montadoras enfrentaram dificuldades no cumprimento de seus programas devido ao surgimento de limitações físicas no suprimento de chapas de aço utilizadas nas seções de estamparia; enquanto que o sub-setor de autopeças era afetado pela escassez generalizada de aço, registrando-se casos de firmas que chegaram a interromper totalmente suas linhas de produção. Um empresário do setor de autopeças relataria o quadro de dificuldades emergentes no período: "Além da falta, o que existe é a especulação, pois estamos pagando o triplo do preço fixado pela tabela de Volta Redonda para chapas de aço. Atualmente, os distribuidores de Volta Redonda, que são obrigados a respeitar a tabela, estão montando firmas paralelas, paga ganhar no preço. E quem se prejudica somos nós. Até as indústrias montadoras estão ganhando no preço do aço. A Ford, por exemplo, vende retalhos de chapas a preços superiores aos da

tabela de Volta Redonda para chapas inteiras. O preço oficial gira em torno de Cr\$ 1.60, enquanto o preço do retalho é o seguinte para os vários tipos de chapa: 16, Cr\$ 3.45; 14, Cr\$ 3.22; 18, Cr\$ 3.00; 20, Cr\$ 2.88; 22, Cr\$ 2.99; e 24, Cr\$ 3.02" (255) Outro empresário destacaria as dores de cabeça sofridas pelo setor no seu relacionamento com o CIP: "Está cada vez mais difícil dialogar com os funcionários do CIP. Eles se apresentam com posições prefixadas. Nós compramos chapa de aço acima da tabela e o CIP desconhece o fato. Quando apresentamos as notas de compra, eles afirmam que não concederam nenhum aumento para o aço." (256)

Também a indústria têxtil, afetada pela escassez de algodão, e a indústria de calçados, às voltas com dificuldades no suprimento de couro, registrariam casos de redução localizada da produção. O setor de resinas plásticas e sintéticas, por seu lado, seria afetado pela insuficiência no abastecimento de produtos químicos e petroquímicos - em um caso extremo, o fenol, produzido no Brasil por uma única empresa (Rhodia), a sua produção chegou a ser interrompida por impossibilidade de importar a matéria prima. A falta de resinas fenólicas e de ferro gusa afetaria a indústria de fundição (os preços do ferro gusa, por exemplo, cresceram de 60.9% entre jan/72 e jan/73, e em seguida de 26,1% em fev/73). Ao mesmo tempo, em várias indústrias a prática da concessão de descontos ia sendo abandonada enquanto os prazos de entrega do produto sofriam sucessivos alongamentos. (257)

Convém lembrar, entretanto, que tais indicações apenas sugerem o ritmo superacelerado imprimido à economia brasileira na altura de 1973 - as dificuldades de produção são rigorosamente localizadas, não sendo pertinente falar em inflexão da tendência ascendente do capitalismo brasileiro motivada pela escassez física de recursos. E é especialmente interessante, tendo em vista a reconstituição do clima político-econômico predominante no período, acompanhar a reação oficial às insistentes queixas empresariais relativas às dificuldades no provimento de matérias primas. A despeito de sua extensão, vale a pena recuperar algumas passagens. Em pronunciamento feito na FIESP, perante os empresários da indústria elétrica e eletrônica, Delfim Netto argumentaria: "Neste momento atravessamos uma fase de saudável expansão e seria de desejar que não comemorássemos, também, o décimo aniversário da falta

de memória. Seria da maior utilidade, por isso, conversamos um pouco sobre o que está realmente acontecendo, de que forma podemos continuar a crescer e de que forma temos de encarar a situação presente no Brasil; se vamos lamentar alguma falta de matérias primas, se vamos sentar no meio-fio e chorar por alguns preços ou se vamos continuar trabalhando para que este país possa continuar crescendo a dez por cento ao ano por muitos anos ainda. (...) A indústria cresceu em sete meses 15 por cento em termos físicos. O que seria de esperar com um crescimento tão acelerado da produção industrial? Seria de esperar que sobrasse matéria prima? Seria de esperar que não houvesse tensões de nenhuma natureza? Seria de esperar que pudessemos seguir crescendo a essa taxa sem nenhum problema? Ou seria de esperar que se apresentassem problemas para serem resolvidos, ou seria de esperar que houvesse realmente alguma escassez que estimulasse novos investimentos, que por sua vez gerasse maior demanda, e que se Deus quiser gerasse maior escassez ainda, para que todo o processo pudesse continuar. Será que havemos de deixar de entender que o desenvolvimento é exatamente esse processo de desequilíbrio permanente entre a estrutura produtiva e a estrutura de demanda? Será que haveremos de deixar de entender que o desenvolvimento é essa capacidade da demanda de andar na frente da oferta? Ou temos que voltar aos saudosos idos de 63, às saudosas depressões, onde sobrava matéria prima, sobrava emprego, ninguém chorava, ou melhor, muitos dos senhores choraram, e choraram comigo. (...) Temos de saber o que está acontecendo, temos de entender que o desenvolvimento é exatamente isto, é fazer a demanda andar na frente da oferta, porque isto é que estimula os novos investimentos, isto é que dá a rentabilidade às empresas, isto é que dá a escala à indústria, isto é que permite enfim mobilizar o Brasil para realizar o desenvolvimento. Ninguém realiza o desenvolvimento sentado no meio-fio e chorando porque falta matéria prima. Realiza o desenvolvimento investindo para superar as deficiências de matéria prima, realiza o desenvolvimento compreendendo que é essa escassez que é o maior indicador de que nós estamos nos desenvolvendo a despeito de tudo aquilo que dizem de forma um pouco irresponsável algumas pessoas. Não importa quais sejam os índices que se usa, a circunstância de que falta matéria prima é o indicador mais importante de que estamos batendo no teto da nossa taxa de expansão." (258)

Vale dizer, os objetivos perseguidos pela política econômica são a estabilidade monetária e o desenvolvimento a plena carga. E nesse sentido, a escassez de matérias primas é saudada como um atestado do excepcional desempenho da economia, derivado do dinamismo e agressividade do empresariado nacional e da correção da política econômica. Estamos "batendo no teto da nossa taxa de expansão" mas isso não deve ser motivo para preocupações, exigindo-se do empresariado a manutenção de um comportamento agressivo e audacioso. Na sua retaguarda estará postada, sempre de sobreaviso, a política econômica. Afinal, pretendemos continuar a forçar o "teto da nossa taxa de expansão" ainda por um bom período de tempo. Assim, a política econômica, longe de desempenhar um papel efetivamente regulatório capaz de amortecer os efeitos das disfunções oriundas da própria dinâmica do sistema (atividade que requereria um mínimo de senso do longo prazo), intervém superexcitando as expectativas empresariais, de por si já sobremodo excitadas em função do acentuado dinamismo do processo capitalista no período.

As declarações de Delfim não são de molde a gerar qualquer dúvida a esse respeito. "O desenvolvimento não é a tranquilidade, o desenvolvimento não é a sobra de matéria prima, o desenvolvimento não é o desemprego, o desenvolvimento não é o comodismo. O desenvolvimento é o trabalho, é enfrentar essas dificuldades quando elas se apresentam. (...) não existe nenhuma razão, portanto, para temer, para sentir essa histeria, para ficar desesperado com alguma falta de matéria prima. Não existe razão para sair correndo e pedir a mesma encomenda a dez fornecedores, dando a impressão de que existe dez vez mais demanda do que existe. Agindo desta forma, estamos forçando o teto acima do qual é impossível subir. Quando alguém, desejando um produto, faz pedidos em dez lugares simultaneamente, ele não está contribuindo com coisa nenhuma, ele não vai aumentar o seu estoque, nem vai aumentar a disponibilidade de matéria prima, ele vai aumentar a confusão, e vai se assustar um pouco mais. (...) Não haveria nada mais simples para o Governo do que fazer desaparecer com um estalar de dedos esta escassez de matéria prima. Simplesmente bastava reduzir a taxa de crescimento. Eu proponho aos senhores uma medida simples: em duas semanas sobrarã matéria prima e teremos um choro, este sim abundante, de encher as represas. Basta reduzirmos o prazo do recolhimento do IPI para 30 dias e vamos ver se falta matéria prima daqui a 15 dias ou se so-

bra. Agora eu pergunto: quem é suficientemente inconsequente para propor uma solução como esta? Quem é suficientemente irresponsável para propor que paralisemos o desenvolvimento econômico só porque existem algumas dificuldades com matéria prima? A quem não acende sequer uma chama mínima dentro do cérebro percebendo que esta escassez de matéria prima são as novas oportunidades que os senhores têm de capturar para continuar crescendo? Por que então este frenesi, esta quase histeria, este processo de choramingar, de ficar desesperado, com uma ansiedade que é insolúvel, porque não há pílula que resolva, que faça aparecer a matéria prima. (...) Por que não entender que se desejamos realmente ser um país desenvolvido, temos de ser um país amadurecido? Por que não entender que se pretendemos ser um país desenvolvido, temos que fazer crescer rapidamente a produção? Temos que ter escassez de matérias primas, e escassez de mão de obra, porque isto é que vai elevar os salários relativos dos trabalhadores menos qualificados, e é por aí que se resolve o problema da distribuição de renda, é por aí que se resolvem os problemas que todos apontam e que o Governo reconhece como grave." (259) Ou ainda, em entrevista à imprensa: "O Brasil está funcionando a plena carga. Há falta de algumas matérias primas, mas isso ocorre no mundo inteiro. (...) Essa falta ocorreria em qualquer circunstância, com ou sem política antiinflacionária. Contornar a pressão através de uma redução na demanda seria a solução menos trabalhosa, mas é preferível adotar caminhos mais inteligentes, lidando com os pontos de estrangulamento no instante em que aparecem. Aplicar uma política monetária apertada daria tranquilidade ao ministro, mas abandonamos essa solução em 1967 e não é agora que faríamos sua ressurreição." (260)

Vejamos, agora, como foi a execução da política econômica.

O objetivo da estabilidade monetária - a "nova postura" diante do processo inflacionário - não poderia implicar na utilização dos métodos tradicionais: nem corte de gasto público (impen-sável pois destruiria o desenvolvimento a "plena carga" que se pretendia preservar; ademais, o orçamento já estava praticamente equilibrado desde 1969); nem aperto monetário/creditício (o que fa

talmente refrearia o ritmo de crescimento sem nenhuma garantia de ganho no combate à inflação); e nem mesmo arrocho salarial (desnecessário na medida em que a produtividade vinha crescendo aceleradamente). Entretanto, ainda assim convém lembrar que, no tocante à política salarial, a inflação artificialmente reprimida do biênio (sobretudo em 1973) acabaria por influir negativamente sobre o poder de compra dos salários urbanos na medida em que, seja nos dissídios seja nos aumentos do funcionalismo público seja na fixação do salário mínimo, trabalhou-se com a hipótese de uma inflação de 15% em 1972 e 12% em 1973. Embora os trabalhadores mais uma vez tenham pago, à sua revelia, uma parcela da conta, o ponto relevante é que, ao contrário do período 1964/66, na nova conjuntura a política salarial atuou de forma estritamente acessória, representando um papel de simples coadjuvante.

Na verdade, a heterodoxia praticada no período consistiu tão somente no intento de administrar preços (somado à esperança de abundantes safras agrícolas que assegurassem um menor crescimento do custo das matérias primas industriais e da cesta de consumo básico da população). Mesmo supondo que as esperanças não se frustrassem (seja pelo nível alcançado pela produção seja pela evolução dos preços internacionais dos produtos agrícolas) há que se admitir que a margem de manobra para a política econômica, nesse particular, não seria muita. Como se sabe, a predominância de uma estrutura oligopólica/oligopsônica na comercialização faz com que quedas pronunciadas nos preços agrícolas ao nível do produtor não se traduzam em quedas paralelas ao nível do consumidor; seria necessário mexer institucionalmente na estrutura de comercialização para conferir alguma substância àquela perspectiva de redução dos preços agrícolas (nessa área a política do período limitou-se à criação das Centrais de Abastecimento que, tudo indica, não alcançaram modificar aquela estrutura). De outro lado, os preços industriais são determinados, no fundamental, a partir de várias estruturas de mercado, limitando-se a intervenção do CIP a buscar ordenar a evolução das margens de lucro pretendidas pelo setor privado em consonância com os objetivos de política econômica. Dessa forma, caso os preços das matérias primas não se comportassem de acordo com as previsões os objetivos oficiais dificilmente seriam cumpridos. Ao fim e ao cabo o "poder de fogo" da política econômica

cingir-se-ia ao controle de preços e tarifas da área estatal, fazendo com que a política econômica do "milagre" incidisse num vício que se imaginava erradicado desde a implantação da "nova racionalidade" em 1964.

Um primeiro elenco de medidas que pode ser listado diz respeito à área financeira. Após a interrupção ocorrida no ano de 1971 prosseguiria em 1972 e 1973 os intentos de redução dos juros. Em fev/72 um conjunto de três resoluções realinharia o nível corrente das taxas de juros: a) no caso do crédito bancário: 1.4% a.m. nas operações até 60 dias, 1.6% a.m. nas operações de prazo superior, e 2.5% a.m. nos empréstimos a particulares (resolução 207); b) fixação do nível máximo de 24% a.a. para os rendimentos de depósitos a prazo fixo nos bancos comerciais e de investimento (resolução 210); c) fixação de um nível máximo de 26.56% a.a. para os rendimentos de letras de câmbio (resolução 212). Em jan/73, novas modificações: a) redução de 1.4% para 1.3% a.m. da taxa de juros incidente na faixa especial de crédito a pequena e média empresa (resolução 241, alterando a resolução 130); b) no caso do crédito bancário: 1.3% a.m. nas operações até 60 dias, 1.4% a.m. nas operações de prazo superior e 2.3% a.m. nas operações de crédito pessoal (resolução 242); c) fixação no nível máximo de 21% a.a. da remuneração dos depósitos a prazo de bancos comerciais e de investimento; de 22% a.a. para as letras de câmbio de aceite de instituições ligadas a bancos comerciais; e de 23% a.a. para as letras de câmbio de aceite de instituições financeiras independentes (resolução 244); d) fixação em 8% a.a. a remuneração real dos financiamentos concedidos pelos bancos de investimento (resolução 245); e) eliminação da incidência do recolhimento compulsório sobre os depósitos a prazo dos bancos comerciais (resolução 243), redução da taxa básica de assistência financeira do Banco Central (re-desconto) de 20% a.a. para 18% a.a. (circular 195), eliminação da incidência do IOF sobre as operações de crédito rural destinadas a custeio e/ou investimento (circular 196).

Queria apenas reiterar o seguinte: embora a proposta de redução dos juros do sistema financeiro sempre tenha sido racionalizada em termos de sua contribuição para a luta antiinflacionária, é duvidoso que o seu significado maior fosse efetivamente esse. É bem mais plausível, como já apontei anteriormente, assimilar esses

intentos de administração do "preço" da moeda a um capítulo da política de concentração bancária (e conglomeração financeira) que caracteriza o período. Ademais, nada sugere que o controle das taxas nominais implicasse necessariamente no controle das taxas efetivas, que situar-se-iam em um patamar bem superior graças aos mecanismos de reciprocidade desenvolvidos pelo mercado. Por fim, é notável a frugalidade demonstrada pelo setor bancário no tocante à sua contribuição à luta antiinflacionária: redução nominal de pouco mais de um ponto percentual nas taxas de juro praticadas em 1973 não obstante as compensações oferecidas pelas autoridades monetárias e os espetaculares índices de volume de operações permitidos pela política expansiva do período. E não só isso: também se verifica a equiparação do custo do empréstimo para a pequena empresa (resoluções 130 e 241) em relação à grande empresa; na verdade o que sobrou da resolução 130 foi apenas a garantia de uma faixa de crédito para a empresa de menor capacidade econômica e financeira.

A estratégia de combate à inflação contemplaria a realização de um sem número de reuniões ministeriais com os mais diversos segmentos do empresariado. Embora o grau de vigilância do CIP tenha se tornado mais intenso (sobretudo em 1973 quando se observa um crescimento do número de punições) o fato concreto é que o estreito contato entre o Ministro (ou o próprio CIP) e frações empresariais seguramente terá sido o caminho para a definição de arranjos indispensáveis ao êxito da proposta de mobilização empresarial na luta antiinflacionária. "Qualquer inflação acima de 12% será puro desperdício" - sentenciaria Delfim Netto na abertura de 1973. O empresariado concordaria de bom grado, desde que a eliminação do "desperdício" fosse de alguma forma bancada pelo Estado - diminuindo a carga fiscal ou isentando de imposto a importação de matérias primas escassas, por exemplo. A ausência de registros - justificada pela necessidade de imprimir agilidade à condução da política econômica - impede a reconstituição detalhada desse capítulo da política econômica do "milagre". Mas alguma referência pode ser feita à política fiscal e tarifária.

Logo que foi desatada em 1972 a nova ofensiva antiinflacionária o Governo baixaria os decretos 70.435, de 18.4.72, e 70.480, de 4.5.72, reduzindo a zero as alíquotas do IPI incidentes

sobre produtos alimentícios. A redução da carga tributária era uma velha reivindicação do setor e o seu atendimento, esperava-se, teria por contrapartida uma expressiva redução dos preços dos alimentos industrializados, beneficiando diretamente os consumidores. Em uma reunião com dirigentes da indústria alimentar e de supermercados, Delfim Netto solicitaria "uma demonstração de que vivemos numa sociedade adulta", acrescentando: "Dadas as circunstâncias, seria um erro muito grande de todos nós deixarmos de transferir ao consumidor os benefícios que o governo, de um lado, e os produtores, de outro, estão proporcionando. Devemos comportar-nos este ano (1972) de modo a que seja uma vergonha praticar aumentos de preços injustificáveis." (261) Observe-se que a isenção do IPI deveria reduzir, ainda que marginalmente, também o montante do ICM devido; adicionalmente, a menor exigência de pagamento de impostos influiria beneficentemente sobre os custos financeiros das empresas. Revelando compreensível satisfação, Jean-Pierre Brulhart, diretor da Nestlé, observaria que "a isenção do IPI constitui, na verdade, uma providência de alcance maior do que o empresariado poderia esperar neste momento, quando mantinham constantes reivindicações na área das isenções, mas restringindo-as quase sempre aos pedidos de diminuição dos níveis de incidência tributária". (262) Posteriormente, o decreto 71.728, de 18.1.73, reduziria de forma variável (o caso extremo situou-se numa redução de 50% para 10%) as alíquotas do IPI incidentes sobre trinta categorias de produtos, a maior parte concentrada nos setores farmacêutico e material de uso doméstico e de higiene pessoal (dentifrícios, sabonetes, etc.). Há indicações de que o sucesso alcançado por esse tipo de medida terá sido muito pequeno. O próprio Delfim Netto, em reunião do CIP de jan/73, recomendaria uma atenção especial, para os setores de industrialização de alimentos, alegando um comportamento anormal durante 1972. E pesquisas recentes têm apontado esses dois setores da indústria de bens de consumo não durável como aqueles que tiveram durante o "milagre" o comportamento mais escandaloso em termos de prática de preços e de mark up. (263)

Quanto à política tarifária, a sua utilização se faria tendo em vista amortecer os efeitos mais negativos da escassez de matérias primas. De início, há que se lembrar que o boom internacional dos produtos primários teria um duplo impacto inflacionário

sobre a economia brasileira: diretamente, pela simples elevação dos preços de vários produtos importados (aço, produtos químicos e petroquímicos, celulose, cobre, alumínio, etc.); e indiretamente, pela movida dos preços internos, acompanhando a tendência seguida pelos preços externos (a clássica tendência à equiparação de preços, atingindo especialmente, embora não exclusivamente, os produtos agrícolas). (264)

Os efeitos desagregadores da inflação externa deveriam, entretanto, ser relativizados. Delfim Netto argumentaria nesse sentido: "Algumas pessoas crêem que por que as matérias primas subiram 30, 40 por cento, todos os preços têm de crescer 40 por cento. Gastei também um pouco do meu tempo fazendo uma coleta desses números, também no último número do 'The Economist', comparando os preços de nove países com o Brasil e da sua exposição no mercado externo, para verificar se o que pretendemos é absurdo, se o que pretendemos é uma coisa fora de propósito, se o que pretendemos afinal é algum milagre. Tomemos a Alemanha, e comparemos maio, junho e julho de 1973, com maio, junho e julho de 1972: o custo de vida subiu 7.5 por cento, o custo da alimentação 10 por cento, os salários 9 por cento, as exportações alemãs mais as importações alemãs sobre o produto nacional alemão representam 34 por cento. Isto é, 34 por cento de tudo aquilo que circula dentro da Alemanha é ligado diretamente às exportações e importações; e o custo de vida subiu apenas 7.5 por cento. Tomemos a França: o custo de vida subiu 7 por cento, o custo da alimentação 9.5 por cento, o salário 3.5 por cento, e as exportações mais as importações sobre o produto são 26 por cento. A Inglaterra: o custo de vida subiu 15.5 por cento e a sua exposição no mercado externo também é de 34 por cento. Peguemos a Itália, que é um caso um pouco mais delicado: o custo de vida subiu 11 por cento, o custo da alimentação 12.5 por cento, os salários 21 por cento, e a sua exposição ao mundo externo é de 30 por cento. Peguemos os Estados Unidos: de maio, junho e julho de 1972 a maio, junho e julho de 1973 o custo de vida subiu 5.5 por cento, o custo da alimentação 13 por cento, os salários 7 por cento, e a exposição dos Estados Unidos ao mercado externo é de apenas 8 por cento, somando as exportações mais as importações sobre o Produto. Tomemos o Japão: o custo de vida subiu 10.5 por cento, o custo da alimentação 11 por cento, os salários 18.2 por

cento, e a sua exposição ao mundo externo é de 20 por cento. Lembrem estes números: o custo de vida em torno de 7.5 por cento e 10 por cento em todos os países. O custo de alimentação em torno de 11 ou 12 por cento em todos esses países. A elevação de salários em torno de 14 ou 15 por cento em todos esses países, com suas exposições da ordem de 34, 30, 35 por cento, sem falar num entreposto comercial como a Holanda, cujas exportações mais importações representam 79 por cento do seu produto, que teve o custo de vida subindo 8 por cento e o custo de alimentação 8 por cento. Que aconteceu no Brasil neste mesmo período? O custo de vida subiu 12.7 por cento, o custo de alimentação 15.5 por cento, os salários 19 por cento e a nossa exposição ao mundo externo, somando as exportações e importações, é de 19 por cento sobre o produto nacional bruto. Nós somos algum caso especial? Temos que esperar algum milagre para que se realize exatamente aquilo pelo qual estamos lutando? É preciso realmente formular alguma hipótese extraordinária para entender o que está acontecendo no Brasil? Temos que continuar a exercer uma certa originalidade nas nossas interpretações? Ou teremos apenas um caso de um país que está tentando todo ele se desenvolver rapidamente. Nós somos mais um caso de desenvolvimento. Felizmente um caso de desenvolvimento bem sucedido, razão exatamente da natureza dos problemas que estamos enfrentando." (265)

Por outro lado, mesmo o efeito residual da inflação externa poderia ser neutralizado graças à ampla margem de manobra da política econômica: "A expansão da inflação em todo o mundo obviamente cria um impedimento, embora muito reduzido, para que consigamos alcançar o objetivo de 12% idealizado para 1973. De qualquer forma, é importante assinalar que o Governo brasileiro tinha plena consciência da inflação externa quando se estabeleceu o objetivo de 12% de inflação para 1973. (...) De fato, a inflação mundial tem causado menor repercussão do que seria de esperar sobre a economia brasileira. Sendo o Brasil um país de tarifas bastante elevadas, a manipulação das tarifas alfandegárias dos produtos importados pode neutralizar em boa parte as elevações externas dos preços. Isso significa que os preços externos crescem mais do que os preços internos. A explicação reside no fato de que a baixa da tarifa reduz a pressão da elevação de preços. No caso dos metais, por exemplo, reduziu-se todas as tarifas a zero. No caso de produtos

químicos, praticamente reduziram-se as tarifas a 10, 12%, sem que isso representasse o menor dano à indústria nacional. O instrumento de manipulação de tarifas foi usado com muita frequência nos últimos seis meses e creio que ainda existe uma larga margem de manipulação." (266)

Com efeito, a política tarifária seria manejada com desenvoltura, sobretudo em 1973, de forma a amortecer as indesejáveis pressões sobre o custo da produção industrial. Sucessivas resoluções do CPA responderão pela redução ou isenção do imposto de importação incidente sobre dezenas de matérias primas (papel e papelo, matérias primas químicas em geral, alimentos, minérios, couros e peles, matérias primas metalúrgicas, etc.). Em apenas nove meses de 1973 cerca de 128 produtos foram contemplados com benefício tarifário (267). É evidente que essa é uma medida de emergência (e, ademais, a menor incidência tarifária é explicitamente transitória: as medidas são de validade por um período prefixado ou então apenas sobre quantidades determinadas de importações); e perfeitamente viável na medida em que o imposto de importação tem um peso pequeno no volume da receita fiscal do Estado. Mas não deixa de ser interessante anotar o caráter de absoluta discricionariedade implícito em sua definição e execução. São frequentes os casos em que o benefício incide apenas sobre uma determinada quantidade de importação. Exemplos: a isenção do imposto de importação sobre uma quota de 120 mil toneladas de matérias primas destinadas à produção de solados de calçados (resolução 1717 de 2.7.73), sobre 80 mil toneladas de folhas de flandres (resolução 1718 de 2.7.73), sobre 20.000 toneladas de alumínio primário e suas ligas (resolução 1801 de 11.9.73), etc. Em todos esses casos (inumeráveis) a distribuição bem como a fixação de critérios para essa distribuição fica a cargo da CACEX - o que significa que, independente da lisura característica dos "servidores públicos", a distribuição da quota de importação isentada com grande probabilidade atenderá de forma desigual o empresariado. Além do que, considerando-se que nesse caso aquelas empresas parcial ou totalmente excluídas do benefício continuam importando a preços maiores (ou o fizeram no período imediatamente anterior à concessão do benefício), nada garante que o grupo de empresas privilegiadas opte pela transferência aos preços finais dos ganhos momentâneos no custo de produção.

Entretanto, a política tarifária apenas seria incapaz de contrarestar os impactos inflacionários oriundos da explosão dos preços internacionais dos produtos primários. No caso dos produtos agrícolas também se admitia a imposição de restrições à exportação e, em alguns casos, até mesmo o tabelamento de preços. Uma vez mais a política econômica pragmaticamente violaria os ideais de 1964 não revelando o menor constrangimento em fazer meia volta e retornar a uma prática sempre condenada com veemência: o tabelamento de preços, assim se dizia, é um sinal de impotência, um casuismo, uma não solução. A nova conjuntura, no entanto, obrigaria à adoção do recurso ao tabelamento. Mais importante, porém: a simples manifestação dos primeiros sinais de desintegração daquelas condições particulares que vinham azeitando o manejo da política econômica já era suficiente para empanar o brilho da sua alegada racionalidade. E desta vez a discricionalidade não pode ser oculta. A subida das cotações dos produtos agrícolas fatalmente tenderia a arrastar os preços no mercado interno, pondo em sério risco já nem mesmo o objetivo de redução da inflação mas inclusive o seu controle obtido nos anos anteriores (expresso na manutenção de um patamar relativamente estabilizado). O "modelo exportador" revelaria um aspecto perverso, até então oculto. A este viria se juntar uma outra faceta igualmente perversa: a tendência à substituição das culturas para o mercado interno em favor das culturas de exportação, agravando as dificuldades do abastecimento alimentar (e com óbvias repercussões sobre o custo de vida). Ao reagir às novas condições, impondo restrições a algumas exportações, a política econômica geraria descontentamento, fazendo emergir nítidas fricções entre os interesses econômicos: no apogeu do "milagre" a política econômica começava a dar os primeiros sinais de incapacidade na composição de interesses das várias frações empresariais.

O caso mais espetaculoso foi o relativo ao abastecimento da carne. Decisões governamentais de anos anteriores (Plano Nacional da Carne, de 1971, e revisões seguintes) haviam estabelecido a relação uma tonelada de carne estocada para uma tonelada de carne exportada a ser cumprida pelos pecuaristas (exceto os do Rio Grande do Sul, favorecidos com a relação um para três). No segundo semestre de 1972 as cotações internacionais da carne começaram a subir expressivamente, pressionando os preços domésticos. O Governo

opta pelo tabelamento, havendo indicações de que este não era cumprido (268), enquanto o Ministro da Agricultura (e ex-presidente da Federação da Agricultura do RGS), Cirne Lima, preparava o novo Plano Nacional da Carne para 1973 na tentativa de compatibilizar os interesses de produtores, frigoríficos e consumidores. O Plano seria esvaziado por uma rápida sucessão de episódios. Nos primeiros dias de janeiro a SUNAB levanta o tabelamento da carne; os preços disparam, atingindo em alguns casos acréscimos superiores a 30% (incidentalmente, é interessante observar que os pecuaristas gaúchos mantiveram os seus preços, com base num acordo de cavalheiros conseguido por Cirne Lima). Em seguida, em uma reunião do CMN (de 12 de jan/73), que não contou com a presença do Ministro da Agricultura, Delfim Netto imporia uma série de medidas contrárias aos interesses dos pecuaristas: suspensão, por poucos dias, das exportações, fixação de uma quota de exportação (implicando numa redução de 40% sobre o volume exportado em 1972) e imposição de uma quota de contribuição de 200 dólares por tonelada exportada a vigorar de 13.1.73 a 14.12.73. Ao mesmo tempo, reintroduzia-se o tabelamento dos preços da carne, fixados novamente nos níveis de 1972; e para viabilizar essa redução de preços um convênio acertado entre os secretários estaduais da Fazenda autorizaria a redução em 67.7% da alíquota do ICM incidente nas operações com carne. Posteriormente, em fevereiro, também se isentaria do ICM as matérias primas usadas nas rações animais.

Não obstante todos os poderes discricionários de que se valeu a política econômica o seu insucesso, nesse caso, foi completo. Punição exemplar de alguns frigoríficos que descumpriam o tabelamento (pagando mais pela arroba comprada junto ao produtor e cobrando mais nas suas vendas no atacado), ampliação de crédito aos frigoríficos para a estocagem e compra do boi magro durante a entressafra, importação (com isenção tarifária) de carnes refrigeradas e congeladas formando "estoques reguladores", suspensão das exportações da região Centro-Sul, liberação dos preços das carnes "especiais" (filé e alcatre) no atacado e varejo, re-tabelamento a partir de dezembro (fixação da arroba do boi em pé em 90 cruzeiros - contra 63 cruzeiros vigente em fevereiro), etc. Há indicações conclusivas de que toda essa sequência de casuismos se revelou infrutífera: em outubro, a arroba do boi gordo atingiu preços de

até 120 cruzeiros; e em dezembro, o Governo se veria levado a adotar uma medida de "força": portaria da SUNAB determinaria a requisição de bois nas fazendas dos pecuaristas que se recusassem a entregar o seu gado ao preço de 90 cruzeiros a arroba. (269)

É evidente que esse desempenho da política econômica não poderia levar a outro resultado que a exaltação de ânimos. Afinal, tudo que os pecuaristas fizeram foi atender ao apelo governamental de mobilização de suas forças na direção indicada pelo slogan "exportar é a solução"; agora são punidos justamente por pretenderem fazer aquilo que se pediu que fizessem. A política econômica ágil e flexível, "tecnicamente" correta, de ontem começa a dar sinais de um impertinente intervencionismo sobre as regras do mercado, gerando descontentamento e apreensões. A renúncia de Cirne Lima é um indicador exemplar de que as novas condições internas e externas jogam a política econômica para uma zona de turbulência, contrastando com o clima imperante na entrada dos anos 70.

Em sua carta-renúncia o Ministro da Agricultura ponderaria que "(...) a determinação de reduzir ainda mais o ritmo inflacionário que solapa a vida do País fez, no entanto, ao nosso ver, que se iniciassem distorções no sistema e nos métodos governamentais, fazendo com que não se distribuíssem igualmente, entre todos os setores da economia, as responsabilidades e os ônus desta tarefa, caindo sobre a Agricultura, que nunca desejou nem foi beneficiária da inflação, uma carga incomparavelmente mais pesada." Com efeito, "Pela primeira vez, desde vinte anos, os preços dos produtos agrícolas estão em ascensão nos mercados internacionais e diante da sadia e sábia decisão de Vossa Excelência de dar prioridade ao consumidor brasileiro, caberia ao Brasil, como cabe, uma ampla área de atuação como exportador de alimentos e fibras, que bem amparadas poderia levar até o homem do interior, o produtor rural, genuinamente brasileiro, oportunidades de renda como há muitos anos não se verificava." Entretanto, o caminho seguido pela política econômica para enfrentar essa nova situação foi o menos recomendável possível: "Infelizmente, os mecanismos governamentais visando ao abastecimento interno, sem atingirem a estabilidade desejada pelo consumidor urbano, mais têm favorecido o setor industrial e comercial de exportação, crescentemente estrangeiro, e tornando cada vez menos brasileiros os resultados da prosperidade do

País. (...) Dentro da fixação das necessidades e prioridades nacionais, acreditamos que o fator Capital está recebendo uma proteção que torna incompatível a conciliação dos objetivos nacionais. A remuneração deste capital, também cada vez menos brasileiro, faz com que o endividamento externo, a balança de pagamentos, e, inter\_namente, o custo do dinheiro, tornem quase impossível as reduções inflacionárias desejadas, a não ser com desproporcional custo a ser pago por outro setor, no caso, o agrícola. Os métodos que vêm sendo utilizados para a redução do índice de inflação do País não podem, pois, contar com nossa concordância. (...) a ênfase e os métodos utilizados, repito, exigiriam de nós, para concordância, complacência e concessões incompatíveis com a nossa formação. Não discuto instrumentos de ação governamental, mas sim os métodos e os princípios de sua aplicação." (270)

Não se poderá negar a Cirne Lima grande sensibilidade na redação de sua carta-renúncia: não se trata apenas de que a distribuição de ônus e benesses se faça de forma desequilibrada; ocorre que o desequilíbrio pende em favor de interesses estrangeiros, proposição que, supõe-se, costuma por em agitação os quartéis (a esse respeito, seria interessante confrontar as cartas-renúncia de Albuquerque Lima, em 1969, e de Cirne Lima, em 1973). E igualmente interessante, a demonstração de força utilizada contra um segmento das classes dominantes pelo Estado "soberano e forte" parece ter a virtude de reavivar a repulsa pelo arbítrio e o desejo de uma "institucionalização" do regime, ao menos por parte dos setores prejudicados e seus representantes "Creio que o maior problema advém da debilidade de nossas instituições, desproporcional ao crescimento de alguns poucos interesses dentro do País e estes estão praticamente vinculados ao arbítrio de alguns administradores. E as clássicas correções de política econômico-finaceira que são utilizadas em tantos outros países, entre nós quase sempre, da forma como são usadas, desservem o interesse público." (271) O "jogo da verdade", apregoador por Médici no início de seu mandato e recebido festivamente por todos os setores das classes dominantes, transformar-se-ia no seu contrário, alimentando desconfianças e dissensões - ao menos para alguns segmentos da agropecuária.

Não há nada de errado com a condução da política econômica, responderia Delfim Netto. Em primeiro lugar, "É preciso que

todos compreendam que o governo é um mecanismo compensatório, essencialmente ético, que procura a justiça, distribuindo de forma equânime os aumentos da produtividade. Isso acontece no setor da política salarial, na política fiscal, e continuará a acontecer na política de preços, quer na agricultura, quer na indústria. Porque não é possível construir uma nação se um pedaço apenas se desenvolve à custa de todos os outros. O que tem feito o governo do presidente Médici é procurar um mecanismo de equilíbrio onde todos vão tendo, na medida do possível, os benefícios do desenvolvimento."

(272) Por outro lado, o governo não é onipotente e, ademais, sua responsabilidade é para com toda a Nação e não apenas para com segmentos particulares. "É evidente que o Governo não faz o que quer, ele faz o que pode. Neste ano, a prioridade número um do Governo é conseguir um objetivo de inflação perfeitamente factível, que não crie dificuldades adicionais para ninguém. O Governo não faz nada acima do que considera necessário para atingir seu objetivo. E se há um Governo que nunca temeu em corrigir seus equívocos, foi esse, mas que também nunca cedeu a pressões de natureza alguma." (273) Nesse sentido, "Como poderia o Brasil de uma forma irresponsável permitir que todo o aumento de preço externo se transferisse para o mercado interno, de tal forma a comprimir o consumo interno da carne e transferi-lo todo para o mercado externo? Como poderia o governo liberar pura e simplesmente os preços para que o consumidor de cinco mil dólares de renda pudesse consumir a carne que foi produzida por aqueles que têm 500 dólares de renda? Como era possível que se exigisse tanta insensibilidade do governo; se isso era impossível, cabia ao governo encontrar mecanismos que, sem retirar do setor os estímulos, permitissem a ele que continuasse o seu processo de expansão e que, ao mesmo tempo, tivesse a paciência de esperar para que o tempo fosse a pouco e pouco resolvendo esse problema." (274) Aqueles que se recusam a compreender esses fatos demonstram estar dotados de uma visão equivocada do que é o Brasil pós-1964; e tampouco terão entendido a essência do "modelo exportador". "Nós demos todo o apoio possível e continuaremos a dá-lo à política de exportação. Não porque a exportação cria rendas, da mesma forma que os investimentos, mas porque ela é o mecanismo mais eficaz no pagamento de nossos compromissos externos e é o caminho mais simples para realizar o desenvolvimento

com o menor sacrifício possível. Eu diria que ela é o caminho mais inteligente para a realização do desenvolvimento. No sentido de que a exportação dá o menor custo possível e com o menor custo social possível. (...) Mas por mais que queiramos a exportação, por mais que a desejemos, por mais que saibamos que ela é um problema nacional extremamente importante, sabemos que esse é um problema que está abaixo do Brasil; nós sabemos que, por mais importante que seja a exportação, o consumidor externo tem que estar na segunda linha de preferência do produtor nacional. Se nós quisermos um País desenvolvido razoável, justo, temos de compreender que os que trabalham não de ter a preferência do consumo e que a exportação necessária, absolutamente necessária, há de fazer-se apenas do excedente. Não estamos querendo construir um mero entreposto comercial. Se quiséssemos, nada mais fácil do que liberar tudo. Fariamos um grande entreposto, mas nunca seríamos uma nação. E estamos trabalhando para construir uma nação. É por isso que o Brasil há de ter preferência sobre as conveniências de cada um de nós." (275) No pronunciamento de São Carlos, Delfim seria ainda mais eloquente: "E ninguém poderá esperar mais receber neste país as vantagens dos movimentos aleatórios de preços, porque é contraditório com toda a filosofia de justiça social que se está procurando implantar no Brasil. (...) E não se faz a justiça social permitindo que esporadicamente, aleatoriamente, uma classe possa, por movimento externo de preços, explorar todo o resto da sociedade brasileira." (276)

As vicissitudes da política econômica em 1972/73 fariam emergir uma velha queixa contra a política econômica: o plano secundário, ou mesmo o descaso, em que tradicionalmente se situavam as questões afetas à agricultura desde que teve início a hegemonia industrial no País. A renúncia de Cirne Lima é apenas o episódio inicial de um debate que percorre todo o ano de 1973 sobre a diferente ponderação de agricultura e setores urbano-industriais na determinação da política econômica. Ironicamente, o mesmo Delfim Netto, que em 1970 criticava a industrialização por substituição de importações pela sua baixa eficiência, pela falta de articulação com uma idêntica priorização da agricultura e pelo desconhecimento da oportunidade implícita no aproveitamento da demanda externa, no fecho de sua administração seria levado a solicitar a alguns segmentos agro-exportadores mais "espírito público" e menos

"agressividade empresarial"; e a travestir-se de porta-voz da industrialização. Respondendo à crítica de corte neoliberal de que pagamos muito caro pela nossa industrialização (por exemplo, os implementos agrícolas produzidos domesticamente seriam 50% mais caros de que os produzidos no exterior, constituindo-se em uma visível irracionalidade a opção seguida pelo país), ele diria: "Que país seria este se não tivéssemos indústria? Onde estaria esta mão de obra? Quem estaria consumindo os produtos produzidos pela pecuária? (...) Seria o que estamos querendo, seria o que estamos vivendo agora, ou seria realmente um mero entreposto comercial na base do trabalho escravo? (...) É esse entreposto comercial, que é a negação de toda inspiração nacional, que está implícita nessa proposição, frequentemente tão colocada com aparência de grande lôgica de que pagamos muito caro pela nossa industrialização. Nós não pagamos nem caro nem barato. Pagamos aquilo que tínhamos de pagar. (...) O Brasil que queremos não é um Brasil de 30 grandes fazendeiros utilizando a teoria das vantagens comparativas nas suas últimas consequências, com 100 milhões de trabalhadores pobres, porque esse país não estaria importando tratores, mas coisa muito diferente. É preciso entender que os custos sociais implícitos no nosso processo de desenvolvimento não têm nada a ver com aquilo que aparentemente está implícito nesse argumento de que pagamos muito caro o que importamos e exportamos muito barato o que produzimos. Primeiro, porque não é verdade, pois se assim o fosse, estaríamos empobrecendo; segundo, porque se isso fosse realizado, não seríamos um país, o melhor que poderíamos ser, era um entreposto de peles, onde os barcos aportariam em nossas praias."

(277)

O caso da carne foi certamente o mais espetacular, mas não o único. Diversos outros produtos também apresentariam um desempenho incompatível com a prioridade antiinflacionária, o que acabaria levando à imposição de uma extensa sequência de restrições à exportação. (278) De fato, as dificuldades no abastecimento alimentar e de matérias primas agrícolas seria uma constante ao longo de 1973.

A soja - que desfrutaria de uma alta de preços em 1973 da ordem de 114% - teve sua exportação limitada, em fevereiro, a três quartos da produção comercializada (soja em grão, farelo e

torta de soja); além do que, passou a sofrer incidência do ICM sobre a produção exportada enquanto o preço da saca de soja no mercado interno foi tabelado em 45 cruzeiros. Ainda assim, no final do ano verificar-se-ia escassez do óleo de soja, o que levaria a política econômica a autorizar a importação de óleos vegetais (algodão, milho, soja, etc.) com isenção tarifária e a optar pelo tabelamento.

Em fevereiro seria limitada em 100 mil toneladas as exportações de milho em grão e em farelo ao mesmo tempo em que voltava a se fazer incidir o ICM sobre a exportação. Em agosto, agravando-se o abastecimento do produto, o Governo autorizaria importações com isenção tarifária pelo período de seis meses. Interessante notar que a área plantada de milho reduziu-se no ano de 1973 nos dois principais estados produtores. Enquanto que o arroz teria as suas exportações proibidas em agosto para, logo em seguida, em outubro, fixar-se uma quota de 10 mil toneladas a serem exportadas exclusivamente pela COBEC.

Também em fevereiro seriam suspensas as exportações de farelo de peixe, farelo de trigo, farelo e torta de caroço de algodão da região centro-sul; e limitadas ao mesmo quantum de 1972 as exportações de farelo e torta de babaçu e a 80% daquele volume as exportações de farelo e torta de algodão do nordeste. Em todos estes casos - bem como nas restrições à exportação de soja e milho - procurava-se garantir o suprimento das indústrias de ração animal.

Em março, tendo em vista as necessidades das indústrias químicas e de mobiliário, seriam suspensas as exportações de algodão linter (subproduto do algodão em rama). Em maio seria a vez do algodão em rama: as exportações foram limitadas ao nível de 1972 e em seguida totalmente proibidas, de início por apenas 45 dias e, finalmente, até dezembro. O objetivo, aqui, era o de assegurar o abastecimento da indústria têxtil. Esta decisão, tal como no caso da carne, foi bastante friccional: quando surge a limitação, e depois a proibição, os produtores do centro-sul já tinham colocado uma boa parte da sua produção enquanto os do Nordeste (cuja safra ocorre nos meses de julho/agosto) ainda se preparavam para entrar no mercado, sendo surpreendidos pela proibição de exportar. A discricionalidade da política econômica fere parcialmente

os produtores do centro-sul, totalmente os do nordeste, e ainda levanta uma oposição agricultura versus indústria (têxtil). Em fins do primeiro semestre também seria reduzida a alíquota do imposto de importação do algodão em pama de 55 para 5%, no caso da mercadoria procedente de fora da ALALC, e concedida a isenção quando proveniente dessa área.

Ainda com respeito ao abastecimento alimentar, cumpre mencionar o caso do feijão - que comandou a alta de preços agrícolas em 1973: cerca de 141% - cuja deficiência no suprimento doméstico levaria o governo a autorizar importações (isentas, em meados do ano, do imposto de importação, que era da ordem de 55%) e a oferecer preços mínimos mais elevados no segundo semestre. Cumpre observar que o baixo desempenho da produção de feijão (ao lado de outros produtos como o milho e o arroz), ainda que não exclusivamente, está também vinculado à preferência pela exportação induzida pela política econômica do período.

1973 também seria um ano de grandes dificuldades no que se refere ao abastecimento de leite e derivados. E, ao menos parcialmente, terá influído nesse sentido a tendência dos preços da carne, ao tornar muito mais rentável a opção pelo abate do gado. Fixação de reajustes de preços insatisfatórios do prisma dos produtores (12%, a vigorar a partir de março), autorização da importação de leite em pó (com redução da alíquota tarifária de 45 para 2%), permissão para o lançamento de leites especiais (com vários teores de gordura, proteínas e vitaminas) e com preços diferenciados, proibição da comercialização dos leites especiais, revisão dos preços mínimos do leite, amparo financeiro de emergência ao setor (faixa especial de crédito a juros subsidiados administrada pelo Banco do Brasil), redução do ICM pago nas operações intermediárias do leite, isenção do IPI incidente sobre a embalagem plástica utilizada na comercialização do leite no varejo, isenção ou redução tarifária na importação de derivados (queijos, manteiga, etc.) e a partir de outubro inclusive de leite. Tais foram algumas das inúmeras medidas tomadas com o objetivo de regularizar a evolução da oferta (e portanto dos preços) do leite.

As restrições à exportação também atingiriam alguns metais - neste caso, um reflexo do ritmo superacelerado da atividade

econômica. O principal exemplo provém da área siderúrgica: nota-se durante 1973 uma grande preocupação nos meios empresariais quanto ao abastecimento de produtos siderúrgicos. A resposta oficial desdobrou-se nas duas linhas habituais: limitação das exportações de aço e ferro gusa a partir de meados do ano; autorização de importações, isentas da incidência de quaisquer gravames, visando complementar a insuficiente oferta doméstica. Há informações de que as autoridades econômicas se serviram das empresas estatais (CSN, Cosipa, e Usiminas) como instrumentos de política econômica: através da efetiva obediência desse segmento ao controle oficial de preços; e inclusive como mecanismo amortecedor da pressão inflacionária externa (o preço externo do aço seria aproximadamente 60% superior ao preço doméstico, de forma que as empresas estatais terão vendido com prejuízo no mercado interno as suas compras no mercado externo, em nome do combate à inflação e em benefício da acumulação privada de capitais). (279) A escassez de matérias primas atingiria também os metais não ferrosos, aliás um setor ainda pouco desenvolvido da economia nacional. Em junho/73 seriam suspensas as exportações de cobre (em bruto, sucata e mate), níquel (sucata e desperdícios), alumínio, magnésio, zinco e estanho. Como essa medida fosse insuficiente para assegurar o abastecimento da indústria metalúrgica, sucessivas portarias do CPA autorizariam diversas partidas de importações, com isenção total ou parcial de impostos.

A política cambial também seria utilizada no biênio (mas especialmente no ano de 1973) como instrumento do programa antiinflacionário. Como se sabe, a prática das minidesvalorizações cambiais esteve assentada, ao longo do período 1968/73, no princípio da paridade do poder de compra da moeda - vale dizer, a taxa de desvalorização, em cada período, deveria ser aproximadamente equivalente à diferença entre os índices de variação dos preços internos e externos. Como é reconhecido pela literatura especializada o efeito favorável sobre as exportações da sistemática cambial vigente durante o "milagre" não esteve ligado a uma eventual elevação da remuneração em cruzeiros do exportador mas sim à minimização do risco implícito nessa atividade (permitida pela redução das variações do nível de remuneração real no intervalo entre duas desvalorizações cambiais). De 1969 a 1971 a desvalorização cambial anual situou-se uniformemente em nível pouco superior a 13%, declinando

em 1972 para 10.3%. Já no ano de 1973 a desvalorização anual foi inferior a 0.1%, violando o critério da paridade qualquer que seja o índice de inflação que se considere para esse ano (como se sabe o índice oficial é objeto de sérias desconfianças). Tal orientação da política cambial, em 1973, foi avalizada pela conjunção de uma série de fatores: a recomposição dos fluxos de comércio do Brasil com os grandes centros econômicos do comércio mundial; o realinhamento das paridades monetárias dos principais parceiros comerciais do Brasil (desvalorização do dólar em relação ao marco e ao iene ocorrida já em fev/73); a forte elevação das cotações dos produtos primários de exportação (variação superior à dos preços das importações); o sistema de incentivos não cambiais à exportação de manufaturados que, na prática, atuou como um sistema de câmbio múltiplo. De qualquer forma, o procedimento seguido em 1973, se não teve maiores implicações nesse ano, gerou um "atraso" cambial transferido para o período seguinte, quando as condições externas se tornariam sumamente adversas.

Sem dúvida o principal resultado colhido pela política antiinflacionária de 1972/73 consistiu na falência da credibilidade oficial. O tabelamento dos preços de alguns gêneros de primeira necessidade, motivado pela tenacidade com que a política econômica se aferrou à meta dos 12%, viciou a metodologia de cálculo dos índices inflacionários. Dez anos de vicissitudes ortodoxas e heterodoxas no combate à inflação - palavra de ordem preferida do movimento de março no terreno econômico - desaguariam em um fecho admirável enquanto síntese da política econômica do autoritarismo. O regime, agora plenamente convencido de seu controle integral (econômico, político e psicosocial) sobre uma sociedade civil silenciada, decide que é chegado o momento de por termo à já longa campanha, travando a batalha final com auxílio de um expediente de última instância: a submissão aos ditames da centralização autoritária até mesmo da própria lei da oferta e da procura.

Convencidos de que a versão conta muito mais do que os fatos - um princípio ético caro aos servidores de regimes autoritários - o cômputo dos preços levantados para a construção dos índices de inflação se pautaria por critérios pouco recomendáveis tec-

nicamente, como que direcionados previamente à obtenção dos resultados quantitativos pretendidos. Se o Estado é um ente "a-ético" - afirmação atribuída ao Ministro Delfim Netto - por que não usar a própria construção dos índices de preços como instrumento de política antiinflacionária? Qualquer julgamento deverá se cingir à avaliação da eficiência revelada pelo "método" na obtenção de um fim pré-estabelecido. Assim, se os fatos demonstrarem rebeldia diante de uma política econômica coerente e racional, recusando-se a sancionar a meta perfeitamente plausível de 12% de inflação, pior para os fatos. Afinal, não é verdade que a inflação "começa primeiro na cabeça das pessoas"?

É possível identificar algumas inocentes inconfidências - com sabor de confissão explícita - externadas por membros do staff delfiniano. Segundo um assessor de Delfim Netto, encarregado do acompanhamento dos índices de preços, quando se definiu, a prioridade antiinflacionária de 1972 Delfim Netto teria dito ao coordenador de sua assessoria, Eduardo de Carvalho: "Se nós acreditarmos e conseguirmos fazer com que toda a comunidade acredite que a inflação vai ser de 15%, todos se comportarão como se ela fosse 15% e ela convergirá para 15%; a inflação, também, está na cabeça das pessoas." (280) E em meados de 1973, em meio a todas as dificuldades assinaladas acima e tendo na eclosão da "crise do petróleo" um complicador adicional, Delfim Netto instruiria o seu corpo de assessores: "Não podemos esmorecer, pelo contrário, devemos redobrar nossos esforços; lembrem-se que a inflação também está na cabeça das pessoas: se, neste ponto, abrirmos mão do objetivo de 12% e formos a público dizer que não será possível alcançá-lo, aí sim, a inflação não será 12%, será 30%; vamos continuar batalhando." (281)

A "heterodoxia a-ética" no combate à inflação ensejaria um sub-produto atípico do prisma da dinâmica cíclica da acumulação de capital: a contenção salarial em pleno ápice do boom expansivo. Essa foi a resultante principal do rebaixamento artificial do índice de custo de vida utilizado nos reajustes salariais de 1972/73.

Em 1977 abre-se no país uma extensa discussão em torno da "manipulação dos índices de custo de vida de 1973", capitaneada pelas forças sociais diretamente interessadas (sindicatos de trabalhadores). Não custa repisar os fatos que imprimiram outra dimensão a uma suspeita antiga: "a) um documento do Banco Mundial, em

que, para o ano de 1973, não eram utilizados os índices oficiais construídos no Brasil, mas sim um índice maior, com a devida ressalva em nota do próprio Banco Mundial; b) um documento do Ministro Mário Henrique Simonsen, publicado pela Gazeta Mercantil, em que, a partir da constatação de que em 1973 os índices oficiais não estavam corretos, eram propostas quatro alternativas para a continuidade da série de índices de custo de vida da Fundação Getúlio Vargas; c) a publicação pelo Instituto Brasileiro de Economia, da Fundação Getúlio Vargas, do deflator implícito da renda de 1973, sensivelmente superior aos índices de custo de vida daquela instituição, o que, por metodologia de construção, confirmava que os índices de custo de vida não eram confiáveis." (282) A discussão teve como desdobramentos a instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito no âmbito da Câmara Federal e a abertura de um processo contra a Fazenda Nacional visando recuperar as perdas salariais impostas aos trabalhadores no período.

Em seu depoimento na CPI Delfim Netto reconheceria "1. que no caso dos preços de ovos e frangos, bem como no dos óleos vegetais, foram adotados os preços dos chamados acordos de cavalheiros estabelecidos entre o Governo e os comerciantes; 2. que no caso da carne bovina in natura foram utilizados os preços de tabela." (283) As investigações desenvolvidas pelo Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo, sob a assistência do DIEESE, permitiram levantar indícios que colocam sob severa suspeição a qualidade dos índices oficiais de 1973. Examinando as relações de preços computados pelo Ministério do Trabalho para três subconjuntos de produtos integrantes da cesta básica de alimentação da classe trabalhadora (vegetais e derivados básicos, carne e ovos frescos, gorduras e óleos), o Sindicato pode constatar que os índices de custo de vida que serviram de base para a fixação dos reajustes salariais de 1973 foram deliberadamente subestimados. Eis alguns exemplos, tomando-se por base os preços coletados em São Paulo, da magnitude alcançada pela subestimativa a nível do produto: arroz - 9%, batata inglesa - 61%; feijão mulatinho - 139%; massa para sopa - 25%; fubá de milho - 38%; carne bovina sem osso - 52%; lombo de porco - 32%; peixe - 50%; galinha abatida - 35%; ovos - 13%; óleo de amendoim - 8%; azeite - 20%; toucinho fresco - 19%;, etc. Há casos literalmente absurdos: por exemplo, em Florianópolis uma alta de 338%

no preço do feijão foi computada como se fosse de apenas 47%; em Recife a elevação real do preço do feijão foi dez vezes superior à aquela considerada no levantamento do Ministério do Trabalho. (284)

O laudo técnico que ampara o processo impetrado pelo Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo chega a um dimensionamento aproximativo das perdas infligidas aos trabalhadores, extraído do cotejo entre os índices oficiais e o índice de custo de vida da família assalariada de São Paulo: "Conclui-se, portanto, que o reajuste dos metalúrgicos de São Paulo em 1972, deveria ser de 39,0% e foi somente de 21,0%; em 1973 deveria ser de 38,0% e foi somente de 18,0%". (285) Isso representou uma perda acumulada de aproximadamente 35%.

A compressão salarial verificada em 1972/73 não deve ser superavaliada. A sua função objetiva nos quadros do programa de política econômica traçado para o biênio com certeza não terá ultrapassado o nível de mero instrumento auxiliar. Do prisma do combate à inflação o seu papel foi insignificante na medida em que a variável chave para o controle das pressões inflacionárias esteve centrada no custo das matérias primas. De outro lado, não se traduziu em qualquer barreira ao crescimento acelerado na medida em que as inéditas taxas de expansão do emprego urbano-industrial foram mais que suficientes para manter a massa de salários em crescimento (assegurando os necessários níveis de demanda corrente para diversos segmentos industriais). E até mesmo o seu papel de suporte de um processo acelerado de acumulação de capital (abertura da relação salários-lucros, elevando o potencial de autofinanciamento empresarial) deve ser relativizado dado que as condições vigentes no período permitiam prescindir desse mecanismo (lucros capitalistas crescentes, mesmo com a relação salários-lucros estabilizada, e vigorosa expansão do crédito em todas as suas modalidades).

Para completar o quadro da execução da política econômica no biênio caberiam algumas palavras sobre o seu caráter expansivo.

Pelo lado da política fiscal não se verificou qualquer inversão de tendência em relação ao período anterior. Seja na qualidade de mecanismo gerador de liquidez adicional para as empresas,

seja na qualidade de suporte dos níveis de demanda corrente, ela continuou a ser acionada dentro de uma orientação basicamente expansiva.

Sucessivas portarias ministeriais preservariam a diretriz anterior de alongar de forma sumamente elástica os prazos de recolhimento do IPI. A portaria BSB-10, de 27.1.72, estabeleceria os seguintes prazos de recolhimento do IPI: a) até o último dia do quarto mês subsequente àquele em que houver ocorrido o fato gerador, para os produtos classificados nos capítulos 50 a 64 (indústria têxtil e de calçados) e nas posições 73.01 a 73.16 (ferro fundido e aço); b) até o último dia da primeira quinzena do segundo mês subsequente, para as posições 71.01 a 71.15 (pérolas naturais, pedras preciosas ou semipreciosas e semelhantes); c) até o último dia do terceiro mês subsequente nas demais posições; d) exceções: 22.01 a 22.03 (bebidas), 24.02 (fumo elaborado, cigarros), 25.23 (cimentos hidráulicos), 43.02 a 43.04 (peleteria), 87.02 a 87.07 (automóveis). O decreto 70.162, de 18.2.72, que estabeleceu nova regulamentação para o IPI, além de preservar os prazos da portaria BSB-10, acrescentaria: a) prazo de recolhimento até o último dia da quinzena seguinte àquela em que houver ocorrido o fato gerador no caso de cigarros (24.02); b) até o último dia da quinzena seguinte ao mês em que houver ocorrido o fato gerador, para bebidas, cimentos hidráulicos e peleteria. A portaria 56, de 6.3.72, concederia 45 dias fora o mês para o recolhimento de IPI relativo a charutos, cigarros feitos a mão e cigarrilhas. A portaria 285, de 22.11.72, estabeleceria os seguintes prazos: a) até o último dia do quinto mês subsequente para têxtil, calçados, ferro fundido e aço (vigência de agosto a dezembro); b) até o último dia do quarto mês para as posições 39 a 42 (matérias plásticas artificiais, resinas artificiais, borracha natural ou sintética, peles, couros e suas manufaturas); 44 (madeira e suas manufaturas); 48 (papel); 49 (artigos de livraria e produtos das artes gráficas); 74 a 85 (cobre, metais, ferramentas e artigos manufaturados de metais, aparelhos e instrumentos mecânicos, máquinas e aparelhos elétricos); 94 (móveis) - vigência de setembro a dezembro. A portaria 311, de 8.12.72 (válida para jan/dez/73) consolidaria os prazos estabelecidos nas portarias anteriores. Observe-se que existem outras portarias, não mencionadas aqui, ampliando os prazos de recolhimento do IPI

de setores específicos, porém com validade por um período menor de tempo.

De outro lado, e a despeito do pequeno superávit fiscal de 1973, o nível absoluto da despesa pública cresce expressivamente no período: cerca de 38.3% em 1972 e 37.4% em 1973. E pode-se afirmar que esse desempenho foi deliberado, tendo se assentado na opção consciente de assegurar uma alta taxa de crescimento. Com efeito, um crescimento da receita muito além do previsto daria suporte a uma expansão da despesa também muito além das previsões orçamentárias, atestando a inexistência de qualquer intenção de um manejo compensatório das finanças públicas.

Tesouro Nacional - Previsão e Execução Orçamentária (Em Cr\$Milhões)

	Receita Prevista	Receita Realizada	Despesa Prevista	Despesa Realizada	Deficit Previsto	Deficit Realizado
1972	31.416.3	37.738.3	32.176.8	38.254.4	760.5	516.1
1973	43.353.0	52.863.2	43.833.5	52.568.1	480.5	-295.1

Fonte: Orçamentos da União; Relatórios do Banco Central - cf. Malan, L., 1977.

Quanto às políticas monetária e creditícia a sua natureza expansiva se acentua durante o biênio: os meios de pagamento crescem de 38.6% em 1972 e de 46.8% em 1973 (de acordo com relatório do Banco Central de 1973). Segundo cálculos apresentados em um estudo recente (286), a variação do índice de liquidez real da economia (taxa de crescimento dos meios de pagamento nos últimos doze meses, deflacionada pelo IPA-DI) dá um salto no último trimestre de 1971 (12%, contra um valor médio pouco superior a 6% nos três trimestres anteriores), permanecendo nesse patamar durante todo o ano de 1972 e acelerando-se em cada trimestre de 1973 (14%, 18%, 21% e 23% respectivamente). A variação da base monetária, que está na raiz desse comportamento dos meios de pagamento, é explicada fundamentalmente pela evolução experimentada por duas contas: operações cambiais e empréstimos do Banco do Brasil.

## Fatores de Variação da Base Monetária (Em Cr\$ Milhões)

1972

	I	II	III	IV	Total
1. Financ. Deficit	-1.689	-2.022	-3.754	-312	-7.777
2. Operações Cambiais	1.521	3.991	4.977	5.815	16.304
3. Emprest. Banco do Brasil ao S. Privado	446	2.101	1.760	3.501	7.808
4. Outras Contas	-281	-2.159	-4.184	-5.379	-12.003
Base Monetária	-3	1.911	-1.201	3.625	4.332

1973

	I	II	III	IV	Total
1. Financ. Deficit	-3.611	-2.332	-2.942	2.386	-6.499
2. Operações Cambiais	-745	10.512	3.390	1.186	14.343
3. Emprést. Banco do Brasil S. Privado	2.063	5.540	2.220	5.322	15.145
4. Outras Contas	2.512	-8.977	-867	-2.605	-9.937
Base Monetária	219	4.743	1.801	6.289	13.052

Fonte: Banco Central do Brasil, Relatórios - cf. Malan, L., 1977.

Conforme se observa o item operações cambiais, que traduz as variações na disponibilidade de reservas internacionais, cresce aceleradamente ao longo de todo o ano de 1972, totalizando um fluxo superior em mais de 100% ao total dos empréstimos do Banco do Brasil ao setor privado. Em 1973, embora experimente uma desaceleração nos dois últimos trimestres, o impacto expansionista das operações cambiais se mantém quase no mesmo nível absoluto de 1972, superpondo-se uma forte aceleração dos empréstimos do Banco do Brasil (tornando-se o principal fator de expansão da base monetária).

Esses números são muito sugestivos. Os substanciais incrementos nas reservas estão associados a vultosas tomadas de empréstimos em moeda no exterior, em sua maior parte pelo setor pri-

vado. Tal movimento é expressão de uma demanda ampliada de crédito (para giro e para investimento) motivada pelo auge cíclico. Portanto, a conexão financeira estabelecida desde os anos 60 com o capitalismo internacional contribuiu para manter plenamente ajustadas as condições de fornecimento de crédito numa conjuntura de crescimento acelerado. Os empréstimos do Banco do Brasil - repartidos entre agricultura, comércio e indústria - reforçam esse quadro favorável: o saldo líquido nominal dessas operações cresce de 39% em 1972 e de 49% em 1973. E a grande expansão de liquidez, sufragada pela política monetária expansionista, permite também aos bancos comerciais ampliar expressivamente as suas operações de empréstimo: 46% em 1972 e 43% em 1973. (287)

A revista Conjuntura Econômica faz o seguinte balanço dessa política expansiva: "Não há dúvida, por outro lado, de que a aceleração da expansão monetária em 1973 ultrapassou os níveis que seriam desejáveis em função da política de controle da inflação. (...) O resultado da expansão bastante acentuada dos empréstimos bancários e do saldo dos meios de pagamento e seu consequente impacto sobre o nível geral de preços, via expansão da procura global de bens e serviços, fez-se sentir sobretudo na segunda metade do ano. A constatação de escassez de matérias primas, e de bens acabados, em vários setores da economia, evidenciaram situação de demanda crescente sem possibilidade de igual contrapartida da oferta. Diante disso, tornou-se necessária a adoção de controles mais rigorosos através do CIP (...). De qualquer modo, elevação do potencial inflacionário parece ter sido transferido para 1974 na medida em que muitos preços passem a ser reajustados, como foi o caso do petróleo, e à medida que o efeito da injeção monetária do ano anterior se propague integralmente sobre o nível dos preços." (288).

De outro lado, a grande expansão alcançada pela dívida pública interna (lastreada crescentemente em emissões de LTN, um título de curto prazo), um subproduto necessário de toda essa política, começaria a explicitar uma nova contradição: o uso do open market como instrumento de controle da liquidez (evitando a materialização de pressões inflacionárias de demanda) tenderia a tornar permanente uma pressão altista sobre as taxas de juros (fazendo emergir uma pressão inflacionária de custo, cada vez mais difí-

cil de contornar pelo recurso ao tabelamento). Essa contradição apenas aflora em 1973, expressa numa certa dificuldade em agilizar as operações de open market. O Relatório do Banco Central observa a respeito: "Durante o último trimestre do ano, em função de uma conjuntura de liquidez mais apertada que nos meses anteriores, o Banco Central reduziu o volume de seus leilões semanais de LTN, diminuindo consideravelmente a colocação primária desses papéis. A relativa inflexibilidade sobre as taxas dos leilões desses títulos, imposta pelo próprio Governo em consonância com a política de redução geral das taxas de juros, também representou fator limitativo a uma ação mais contencionista das operações no mercado aberto durante o último trimestre do ano, visto que as taxas reinantes no mercado passaram a se situar a níveis bastante superiores às aceitas nos leilões." (289)

Há que se ter em conta, ainda, que o mercado financeiro - absolutamente essencial para a sustentação de um elevado nível de demanda corrente (especialmente para os bens de consumo duráveis e para a construção civil residencial) - também desfruta de índices de crescimento notáveis. Por exemplo, os empréstimos das financeiras, em 1973, cresceriam cerca de 65.3% (no caso das financeiras sediadas em São Paulo a expansão verificada atingiria a taxa de 108.7%!); os empréstimos dos bancos de investimento crescem de 60.2% em 1973; e os empréstimos do SFH revelariam um acréscimo de 57.3% em 1973 (contra 54.4% em 1972).

Iniciamos este estudo chamando a atenção para o estado de incerteza reinante ainda em 1969, após dois anos de retomada do crescimento. Reflexo desse "estado d'alma" é a notável atitude de modéstia implícita nas manifestações oficiais quantificando as projeções de crescimento em perspectiva. Na entrada da década de 70 ocorre a "descoberta" oficial do "milagre". A recém empossada administração Médici decide apostar no crescimento acelerado, buscando reverter aquele "estado d'alma" tendencialmente pessimista. Contudo, de início a mudança operada assumiu o contorno de uma duvidosa mensagem de esperança e otimismo, configurando um lance ousado porém de resultado incerto (releiam-se as declarações de Velloso, pedindo calma na elaboração das projeções de crescimento). Como

se sabe, a ousadia foi recompensada (e terminaria contagiando até mesmo o cauteloso Planejamento). A sucessão de êxitos, assegurando a consolidação do regime, transmutaria o lance de ousadia em convicção cega, fazendo emergir um "estado d'alma" tendencialmente otimista. Uma nova mensagem passa a ser veiculada. O "milagre" não foi casual e nem mesmo o fruto de condições especialmente favoráveis, cuja permanência não possa ser garantida; ao contrário, ele é um produto natural de uma política econômica racionalmente traçada, coerentemente executada, flexivelmente ajustada a uma realidade sempre em mutação.

Delfim Netto elabora o argumento: "Eu acho que o que houve no Brasil foi realmente uma certa consciência de que o importante era ter uma política econômica razoavelmente certa e estável. O que houve de mais importante na experiência brasileira foi justamente o que aconteceu na experiência alemã e japonesa: a estabilidade da política econômica, de suas regras. (...) Eu acho que o que caracteriza a nossa política é isso: a direção do vetor, isto é, um vetor sempre na mesma direção. No Brasil não há marcha à ré. Pode-se caminhar em primeira, em segunda, em terceira, mas marcha à ré não há. Se as coisas estão favoráveis anda-se em terceira, se a ladeira é muito forte passa-se à primeira, mas sempre na mesma direção. E ajustando a situação aqui e ali." (290). Mas a racionalidade na tomada de decisões é um fator chave: "Em qualquer lugar onde tenha havido desenvolvimento, o fator mais elementar foi o aumento do nível de racionalidade das decisões. O desenvolvimento é fruto disso. Pode-se ter uma educação formal, ou uma educação não formal; não existe nenhum caso de desenvolvimento produzido por conversa mole, todos foram produzidos pela lógica. Chamar-se tecnocrata àquele que tem lógica é uma questão de semântica." (291) E a generosidade na auto-avaliação de sua política jamais foi ocultada: "O Governo pode ser acusado e de muitas coisas; cremos, porém, que dificilmente se pegará esse Governo num erro de lógica ou de uma incoerência. Já podemos ter cometido muitos equívocos, mas talvez podemos nos orgulhar de que há uma estrutura lógica que preside a formulação da política econômica e há uma coerência implícita em toda essa política." (292)

Assim, a continuidade de uma política econômica dotada de tais atributos deveria implicar na contínua repetição do

"milagre". Os servidores do regime tudo farão, num estilo à la AI/5, para convencer a sociedade de que o "milagre", assim como a Revolução, não foi, mas é e será (numa sub-liminar mensagem: "Revolução permanente - milagre permanente").

Em maio/1972 Delfim Netto declararia em entrevista ao The Times, de Londres: "Não gosto de falar sobre futurologia, mas acho que temos impulso para continuar a crescer durante talvez mais dez ou quinze anos na mesma proporção." (293)

Em julho/1972, após se entrevistar com o presidente Nixon nos Estados Unidos, Delfim Netto afirmaria: "O Brasil encontrou definitivamente o seu caminho, graças ao dinamismo de suas forças internas. Somente uma calamidade nacional é capaz de impedir a marcha do país para seu destino histórico. Conseguimos o esforço comum de todas as forças sociais, sem olhar para classes, e marchamos resolutamente para a estabilidade política. O desenvolvimento econômico e social é definitivo, e não um acidente. E chegou para ficar." (294)

Em seu pronunciamento no Congresso Nacional, em junho/1973, ele reiteraria: "Não se identifica nenhum fator impeditivo do desenvolvimento da economia brasileira. Nada poderá retardar o crescimento econômico do Brasil, a não ser os próprios brasileiros." (295)

A última Mensagem ao Congresso do general Médici (1974) recolhe admiravelmente o clima de ufanismo. De um lado, a satisfação entusiástica em face dos êxitos já colhidos: "Conduzida com objetividade e firmeza, essa política entrou, desde logo, a transformar a fisionomia econômica do país, cuja prosperidade, entre 1969 e 1973, alcançou os maiores índices da nossa história." (pg. V) "Não tem paralelo na história do Brasil a revolução que se operou, nos últimos anos, no campo das exportações, comparando-se os êxitos governamentais, a esse respeito, aos dos países de maiores e mais expressivos feitos nesse setor." (pg. IX) "No que diz respeito à política de exportação de produtos manufaturados, o que se realizou, tanto no setor fiscal, como no creditício, não encontra similar em nenhuma outra experiência internacional." (pg. X) "Nesse quadro de prosperidade, até hoje inigualado, na crônica da nossa história econômica (...)" (pg. XI). Etc, etc. De outro lado a certeza de um futuro magnífico: "Atingiram-se, por conseguinte,

do ponto de vista quantitativo, as condições indispensáveis para assegurar crescimento acelerado e permanente, porque apoiado, de maneira fundamental, em recursos gerados dentro da própria economia nacional." (pg. VII) "Essas realizações (...) constituem hoje a infra-estrutura em que se apoiarão as exportações brasileiras nos anos vindouros, garantindo, sem solução de continuidade, ao contrário do que ocorria no passado, a sustentação do desenvolvimento econômico." (pg. XI) "Em momento histórico extremamente complexo, quando a tônica, no quadro mundial, é a perplexidade e o sobressalto, em época na qual ganham corpo, em todos os horizontes, fatos ou fenômenos sociais, inéditos e complexos, está o Brasil, seguramente, entre as nações que (...) podem olhar para o futuro com justificada confiança." (pg. XXII).

Que contraste entre a postura oficial durante o "milagre" e aquela dominante em 1969 (para não dizer de 1967/68). A megalomania que atinge um coroamento no II PND do Governo Geisel não passou de um desdobramento do clima consolidado durante o Governo Médici. Naturalmente, o mesmo não se pode dizer do conteúdo específico da política econômica, que revelaria uma significativa inflexão com a posse da nova administração. Tais desdobramentos, que marcam a decomposição do "milagre" e a correspondente reação da política econômica, compõem um tema que ultrapassa o escopo deste estudo.

JOSÉ PEDRO MACARINI

UM ESTUDO DA POLÍTICA ECONÔMICA DO  
"MILAGRE" BRASILEIRO (1969 -- 1973)

vpt 5

Dissertação de Mestrado apresentada  
ao Instituto de Filosofia e Ciências  
Humanas da Universidade Estadual de  
Campinas, sob a orientação do Prof.  
Dr. Carlos Lessa.



NOTAS DO CAPÍTULO I

CÓDIGO DAS FONTES

Banas . . . . .	BA
Conjuntura Econômica . . . . .	CE
Correio da Manhã . . . . .	CM
Economia Paulista . . . . .	EP
Estado de São Paulo . . . . .	ESP
Exame . . . . .	EX
Folha de São Paulo . . . . .	FSP
Indústria e Desenvolvimento . . . . .	ID
Indústria e Produtividade . . . . .	IP
Jornal do Brasil . . . . .	JB
Jornal da Tarde . . . . .	JT
Mundo Econômico . . . . .	ME
Nação Armada . . . . .	NA
Revista Bancária Brasileira . . . . .	RBB
Revista de Finanças Públicas . . . . .	RFP
Veja . . . . .	VE
Visão . . . . .	VI
Tribuna da Imprensa . . . . .	TI

## CAPÍTULO I

(1) "A inflação, asseguravam as fontes oficiais, subvertia a ordem e a hierarquia social; desorganizava o mercado de crédito e de capitais; distorcia o mercado cambial; mascarava os coeficientes de rentabilidade através de lucros ilusórios; desestimulava os investimentos nos setores de base; penalizava os investimentos do mercado imobiliário, ensejando um grave desequilíbrio habitacional; dissolvia a função orientadora do sistema de preços, premiando a especulação e a ineficiência, ao mesmo tempo em que incentivava a escalada do estatismo". - Almeida, JSG, 1980, pg.2.

(2) "Tais consequências (as disfunções trazidas pelo processo inflacionário - JPM) eram julgadas inconvenientes pelos Governos pré-64: porém sem a coragem política de combater o mal pela raiz, cometiam um erro de segunda ordem ao tentar corrigir as consequências da inflação mediante ampliação da intervenção estatal. No desejo de combater as consequências da inflação montaram sistemas de controle de preços, mecanismos de subsídio, hipertrofiaram os investimentos públicos, etc. Tal emenda saía pior que o soneto. A estatização resultante distorcia o livre jogo das forças de mercado com grande perda geral de eficácia micro e macroeconômica". - Lessa, C., 1978, pg.55.

(3) "Quando em 1964 iniciou-se o amplo debate em torno do programa brasileiro de estabilização, existia um firme consenso de que o modelo monetarista deveria estar na base da estratégia de estabilização, ainda que se reconhecesse, também, que algumas causas adicionais, como os reajustes salariais desordenados, fossem uma causa adicional do crescimento dos preços. (...) Acreditava-se, então, que no espaço de três anos seria possível trazer a taxa de inflação, que se situava em torno de 100% ao ano, logo no início de 1964, para algo em torno de 10% ao ano, ao final de 1966, numa clara indicação de que o governo julgava, primeiramente, ter o domínio de todas as causas da inflação, e, em segundo lugar, de que a economia responderia de forma bastante rápida à manipulação dos instrumentos. Na implementação concreta da política, contudo, os responsáveis pela sua execução foram tomados de surpresas sucessivas. Primeiramente a taxa de inflação apresentou uma teimosa rigidez no sentido descendente, o que impediu seu declínio mais sensível. Apesar da forte

contenção da taxa de expansão monetária, que ocorreu em 1966, por exemplo, a taxa de inflação caiu apenas ligeiramente abaixo de 40% ao ano ao final do programa trienal. Em segundo lugar, a economia esteve sujeita a duas recessões relativamente profundas, uma no primeiro trimestre de 1965 e a segunda no primeiro trimestre de 1967, o que claramente era um fato indesejável para um governo, que declarava a retomada do desenvolvimento econômico como uma de suas metas prioritárias. (...) Quando se inicia a segunda fase do programa, em 1967, a política foi reajustada em várias de suas facetas, e um novo diagnóstico sobre as causas da inflação preside a sua reformulação". - Pastore, AC, 1973.

"O PAEG, fazendo gala de uma profissão de fé na doutrina liberal, detalhou a proposta de estabilização como objetivo central de uma Estratégia de Desenvolvimento. Durante o triênio do Governo Castello Branco foi implementada uma política de estabilização que no principal foi fiel à matriz do PAEG. (...) Entretanto, a avaliação de seu triênio no início de 1967 era de molde a gerar melancolia e perplexidade aos novos gestores da política econômica. (...) Em resumo, crescimento medíocre e manutenção da inflação foram os resultados visíveis de uma política de estabilização rigorosamente aplicada para cortar o "mal pela raiz". O Regime era deverdor ao estamento militar de uma explicação. Afinal, lhe havia dito que a permissividade quanto à inflação era o mal, e agora era evidente o fracasso da receita de austeridade. A permissividade explicaria a média de 20% a.a. durante os 50; os 40% de elevação de preços em 1966 davam a medida da impotência de uma "austeridade" - que pode ser aplicada sem restrições ao longo de um triênio". - Lessa, C, 1978, pg.56.

(4) Parece-me sugestiva, a esse respeito, a seguinte observação de um elemento proeminente da equipe de Delfim Netto: "Provavelmente alertados para o fato de que os economistas tem uma estranha predileção para combater a "inflação errada", e com a consciência de que erros de política econômica que gerassem recessão seriam intoleráveis em um país que já por duas vezes, e em um curto espaço de tempo, estivera exposto a quedas no nível de atividade, os responsáveis pela política econômica tomaram uma atitude cautelosa. Se a "verdadeira inflação" fosse de demanda, e eles a combatessem como se fos-

se predominantemente de custos, os resultados seriam apenas uma inflação um pouco maior do que a desejada. Se, entretanto, a "verdadeira inflação" fosse de custos, e eles a combatessem como inflação de demanda, fatalmente teríamos uma recessão. Antes de um compromisso teórico face a um esquema explicativo da inflação, atribuo essa posição cautelosa do governo à consequência de um exercício de decisão na incerteza, em que se procurava maximizar os resultados benéficos para a redução da inflação sob a restrição de evitar o aparecimento de uma recessão indesejável". - Pastore, AC, 1973.

(5) O diagnóstico delfiniano encontra-se em dois documentos elaborados pelo próprio Delfim Netto e/ou equipe e reproduzidos pelo Curso de Economia Regional, IPE/CIBPU, 1970. O primeiro deles, sem título, data provavelmente de inícios de 1967 e examina criticamente a conjuntura dos anos 1964/66 (esse documento também foi reproduzido em apêndice a outro documento oficial: Diretrizes de Governo - Programa Estratégico de Desenvolvimento, MPCG, jul/1967). O segundo - Política Econômica e Financeira do Governo - é de inícios de 1968, tendo sido apresentado a uma comissão de economia do Congresso em março de 1968; esse documento inclui também uma avaliação preliminar da execução da política econômica durante o ano de 1967. Adiante, sempre que necessário, referir-me-ei ao primeiro texto como Delfim Netto, 1967, e ao segundo, como Delfim Netto, 1968.

(6) Delfim Netto, 1967, pg.1

(7) id ibid

(8) A atitude crítica exibida pela nova administração econômico-financeira face à herança transmitida pela equipe anterior é muito clara. Assim, por exemplo, em 1967 acusava-se a política Campos de "(...) ter provocado uma redução de demanda superior a desejada, pelo menos em fases localizadas da execução da política, bem como algumas elevações de custos e o agravamento da liquidez das empresas, que atuaram também sobre a oferta global, e não somente sobre a demanda". Aquela redução excessiva dos níveis de demanda se explicaria por várias razões: "Primeiramente porque os reajustes salariais comprimiram substancialmente a folha de salários em termos reais. Em segundo lugar, porque houve, em certos períodos, queda no volume

total de empregos. Em terceiro lugar, porque os aumentos de arrecadação provocaram quedas na renda disponível reduzindo, ainda mais, o consumo privado, sendo que os dispêndios governamentais não cresceram na mesma proporção. Finalmente porque a estagnação da demanda, a falta de liquidez das empresas e a redução nas taxas de lucro se estimularam ainda mais os investimentos, cujos volumes já vinham se mantendo em níveis bastante baixos nos últimos anos". - Delfim Netto, 1967 pg. 2 e 4. Ou seja, todas as variáveis explicativas decorrem de um manejo inadequado da política econômica. Ademais, o stop and go da política monetária teria responsabilidade na determinação do comportamento cíclico da economia: "Por outro lado, a política monetária colocada em prática pelo Governo estava sujeita a flutuações. Sucederam-se fases de um controle bastante rígido na expansão de meios de pagamento e fases em que a expansão se fazia de forma mais livre. (...) As alternâncias, entretanto, entre fases de expansão e contração da taxa de crescimento dos meios de pagamento acentuaram o comportamento cíclico da demanda, um dos responsáveis pela instabilidade sofrida pelo sistema". - op.cit.

Em 1968, em depoimento ao Congresso, tais críticas são reiteradas de forma ainda mais enfática: "Em março de 1967, portanto, as condições existentes para permitir a obtenção de resultados mais favoráveis nos campos de inflação e do desenvolvimento não eram mais favoráveis que no passado. A economia encontrava-se deprimida, e os níveis de demanda bastante reduzidos. Primeiramente porque os investimentos privados haviam declinado em razão da própria estagnação da economia. Os salários reais por outro lado, declinaram em razão da aplicação inadequada do resíduo inflacionário às fórmulas de correção salarial e o nível de emprego, apresentava-se mais reduzido que nos anos anteriores, diminuindo ainda mais o volume da folha real de salários. Finalmente a demanda no interior apresentava-se bastante deprimida em função das quedas no volume de produção ocorridos ao longo do ano". - Delfim Netto, 1968, pg.7. (Grifos meus).

(9) Delfim Netto, 1967, pg.2

(10) id ibid

(11) op.cit. pg.3

(12) op.cit. pg.2-3

(13) Delfim Netto, 1968, pg.5-7

(14) Embora não explore devidamente este ponto, ele está claramente presente na nova prática político-econômica (instituição de vários mecanismos de controle de preços culminando na criação do CIP) e, ademais, em pelo menos um momento é publicamente explicitado: "(...) deve-se reconhecer que o sistema de preços, particularmente numa economia em desenvolvimento, e sujeita naturalmente a tensões e desequilíbrios consideráveis, não funciona perfeitamente. Em outros termos, existem importantes imperfeições de mercado, representadas por estruturas oligopolistas ou monopolistas de oferta, pequena mobilidade de fatores, inelasticidade de oferta de materiais básicos, etc". - Delfim Netto, 1968, pg.11. Nesse sentido, a análise conduz à conclusão de que "a existência de algum controle direto, na atual conjuntura, (...) pode constituir importante auxiliar do programa anti-inflacionário perseguido pela política monetária". - op.cit., pg.12.

(15) Embora a idéia de tendência à estagnação seja rejeitada, ao nível desse diagnóstico, o "otimismo histórico" da nova equipe assenta sobre bases muito precárias. Assim, mesmo reconhecendo o esgotamento do processo de substituição de importações, com sua necessária sequela de diminuição no ritmo de crescimento do produto real, afirma-se explicitamente que "(...) não se pode concluir dessa observação que o Brasil estaria fadado à estagnação econômica. As oportunidades de investimento dependem basicamente das dimensões de mercado. Um país com as dimensões do Brasil, com um elevado mercado de consumo gerado por nível de renda bastante elevado em determinadas áreas, e por uma população já bastante grande, garante dimensões de mercado suficientemente amplas para que extensos setores industriais possam instalar-se produzindo a custos competitivos. Trata-se de uma situação que não poderia ser comparada à de outros países, com o mesmo nível de renda per capita, mas com contingente populacional menor. O Brasil possui as condições necessárias para um desenvolvimento auto-sustentável, com base na ampliação de seu mercado interno". Delfim Netto, 1968, pg.3. O diagnóstico incorre, pois, em duplo equívoco: por um lado, reduz-se o mercado interno capitalista a um mercado de bens de consumo; por outro, vincula-se a di

mensão do mercado muito mais ao número de pessoas que o compõem que à magnitude do excedente econômico intercambiável (veja-se, a esse respeito, o ensaio de Tavares e Serra, Além da Estagnação, in Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro, pg.158).

Interessante observar que o discurso delfiniano, a essa altura, é relativamente híbrido, evidenciando um esforço de "contemporização" com a ideologia do Planejamento. Entretanto, ao mesmo tempo em que insurge a tese do desenvolvimento baseado na ampliação do mercado interno, já vai enxertando as suas primeiras proposições do "modelo exportador". "Mais ainda, a expansão do mercado interno cria condições mais favoráveis de competição no mercado internacional, mercado esse que poderá constituir, em futuro próximo, nova fonte de dinamismo do desenvolvimento. Por outro lado, é evidente que a ampliação do mercado externo é condição básica para a própria ampliação do mercado interno". (op.cit., pg.3). Na verdade, um exame atento do processo político-econômico sugere que, por volta de 1967/68, inexistiu um centro único de definição da política econômica, circunstância que explicaria a forma do discurso delfiniano praticado nesse momento.

(16) Delfim Netto, 1968, pg.3.

(17) "O fato de o Brasil ter vivido na década dos anos cinquenta um período caracterizado por elevadas taxas de desenvolvimento econômico aliadas a uma inflação elevada, conduziu muitos ao julgamento precipitado de que a inflação poderia criar estímulos à acumulação de capital, conduzindo a taxas mais altas de desenvolvimento econômico. (...) A experiência vivida por inúmeros países, que como o Brasil estão engajados em programas de aceleração do desenvolvimento econômico, tem demonstrado que não existem razões para acreditar que a inflação acelere o ritmo de crescimento do produto real. (...) De qualquer forma, a teoria econômica sugere e os dados empíricos confirmam a sugestão de que se existe uma correlação entre inflação e desenvolvimento, essa correlação é negativa". - Delfim Netto, 1968, pg.2.

"Parece-nos que é impossível negar que todas as análises que tem sido levadas a efeito na escala nacional de alguns países e na escala internacional chegaram pelo menos à conclusão de que

não existe evidência de correlação positiva entre a taxa de desenvolvimento e a taxa de inflação. No próprio Brasil não existe nenhuma evidência de que uma inflação de 90% ao ano possa produzir uma taxa de desenvolvimento maior do que uma inflação de 50% ou que uma inflação de 50% possa produzir uma taxa de crescimento maior do que uma de 15%. (...) Como é um fato empiricamente verificável que podemos ter a mesma taxa de desenvolvimento econômico com taxas de inflação variando de 5 a 50 ou 60%, parece-nos que o que se deve concluir é que existe uma ampla margem de redução da inflação sem modificar a taxa de desenvolvimento". - Delfim Netto, in CONSPLAN, 1965 (crítica a Dias Leite).

"Os números mostram que países das mais diversas estruturas, dos mais diversos tamanhos, dos mais diferentes graus de desenvolvimento, dos mais diferentes aspectos geográficos, mantêm taxas de inflação inferior a 4%. Não há, portanto, nenhuma razão para pensar que estejamos condenados, por alguma restrição genética, a taxas de inflação muito maiores do que aquela". - Delfim Netto, "Verdade cambial e inflação", in ESP 13.10.68.

(18) "Seja como for, a dinâmica imediatista constitui sério obstáculo ao declínio rápido da taxa de inflação. A experiência internacional revela, e a nossa própria confirma, que dificilmente a inflação cai sem uma etapa de transição, na qual os índices do produto industrial sofrem certa queda. Os dois principais graus descendentes do nosso processo inflacionário, o de 1965 e o de 1967, foram acompanhados por duas crises desse gênero. O fenômeno não revela qualquer incompatibilidade entre estabilização monetária e desenvolvimento econômico, desde que este último seja compreendido como um processo de longo prazo. De fato, a crise é de estabilização e não de estabilidade; dura enquanto a taxa de inflação está baixando, mas não persiste depois que os preços se estabilizaram (ou depois que a inflação baixou). Trata-se portanto de uma simples aplicação do princípio do "recuar para saltar melhor" - o que se perde de taxa de crescimento no período de transição pode ser facilmente recuperado na fase subsequente". - Simonsen, MH, 1970, pg.18-19.

(19) Delfim Netto, 1968, pg.4.

(20) Delfim Netto, 1968, pg.4-5. Em um artigo na grande imprensa,

Delfim argumentaria: "O governo montou um sistema de acompanhamento de custos e nível de atividade que lhe dá indicadores quinzenais e espera poder continuar a manter uma política monetária capaz de estimular permanentemente a produção, sem produzir um aumento de pressão inflacionária. É certo que isso envolve certos riscos. Se o setor privado comenetrar-se das vantagens contidas em tal mecanismo e decidir colaborar com o governo não existe nenhuma razão para supor que não possamos mantê-lo. Justamente porque escolhemos o caminho do desenvolvimento com estabilidade progressivamente maior é que necessitamos mantê-lo, evitando as alternâncias de recessão e expansão que caracterizaram a economia brasileira na última década e que terminou por inibir todo o processo de crescimento deste País" - Delfim Netto, "Onde reside a realidade nacional", in ESP 18.4.68 (grifos meus).

(21) Delfim Netto analisaria a experiência de 1967 da seguinte forma: "O próprio comportamento do dispêndio do Governo, durante os primeiros meses do ano, se bem que não fosse uma decisão deliberada, contribuiu decisivamente para a ampliação dos níveis de demanda. (...) Além das alterações na sistemática de coleta de impostos, o comportamento do déficit no decorrer do ano pode ser explicado, em parte, pela aceleração dos dispêndios ocorrida no primeiro trimestre, que coincidiu com o término do mandato do Governo anterior. (...) Na verdade, a expansão do déficit do Tesouro funcionou como um mecanismo de mobilização dos recursos que estavam ociosos na caixa das autoridades monetárias, reinjetando essa renda no sistema, através da ampliação dos dispêndios governamentais. Quando no segundo semestre a economia recuperou-se, crescendo a demanda de empréstimos do setor privado junto aos bancos comerciais, o papel do déficit fiscal invertiu-se. (...) Como se observa, o Governo realizou uma espécie de política compensatória de demanda, aumentando a demanda do setor público no momento em que a economia se encontrava deprimida, e reduzindo-a no momento em que a economia se recuperava, e crescia a demanda derivada da ampliação dos dispêndios do setor privado. É claro que essa estratégia tem de ser aplicada com certo cuidado. Se o Governo não obtiver sucesso em contrair seus dispêndios no momento em que se ampliam as tensões derivadas do aumento da produção, a expansão de meios de pagamento pode ser bastante elevada, podendo acarretar uma aceleração das taxas de inflação". - Del

fim Netto, 1968, pg.26-31.

Quanto a 1968, diria: "Executou o Governo uma política fiscal balizada na previsão de um déficit de 1.2 bilhão de cruzeiros novos para o exercício de 68. Admitiu-se um crescimento mais acelerado dos dispêndios governamentais no primeiro semestre como forma de estimular os negócios no setor privado da economia, no momento em que o ritmo de atividade é normalmente mais lento. Com isto se procura garantir um ritmo de "plena carga" nos meses seguintes. Recorde-se que havia uma "previsão de crise" para o primeiro trimestre de 1968, que jamais se verificou". - VI 31.1.69.

(22) "Desde que o diagnóstico realizado revelou que os níveis de produção se encontravam abaixo dos limites determinados pela utilização de capacidade, seria possível estimular a demanda global de bens e serviços a fim de permitir o crescimento do nível de atividade sem efeitos sensíveis sobre o nível geral de preços. Para tanto seria necessário dar à oferta a flexibilidade necessária para que o sistema produtivo pudesse ser acionado no momento em que a demanda aumentasse. (...) Logo ao início da recessão, reduziu-se a demanda de crédito junto ao setor bancário devido, basicamente, à inexistência de títulos legais representativos de operações de vendas, e que pudessem ser descontados no sistema bancário. (...) É claro que se a produção aumentasse poderia ocorrer uma demanda maior de recursos das empresas junto aos bancos, e estes estariam habilitados a fornecer os empréstimos em razão de excesso de encaixe existente. Como se sabe, entretanto, existe uma defasagem entre o momento em que são realizados os pedidos para novas vendas e o ato final de produção. Durante essa fase as empresas não possuem formas de financiar as atividades de produção, pois ainda não foram gerados documentos legais que possam ser conduzidos ao sistema para permitir a apropriação dos recursos pelas empresas e seria necessário, àquela altura, descobrir uma forma de superar essa dificuldade. Se as empresas dispusessem de capital de giro suficiente para o financiamento de suas operações, estaria resolvida a questão de compatibilizar os aumentos da demanda com o crescimento da produção a uma taxa reduzida de aumentos dos preços. Isso foi feito com a postergação do recolhimento do Imposto sobre Produtos Industrializados, que deixou nas mãos das empresas cerca de Cr\$ 300 milhões". - Delfim Netto,

1968, pg. 25-26.

(23) A esse respeito afirmaria Delfim Netto: "Muito poucas pessoas entenderam de pronto a distensão praticada no tocante aos níveis salariais. O Governo já possuía, contudo, indicações quanto ao aumento da produtividade no setor indústria, os quais justificaram o "afrouxamento". Com o crescimento de 12% a 14% na produção industrial e de 3% a 4% no nível de emprego, teremos um saldo de aproximadamente 9% de elevação nos níveis de produtividade industrial, resultado excepcional em qualquer país do mundo, em qualquer época". - VI 31.1.69.

(24) "Poder-se-ia perguntar por que mais controles de preços em lugar de uma política monetária mais restritiva. A resposta é simples: o governo já mostrou que dispõe de instrumentos de controle da expansão dos meios de pagamentos e está disposto a utilizá-los quando isso se torna imperioso, como foi o caso da Instrução nº 79. O que não se deseja é traumatizar o sistema produtivo em resposta ao comportamento inflacionário de alguns setores onde a oferta é mais inelástica ou onde um poder de coalizão entre as empresas é mais forte". - Delfim Netto, "Onde reside a realidade nacional", in ESP 18.4.68.

(25) Delfim Netto, 1968, pg.36 (grifos do texto)

(26) Delfim Netto, "Onde reside a realidade nacional", in ESP 18.4.68.

(27) id ibid. Ou ainda: "(...) mesmo os mais severos críticos tendem a reconhecer que a taxa de inflação está sendo mantida sob controle e tende a decrescer. A respeito desta questão se tem feito a pior teoria econômica possível, divulgando-se uma forma ingênua de equação quantitativa como possuidora de verdade científica incontestável. Sem dúvida, neste campo a dificuldade básica é o déficit governamental que deverá ser reduzido em termos reais em 1968, e novamente reduzido em 1969. A expansão dos meios de pagamento é um fenômeno preocupante, mas ela tem sido acompanhada por uma elevação na demanda de moedas produzidas pela elevação da renda real e pela restrição da taxa de juros, de forma que até agora não deve ter criado

grandes tensões nacionais. (...) Por outro lado é um fato empiricamente verificável que todas as tentativas de controle do processo inflacionário apenas por medidas de caráter monetário conduziram a uma redução da utilização da capacidade, sem conseguir, realmente, reduzir o ritmo de crescimento dos preços. É claro que não se pode permitir uma expansão contínua dos meios de pagamento sem criar problemas inflacionários e é por isso que o Governo está atento ao assunto, procurando sentir que a taxa de expansão é compatível com o aumento de demanda de moeda, de forma a não criar tensões desnecessárias". - Delfim Netto, pronunciamento por ocasião do 40º aniversário do CIESP, reproduzido in RFP jun/68.

(28) Assim, por exemplo, o crescimento do déficit público, pelo menos em 1967, foi em grande medida involuntário, uma "herança" da gestão Campos que transferira para 1967 uma expressiva parcela do gasto público correspondente a 1966, fazendo com que em apenas um trimestre de sua execução o déficit orçamentário de 67 superasse e verificasse ao longo de todo o ano de 66; a política monetária continuaria até a introdução das minidesvalorizações cambiais, em agosto de 1968, sujeita aos recorrentes movimentos de stop and go provocados pelos fluxos de hot money; a revisão da política salarial somente seria posta em prática em junho de 1968, num momento de intensa efervescência social e política; a tentativa de impor parâmetros com algum poder regulatório efetivo sobre a administração de mark up por parte do setor empresarial somente ganharia corpo em meados de 1968; o controle sobre as taxas de juros dificilmente terá sido efetivo, na medida em que jamais assumiu um caráter compulsório - supondo, em benefício do argumento, que a fixação oficial das taxas de juros, prática corrente a partir de 1969, efetivamente implique em sua redução. No fundo, talvez até se pudesse afirmar, a partir de uma análise mais detalhada e rigorosa, que a política delfiniana nesse biênio teria sido de caráter passivo.

Ainda a propósito da política monetária, cumpriria atentar para a seguinte observação de Delfim Netto: "Em 1968, praticamente não houve expansão dos empréstimos do sistema bancário nos dois primeiros meses, iniciando-se uma expansão violenta a partir de março e abril, como consequência da forte especulação então verificada no mercado cambial. Até abril de 1968, o Banco do Brasil havia aumentado seus empréstimos ao setor privado em 9,9% e os bancos

comerciais em 17.0%, chegando ao fim do ano, respectivamente com 66.5% e 59.1%, cifras que ultrapassaram de longe as estimativas oficiais, por falta de um mecanismo de defesa contra as oscilações cambiais. Atualmente, aquela falha do sistema cambial foi eliminada pela adoção do mecanismo de taxa flexível, que acabou com a especulação no mercado cambial e com as oscilações violentas na procura de crédito no mercado interno". - Perspectivas monetárias para o segundo semestre, JB, 6.7.69.

(29) Consulte-se o artigo "Estimativa do Volume de Investimentos em 1968", Delfim Netto, in RFP, fev./69, pg.2-5. O artigo mostraria que os dados provisórios então disponíveis "permitem dizer que provavelmente os investimentos em 1968 cresceram a uma taxa maior que o produto real, sendo de se esperar, portanto, que a taxa de investimento se elevou em 1968. (...) O nível atingido em 1968, embora ainda inferior àqueles observados no início desta década, é o mais elevado desde 1963". Ademais, seria "importante destacar que no período sob análise, especialmente a partir do primeiro trimestre de 1967, foram mantidos ou criados fatores que justificam uma retomada dos investimentos. Por exemplo, o uso simultâneo de instrumentos de política fiscal e de uma política monetária mais flexível permitiram um crescimento do produto sem grandes flutuações da liquidez do sistema, criando condições mínimas de expectativa favoráveis à realização de investimentos". Aparentemente tudo indicaria existirem "razões para acreditar que o nível de investimentos no setor privado e, em particular, na indústria de transformação deverá apresentar em 1969 níveis mais elevados do que os estimados para o ano anterior, o que garantirá a continuidade do desenvolvimento".

(30) "Um dos aspectos mais dramáticos da realidade nacional reside na nossa pequena capacidade de julgamento objetivo dos fatos mais elementares. Em treze meses de exercício da política econômica temos assistido a várias ondas de otimismo e pessimismo que se alternam sem nenhum fundamento mais significativo. Trata-se de uma arritmia masoquista, a cuja explicação deveriam dedicar-se alguns sociólogos, tão frequentemente inclinados a explicarem todos os fenômenos pelas "contradições internas" da sociedade brasileira". - "Onde reside a realidade nacional", in ESP 13.4.68.

"É com verdadeira satisfação que volto a São Paulo para

cumprimentar (...) àqueles que com o seu trabalho ajudaram a construir o Brasil; não o Brasil cheio de problemas; o Brasil difícil; o Brasil inflacionário; o Brasil da administração temerária; o Brasil que tendo todas as oportunidades, mantém-se perplexo diante de uma crise que deveria vir e não veio, mas o Brasil viável, que a despeito de tudo cresce (...) Em primeiro lugar, mesmo os críticos mais impermeáveis tem reconhecido - quando não se encontram em vilgiatura - que em lugar da crise ansiosamente esperada a economia apresentou no primeiro semestre de 1968 todas as indicações de que caminha para a plena capacidade. (...) Será tudo isso resultado do acaso? Não se concederá à política fiscal cuidadosamente armada e à política monetária nenhum mérito? Teremos de insistir no argumento absurdo de que a despeito de métodos, de erros do Governo, a economia "misteriosamente" recuperou-se? - "Política econômico-financeira", in RFP jun/68 pg.2-3.

"Ao contrário do que se pretende fazer crer, a revolução não tem nenhum compromisso com o passado. O Brasil tem um encontro marcado com a História e é nossa tarefa tornar esse encontro possível, a despeito das profecias do Hudson Institute". - "Análise do momento brasileiro", in RFP set./68 pg.3.

(31) RFP set./68

(32) RFP set./68

(33) A idéia da articulação em "pactos", expressando interesses comuns de frações diferenciadas do capital, encontra-se em Lessa, C. 1978, pg.143 e ss.

(34) Como exemplo dessa tentativa espúria de racionalização do autoritarismo, muito comum no início dos 70, eis o que assinalava um diretor da missão da AID: "Em termos de política econômica geral, eu diria que houve um nítido melhoramento; o Ministro da Fazenda pode agora realizar por decreto o que antes teria de passar pelo Congresso; foram assinados decretos em quantidade, a maioria deles com um bom resultado". (Depoimento de William Ellis in Hearings ante o Sub-Comitê de Assuntos Interamericanos do Comitê de Assuntos Estrangeiros, Câmara dos Representantes, 91º Congresso, 1ª Sessão, 25 e 26 de fevereiro de 1969, pg.580-581 - citado in Fishlow, 1973, pg.7).

35) O papel da centralização de poderes e o elevado grau de impunidade que cerca o manejo da política econômica não podem ser minimizados. Uma grande quantidade de "pequenas" benesses ao setor empresarial (exemplo, incentivo à exportação de manufaturados) são distribuídas na forma de meros atos normativos ou portarias (cujo significado econômico concreto é muitas vezes de difícil identificação), às vezes, sem mesmo deixar qualquer vestígio legal. É ilustrativo, a esse respeito, o relato apresentado por um assessor do Ministro Delfim Netto, comentando a "eficiência" político-econômica no combate à inflação nos anos de 1972 e 1973:

"Estavam prontos a serem agilmente acionados, quando necessário, os instrumentos de política tarifária (CPA), política creditícia (principalmente BB), política cambial, política tributária, política fiscal; lembro que na época o CMN podia ser mobilizado em menos de 24 horas. Para indicar a necessidade da utilização desses instrumentos (...) foi aperfeiçoado e agilizado um adequado sistema de informações. (...) De posse desse arsenal de informações, sistematizados e computarizados, tínhamos condições de detectar qualquer pressão inflacionária, onde quer que ela existisse, a nível de atacado ou varejo. Detectada a pressão, ela era estudada em toda a sua linha e, se o problema fosse conjuntural, os instrumentos de política econômica eram acionados para solucioná-la, inclusive o tabelamento, quando fosse o caso. Se fosse estrutural e não houvesse solução plausível, assimilava-se a pressão, que se refletia em termos de variação dos índices. Importante dizer que as decisões eram tomadas em função de relacionamento pessoal ou acionadas mesmo por telefone; nada de processos, memorandos, solicitações por escrito para fulano ou beltrano providenciar. Havia necessidade de rapidez e agilidade; os compromissos assumidos hoje, já amanhã deviam estar cumpridos. (Gil Pace, Depoimento in ESP, 15.10.78 - grifos meus).

(36) Para maiores detalhes, consulte-se Silva, MC, 1976, pg.69 e ss.

(37) O Programa Estratégico e os Novos Instrumentos de Política Econômica, MPCG, jan./1969, pg.19. Daqui para a frente, sempre que necessário, referir-me-ei abreviadamente a este documento como Novos Instrumentos.

(38) Id Ibid

(39) Novos Instrumentos, pg.10.

(40) Esses vários dados são retirados de: Serra, J., 1979, pg.32; SEP/SP, 1979, pg.164; Malan, P. e Bonelli, R., 1976, pg.359; Malan, P. e Luz, JR. 1977, pg.36.

NOTAS DO CAPÍTULO II

## CAPÍTULO II

(1) Para estas e outras informações pertinentes, consulte-se: ME, jan/69: Expansão continuará em 69?; Assessoria Técnica Conjunta MF/BC: Evolução da conjuntura econômica em 1968, boletim mensal nº 14; ANPES: boletim trimestral, 1968; Suzigan, W et alii, 1974.

(2) VI, 31.1.69

(3) FSP, 5.1.69

(4) Delfim Netto, in VI, 31.1.69. O Ministro afirmaria também, após mencionar alguns exemplos indicativos da pujança do desenvolvimento brasileiro recente, que o País "(...) tem o direito de ser impaciente, mas não tem razões para descreer de seu presente".

(5) VI, 31.1.69.

(6) ME, jan/69: Expansão continuará em 69?, ilustra muito bem esse tipo de preocupação: "Entre julho e outubro de 1968 ter-se-ia generalizado a impressão de que a inflação não poderia ser eliminada a curto prazo. Essa perspectiva, que poderia estar contribuindo para acentuar de forma artificial a expansão da economia, não constitui base promissora para o desenvolvimento econômico". O seguinte quadro da Sondagem Conjuntural da FGV é sugestivo a respeito:

## Previsões sobre o nível geral de preços (%)

	Aumento	Estabilidade	Queda
jan/68	91	9	0
abr/68	84	16	0
jul/68	67	33	0
out/68	77	23	0

CE, dez/68, pg 77

(7) VI, 31.1.69

(8) Cf. ME, jan/69: Expansão continuará em 69?

(9) Novos Instrumentos, pg 13.

(10) Novos Instrumentos, pg 10.

(11) Artigo in ME, jan/69 (escrito alguns dias antes do AI/5).

(12) "Objetivos da Política Econômico-Financeira - Declarações do Min. Delfim Netto", in RFP dez/68 pg 53. Que o caráter expansivo da política monetária em 1967/68 se deveu a incapacidade de controle, de ordem técnica e política, é atestado pelo Presidente do Banco Central: "O ano de 1968 foi um ano difícil para as autoridades monetárias, devido às oscilações bruscas da situação de liquidez do sistema bancário. No último trimestre de 1967, devido às expectativas de desvalorização da taxa cambial, registrou-se uma saída maciça de capitais estrangeiros de curto prazo, reduzindo substancialmente os saldos oficiais de divisas conversíveis, o que, em parte, serviu para reduzir a expansão monetária em 1967. A desvalorização ocorrida no último dia do ano produziu efeitos inversos, a partir de janeiro de 1968: em quatro meses ingressaram no país cerca de 300 milhões de dólares, dos quais grande parte comprada pelo Banco Central, para recomposição das reservas internacionais, dando margem à criação de elevado montante de meios de pagamento. Como os capitais de origem externa se destinam a empresas determinadas, geralmente grandes empresas, dificilmente as autoridades monetárias poderiam absorver parte desses recursos sem afetar o grande número de pequenas e médias empresas nacionais, que não tem acesso a essas fontes de financiamento. A partir de abril, ocorreram vários movimentos de nítido caráter especulativo, no setor cambial, em face das notícias de uma nova desvalorização cambial. Em maio, junho e julho houve corrida no mercado de câmbio. O resultado desses movimentos especulativos se reflete perversamente no sistema bancário, eis que são novamente as grandes firmas as que tem condições de levantar empréstimos vultosos ou utilizar os saldos de seus depósitos bancários, obrigando os bancos, de um modo geral, a restringir suas aplicações para os numerosos clientes tradicionais. As crises de liquidez que acompanharam esses movimentos teriam certamente produzido efeitos altamente negativos na produção nacional, e poderiam, até mesmo, interromper o longo período de expansão das atividades econômicas, verificado a partir de abril de 1967. Daí, a decisão do

Conselho Monetário no sentido de não permitir uma restrição violenta do crédito bancário, embora sabendo desde o primeiro momento, que o suprimento de novos recursos aos bancos viria propiciar a continuidade do ritmo exagerado de expansão creditícia. (...) No final do ano, atingimos uma taxa de crescimento dos meios de pagamento da ordem de 41%, enquanto o montante dos empréstimos bancários ao setor privado cresceu cerca de 60%." - Galveas, E, "Combatendo a Inflação", in RFP abr/69 pg 26.

(13) Artigo in ME/jan/69.

(14) RFP, dez/68, pg 53

(15) "Basicamente, esse misterioso problema de expansão de mercado pode ser colocado da seguinte forma: o Diagnóstico (...) caracterizou o arrefecimento das oportunidades de substituição de importações, e a dependência em que se encontra o crescimento industrial em relação à taxa de crescimento do mercado (e não mais à sua dimensão absoluta, como no estágio anterior). Falar em crescimento do mercado interno significa falar em crescimento do PIB e dos seus componentes. (...) A estratégia do Programa consistiu, essencialmente, na chamada diversificação dos setores dinâmicos, com o objetivo de atuar, simultânea e concentradamente, sobre um bloco de setores interligados capazes de expandir o mercado aceleradamente, pela interação de oferta e procura que entre eles se estabelecerá: Indústria, fortalecida nos ramos básicos e reorganizada nas suas áreas tradicionais; Agricultura, renovada tecnologicamente, e expandida geograficamente; e Infraestrutura (Comunicações, Energia, Transportes, Habitação), já colocada em novo patamar de investimentos. Para liderar o processo, uma política educacional e de desenvolvimento científico e tecnológico constituirá a prioridade maior e mais revolucionária. Essa diversificação dos setores dinâmicos (diversificação limitada, para que não se dilua a noção de concentrar o impacto em certos pontos) destina-se a superar a limitação verificada no período intenso de substituição de importações, quando o núcleo dinâmico da economia se concentrou quase exclusivamente na indústria (...)" - Reis Velloso, JP - Estratégia, Mercado e Desafio (originalmente publicado in O Globo, 4.9.68).

(16) Do total dos investimentos programados para o período 1968/70, cerca de 47.2% corresponderiam a Infraestrutura econômica (Energia Elétrica, Petróleo, Transportes e Comunicações) e 23.7% a Habitação - item incluído em Infraestrutura social, compreendendo 32,4% dos investimentos (4.8% em Educação, 1.7% em Saúde e 2.2% em Saneamento) - cf. PED, v.I, parte II, pg I-21.

(17) PED, pg VII-1

(18) PED, pg VII-10

(

(19) PED, pg VII-12

(20) Essas barreiras correspondiam a dispositivos constitucionais, potencialmente comprometedores do programa de investimentos em perspectiva: "a) a transferência maciça de recursos da União para os Estados e Municípios, sem a correspondente transferência de encargos; b) o crescimento muito rápido dos incentivos fiscais, de caráter setorial e regional; c) o crescimento descontrolado das despesas de custeio no orçamento; d) a prática, de longa data, de efetuar grandes volumes de transferências de despesas entre exercícios, de restos a pagar, e de abertura de créditos adicionais, em face de certo irrealismo das estimativas de receita e despesa no orçamento". (PED, pg VII-12/16).

(21) PED, pg VII-15/16

(22) PED, parte II, pg 3/6

(23) PED, pg VII-8/10

(24) id ibid

(25) id ibid

(26) PED, pg II-5

(27) Delfim Netto, 1968, pg 36.

(28) Delfim Netto, "Onde reside a realidade nacional", ESP, 18.4.68.

(29) Delfim Netto, "Política econômica-financeira", pronunciamento na 40ª aniversário do CIESP, in RFP, jun/68.

(30) Delfim Netto, "Verdade cambial e inflação", ESP, 13.10.68.

(31) VI, 31.1.69

(32) FSP, 5.1.69

(33) Novos Instrumentos, pg 9. No mesmo sentido, as seguintes observações do presidente do Banco Central: "O Brasil realiza em 1969 sua experiência mais importante e mais ousada, no campo do combate à inflação. Durante mais de 50 anos, com interrupção apenas dos anos de depressão que se seguiram a 1930, a economia brasileira estava submetida a um processo inflacionário endêmico, que se intensificou a partir de 1956 até atingir mais de 90% em 1964. Vários fatores concorreram para a inflação brasileira, nesse período(...) em várias oportunidades, talvez na maior parte do período inflacionário, a responsabilidade primária dos desequilíbrios monetários pode ser imputada aos deficits do Governo, tanto na esfera federal, como na estadual, mas principalmente na esfera federal (1956/58, 1960 a 1964, 1967 e 1968).(...) A partir de 1964, registra-se uma tendência nítida de declínio do processo inflacionário (...). O ano de 1968 não apresentou, do ponto de vista dos preços, resultado melhor que o de 1967, embora considerando a taxa de crescimento do produto nacional, a melhoria seja evidente.(...) O início de 1969 trouxe perspectivas muito mais favoráveis que as do ano transato. Isso porque, em primeiro lugar, já foram feitos em 1968 os reajustes monetários mais importantes na área salarial, no setor cambial, como no setor dos preços (liberação dos preços da CONEP). Além disso, as medidas recentemente adotadas deverão produzir, em 1969, resultados altamente positivos em termos de redução do ritmo inflacionário, sem maiores repercussões nos atuais níveis da produção e do emprego, uma vez que as providências adotadas para intensificar o combate à inflação se fizeram acompanhar de outras, tendentes a fortalecer a estrutura financeira das empresas e do mercado." - Galveas, E - Combatendo a Inflação, in RFP, abr/1969, pg 25/26.

(34) Em seu artigo in ME jan/69

(35) VI, 31.1.69

(36) VE, 10.9.69

(37) FSP, 5.1.69

(38) Relatório Anual da Comissão de Programação Financeira: A política fiscal em 1968, pg 12. Informação de VE, 15.1.69, dá conta de uma expectativa de inflação abaixo de 15%.

(39) Pronunciamento de Delfim Netto na solenidade de posse da nova direção da Federação do Comércio do Estado de São Paulo - Cf. ESP, 28.1.69. Em suas entrevistas a VI, 31.1.69 e a VE, 10.9.69, apontaria a taxa de 7% como meta esperada de crescimento do PIB.

(40) Em seu artigo in ME, jan/69, Delfim Netto salientaria que a meta era de "manutenção do atual nível das reservas em divisas em cerca de US\$ 670 milhões". Já em sua entrevista a VE, 10.9.69, revelaria que a meta estipulada para o ano de 1969 fora a de um incremento da ordem de US\$ 100 milhões.

(41) De fato, àquela altura, o máximo a que se chegava era enfatizar que "o esforço para ampliar ainda mais as exportações está sendo intensificado porque, embora o recorde do ano passado (1.8 bilhão de dólares), consideramos que um nível de exportações abaixo de 2 bilhões de dólares anuais é altamente insatisfatório" (Delfim Netto, in VI, 31.1.69).

(42) VI, 31.1.69

(43) FSP, 5.1.69

(44) Esse primeiro conjunto de medidas encontra-se publicado em um documento do ministério do Planejamento: O programa estratégico e os novos instrumentos de política econômica, jan/1969.

(45) Cf. "A política fiscal em 1968", pg 12.

(46) Consulte-se, Ernane Galveas, in RFP, abr/69, pg 27; Delfim Netto, in VI, 14.2.69; e "A política fiscal em 1968", pg 14/15.

(47) Novos Instrumentos, pg 31/32. E valeria ressaltar como, mesmo dentro desse decreto, voltado para o objetivo de redução das despesas, o princípio da centralização administrativa é incorporado. Em seu artigo 10, o decreto estabelece: "A transferência de recursos da União a Estados e Municípios, nos diversos setores e sob qualquer forma, ficará condicionada à contrapartida de recursos próprios, de valor pelo menos equivalente àquela a ser transferido. A contrapartida do Estado ou Município deverá provir, preferentemente, da respectiva quota no Fundo de Participação de Estados e Municípios." - op cit, pg 33/34

(48) "A política fiscal em 1968", pg 15. O general Albuquerque Lima, ao exonerar-se do ministério do Interior, expressaria sua inconformidade com a forma de distribuição dos encargos advinda da política de contenção de despesas: "Ainda não mencionamos outro recente decreto, elaborado e imposto friamente, sem análise, de maneiras simplista, sem entendimento prévio com qualquer ministro e levado ao senhor presidente pelo ministério do Planejamento, que vem agravar os dois anteriores e, sobretudo, impedir uma ação dinâmica na execução de obras consideradas prioritárias e de grande interesse para várias regiões do Brasil. Para melhor apreciação basta assinalar que a contenção imposta ao ministério do Interior é da ordem de 33%, contra 6% do ministério das Minas e Energia, e 3% do ministério dos Transportes." - JT, 1.2.69.

(49) Novos Instrumentos, pg 38

(50) Cf. "A política fiscal em 1968", pg 15.

(51) id ibid. O documento agrega que, se efetivado, tal déficit "por seu ineditismo evidenciará o êxito da atual política financeira do Governo".

(52) Toda esta parte baseia-se no estudo "Um Aspecto da Reforma Tri

butária Nacional: O Fundo de Participação" (Plangef "55") - Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda, IPE/USP, 1971.

(53) Plangef "55", pg 34

(54) op cit, pg 38/40 e 63/64

(55) op cit, pg 65

(56) op cit, pg 65/68

(57) Novos Instrumentos, pg 16

(58) id ibid

(59) Novos Instrumentos, pg 15

(60) Novos Instrumentos, pg 17/18

(61) Cf. Lopreato, F., 1981

(62) É interessante a respeito a seguinte observação de um conhecido cronista político: "(...) O general Afonso Albuquerque Lima, então ministro do Interior, despertou irritação no presidente Costa e Silva quando começou a despontar como candidato à sucessão, manobrando objetivamente naquele sentido e procurando formar o seu grupo pessoal de apoio. Haveria que cortar suas asas, pois suas intenções não correspondiam às do presidente e de seus principais auxiliares. Afonso jogava, àquela época, na radicalização e na volta da rigidez revolucionária. Assim, armou-se todo um esquema capaz de levá-lo a deixar o Ministério, dando-lhe, no entanto, a impressão de que agia espontaneamente. Essa, e não outra, a origem de seu desentendimento com o ministro da Fazenda, Delfim Netto, a respeito da alocação de recursos do Fundo de Participação dos Municípios, para o Nordeste." - Carlos Chagas, in ESP, 29.4.79.

(63) Novos Instrumentos, pg 135, 138 e ss.

(64) Novos Instrumentos, pg 173 e ss. Aparentemente, a nova sistemã-

tica do Imposto de Renda consubstanciada no decreto-lei 401 abria a perspectiva de afetar com intensidade as regiões Norte e Nordeste. Com efeito, a possibilidade de as empresas não pagarem imposto de renda sobre a manutenção de capital de giro deveria reduzir violentamente o volume de imposto devido e, conseqüentemente, as quantias relativas a deduções permitidas pelos incentivos fiscais sob a forma de investimentos na Sudene e Sudam. Segundo o Superintendente adjunto da Sudene, as perdas a esse título implicariam em redução de 500 milhões de cruzeiros nos investimentos a serem feitos no Nordeste através da Sudene (VI, 31.1.69). Para comparação, lembremo-nos de que, com anterioridade ao decreto, as estimativas oficiais indicavam um fluxo de recursos oriundos dos incentivos fiscais da ordem de 1,1 bilhão de cruzeiros em 1969. Em sua carta de demissão, o gen. Albuquerque Lima refere-se a sua Exposição de Motivos nº 8, de 15.1.69 (documento não acessível), em que aponta tais equívocos da nova política econômica: "(...) diante da atitude corajosa e honesta, objetivada na E.M. nº 8, de 15.1.69, o próprio ministro da Fazenda elabora novo decreto-lei nº 433, em que procura corrigir o erro apontado, reduzindo a 20% o limite previsto em diploma anterior (...) Isso demonstra cabalmente que, em relação ao decreto lei 401, havia de fato sido cometido erro de tal porte que, por decência e autodefesa, procurou-se tangenciar a verdade, através do decreto-lei 433 - que limitava a 20% e não mais a 100%, conforme estabelecido no decreto lei 401 - a reserva para capital de giro. Em todo o caso, concedemos que fácil será, doravante, recuar sobre os próprios passos. Reservamo-nos, entretanto, o direito de creditar-nos os benefícios porventura advindos de nossa atitude, em favor do povo brasileiro." - JT, 1.2.69.

(65) Ernane Galveas, in RFP, abr/69, pg 27: "As concessões feitas às empresas, reduzindo a carga tributária pela correção do capital de giro e a incorporação de reservas, poderão representar uma queda da receita estimada em cerca de Cr\$ 300 milhões. Essa perda, entretanto, será compensada pelo imposto de renda sobre os títulos de renda fixa (mais de Cr\$ 100 milhões) e pelo acréscimo da arrecadação devido à maior eficiência do controle da fiscalização tributária."

(66) Novos Instrumentos, pg 33 e ss.

(67) Novos Instrumentos, pg 91 e ss.

(68) Para uma discussão da importância do mercado paralelo e de sua crise em meados dos anos 60, consulte-se Almeida, JSG, 1980, cap. 3. A fim de aquilatarmos a sua dimensão por volta de 1969/70, eis uma estimativa, cuja precisão não tenho condições de avaliar: "O mercado financeiro paralelo (promissórias e letras de câmbio "particulares", sujeitas a registro compulsório no Ministério da Fazenda) teve o seu volume calculado por especialistas financeiros, a partir de dados obtidos no Ministério da Fazenda: Cr\$ 6 bilhões. Tal soma de recursos justifica, por si só, maiores atenções oficiais sobre este segmento espúrio do mercado de capitais, que se presta sobretudo, para a oficialização da usura. O volume atingido orça cerca de 50% do valor global dos títulos oficiais de emissão privada (instituições financeiras) em circulação no País. Trata-se de grande massa de recursos desviados, em sua maioria, das funções produtivas e, pelos custos cobrados, servem em geral para fins puramente especulativos. Cabem, portanto, novas medidas no âmbito fiscal, visando a diminuir o volume destas emissões." - APEC, Carta Mensal, 12.6.70, pg 19.

(69) RFP, dez/68, pg 54

(70) VE, 15.1.69

(71) Ernane Galveas, in RFP, abr/69, pg 26/27. No mesmo sentido, ch servações do presidente do Banco do Nordeste do Brasil, Rubens Vaz da Costa: "As medidas tomadas no fim de 1968 pelo Governo federal para conter e reduzir os continuados deficits orçamentários da União são clara indicação de que as autoridades dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento estão concentrando sua atenção na política fiscal no combate à inflação. Tais medidas voltaram a por em foco as causas do déficit, cuja identificação e eliminação são essenciais a que seja coroada de êxito a ação governamental. Buscou-se o equilíbrio principalmente pelo lado da despesa e não do aumento de receita embora tenham sido anunciadas algumas providências de que resultará acréscimo da arrecadação. Outras implicarão em considerável alívio financeiro para as empresas. Esta orientação é coerente com as repetidas manifestações de elementos de destaque do

Governo de que a carga tributária não comporta qualquer acrescentamento." - Os incentivos fiscais e o déficit orçamentário da União, in RFP, abr/69, pg 28.

(72) Delfim Netto, in RFP, fev/69, pg 4.

(73) Cf. BA, 6/13/jan/69

(74) ME, mar/69

(75) id ibid

(76) VE, 8.1.69

(77) ME, mar/69

(78) ME, mar/69

(79) Op cit

(80) op cit

(81) Todas as passagens citadas são reproduzidas do discurso de transmissão de cargo do gen. A.Lima - Cf. JT, 1.2.69.

(82) ESP, 28.1.69

(83) Declarações de Delfim Netto, colhidas in VI, 14.2.69

(84) VI, 29.4.74

(85) Cf., por exemplo, VI, 9.5.69. Ou, ainda, APEC, Carta Mensal, 12.7.69, suplemento, pg II: "As taxas de juros de curto prazo alcançaram níveis em redor de 50% ao ano. Esta percentagem pode ser facilmente obtida a partir de uma taxa de juros de cerca de 2.2% ao mês sobre o valor nominal do empréstimo, considerado um saldo médio de 30%. Ora, com uma inflação de 25% ao ano, a taxa real situava-se em 25%."

(86) RFP, dez/68, pg 53

(87) "Estabilidade de preços sem sacrificar os níveis salariais" - discurso pronunciado durante a cerimônia de posse da nova diretoria do CIESP, a 10.2.69 - in ID, abr/69, pg 20/21.

(88) VI, 9.5.69

(89) VI, 23.5.69

(90) VI, 9.5.69

(91) BA, 28.4.69

(92) BA, 28.4.69

(93) VE, 30.4.69

(94) BA, 28.4.69

(95) Esse declínio efetivo e generalizado das taxas de juro não parece ter ocorrido prontamente. O sistema bancário, ao preservar o conceito de reciprocidade via exigência do "saldo médio", anularia em grande medida o efeito da redução do nível nominal da taxa de juro. Cf. APEC, Carta Mensal, 12.10.69, pg 15.

(96) VI, 23.5.69

(97) ESP, 25.6.69

(98) BA, 5.5.69 assinala que alguns "círculos" estariam vislumbrando "objetivos mais profundos" na querela de Delfim Netto com os bancos: "Afirma-se que se cogitaria de um sistema ao estilo da Alemanha e Japão, o qual implicaria verdadeira simbiose de banqueiros e industriais, num entrelaçamento de interesses bem urdido. Desta forma, surgiria um complexo financeiro-industrial autoirrigado de numerário capaz de reduzir o problema de capital de giro das empresas." Consulte-se, sobretudo, Cadernos Halles nº 5; e o artigo "Começa a era dos super bancos para ampliar mercado financeiro", de Carlos Alberto Wanderley, in JB, 20.3.70.

(99)A APEC, Carta Mensal, 12.9.69, pg 15, indicaria que algumas corretoras paulistas, por exemplo, estariam praticando um bônus de cerca de 10% sobre as letras de câmbio, contrariando assim a disposição legal a respeito.

(00)VI, 31.1.69

(01) Arrecadação do IPI e IR - 1º trimestre - Cr\$ Milhões

	1968	1969	Δ %	1969		
	Arrecad.	Program.		Arrecad.	Δ %	Desvio %
IPI	844	1.096	30	1.339	59	22
IR	330	399	21	591	79	48

Fonte: CE, jun/69

(02) "Vicissitudes da política econômica no Brasil" - in ESP, 28.2.69.

(03) "Perspectivas monetárias para o segundo semestre" - artigo publicado in JB, 6.7.69.

(04) BA, 17.2.69

(05) APEC, Carta Mensal, 12.3.69, pg 11/12; BA, 10.3.69.

O resumo e comentário que a revista Banas faz a respeito é tão sugestivo que vale a pena reproduzi-lo:

"Não ficava bem ao Governo admiti-lo com todas as letras, mas as medidas acertadas pelo ministro da Fazenda, se não põem um parâmetro à periódica e sistemática anomalia, pelo menos aliviam o setor de crédito, que andava meio archoado, provocando críticas e pedidos de socorro generalizados nos setores da indústria e do comércio. Delfim negaceou por alguns dias, mas finalmente atendeu às pretensões da classe empresarial, que considerou aliás legítimas. O mercado vai conhecer alguma folga.

"Inicialmente, cinco medidas foram concertadas para tirar, momentaneamente, a dor de cabeça nacional: a) maior rapidez no processamento do pagamento a firmas empreiteiras, no eixo São Paulo-Rio, credores do DNER, totalizando Cr\$ 57 milhões; b) aumento do limite das operações da Resolução 71 (pré-financiamento das exportações) de Cr\$ 50 para Cr\$ 100 milhões; c) liberação de Cr\$ 260 milhões, para

início das operações de comercialização da safra agrícola, grande parte dos quais se destinam, segundo os programas de garantia de preços mínimos, às indústrias compradoras de matérias primas no campo; d) Cr\$230 milhões para pagamento de servidores públicos dos Ministérios da Fazenda, Exército e Relações Exteriores; e) Cr\$ 80 milhões para o Banco do Nordeste incrementar suas operações. Atendendo ainda à solicitação das organizações bancárias privadas, o Ministério da Fazenda ampliou o prazo para aplicação dos 10% dos depósitos em financiamentos rurais. Fazendo girar rapidamente esses recursos nas praças comerciais, já se dispõe de mais um pouco de ar para os setores que se queixavam de asfixia.

"As cinco providências citadas e mais a dilatação do prazo eram o prato forte que Delfim oferecia ao empresariado, mas a sobremesa ainda estava por vir, para completar a refeição. Em meados da semana passada, o ministro anunciava um novo fluxo de dinheiro ao sistema bancário, ao permitir às financeiras a renovação de suas operações de capital de giro e autorizar uma faixa especial de desconto, correspondente a 20% dos limites normais dos bancos.

"A primeira medida já atenuará a pressão sobre os bancos, embora as operações de refinanciamento devam ser feitas com os mesmos clientes e no montante já devido para cada operação. A segunda porém, tem maior alcance. Os recursos por ela gerados serão aplicados no financiamento de duplicatas e outros títulos representativos de transações do comércio e da indústria, com vencimentos até 120 dias. Há prazo para sua utilização, para evitar que a folga venha a ser aproveitada pelos próprios bancos, sem os reflexos previstos no comércio e na indústria: as aplicações só beneficiarão papéis apresentados a partir de 19 de março e até 15 de abril.

"A taxa de juros da faixa especial é de 12% e, segundo cálculos officiosos, representará a injeção de mais Cr\$ 100 milhões ao sistema bancário, saudados vivamente pelas Federações do Comércio e da Indústria de São Paulo e do Rio de Janeiro, as mais empenhadas na busca de recursos para desafogar esses setores das aperturas momentâneas.

"Menos de 24 horas após o anúncio da autorização, alguns bancos comerciais da Guanabara já informavam haver comprometido integralmente os recursos disponíveis. Sinal evidente que a fila no guichê pagador era grande."(op cit).

(106) APEC - A Economia Brasileira e suas Perspectivas, julho/ 1969, Prefácio. A APEC observaria também: "Entramos em 1969 sob auspicio sa expectativa, com possibilidades de chegarmos ao fim do ano com a taxa inflacionária reduzida a aproximadamente 18%, o que possibilitará comprimi-la a 12% ou menos, em 1970." Adiante referir-se-ia a uma "expectativa segura de podermos descer a um patamar mais baixo da inflação", sugerindo "ã iniciativa privada e ao mundo empresarial encarar com uma certa perspectiva histórica a caminhada para o desenvolvimento", convencidos de que "a estabilização - como objetivo prioritário - tem reflexos negativos temporários, mas oferece resultados altamente positivos e permanentes a longo prazo, para o desenvolvimento econômico."

(107) "Perspectivas monetárias para o segundo semestre", in JB 6.7. 69. A referência às portarias ministeriais aparece em CE jul/69.

O maior envolvimento interesses privados - Governo, a nível estadual, no caso de São Paulo (aliado à maior capacidade financeira desse Estado) propicia uma contribuição adicional aos industriais paulistas dos setores têxtil e calçados. BA, 30.6.69, nos informa a respeito: "O Banespa acaba de abrir uma linha específica de crédito para os setores industriais de têxteis e calçados. Portanto, os dirigentes desses setores poderão resolver suas dificuldades com o pagamento do ICM, apresentando a desconto duplicatas, que poderão ser de até 180 dias de prazo, quando se tratar de vendas a atacadistas, cadeias de lojas e indústrias de confecção de roupas. A medida surgiu de uma representação dos sindicatos daqueles dois setores, que foi considerada e atendida pelo Banco, após entendimentos com o governador e com o secretário da Fazenda. Verificando-se que, na atual conjuntura, tanto a indústria de fiação e tecelagem como a de calçados enfrentam dificuldades anormais de capital de giro para atender à satisfação das exigências do ICM, em relação a vendas cujo ciclo comercial pode ser demasiado longo, o Banespa abriu a nova linha específica de crédito, como gesto de compreensão da Administração do Estado para com as reais dificuldades da indústria." Por outro lado, durante praticamente todo o ano de 1969 o Estado de São Paulo permitiria que o recolhimento do ICM fosse feito generalizadamente no prazo de até um mês após o fato gerador (contra o prazo anterior de apenas quinze dias).

(108)Essa estimativa aparece in. VE, 27.3.69.

(109)Cf. Almeida, J.S.G., 1980, cap.6

(110)"Numerosos setores, dos quais se destaca a indústria automobilística, se viram em crise no último trimestre, tendo sérias dificuldades a enfrentar, embora se tivesse verificado que o movimento anual foi plenamente satisfatório. Com a queda de suas vendas, a indústria automobilística reduziu drasticamente os recebimentos do setor de autopeças, que sofreu também, por consequência, os efeitos dessa flutuação de mercado. (...) O desequilíbrio havido na indústria automobilística e de autopeças também ocorreu em outros setores, e tudo poderia ter sido evitado se a programação houvesse sido mais regular, com menor expansão no 1º semestre, e, consequentemente, menor queda no segundo."(APEC, 12.1.70 pg 2). "Um dos setores mais atingidos da indústria paulista foi o automobilístico, com reflexos fortes em numerosos outros setores, notadamente o de autopeças, que viu reduzidas grandemente suas encomendas e suspensas as entregas de materiais já fabricados." (APEC,12.11.69 pg 1 - nessa oportunidade a retração dos negócios era atribuída à crise sucessória).

Consulte-se também BA, 8.12.69, pg 13 que comenta a sugestão para exportar automóvel: "generalizou-se a impressão de que está sobrando carro no Brasil - ou estaria, não fora a aplicação de panacéias do gênero de menos empregados e mais férias. De modo que pensar em exportar carro não é nada fora de propósito."

(111)A explicação mais comum é a da concorrência que a automobilística exerceria sobre os outros duráveis, desviando demanda para si. Cf., por exemplo, APEC, 12.8.69, pg 1.

(112)APEC, 12.2.70, pg 1. Na verdade, as dificuldades conjunturais parecem ter sido uma constante durante todo o ano, agravando-se no segundo semestre. Pincemos alguns comentários da APEC:

"Embora aparentemente as vendas industriais tenham se mantido em bom nível no mês de abril, houve uma certa queda em relação aos meses anteriores e, em consequência, manifestam-se preocupações nos meios empresariais. O atraso de pagamentos persistem e seu volume, já substancial por si mesmo, seria maior ainda se incluíssem as

prorrogações que são solicitadas até mesmo por empresas de grande porte e bom conceito. Como resultado, o comércio, de modo geral, está procurando reduzir ao mínimo seus estoques, diminuindo de muito as encomendas à indústria. Há também retração do consumidor quanto a muitos artigos, embora ainda continue normal a venda de automóveis. O empresariado considera muito importante um diagnóstico correto das origens dessa crise latente, para evitar que ela se agrave."(12.5.69 pg 1).

"Nos meios empresariais o ambiente é de preocupação, não obstante se mantenha inalterada a confiança na política econômica do Governo. Inicialmente, salientam-se as dificuldades de crédito, as quais subsistem, a despeito de todas as providências oficiais. Estas dificuldades atingem mais pesadamente as pequenas e médias empresas, pois as grandes empresas, que encontram hoje obstáculos nas operações da Instrução 289 e da Resolução 63, exercem pressão no mercado de crédito e, compreensivelmente, são atendidas com maior presteza do que as primeiras. Como decorrência dessas dificuldades de crédito e consequentes atrasos de pagamento, há uma queda de vendas em numerosos setores que, sem alcançar ainda as proporções de uma crise, constitui motivo de preocupação bastante generalizada. Há notícia de dispensa de pessoal em algumas indústrias e cortes de produção em muitas."(12.7.69 pg 1).

"O campo de negócios acusou no mês de julho, de um modo geral, queda de vendas, enquanto persistia, embora menor, a falta de liquidez. Um certo marasmo no mercado determinou menores compras a alguns setores da indústria, sentindo-se especial redução no campo de construções civis, plásticos, autopeças e eletrodomésticos. (12.8.69 pg 1).

É igualmente pertinente o exame do índice de oferta de emprego que revela um contínuo e expressivo declínio durante todo o 1ºsem/69, ao ponto de chegar a jun/jul empatado com o mesmo nível do correspondente a 1968.

Índice de Oferta de Emprego  
(1956/58:100)

	1969	1968
jan	424	282
fev	321	230
mar	344	290
abr	314	278
mai	300	289
jun	296	294
jul	280	277

Fonte: APEC 12.9.69 pg 6.

(113) Dois setores industriais, de elevada participação no mercado de trabalho, quais sejam, a indústria têxtil e a de material de transporte, influenciaram sensivelmente para que não se expandisse o nível. A primeira entrou em processo de modernização de equipamentos, estimulada por incentivos fiscais do Governo Federal que a obrigou a reduzir em 4,5% o seu nível de pessoal empregado. A outra teve uma expansão acelerada da mão de obra até maio e uma retração contínua até novembro. A euforia face ao sucesso das vendas de veículos, ocorrido a partir dos últimos meses de 1968, levou a maioria das empresas deste ramo a superestimarem a capacidade do mercado consumidor, ocasionando uma elevação dos estoques em alto nível e uma diminuição forçada da produção e do pessoal empregado."ANPES bol trim nº5, 4º trim/69 pg 61. Convém observar que para o ano como um todo, enquanto o nível de emprego no Estado de São Paulo cresce de 6,3% sobre 1968, o índice de oferta de emprego cresce de somente 1,3% (op cit).

(114) Dados calculados pelo Sindicato da Indústria de Fiação e Tecelagem de São Paulo, citados in EX, se/71. Para um exame geral da evolução da indústria têxtil na entrada dos anos 70 consulte-se: "Sempre os mesmos problemas" in EX, set/70 e "Já aparece um sorriso entre as lágrimas" in EX, set/71.

(115) No triênio 1968/70 o CDI aprovaria cerca de Cr\$ 800 milhões de incentivos para investimento em equipamento no setor (pouco mais de Cr\$ 400 milhões apenas no ano de 1969). O ritmo de modernização do setor (obviamente realizado pelo pequeno número de empresas lí-

deres) parece ter agravado a situação a curto prazo: já em 1970 o CDI mudaria os critérios para aprovação de projetos - o incentivo ao reequipamento somente seria concedido se não implicasse em aumento de capacidade (obrigatoriedade de sucateamento do equipamento velho) ou se a empresa se comprometesse a exportar 70% da produção prevista com o novo equipamento (em 1971 esta exigência seria reduzida para 50%). As exportações, que crescem continuamente no período, na medida em que representaram um alívio para o setor beneficiaram um número limitado de empresas: dados de 1970 revelam que São Paulo responde por 70% das exportações do setor e das exportações da indústria paulista apenas 6 empresas (Votorantim, Companhia Nacional de Estamparia, Brasital, Matarazzo, Sawaya e Moinho Santista) concentram 80%. Veja-se a respeito EX, set/70 e set/71.

Convém observar também que o estímulo ao reequipamento do setor teve baixíssimo impacto sobre a indústria nacional de máquinas têxteis: apenas 20% das compras foram realizadas no mercado doméstico, o restante ficando por conta de importações.

(116) "Indústria têxtil ainda em crise?" - Comissão Técnica Têxtil, in EP, out/69. Cf., também, "Diagnóstico da indústria têxtil", in BA, 24.11.69.

(117) BA, 28.4.69. Cf., também, BA, 5.5.69.

(118) Citado livremente in BA, 5.5.69.

(119) BA, 9.6.69. A Comissão era composta pelos empresários Eurico Amado, Alfredo Marques Viana, Álvaro Marinho, Fernando Gasparian, Guilherme da Silveira, eo economista João Paulo de Almeida Magalhães.

(120) BA, 9.6.69

(121) BA, 5.5.69

(122) BA, 9.6.69.

(123) De acordo com o Sindicato da Indústria de Fiação e Tecelagem do Estado de São Paulo, os incentivos à exportação possibilitavam uma diferença entre preço para o mercado interno e preço para ex-

portação da ordem de 38.9% para os fios, 50.8% nos tecidos e 56.2% nas tapeçarias. Cf. EX, set/71.

Nesse sentido, a política de promoção de exportações pode ter operado como uma cunha dividindo os interesses de algumas frações empresariais de forma a impedir que reivindicações menos aceitáveis se avolumassem (como seria o caso da proposta de revisão da política salarial).

(124) É interessante a respeito o relatório da Companhia Nacional de Estamparia (comentado livremente pela revista Banas). Essa companhia "(...) foge ao otimismo tipo Candide e não entoa loas à retomada do crescimento. Seu relatório fala de uma profunda crise de consumo no ano passado, resultante da queda do poder aquisitivo da classe mais modesta da sociedade, e ressalta a maior atração que exerceu sobre a classe média a compra de automóveis, eletrodomésticos e outros artigos duráveis. Refere-se também à mudança de hábito no mercado. As grandes casas atacadistas, que aliviavam em parte o problema do financiamento das vendas da indústria, continuam a desaparecer. De outro lado, a indústria de confecções, onde as classes médias e superior preferem se suprir, em detrimento de costureiras e alfaiates, consolida-se, embora lentamente, por falta de recursos. Dentro desse novo quadro, a Nacional de Estamparia procura adaptar-se às novas exigências do mercado, inovando, diversificando e imprimindo outras características à sua produção. Pode assim, superar a crescente crise de consumo, animando-se até a reorganizar a sua terceira turma de fiação e tecelagem. Devido a essa mesma queda do poder aquisitivo dos consumidores, os preços dos tecidos se mantiveram baixos, não comportando inclusive, os reajustes permitidos pelo CIP (...). Para este ano, a esperança da Companhia repousa nas exportações; aparecem como promissores os mercados norte-americanos e sul-africano." - BA 5.5.69.

(125) Consulte-se a respeito as entrevistas dos diretores-presidentes da Ford e da Volkswagen in BA, 21.4.69 e 5.5.69, respectivamente.

(126) ID, mar/69.

(127) ID, mar/69.

(28) BA, 19.5.69

(29) A respeito, é interessante reproduzir comentário da APEC sobre a conjuntura do setor em 1969: "O setor de autopeças está sofrendo cortes substanciais nas entregas a várias companhias em proporção muito superior à queda de vendas. Na realidade houve pressão exagerada para entregas no primeiro semestre, com um superdimensionamento das necessidades da indústria e as fábricas de autopeças, que se prepararam para atender a esta pressão de demanda vêm-se agora frente a problemas de redução de seus programas. A indústria automobilística, no ano passado, para um volume de vendas de Cr\$ 2,2 bilhões fez compras de Cr\$ 1,7 bilhão o que é evidentemente excessivo. Agora está reduzindo os estoques e, em certos casos, utilizando para produção normal até os estoques de segurança, o que vai provocar novos problemas por ocasião da retomada de vendas, os quais podem ser previstos com base na experiência anterior. (...) Ressurge, pois, o problema repetidamente levantado pelo setor de autopeças da conveniência de se manter uma programação anual, com um esquema de financiamento desta produção nos períodos de baixa de vendas, para permitir um atendimento normal, quando subir a demanda, sem que haja um encarecimento da produção, resultante da queda ou do aumento brusco da procura de autopeças." - Carta Mensal Apec, 12.8.69 pg 5.

(30) ID, jun/69

(31) A política salarial permanece em 1969 com seu conhecido caráter restritivo. O resíduo inflacionário para o 1º sem é fixado em 15% e no 2º sem é inclusive reduzido para 13%. Enquanto que o coeficiente de produtividade é mantido no reduzidíssimo nível de 2% (cf. Dez Anos de Política Salarial - Dieese, pg 28 e 36). De outro lado, o salário mínimo seria reajustado de apenas 18.6% em relação a 1968 (cf. Observações sobre a política brasileira de salário mínimo, Macedo, R e Garcia, M - pg 16).

Queria chamar a atenção para dois pontos, âmbos de conhecimento geral. Dada a elevada participação do dispêndio com o salário de funcionalismo nas despesas correntes do Governo é muito possível que o conservadorismo da política salarial tenha propiciado grande contribuição ao objetivo de saneamento orçamentário. E em segundo

lugar, o papel da política salarial como gerador de super-lucros para o grande capital. As informações abaixo são muito ilustrativas a respeito.

(Índices-1960:100)	1960	62	64	66	68	70
produtividade	100	163	184	203	222	274
salário médio	100	117	121	123	133	152
preço-Sedan	100	88	91	76	71	66
produção total/veic.	100	189	234	335	547	820
empregados	100	118	138	165	246	300
lucro líquido/veic.	100	44	55	61	30	35

"No período de 1960 a 1970, os preços do Volks caíram 35%, descontada a inflação. Em 1960, produzimos 28000 veículos com 7900 funcionários. Em 1970 tínhamos 23700 funcionários e passamos a produzir 233000 veículos. Em 1960 eram produzidos 3 a 5 carros por pessoa, e em 1970, 9 a 10 carros por pessoa. (...) Em 1960 nosso salário médio correspondia a Cr\$ 518,00 e em 1970 corresponde a Cr\$ 787,00 (preços de 1970) (...) Nosso "bezouro", que no ano de 1970 custava Cr\$ 12.482, podia ser adquirido em 1960 por Cr\$ 19.010. O lucro por veículo reduziu-se de um terço nesse período. Em outras palavras: durante esses 10 anos aumentamos nossa produtividade 174%, elevamos o nosso salário médio 52%, reduzimos nossos preços 34% e nosso lucro líquido por unidade foi reduzido 65%." - Dados e citação de Werner Schmidt, presidente da Volkswagen, em entrevista a BA, 26.6.72.

(132) É possível, também, embora eu não disponha de elementos para a sua comprovação, que num contexto em que a redução da inflação é objetivo prioritário da política econômica, o CIP tenha sido acionado com muito mais rigor. Os dados sobre número de empresas punidas sugerem essa observação.

1968	1969	1970	1971	1972	1973
26	45	18	4	7	56

Fonte: Dionísio Dias Carneiro Netto, in Aspectos da Participação do Governo na Economia, SM 26, IFEA, pg 169.

De fato, é precisamente em 1969 e 1973, os dois únicos anos do período em que se propôs como grande objetivo a redução da inflação, que o número de punições alcança uma quantidade maior.

(133) A explicitação de uma curta recessão corrente no 2º sem, superficialmente atribuída à "crise política", não deve ser minimizada. Ela deixaria marcas no estado de espírito empresarial durante 1970. "No setor industrial os níveis de produção alcançados no ano passado continuam longe de serem atingidos. A contração nas atividades econômicas ocorridas nos últimos meses de 1969, ainda não deram margem a um desempenho satisfatório, apesar de alguns dados positivos." - APEC, 12.3.70 pg 8. "O mês de março ainda não assinalou, no meio industrial paulista, qualquer reativação dos negócios que possa ser considerada expressiva, salvo talvez o aumento de produção e vendas da Volks, que voltou ao nível mais alto de 1969. Continua, entretanto, uma expectativa de cauteloso otimismo para os próximos meses, embora haja dúvidas, notadamente no setor automobilístico, de que o movimento atual possa ser mantido no 2º sem. Receia-se a repetição do que ocorreu no ano passado, mas, mesmo assim, os negócios se desenvolvem normalmente." Apec, 12.4.70 pg 1. "Aproxima-se o fim do ano com a marcha dos negócios em ritmo estável, praticamente dissipados os temores que, no 1º sem, existiam sobre o segundo. De modo geral, todos os setores consideram satisfatório o movimento e o ano de 1970 deverá apresentar aumento moderado de produção em relação a 1969." - APEC 15.11.70 pg 1.

(134) Veja-se, por exemplo, "Reservas e tratamento de choque" in ESP 2.12.69. Esse "debate" prosseguirá durante todo o ano de 1970 e um reflexo dele são os vários depoimentos de Delfim encarecendo as virtudes do tratamento gradualista da inflação.

Mas queria enfatizar o fracasso da política antiinflacionária de 1969. Análises ex-post, que desconhecem o clima político-econômico da época, podem identificar um sucesso naquela política a partir do exame do IGP. Nada mais falacioso. Os resultados da política antiinflacionária são recebidos, na época, com grande frustração e desagrado. Vejamos dois depoimentos, de signo contrário.

"Os indicadores da inflação no 1º trimestre não foram muito satisfatórios. Se o ICV/GB acusou aumento menor do que no ano passado (4,4% contra 5,6%), o IPA subiu muito mais: o da oferta global 5,5% contra 2,5% em 1969, o da disponibilidade interna 4,7% contra 2,3% em 1969 (...) Evidentemente, se é lícito aplaudir a eliminação dos perigos de um recrudescimento inflacionário, é decepcionante a perspectiva de se passar um terceiro ano com a mesma taxa de

inflação, em torno de 24%, sem nenhum progresso no sentido de reduzi-la progressivamente. Nesta altura, seria justificada a aplicação de um tratamento de choque." . APEC, 12.4.70.

"Mas o que importa é que, apesar da divergência dos números, há o consenso de que em 1969 não houve diminuição do ritmo inflacionário, com relação a 1968. (...) O fato é que a política de combate à inflação já usou nos últimos anos todos os instrumentos do arsenal econômico, e nenhuma arma poderá ser inventada em 1970, que continue a mesma política. Para reduzir o impacto da constatação, põe-se em relevo a evolução do PNB, cuja expansão não foi cientificamente medida (...) Ruiu o grande argumento de que o déficit orçamentário é a grande causa. (...) Se a mola-mestra da inflação fosse o desequilíbrio das finanças públicas, a inflação brasileira poderia ter atingido o máximo de 8 a 10% de aumento - mas não de 24%!" - Anuário Banas, 1970. pg 89.

Q35)ESP, 30.11.69

NOTAS DO CAPÍTULO III

## CAPÍTULO III

- (1) Esse ponto foi colocado explicitamente por um importante crítico da política econômica do primeiro Governo da Revolução. Veja-se Dias Leite, A., 1965.
- (2) Colocada originalmente por Carlos Lessa. Veja-se Lessa, C., 1978, em especial pg. 53/70.
- (3) PED, pg. I-2.
- (4) A Industrialização Brasileira, Diagnósticos e Perspectivas.
- (5) Diretrizes de Governo, pg. 55.
- (6) PED, pg. I-10.
- (7) op. cit., pg. IV - 10-16.
- (8) op. cit., pg. II-2.
- (9) op. cit., pg. IV-11.
- (10) Diretrizes de Governo, pg. 15.
- (11) PED, pg. IV-11.
- (12) Exemplos: "Também nessa etapa é imprescindível uma política de distribuição de renda que preserve a capacidade de poupança, mas que também assegure o crescimento equilibrado da procura de bens e serviços." - PED, pg. I-10. "O desenvolvimento objetivado, portanto, não constitui simples meta agregativa, mas um instrumento a serviço do progresso social. Para tanto, a política de distribuição da renda deverá ser conduzida de modo que os benefícios do aumento do produto real e dos ganhos de produtividade atinjam a todos os setores, regiões e categorias sociais, segundo diretrizes compatíveis com a aceleração do desenvolvimento." - PED, pg. II-5.

É evidente que tais afirmações em si não significam grande coisa. Não nos esqueçamos de que, para os tecnocratas a serviço do regime, a política salarial é vista como um instrumento efetivo desse ideal distributivo. No entanto, o que me parece relevante é precisamente enfatizar a preocupação existente àquela altura com a questão da distribuição da renda. E mais, de certa forma, ela está articulada com a própria estratégia de desenvolvimento, configurando uma passagem necessária para a consecução daquele objetivo maior de retomada do desenvolvimento. Também segmentos do "Partido Militar" endossariam tanto essa preocupação quanto o tipo de construção estratégica. O que quero destacar é que - independente das razões que justificam esse tipo de discurso e para além de sua real efetividade - a insistência em proposições como melhoria na distribuição de renda, criação de um mercado de massa ou ainda ampliação do mercado interno, tendem a abrir a possibilidade potencial de que medidas efetivas nesse sentido, notoriamente contrárias aos interesses cristalizados a partir do padrão de acumulação e do pacto de poder imperantes, venham a ser tomadas. Minha sugestão de leitura, que desenvolvo adiante, é de que a retórica delfiniana do "modelo exportador" que ganharia ascendência no período Médici se constitui, em última instância, num desdobramento ideológico voltado para o objetivo de afastar o perigo de que a política econômica enverede por caminhos que não são os exigidos por aquela articulação de interesses dominantes.

(13) PED, pg. IV-16.

(14) Curioso notar que o PED parece ter "esvaziado" um pouco o papel reservado à agricultura. Nas Diretrizes, esta recebe uma ênfase muito mais acentuada e, como veremos adiante, literalmente antecipa a "estratégia" que seria adotada pelo Governo Médici.

"É na expansão da economia rural, todavia, que, a médio prazo, residirá o fator mais importante de crescimento do mercado interno para a indústria nacional, dada a elevada participação da renda agrícola no produto. Daí a prioridade conferida às metas de Produção e Abastecimento, notadamente a relativa ao aumento da produtividade, que tenderá a favorecer mais intensamente o trabalhador rural." Diretrizes, pg. 46.

(15) PED, pg. IV-15.

(16) Para uma breve discussão do "nacionalismo autoritário" desse período, consulte-se o artigo "Brasil e Japão: Analogias e Contrastes Históricos", de Maurício Vinhas de Queiroz, in Debate & Crítica nº 1, 1973. Nesse artigo, dentre outras coisas, aponta-se para as afinidades dessa corrente com o "modelo" japonês, enfatiza-se a sua forte veia crítica em relação ao Governo Castelo (e em particular face às doutrinas do General Golbery e do Ministro Campos) e, igualmente, destaca-se devidamente o fato de proliferarem várias correntes. A revista Nação Armada, provavelmente, seria o empreendimento mais ambicioso, voltada para a aglutinação dessas forças revolucionárias e a elaboração de um programa "nacionalista". Todas as citações a seguir, constam do Programa de Nação Armada, republicado no nº 3, junho/1968.

(17) Como ilustração adicional da presença, no quadro conjuntural que antecede a crise sucessória de 1969, de articulações mais ou menos acabadas do projeto Brasil Potência, consulte-se matérias jornalísticas do período veiculadas pelo ideólogo Oliveiros S. Ferreira. Especialmente interessante é seu artigo "Os Capitães e o Rubicão do General Albuquerque", in ESP, 24.11.68. Nesse artigo, ao comentar memorial dos capitães da ESAO - que, revelando "impaciência", colocavam abertamente em dúvida a eficácia das recorrentes declarações de intenções e, alternativamente, propunham um incisivo "É hora de mudar" - o ideólogo, demonstrando afinidade com seus pares de Nação Armada, apontaria como tarefa fundamental do Exército o seu engajamento na Revolução (iniciada com os movimentos tenentistas e desde então sujeita a um longo processo de marchas e contramarchas - idéia igualmente presente nos teóricos de Nação Armada) destinada a construir o Brasil Potência. "Mas a Revolução que está sendo gestada desde que os tenentes fizeram seu ingresso na vida política brasileira, essa deve ser feita - a menos que não se deseje afirmar o Brasil como potência de primeira classe e todos se conformem com sermos, durante decênios, uma pequena potência, grande pelo tamanho, mas incapaz de formular o seu destino." Como cumprir esse desiderato ou, na linguagem de Nação Armada, como atualizar nossa "vocaçãõ"? No essencial, tratar-se-ia de montar uma estratégia que efetivamente amplie o mercado interno - como sempre, assimilado, a mercado de

consumo e, portanto, função do número de pessoas, dotadas de renda monetária, que o integram - de forma a sustentar o salto rumo à Pátria Grande. "(...) não necessitamos de espaço vital fora das fronteiras para realizar nossas aspirações nacionais. Mas é preciso resuscitar o conceito do Lebensraum em um novo contexto, que é o da conquista do território interno, espaço vital indispensável ao desenvolvimento pleno das potencialidades da economia, à afirmação da nacionalidade e do Poder Nacional e, sobretudo, à integração da população brasileira no circuito da economia monetária e à construção de um grande mercado interno." A proposta de urgente integração nacional, edificando o "mercado interno" da futura Potência, trazia implícito um dilema que, sugiro, tenha marcado fundamente o quadro político-ideológico daquela conjuntura (67/69): avançar (aprofundar o desenvolvimento do capitalismo) ou perecer (a incapacidade de superar a crise ou a perpétua sujeição às cadeias do atraso econômico, à "estagnação" do subdesenvolvimento). "(...) ou usamos o conceito de espaço vital para conquistar o território, destruindo as velhas estruturas oligárquicas que resistiram ao movimento tenentista, ou seremos obrigados a recorrer ao conceito clássico do Lebensraum para salvar a economia brasileira da crise." Haveria, pois, que se por em marcha, e com urgência, "para a conquista do território, sua ocupação de acordo com os princípios do desenvolvimento combinado - pá, picareta e cibernética - e para a construção da Pátria Grande." Nesse sentido, afirma o articulista, "a oligarquia é o adversário histórico da Pátria Grande".

(18) Discurso de transmissão de cargo de Ministro do Interior, in JT, 1.2.69.

(19) Discurso em jantar-homenagem, por ocasião de sua passagem à reserva, in ESP, 18.3.71.

(20) Entrevista a VI, 24.10.69.

(21) Na exposição de seu ideário, em entrevista a VI, 24.10.69, revelaria claramente considerar totalmente carente de representatividade a estrutura político-institucional tradicional, propondo-se a sua completa reestruturação. "Enquanto isso não ocorrer, fica implícito que as Forças Armadas não precisam de intermediários com o

povo."

A bem da justiça, cumpre lembrar que em 1971, quando em os-  
tracismo, Albuquerque Lima viria juntar-se às vezes solitárias de  
Rodrigo Otávio e alguns outros, propugnando, em vão, pelo restabele-  
cimento do estado de direito - uma vez cumprida, a seu juízo, a "fa-  
se de necessária excepcionalidade" (ESP, 18.3.71). Igualmente em  
1973, em carta ao General Geisel, apontaria como uma das duas tare-  
fas fundamentais do futuro Governo "a complementação da obra revolu-  
cionária, em passos sucessivos de descompressão política" (TI, 28.1.  
1975).

(22) O Prof. Vinhas de Queiroz, por exemplo, chegaria a vislumb-  
rar a seguinte possibilidade: "Julgamos não ser fato que a burgue-  
sia nacional tenha perdido, após 1964, tanto terreno em matéria eco-  
nômica quanto no domínio político, quando deixou de ser a classe he-  
gemônica, permanecendo, entretanto, no bloco do poder. Se houver  
determinadas mudanças de rumo - não dizemos uma reviravolta políti-  
ca - a burguesia nacional pode voltar a ser hegemônica. Para isso  
precisaria que vencesse o nacionalismo autoritário, tipo japonês. E  
serem derrotados os partidários do "modelo canadense" ou "australi-  
no"." - Grupos Econômicos e o Modelo Brasileiro, tese de doutoramen-  
to, USP, 1972 - conclusão, pg. 355/6.

(23) Segundo VI 24.10.69, Albuquerque teria chegado a redigir um  
documento (concluído em 30 de julho e divulgado parcialmente nos Es-  
tados Unidos) - "Princípios e Diretrizes para o Terceiro Governo da  
Revolução" - no qual sintetiza sua concepção de um programa de go-  
verno, revolucionário e nacionalista. A matéria resume livremente,  
com algumas citações diretas, esse documento. Todas as citações que  
faço em seguida provêm dessa fonte.

(24) Vale dizer, a prática de uma retórica declaradamente nacional-  
lista deixa sempre em aberto a possibilidade de que, em um ou outro  
momento, medidas contrárias aos interesses do capital estrangeiro  
possam vir a ser tomadas. Talvez aí esteja o cerne da possível "op-  
osição" de segmentos do grande capital à tessitura do regime consa-  
grada entre 62/73. A incapacidade de o regime institucionalizar-se,  
diminuindo o seu caráter hipercentralizado e fechado, se por um li-  
do era instrumental do prisma dos interesses do grande capital, livre

para jogar desvotadamente na penumbra o seu jogo de interesses, do outro cultivava o risco de, nas mudanças de governo, um grupo dirigente não confiável empalmar o poder. A existência no interior do "Partido Militar" de dissidências "nacionalistas" conferia conteúdo concreto a esse risco. A esse respeito parece-me exemplar o denodo da revista Visão em pregar, durante o Governo Médici, a abertura de um processo de "democratização". Consulte-se, em especial, a matéria "Desenvolvimento, Liberdade e Segurança - Uma Contribuição para a definição de um modelo brasileiro" in VI 30.8.71, pg. 147 e ss. Aí se afirma lapidarmente: "A questão, portanto, do modelo político de consolidação revolucionária visa a encontrar a fórmula mais adequada de fugir ao provisório e a uma virtualidade ambigua que poderia voltar o arbítrio contra os objetivos originais e alegados da Revolução, definidos como democráticos e pluralistas. Mais claramente dito, a virtualidade do regime jurídico provisório de revolução permanente é uma arma de dois gumes: se hoje corta pela boa causa, amanhã cortaria pela má." (pg. 151) E, mais especificamente, quanto aos perigos do "nacionalismo" militar: "Se porventura o pensamento militar brasileiro não vier a sofrer alteração substantiva quanto ao papel do capital estrangeiro no desenvolvimento econômico, o sistema político-militar duunviral (aliança entre "castelistas" e "costistas" - JPM) ainda teria oportunidade razoável de atravessar uma crise sucessória sem uma grave fratura na unidade militar que, em última análise, é fiadora do regime provisório, da aliança entre militares, planejadores e empresários. Todavia, existe o risco real de que a fratura ocorra se a sucessão presidencial, conduzida principalmente nos círculos militares, revelar uma cisão quanto aos limites e ao papel do capital estrangeiro em nosso desenvolvimento, na altura de 1974. A unidade ideológica das Forças Armadas pode ser quebrada e este fato precisa ser encarado na avaliação dos riscos políticos da situação provisória. Não se vislumbra ameaça mais grave do que uma cisão ideológica. Não são as Forças Armadas a arena especializada das cisões ideológicas." (pg. 155).

(25) VE 18.6.69. Vide, também, a nota 83.

(26) Diretrizes, MPCC, pg. 13.

(27) PED, V.I, parte I, pg. I-2.

(28) Talvez um caso exemplar possa ser identificado na opção de apoiar a mecanização da agricultura. Essa orientação da política econômica beneficia de forma muito clara toda uma teia de interesses componentes do chamado agribusiness. Sem, evidentemente, sugerir que o Planejamento pudesse se mostrar totalmente contrário a essa idéia, o fato é que uma maior cautela de sua parte - fruto da preocupação com as possíveis consequências sobre o emprego rural e as migrações campo-cidade - fatalmente entorpeceria as perspectivas de expansão do complexo agroindustrial. E isso parece ter se verificado. É o que indica a seguinte declaração de um dirigente de primeira linha do complexo, Sr. Engelbrecht, diretor da Massey-Ferguson do Brasil: "Inexiste uma política global não só para mecanização mas para a agricultura em geral. (...) O que existe é dificuldade para convencer o Governo. O Governo acha que fertilizante se põe na terra e a terra continua com valor, continua produzindo. Já o trator - e isso ouvimos com frequência - dá emprego a duas pessoas na fabricação mas tira cinco na agricultura." O representante do complexo, apenas dois meses depois, deve ter se sentido entusiasmado com a guinada na orientação da política econômica nesse terreno, fruto da vitória das teses do Ministro Delfim Netto, francamente favoráveis à mecanização agrícola. Reciprocamente, o Ministro também deve ter se beneficiado com o apoio que passou a receber do setor em função de sua posição esclarecida e lúcida.

(29) O Jogo da Verdade, discursos do General Médici, pg. 13/14.

(30) O que quero dizer é que os discursos de Médici mencionam uma série de proposições - que, sem dúvida, reaparecerão no seu projeto, quando terminada a sua elaboração - mas que, inicialmente, são apresentadas de forma totalmente inarticulada. Assim, não é de surpreender que, em seu discurso de posse, em 30.10.69, ele endosse as proposições delfinianas de apoio à agricultura mas o faça sem enfatizar o caráter de pilar estratégico que viria a assumir logo em seguida. Eis a passagem pertinente, de inspiração delfiniana, e claramente endereçada às correntes "nacionalistas": "Homem do campo, creio no homem e no campo. E creio em que o dever desta hora é a integração do homem do interior ao processo de desenvolvimento nacional. E, porque assim o creio, é que tudo darei de mim para fazer a revolução no campo, revolução na agricultura, no abastecimento, na alimen

tação. E sinto que isso não se faz somente dando terra a quem não tem, e quer, e pode ter. Mas se faz levando ao campo a escola adequada; ali plantando a assistência médica e a previdência rural, a mecanização, o crédito e a semente, o fertilizante e o corretivo, a pesquisa genética e a perspectiva de comercialização. E tenho a diversificação e o aumento da produção agrícola, a ampliação das áreas cultivadas e a elevação da renda rural como essenciais à expansão de nosso mercado interno, sem o qual jamais chegaremos a ter a poupança nossa, que nos torne menos dependentes e acione, com o nosso esforço, aliado à ajuda externa, um grande projeto nacional de desenvolvimento." - op. cit., pg 34.

(31) Op. cit., pg. 14/15. Nessa mesma Mensagem também diria: "O meu Governo vai iniciar-se numa hora difícil. Sei o que sente e pensa o povo, em todas as camadas sociais, com relação ao fato de que o Brasil ainda continua longe de ser uma nação desenvolvida, vivendo sob um regime que não podemos considerar plenamente democrático. Não pretendo negar essa realidade, exatamente porque acredito que existem soluções para as crises que a criaram ou que dela decorrem. E estou disposto a pô-las em prática. Desse modo, ao término do meu período administrativo, espero deixar definitivamente instaurada a democracia em nosso país e, bem assim, fixadas as bases do nosso desenvolvimento econômico e social." - op. cit., pg. 10/11.

(32) Discurso de posse, de 30.10.69 - in op. cit., pgs. 37 e ss. Esse não é o ponto principal, mas convém grifar que, em out/69, oficialmente se avalia a nossa performance econômica recente como algo entre 6 e 7% ao ano - desempenho por demais medíocre para um Governo que "tem pressa".

(33) Os primeiros meses do novo Governo parecem ter sido palco de especulações literalmente mirabolantes a respeito do projeto em gestação. Oliveiros Ferreira, por exemplo, falaria do "anúncio, não desmentido até agora, de que o próximo Governo, ou ao menos o setor que se poderia definir como a intelligentsia do estabelecimento militar, deseja realizar, em 30 anos, o projeto do Brasil-Potência, isto é, construir o Império. (...) O projeto Brasil-Potência, cuja meta anunciada é atingirmos, no ano 2000, uma renda per capita da ordem de 8 mil dólares, significa, em outras palavras, que em 30 anos o

Brasil pretende alcançar os Estados Unidos no ponto de -se-ia final de sua evolução tecnológica e social." E mencionaria a "afirmação que fazia em roda restrita um ilustre membro do governo (é difícil saber se do passado se do atual), segundo a qual a idéia do desenvolvimento se transformara, para os jovens oficiais e a própria intelligentsia do estabelecimento militar, numa espécie de mito soreliano". - A crise institucional, in ESP, 26.10.69.

O Ministro Velloso revelaria publicamente sua inquietude com essas especulações - e atestaria, indiretamente, a existência de pressões sobre o regime no sentido de amplificar suas ambições. "O Brasil está insatisfeito com a trajetória de crescimento dos anos 60, que representou a média de 4,1% ao ano no período de 1962-1968. Não obstante, a definição de metas irrealistas, sem consciência das mudanças qualitativas e do esforço de poupança, investimento e aumento de produção que implicam, longe de conduzir a resultados excepcionais, pode traumatizar a motivação nacional, pela não efetivação das metas inexequíveis propostas. A saída está em partir para a aceleração progressiva da taxa de crescimento, por patamares, com base nos resultados efetivamente alcançados no período imediatamente anterior. Se, nos próximos dois anos, for possível ultrapassar a barreira dos 7% ao ano, deve-se ir adiante no biênio seguinte, numa escalada em que a preocupação maior será com as medidas para alcançar e ultrapassar o objetivo previsto." - Projeto Nacional, Planejamento e Perspectivas, originalmente in ESP e JB, 30.12.69.

(34) Desenvolvimento e Planejamento, MFCG, nov/69, pg. 14. Em outra oportunidade, assim se expressaria a respeito do projeto nacional: "A idéia essencial do Projeto é que só existe uma tarefa digna da geração atual: fazer do Brasil uma nação desenvolvida, na categoria dos países plenamente industrializados, ou de consumo de massa, na altura do ano 2000. Isso requer, essencialmente, a aceleração da taxa de crescimento do PIB, acima, bem acima da tendência dos anos 60; e a construção de uma forte estrutura educacional, científico-tecnológico e industrial, como base para a expansão, mesmo dos demais setores, pelo fato de que o desenvolvimento na sociedade moderna é fundado no conhecimento. (...) Como os homens e os times, os povos precisam de motivação. Por outro lado, se têm direito a sonhar, na busca de seu destino nacional, não lhes é dado desperdiçar tempo e recursos, notadamente num mundo empenhado em verdadeira corrida

para a eficiência e no clima de uma "civilização da imaciência", em que as novas gerações exigem resultados a curto prazo. A aglutinação em torno de um Projeto Nacional de Desenvolvimento - ou de um Plano Nacional, para os que preferem denominação menos enfática - permitirá, dentro das condicionantes sócio-políticas específicas do país, definir um rumo e tomar as grandes decisões indispensáveis ao fortalecimento do poder de competição nacional, em face do desafio econômico e do desafio tecnológico que enfrentamos. Em outras palavras: com base principalmente no esforço interno, conjugar o consenso nacional em torno de uma estratégia de desenvolvimento com a decisão de concentrar esforços e recursos nas grandes prioridades nacionais, em termos de setores e de projetos." - Projeto Nacional, Planejamento e Perspectivas, in ESP/JB, 30.12.69.

(35) Discurso de posse, op. cit. pg. 17. Embora neste capítulo eu procure salientar o "embate" entre duas propostas estratégicas - a de Velloso, seguindo a trilha aberta pelo PED, e a de Delfim Netto, proponente de uma "estratégia exportadora" que implicaria, em termos práticos, no sepultamento do PED - e a consequente "disputa" pelo controle da política econômica, é bem possível que aquela afirmação que reproduzi do discurso de Velloso (cuja origem imediata reside na sua leitura de Servan-Schreiber) aponte para uma eventual "aliança tática" entre Velloso e Delfim contra uma terceira linha: os "ortodoxos" que, desapontados com os medíocres resultados da política antiinflacionária de Delfim, propunham um tratamento de choque, único caminho para atingirmos a estabilidade monetária. Seja como for, essa eventual "aliança tática" não contradiz minha hipótese quanto às diferenças de fundo no tocante à definição das bases da nova estratégia. Ademais, aquela proposta de uma reviravolta em direção ao PAEG, dado o contexto político-ideológico do período e o próprio descontentamento empresarial diante da política delfiniana de estabilização desfechada em 1969, não poderia passar de sonhos de uma noite de verão.

(36) Comentando com jornalistas as perspectivas a longo prazo da economia, em particular a possibilidade de superarmos o atraso até o ano 2000, dizia Velloso, revelando otimismo: "Mas para que isso seja possível, entretanto, é preciso manter uma taxa de crescimento econômico de 6 a 7% ao ano e reduzir a taxa de crescimento popula-

cional a 2,7%. A viabilidade do crescimento já foi demonstrada nos últimos dois anos, com o aumento do PNB na base de 6% ao ano." - ESP, 12.11.69. Algumas semanas depois ponderaria: "O Brasil não está satisfeito com o ritmo de progresso que vem realizando. Deseja converter a próxima década, efetivamente, na década do desenvolvimento. Programou, para o futuro imediato, um crescimento do PIB de no mínimo 6 a 7% a.a., mas não irá parar nesses 7% pois pretende avançar dentro de um processo de desenvolvimento acelerado e auto-sustentável. Para isso, precisa enfrentar, nos próximos anos, decisões importantes, notadamente quanto à definição dos ramos industriais prioritários para a promoção de exportações, a expansão de mercado interno e a substituição de importações; à seleção de ramos industriais intensivos de tecnologia para ingressar na II Revolução Industrial, de forma compatível com a política de emprego; à execução dos projetos prioritários da reforma agrária; à seleção de produtos e áreas para efetivar a transformação tecnológica na agricultura; à modernização do mecanismo de abastecimento; à identificação de prioridades para a incorporação de novas áreas à fronteira agrícola e a absorção de economia de subsistência; à escolha de certo número de universidades e instituições de pesquisa para a sua conversão em centros avançados de conhecimentos; à gradual universalização do ensino básico; à expansão nacional do mercado de capitais." - As Grandes Realizações Nacionais, discurso pronunciado no jantar-reunião em homenagem a cerca de 100 jornalistas europeus, promovido pela Câmara Teuto-Brasileira de Comércio e Indústria, 3.12.69. Reiteraria essas idéias em Projeto Nacional, Planejamento e Perspectivas, ESP/JB, 30.12.69.

(37) Consulte-se os seguintes depoimentos: palestra no Seminário sobre Comércio Exterior, FIESP, in ESP, 15.11.69; "Choque agora é desaconselhável" (entrevista a uma emissora de televisão), in ESP, 30.11.69; discurso na reunião anual do Conselho para a América Latina, Nova York, in ESP, 9.12.69.

A seguinte declaração de Delfim, em uma entrevista à televisão, é muito sugestiva, por contrastar visivelmente com a cautela demonstrada por seu colega Reis Velloso: "Quanto aos índices de crescimento da economia, é bom lembrar que em 1962 o Produto Nacional apresentou uma taxa de variação negativa, de 0,1%; nos quinze anos que antecederam a 1967 o crescimento médio atingiu a 6%. Em 1968 o

PNB cresceu mais de 6% e em 1969 seguramente atingirá os sete por cento de crescimento. Nós não estamos satisfeitos ainda com esse nível e eu pessoalmente acho que devemos nos esforçar para atingir 9% de crescimento ao ano, embora apenas uns três ou quatro países estejam crescendo mais do que 6% este ano." ESP, 30.11.69. Atenção : 1º) a essa altura provavelmente Delfim já estaria de posse, no mínimo, da informação de que a revisão das contas nacionais realizada pela FGV iria jogar para cima a taxa de crescimento de 68 e 69; 2º) as novas taxas, amplificadas, de crescimento para 68 e 69, o excelente desempenho das exportações em 69 e a facilidade no financiamento externo (crescimento das reservas) induzem-no a "apostar" na consolidação da retomada; aparentemente Velloso demoraria mais a aperceber-se do que se passava - o que lhe seria fatal na "disputa" pelo poder; 3º) é a primeira vez em que se assume projeções nesse nível (não obstante, ex-post, se saiba que o "milagre" já começara havia dois anos).

(38) Os discursos de Médici, afora as passagens que citei anteriormente, revelam inúmeros outros pontos de aproximação com as novas exigências de suas bases. A esse respeito, uma das passagens mais expressivas, que literalmente reproduz a demanda "nacionalista" de aprofundar a Revolução de forma a permitir a extração de todas as suas consequências, é a seguinte: "Repudiamos a pregação dos extremistas, que exigem, e de forma primária, a destruição das instituições. E também o apelo de oligarquias que recomendam a sua inalterável manutenção. Nosso dever é impor-lhes uma profunda transformação pela qual deixem de servir aos privilégios de minorias, para atender aos supremos interesses do País. Essa reforma das instituições econômicas, sociais e políticas não será obtida com simples medidas corretivas ou repressivas, adotadas ao sabor dos acontecimentos. Exige, na verdade, uma revolução. Foi isso o que as Forças Armadas se decidiram a fazer: completar o movimento de 1964, transformando-o em uma autêntica Revolução da Democracia e do Desenvolvimento, em consonância com as mais lídimas aspirações nacionais. Vamos dar efetividade a esses objetivos revolucionários." - Mensagem de 7.10.69, in op. cit. pg. 12.

E particularmente significativo é a seguinte declaração do General Albuquerque Lima, comentando o discurso de Médici: "Não tive participação direta ou indireta no discurso do novo Presidente. En-

tretanto, aquele programa é muito semelhante ao que temos proposto aos nossos companheiros. E, na medida em que for para colocá-lo realmente em execução, estamos dispostos a ajudar nessa tarefa." VI, 24.10.69.

(39) VI, 21.11.69. É possível que, além da definição estratégica, tenha se apresentado um outro ponto de discórdia: já forneci indicações, acima, da diferença de comportamento entre Velloso e Delfino no tocante à projeção das realizações viáveis para o novo Governo (medidas em termos de taxas de crescimento do produto). E este ponto, no contexto daquela conjuntura, não pode ser considerado de pequena importância. Em novembro, a revista Visão fazia o seguinte comentário, numa das primeiras vezes em que se empregou a expressão milagre brasileiro: "Fortemente influenciado por planejadores mais audaciosos e setores ponderáveis das Forças Armadas, a equipe Médici - que ele faz questão de manter coesa e disciplinada - prepara algo que parte de um Ato de Vontade e se assemelha a uma gestação forçada do 'milagre brasileiro'". - VI, 21.11.69. Um mês depois revelaria: "O momento nacional ainda é de opções. Entre elas, talvez a mais crucial envolve a seguinte indagação: se o desejo real é o de fazer a economia crescer, a curto prazo, perseguindo taxas anuais cada vez mais otimistas, ou admitir um crescimento mais modesto nos primeiros anos, em favor de uma estratégia redistributiva, com prováveis efeitos regressivos no início e previsíveis efeitos progressivos depois de um período de apertos e sacrifícios." Em outras palavras: "Uma questão vital é saber-se o Presidente quer iniciar, desde logo, a construção do 'milagre brasileiro', estimulando - via emulação carismática - a população a vencer desafios, queimando etapas, ou se ele se contenta com a simples criação das bases estruturais e políticas para que o 'milagre' se viabilize no próximo Governo." - VI, 19/26.12.69 ("O Governo prepara a sua grande decisão").

(40) ESP, 25.11.69.

(41) Em 30.12.69 Velloso falaria do surgimento "nas últimas semanas" da "expectativa de que o Governo lance um novo plano, pronto e acabado, na próxima reunião ministerial." E, modestamente, procuraria acalmar os mais afoitos: "O Projeto não constitui um documento

ou um conjunto de documentos, expedidos em determinado momento. Ela é a obra de uma geração, representa um enfoque da problemática nacional, na forma indicada; e um processo contínuo de tomada de decisões. (...) O que o Governo deve aprovar em breve é um documento sintético - e não um novo plano - de definição do Projeto Nacional, seus objetivos, prioridades básicas, estrutura macroeconômica, diretrizes gerais e setoriais; e de apresentação dos instrumentos de ação e dos projetos de grande impacto nas áreas prioritárias. Ou seja, as definições essenciais, as decisões maiores, os grandes números - aquilo de que o país precisa para a arrancada em rumo definido, na tarefa de construir, no Brasil, a sociedade democrática e desenvolvida," - Projeto Nacional, Planejamento e Perspectivas, in EST/JB, 30.12.69.

(42) Consulte-se a reconstituição da primeira reunião ministerial feita por VE, 14.1.70. Um analista das "Bases" comentaria que o documento "era excelente se fosse apenas um projeto destinado a obter a concordância de todo mundo: todos concordariam com ele, serviria para qualquer país, qualquer time de futebol"; um ministro chegaria a afirmar: "vou usá-lo em minha vida particular". A revista mencionaria, inclusive, uma "divergência" quanto à perspectiva de crescimento do PIB em 1970: "Velloso falara em 6% a 7% e na reunião ministerial Delfim prometera entre 8% e 9% para 1970, depois Velloso voltaria a carga com 10%."

Reis Velloso, imediatamente, enviaria uma "resposta" à revista, esclarecendo: "1. É inexata a informação de que o Sr. Presidente da República teria ficado 'extremamente irritado' com o texto do documento de 'bases'; 2. É inexata a informação de que, no intervalo entre 17 de dezembro e 6 de janeiro, o Presidente haja mudado o sentido da reunião, para reduzir a evidência da exposição do ministro do Planejamento; 3. É inexata a informação de que o ministro do Planejamento teria alterado a meta de crescimento, após a reunião ministerial, de 6/7% para 10%." E acrescentaria: "O impacto desejado, o clima de confiança, a motivação popular, deve provir, de um lado, da definição de objetivos ambiciosos e realistas, como nunca se ousou antes, considerando-se viável a expansão do PIB entre 7% e 9% ao ano." - VE, 21.1.70.

Os "objetivos ambiciosos" de Velloso aparentemente ainda estariam aquém do sugerido pelos "anseios" militares. Em março/70 o

General Médici esclareceria em definitivo: "Com a nossa determinação e com a participação efetiva do povo, esperamos acelerar a marcha do desenvolvimento em ritmo de crescimento da ordem de 10%."

- aula inaugural na ESG, in ESP, 11.3.70.

(43) O Jogo da Verdade, Pres. Médici, pg. 91.

(44) O próprio General Médici revelaria o seu anseio por realizações concretas e a desconsideração por "diagnósticos" e programação. Em sua Mensagem de 7.10.69 diria: "Considero, também, que não poderemos perder mais tempo, recordando os erros de administrações anteriores. Em vez de jogar pedras no passado, vamos aproveitar todas as pedras disponíveis para construir o futuro." - op. cit., pg. 16. E em sua Mensagem de 31.12.69 reiteraria: "Venho lembrar que esta passagem do ano é a hora zero de todas as nossas perspectivas. É que, nas últimas sombras desta noite, estarão amanhecendo os quatro horizontes do futuro próximo: o Ano Novo, o quadriênio de meu governo, a década de 70 e os últimos trinta anos deste século - quatro horizontes, quatro tempos, quatro desafios à capacidade brasileira de amadurecer e de competir.(...) Lembro que o quadriênio da hora zero desta noite não me verá trazer palavras mágicas, nem planos milagrosos de transmutação total das expectativas realísticas e possíveis. Convencido estou da menor necessidade de novos planos que de determinação e constância para acionar e aperfeiçoar o que planejado existe." - op. cit., pg. 82.

Setores influentes passam, também, a criticar a excessiva ênfase na elaboração de planos. Em um editorial, o jornal O Estado de São Paulo comentaria: "devemos confessar que, nos últimos anos, começaram a praticar-se abusos, no tocante à elaboração de planos, incidindo-se numa verdadeira planomania. (...) A primeira observação a fazer a respeito é que a inflação de planos provocou sua desvalorização perante os técnicos. E o público propriamente dito já não liga." - ESP, 23.12.69. E é perfeitamente lícito supor que dentro do próprio aparelho de Estado, Delfim Netto tenha desatado a controvérsia em torno da maior importância de aprimorar-se o nível de execução da política econômica. Como discuto no próximo item, o documento Programa da Política Econômica do Governo sugere essa suspeita. A sua consequência é esvaziar a atuação do Planejamento - no limite, reduzindo-o a uma mera função decorativa. Em fins de dez./69,

Reis Velloso se encontrará na defensiva. Após confirmar que "nas últimas semanas" ter-se-ia desatado uma ofensiva marcada por "insistência em mais execução e menos planejamento", ele aclararia a importância crucial do Planejamento: "A Revolução (...) institucionalizou um sistema permanente de planejamento, compreendendo, de forma integrada, dentro do mesmo processo, os estágios de programação, orçamentação, execução e acompanhamento da execução. Sistema permanente indispensável para evitar a dicotomia entre planejamento e execução, que tenderia a desmoralizar o planejamento e a executar e eficientemente as coisas erradas. Se existe esse sistema como já está sendo consolidado no Brasil, através do mecanismo das Secretarias Gerais, o planejamento se torna o principal instrumento de aperfeiçoamento da execução, pela ênfase na racionalidade das decisões e na definição de prioridades, e pela revisão constante das previsões, proporcionada pelo trabalho contínuo de acompanhamento da execução." - Projeto Nacional, Planejamento e Perspectivas. in JB/ESP, 31.12.69.

(45) É difícil precisar mas tudo indica que a primazia desfrutada por Delfim Netto nas decisões referentes à área econômica parece ter se configurado já ao início de 1970. Em sua cobertura da 1ª reunião ministerial, VE, 14.1.70, indicava um aparente fortalecimento do Ministro Delfim Netto em detrimento do Ministro Reis Velloso. Em jan/70 Delfim divulgaria a sua estratégia de política econômica em uma entrevista à revista Mundo Econômico. Em mar/70, falando na ESG, o General Médici endossaria integralmente a proposta delfiniana. E a revista Visão, 14.3.70, comentaria discretamente: "Ultimamente, certas aparências do jogo político no Executivo, em particular depois da saída do Ministro Fábio Yassuda, poderiam induzir o observador à impressão de que o Governo afinal se definira numa figura dominante, a do Ministro da Fazenda. Na verdade, Delfim Netto surgiu como figura dominante na área econômico-financeira."

(46) Aula inaugural na ESG - cf. ESP, 11.3.70.

(47) O documento Programa da Política Econômica do Governo foi reproduzido pelo curso de Economia Brasileira da FEA/USP, não trazendo nenhuma indicação quanto a sua origem exceto a data de 1968. Embora minhas provas sejam apenas indiretas, estou convencido de que

o documento foi preparado, no mínimo, nos meses finais de 1969. O documento, por sinal, chega a dar algumas pistas concretas nesse sentido: na página 6 há uma citação da Conjuntura Econômica de out/69 e na página 13 referência ao PIB per capita de São Paulo no ano de 1969. Seja como for, o teor do documento insinua a linguagem político-econômica que começa a ser exercitada por Delfim Netto entre out/69 a jan/70.

O núcleo da estratégia apresentada no Programa está inteiramente contido em entrevista de Delfim Netto a ME jan/70, dedicada à exposição das "grandes linhas da política econômico-financeira, endurecida após uma experiência de três anos à testa da Fazenda". Não é em hipótese alguma um dado secundário a observação de que, como revela a própria revista, a entrevista fora solicitada com o propósito de se realizar um balanço da gestão anterior e indicar perspectivas para 1970 e, por sugestão do próprio Ministro, mudou de rumo para discutir algo mais fundamental: "O que realmente importa - disse ele - é conhecer as motivações em função das quais o governo atua". E essas "motivações" estão informadas pela estratégia de desenvolvimento, que se passa a discutir. É importante fazê-lo porque, agora, o Ministro está efetivamente no comando da política econômica e a estratégia definida é a "sua" estratégia.

Ao longo do texto irei mesclando a reconstituição do Programa com depoimentos de Delfim ou de membros de sua equipe, de forma a "provar" a origem e data desse documento. Por último, queria lembrar que o meu interesse (e apego) por esse documento se explica exclusivamente pelo fato de oferecer a mais detalhada exposição que pude localizar da concepção "estratégica" delfiniana (o "modelo" exportador) na entrada dos 70. Não se deduza daí qualquer sugestão de minha parte quanto à eventualidade de ser esse documento a base da política econômica exercitada entre 70/73. Em minha leitura, o Programa (documento não divulgado, lembremo-nos) é importante na medida em que se constituiria no fecho de um debate, de corte eminentemente ideológico.

(48) Dêem-me o ano e não se preocupem com décadas - in JB, 31.3.70. Nessa oportunidade, Delfim Netto se permitiria mostrar-se bem menos político e cuidadoso, abertamente lançando farpas e fazendo blague com o Planejamento:

"Confesso que não posso escrever sobre a década dos 70. Estrá

meço ao ver uma projeção de cinco anos levada a sério; não disfarço o tédio diante de uma de 10 anos e perco a paciência diante de prazos maiores. (...) Por outro lado, como é possível prever a longo prazo no campo econômico, sem uma idéia nítida sobre a evolução política da sociedade? (...) A organização do sistema econômico condiciona e é condicionada pela organização social global, sendo, portanto, uma simples ilusão (ou a revelação de um grande primarismo sociológico) a crença de que se pode projetar as variáveis econômicas para períodos maiores de que dois ou três anos, mesmo assim, com erros consideráveis.

"Alguns ingênuos pensam que, nos setores de maturação mais longa e relativamente independentes da estrutura política (energia, transportes, saúde, educação e dois ou três setores básicos), as projeções são realizadas com maior precisão. Puro engano! As projeções são possíveis porque se adotam hipóteses sobre a taxa de crescimento (ou seja, exatamente aquilo que não pode ser projetado) e, a partir disso, estima-se a capacidade que deve ser instalada, de forma que a demandada efetivamente existente (isto é, a demanda que resultar do funcionamento efetivo da economia) determinará o nível de utilização dessa capacidade.

"Pode-se demonstrar matematicamente que, ou o modelo de projeção é completamente geral (e pois tão complexo e tão pouco manejável como a realidade), ou, em algum momento do processo de projeção, tem de ser introduzida uma hipótese externa, que exprime a vontade política da sociedade."

Conclusão: "O melhor que o economista pode fazer é verificar se essa vontade política é compatível com o desenvolvimento equilibrado interna e externamente."

Em tempo: o Programa da Política Econômica merece, pelos critérios delfinianos, nota dez. O seu objetivo é verificar (positivamente) a compatibilidade da vontade política (o "salto para o progresso", o "desenvolvimento mais rápido" a 9 ou 10% ao ano) com a obtenção do equilíbrio interno (relativa estabilidade monetária) e externo (balanço de pagamentos).

(49) O enrijecimento do quadro político-institucional, iniciado com o AI-5 e consolidado, em out/69, com a assunção de Médici condensando o regime de terror político; a percepção do notável desempenho agregado da economia em 68/69 a despeito dos "recordes" inflacionários.

rios; a crença na possibilidade de prolongar esse desempenho através de um manejo meramente operacional dos instrumentos de política econômica (crença sustentada na hipótese de existência de abundantes recursos não aproveitados, tanto na indústria quanto na agricultura, bastando acionar, da forma mais eficiente e flexível possível, mecanismos já existentes para instrumentalizar a sua mobilização e assegurar-se a obtenção de altas taxas de crescimento); a "descoberta" do inédito quadro internacional (o mercado de eurodólares, permitindo evadir-se da humilhante sujeição aos organismos internacionais de financiamento, e o extraordinário desempenho do comércio internacional - ambos viabilizando a obtenção do "equilíbrio externo" e a "independência nacional"); a conquista definitiva do centro do comando da política econômica eliminando o risco de vetos e sua condução provenientes de dentro da própria equipe de governo. Tais fatores, em conjunto, alargam sobremaneira a autoconfiança demonstrada (e propalada) por Delfim Netto na entrada dos 70. Autoconfiança que, como se sabe, não tardaria em se converter em literal euforia - um desempenho ministerial muito adequado, aliás, a um governo de "mobilização" e "união nacional", empenhado em capitanear a "marcha para o ano 2000" e a construção do Brasil Potência; e um desempenho igualmente adequado aos interesses privados, para os quais um bafejo de otimismo, mesmo quando em dose exagerada, sempre é bem-vindo enquanto contribuição para a formação de um sadio e favorável clima de negócios e expectativas empresariais (aquele clima necessário para despertar o animal spirits da nossa "classe empresarial bastante ativa, razoavelmente agressiva e extremamente sensível ao lucro" e que se constitui na condição mesma da viabilidade de um "projeto nacional tão sofisticado" como o "projeto desenvolvimento-liberdade-segurança").

Em seus depoimentos, Delfim comodamente deixa transpirar essa alegre sensação, típica daqueles que "sabem o que estão fazendo":

"Delfim confia que estes três anos à testa do Ministério da Fazenda permitiram chegar a noções bastante claras acerca da problemática global da economia brasileira. Em palavras que o Ministro não pronunciou, mas que parece lícito ao observador inferir, a experiência prática da administração pública num posto-chave como o do Ministério da Fazenda, somada aos vastos conhecimentos teóricos de que dispunha o jovem economista e à sua vivência das peculiaridades do setor empresarial privado, ensejou uma visão, por assim dizer,

completa de todo o complexo de fatores e interrelações que constituem o organismo econômico-financeiro nacional.

"Fica patente a convicção do Ministro de que ele agora possui um domínio (intelectual) sobre toda a engrenagem de forças e contrapesos do sistema, o que o habilita a conceber e - à medida que os instrumentos necessários estejam disponíveis - a executar uma política consentânea com os objetivos visados pelo governo na área de suas atribuições." (ME, jan/70 - "Governo mostra suas cartas; faça seu jogo").

(50) Delfim Netto, citado livremente em sua entrevista a ME, jan/70, doutrinaria no mesmo sentido:

"Todas as fórmulas construídas com vistas a criar rapidamente a demanda necessária para embasar o desenvolvimento de um sistema econômico são falácias. Não é possível endogenamente criar demanda, a não ser em escala correspondente a um crescimento vegetativo mais ou menos dosado. A única forma de intensificar rápida e substancialmente a pressão da procura sobre um sistema econômico consiste em atrair para ele demanda exógena.

"É por isso que a exportação não é só um instrumento de correção dos desequilíbrios externos (cambiais) da economia. É também, em igual ou maior proporção, um fator de ativação interna da economia. À medida que compradores do exterior solicitam nossos produtos, somos levados a ampliar nossa produção dos itens desejados - criando destarte novas oportunidades de investimento, alargando o mercado de trabalho, aumentando a renda nacional e deflagrando todos os mecanismos multiplicadores inerentes a esses fenômenos."

Nessas circunstâncias, o caminho para um desenvolvimento com equilíbrio interno e externo - vale dizer, um desenvolvimento sem descontinuidades - só pode ser um: "consiste em agredir o mercado externo".

(51) Não nos esqueçamos, esse parcial confronto entre o Programa e o artigo de Delfim Netto visa apenas apontar as afinidades entre os dois discursos, reforçando minha hipótese de que: a) qualquer que seja o seu autor, o programa é delfiniano - prestando-se, assim, à reconstituição das idéias oriundas do Ministério da Fazenda; b) o Programa foi elaborado durante o Governo Médici, provavelmente em sua fase inicial.

Mas não posso me furtar a uma observação, embora de interesse puramente marginal. No comando da política econômica - o que implica no exercício de uma determinada modalidade de política econômica e simultaneamente na prática de uma determinada retórica e discurso político-econômicos - Delfim Netto consegue de forma absolutamente notável preencher três quesitos capitais, quiçá indispensáveis à sobrevivência de um superministro em um regime superfechado:

a) faz a apologia do capitalismo (uma imposição ideológica do sistema);

b) é impiedoso para com os empresários, de quem exige, com o devido em riste, que assumam suas responsabilidades e se submetam às regras do sistema, expondo-se à sadia concorrência inter-capitalista (uma imposição ideológica do regime - afinal, nas palavras do próprio Delfim Netto: "O poder político está, hoje, concentrado nas mãos de uma classe média (as Forças Armadas) sem compromissos com a antiga oligarquia política e que não tem objetivos econômicos próprios como classe (ou seja, não objetiva utilizar o poder político como instrumento para vantagens econômicas da classe, mas sim de toda a sociedade)"; em virtude do que "existe uma separação muito profunda entre os detentores do poder político e os detentores do poder econômico" - Dêem-me o ano...);

c) e, finalmente, concede uma bateria monumental de pequenas grandes benesses aos capitais privados, através de uma altamente "eficiente" (em termos de estimular a geração de lucros) utilização das "políticas instrumentais" a seu dispor (uma imposição, não menor, das frações empresariais que, em circunstâncias tais, não têm outra coisa a fazer senão louvar aquela "separação profunda entre os detentores do poder político e do poder econômico").

Não seria infundado especular, embora eu não me atreva a fazê-lo, se não residiria nessa extraordinária plasticidade a razão do sucesso do Ministro Delfim Netto em sua ascensão rumo ao estrelato, verificada entre 1970/73.

(52) Essa observação é notoriamente delfiniana. Consulte-se seus artigos: Verdade cambial e inflação, in ESP, 13.10.68; Vicissitudes da política econômica no Brasil, in ESP, 26.2.69; Parâmetro do Relator, Prof. Antonio Delfim Netto, ao trabalho de Dias Leite, in CONSPLAN, Documento de Trabalho, nº 3, pg. 92/94.

(53) Como é sobejamente conhecido, Delfim Netto é um teórico do "external constraint", tendo desenvolvido, em meados dos anos 60 trabalhos acadêmicos dentro dessa linha. Como Ministro, ele elucidaria esse ponto, fundamental em sua concepção, em inúmeras oportunidades. Uma de suas exposições mais claras é a seguinte: "A ampliação do comércio externo brasileiro é fundamental, portanto, para sustentação da taxa do desenvolvimento econômico. Vamos começar discutindo as importações (...) A meu ver, não é possível construir um sistema de expansão constante da economia sobre uma simples redução das importações, porque existe uma relação muito estreita entre o volume importado e o nível do Produto. Pode-se construir uma relação entre eles e pode-se demonstrar que as variações do nível do Produto explicam mais do que 4/5 das variações do nível das importações. Se substituirmos o nível do Produto pelo nível de investimentos, que é fator promotor do desenvolvimento, vamos ver que se mantém ainda o mesmo tipo de relação, um pouquinho maior. O que significa isto? Significa que, se nós criarmos dificuldades nas importações, estaremos criando dificuldades no volume de investimentos e simultaneamente na taxa de crescimento do produto. (...) A substituição de importação não reduz o volume global das importações. Ela altera a qualidade das importações e, em lugar de torna a economia menos dependente do exterior, no fundo a torna mais dependente do mundo externo. Não vejo, portanto, outro caminho a não ser o de elevar o volume das exportações. Mágica, não vale. E aqueles que acreditaram ser possível realizar o desenvolvimento sem a expansão das exportações tiveram amargas desilusões ao verificar muito rapidamente que isso era impossível. Se nós tivéssemos tentado alcançar as altas taxas de desenvolvimento sem simultaneamente nos termos preparado para agredir o comércio exterior, teríamos caminhado para um tipo de endividamento que acabaria por inibir o próprio desenvolvimento." - "É Preciso Exportar Mais Para Acelerar Ritmo do Progresso", in ME, set/70.

No mesmo sentido, arguiria o Secret. Geral do Ministério de Fazenda, José Flávio Pécora: "A determinação do Governo em aumentar as exportações decorre do reconhecimento de que a estagnação da receita de divisas em valores absolutos baixos constitui um gargalo para o crescimento da economia. A observação empírica revela que à medida em que o país se desenvolve crescem as necessidades de impor

tação. Não se poderia imaginar elevar o PNB a taxas superiores a 7% ao ano sem compatibilizar esse objetivo com o valor das importações. O crescimento econômico exige o emprego diversificado e em maior quantidade de matérias primas e bens intermediários; demanda maior volume de equipamento quer diretamente para a produção de mercadorias quer para a implantação de uma infra estrutura de serviços indispensáveis à produção e à comercialização dessas mercadorias; impõe o consumo crescente de combustíveis e energia; e implica, também, na importação de bens de consumo ainda não produzidos internamente ou, pelo menos, não no grau de sofisticação que uma sociedade que enriquece passa a requerer." - Perspectivas das Exportações Brasileiras, in RFP, jan/70.

Consulte-se ainda o extenso pronunciamento de Delfim Netto "O Desenvolvimento e o Comércio Externo" - VII Conferência Brasileira de Comércio Exterior, Associação Comercial do Rio de Janeiro, in RFP, ago./68.. Nessa oportunidade, diria Delfim: "O gargalo do desenvolvimento brasileiro, na medida em que o desejarmos, será a capacidade para importar."

Uma última citação. Em um trabalho acadêmico, Delfim Netto faz uma interessante observação, reveladora de sua total afinidade com governos do estilo Médici: "(...) the process of import substitution cannot be expected to end the deficits in an underdeveloped country's balance of payments. On the contrary, to the extent that investments for this purpose are successful from the viewpoint of raising income, they may generate a larger deficit, at the higher income level. We note that the solution is not only to increase exportation but to increase exportation at a rate greater than the internal product. This means that the society has to increase their production at a rate greater than their consumption, if he has not to reduce their investment. This could be done through the fiscal and monetary policies, but it implies a firmly established and a charismatic government. In a mass society with a strong leftist party it is difficult to carry out such policies." - A. Delfim Netto e N.H. Leff, Import Substitution, Foreign Investment and International Disequilibrium, With Special Reference to Brasil, IPE/USP, Mimeo, S.D.

(54) Considero oportuno observar que a referência a ociosidade ociosa, em parte explicada pelas políticas de estabilização, seguramente não se reporta apenas à fase Campos mas também, e sobretudo, à política antiinflacionária executada em 1969. Como vimos no capítulo II, 1969 é um ano difícil e no seu último trimestre, momento em que suponho o Programa tenha sido redatado, cristaliza-se uma recessão corrente afetando até mesmo a indústria automobilística. Em jan/69 Delfim e demais autoridades falavam em desenvolvimento a pleno vapor e em esgotamento das margens de ociosidade na indústria. Portanto, mais um elemento "comprobatório" de minha hipótese quanto à data do Programa.

(55) Delfim Netto, citado livremente in ME, jan/70, explica a dinâmica do desenvolvimento, dentro da nova estratégia, da seguinte forma:

"Essa agressão ao mercado externo pode processar-se através tanto do setor agrícola quanto do setor industrial. Pois qualquer que seja a área inicialmente acionada, ela reage sobre a outra. Se é a indústria que exporta e se expande, ela precisa, de saída, de mais matéria prima e, a seguir, de mais alimentos para a massa trabalhadora que incorpora e cuja demanda cresce quantitativamente e se diversifica qualitativamente. Por seu turno, se é a agricultura que exporta, ela necessita de mais insumos para aumentar ou intensificar as explorações e, num segundo lance, solicita mais bens de consumo para as classes pelas quais se distribuem as rendas daí provenientes.

"Não obstante essas interrelações (...) o principal papel no desenvolvimento do processo deve caber entre nós à agricultura. Isto pela razão muito simples de que é nessa área que existem mais recursos em potencial (terras, mão de obra, know-how, etc.) e onde estes recursos poderão mais rapidamente ser transformados em ato. Daí a grande atenção que o governo vai dedicar à agricultura como o prenunciam as medidas já tomadas em matéria de tributação, crédito, etc."

(56) A relação entre o crescimento da agricultura e dos seus componentes utilizada para se chegar a essa estimativa é a seguinte:

$$\frac{\Delta A}{A} = 0.45 \frac{\Delta F}{F} + 0.30 \frac{\Delta B}{B} + 0.25 \frac{\Delta X}{X} \quad (\text{pg. 15})$$

onde: A = produção agrícola; F = lavoura para mercado interno;  
B = pecuária para mercado interno; X = exportações

Carlos Viacava, da Assessoria Econômica do Ministério da Fazenda, faria o seguinte comentário sobre o papel reservado à agricultura dentro da nova estratégia: "O final da década de 1960 definiu claramente uma nova concepção para o desenvolvimento da agricultura brasileira e para a importância que o desempenho do setor agrícola tem no processo de desenvolvimento econômico do país. Se se pretende que o Brasil alcance na década que se inicia, taxas de crescimento do PIB em níveis que permitam reduzir a distância que o separa do mundo desenvolvido, é absolutamente indispensável que se dê grande ênfase para o solucionamento dos problemas da agricultura. As estatísticas demonstram claramente haver uma relação estreita entre a taxa de crescimento do PIB e a taxa de crescimento das exportações. E pode-se demonstrar, sem grande esforço, que uma taxa de crescimento do Produto de 9 a 10% ao ano, só é compatível com taxas de crescimento das exportações acima de 12%. Por mais que cresçam as exportações de manufaturados é indispensável para o atendimento desse objetivo, que as exportações agrícolas também cresçam de forma expressiva. Esse o papel mais importante da agricultura no processo de desenvolvimento econômico brasileiro, para a década de 1970. Para tanto tornam-se indispensáveis a sua modernização e agressividade no mercado internacional. (...) Evidentemente o mercado externo é o melhor caminho para o desenvolvimento da agricultura brasileira. Somente a exportação pode garantir um crescimento da produção agrícola em torno de 8% ao ano, objetivo compatível com a taxa de crescimento do PIB que se deve desejar para o Brasil na década que se inicia. Limitando-se a agricultura brasileira ao mercado interno, não se pode pretender um crescimento maior do que 4/5 % ao ano, que é imposto pela expansão da demanda interna de produtos agrícolas, cuja elasticidade-renda é notoriamente baixa. E esse objetivo de crescimento do produto agrícola em torno de 8% ao ano, tendo em vista os níveis de desenvolvimento econômico desejáveis para o Brasil, é importante não só do ponto de vista de aumento da renda e demanda interna gerada por esse aumento de produção, mas também, principalmente, pelo fato de representar a única saída para um cres-

cimento das exportações em torno de 12% ao ano, indispensável para atender as necessidades de importação, compatível com o desenvolvimento econômico que se pretende. Em outras palavras, o crescimento da produção agrícola não é importante apenas para o desenvolvimento do setor em si, mas pela ampliação da capacidade de importar, que garantirá ao Brasil através do aumento das exportações. É esse o papel mais importante a ser desempenhado pelo setor agrícola nos próximos anos: o aumento das exportações de produtos agrícolas na década de 70, representa condição indispensável para o desenvolvimento econômico." - A modernização da agricultura brasileira, in JB, 20.3.70.

(57) Delfim Netto, citado livremente in ME, jan/70, dizia: "Se pretendemos agredir o mercado externo tanto pela via industrial quanto pela agrícola, precisamos estar preparados para competir - e levar vantagem. O Brasil tem de ser colocado em nível de eficiência internacional. (...) É necessário que, na agricultura, a relação in-put-output seja a mesma do exterior. Se o agricultor vai vender a preços internacionais, deve também comprar a preços internacionais. A tese é sem dúvida explosiva e coloca imediatamente em questão os preços das máquinas, adubos e insumos em geral, pago pelos agricultores brasileiros, que não se beneficiam das reduções de custos unitários que favorecem os lavradores de países em que essas produções se fazem em muito maior escala e gozando de outras condições de crédito, tributação, distribuição, etc."

No mesmo sentido, aduziria Carlos Viacava: "É indispensável a modernização da agricultura brasileira, o aumento da produtividade e a redução dos custos a fim de colocar o Brasil em condições de integrar-se no mercado internacional. Existe um sistema comercial, internacional, que funciona numa determinada voltagem, como se fosse um circuito elétrico. O Brasil deve ligar-se a esse circuito e para tanto deve-se transformar a voltagem interna, na voltagem internacional, sob pena de se causar um curto circuito. (...) Pouco a pouco a poética concepção de reforma agrária, pela divisão das terras em pequenos lotes para cada um, vai sendo substituída por uma visão realista do problema em que se procuram meios concretos e objetivos para o aumento da produtividade agrícola. O simples fato do indivíduo ser proprietário da terra em que trabalha em n da aumenta sua produtividade. Muito mais importante para isso é o uso de

um trator, de uma colheitadeira, de fertilizantes, de elementos C. boa qualidade," - JB, 20.3.70.

(58) Delfim Netto, citado livremente in ME, jan/70, diria: "Outro problema das indústrias é o de desequilíbrio às vezes existente entre várias linhas ou seções das fábricas. Movidas por solicitações e estímulos que nem sempre se coadunavam com adequados estudos de dimensionamento, muitas empresas possuem capacidade ociosa em vários setores de suas instalações, podendo a correção desse desequilíbrio resultar não só em aumento do volume físico de produção como também em redução de custos unitários. Cogita-se, por isso, de um sistema especial de financiamento que supra, em condições razoáveis, o capital necessário para o nivelamento por cima da capacidade de produção."

No mesmo sentido, diria J.F. Pécora: "As exportações propiciam também reduções dos custos na medida que diminui a capacidade produtiva ociosa. Na indústria, inicialmente emprega-se equipamento parado ou parcialmente utilizado passando-se, depois, a trabalhar com novos turnos. Algumas vezes, com pequenos investimentos adicionais, pode-se operar mais intensamente conjuntos ou máquinas subutilizados que não estejam corretamente dimensionados com o restante das instalações fabris. Estabiliza-se a produção pela compensação de variações estacionais ou mesmo de crises setoriais temporárias." - Perspectivas das Exportações Brasileiras, in RFP, jan/70.

(59) É interessante reproduzir dois dos itens presentes no sumário das diretrizes prioritárias relativas ao setor industrial. Diz o Programa (pg. 30/31):

"A estratégia estabelecida prevê uma ampliação do mercado interno, pela elevação da produção e produtividade agrícolas. No entanto, fazem-se necessárias medidas complementares para assegurar uma elevação persistente da demanda para a produção do setor urbano, pelo:

"1. Programa de incremento da demanda voltada à eliminação da capacidade ociosa, onde algumas medidas estão implícitas na própria estratégia estabelecida:

a. Elevação dos investimentos públicos, pela manutenção dos atuais níveis de custeio e diminuição da taxa de crescimento das transferências na administração pública.

b. Elevação dos investimentos privados, pela manutenção e perspectiva de crescimento; pela política de preços que assegure rentabilidade e pela política monetária e fiscal.

c. Política salarial onde os ganhos de produtividade global sejam incorporados nos reajustamentos salariais.

"3. Programa de estímulo à utilização intensiva da capacidade instalada, mediante:

a. Redução dos encargos previdenciários e demais itens da legislação trabalhista nos acréscimos de turnos de trabalho.

b. Diminuição dos encargos tributários sobre os acréscimos de produção provocados pelos turnos adicionais.

c. Redução de tarifa para os consumos de energia elétrica industrial nos períodos noturnos, fora dos atuais picos de demanda.

d. Aceleração da depreciação, vinculada à utilização de turnos adicionais".

(60) Uma última observação: a proposta delfiniana não deve ser entendida como um intento de reagrarização da economia ou de retorno à economia primário-exportadora - o que poderia gerar a sensação de se estar tomando gato por lebre quando de uma reflexão mais demorada sobre o seu conteúdo. Diz o Programa: "É necessário ressaltar que tal estratégia só é possível porque o País dispõe, hoje, de uma estrutura industrial suficientemente ampla e diversificada. Não houvesse essa condição, a estratégia proposta poderia conduzir a uma forte concentração da economia na agricultura. Os estímulos às atividades agrícolas na fase presente atuará como um dos elementos de dinamização da demanda interna de produtos manufaturados e, como tal, estimulará ainda mais o crescimento industrial." (pg 12). Em 1970, em conferência no Curso de Altos Estudos, do Instituto dos Advogados de Porto Alegre, após expor a estratégia agrícola-exportadora do Programa, Delfim Netto faria a seguinte reflexão. "Algumas pessoas acreditam que esta ênfase extraordinária à agricultura representa uma diminuição da ênfase na indústria. É exatamente o oposto. A experiência dos anos 60 mostrou que não podíamos crescer a não ser com maior equilíbrio. Que não podíamos crescer deixando a agricultura retardada. Que não poderíamos crescer sem criar um mercado interno para que essa indústria se debruçasse por todo o Brasil e se preparasse depois para invadir os outros mercados. A estratégia, portanto, quando dá grande força, grande vigor à política agrícola

e à política de exportação é porque busca o equilíbrio dentro do equilíbrio." - Desenvolvimento com liberdade, in ESP, 14.8.70.

(61) Todas as citações deste parágrafo são do diretor-presidente, Engelbrecht, e seus assessores, in entrevista a BA, 20.10.69. respeito da taxaço sobre tratores BA, 20.1.69 informava que, somados IPI e ICM, o nível de incidência orçava 20%.

(62) ID, dez/70.

(63) Não será demais reproduzir aqui as palavras de Delfim Netto em entrevista coletiva na recém formada Associação dos Jornalistas de Economia e Finanças:

"Acredito que o desenvolvimento é menos uma questão de recursos. Estes estão aí. É mais uma questão de mobilização. Os brasileiros tem que se engajar nesse sistema de desenvolvimento.

"Precisamos acreditar que o desenvolvimento é possível e tem que existir condições objetivas que tornem possível os brasileiros provar que esse programa é perfeitamente viável. Se não existe demanda, por maior que seja a vontade de todos em realizar o desenvolvimento, este não vai acontecer. Quando, por exemplo, o Governo abre a economia nacional ao exterior, é uma tentativa de generalizar a demanda em todos os setores; cria uma condição que é necessária mas não é suficiente para gerar o desenvolvimento. Num sistema como o nosso, o desenvolvimento é basicamente obra do setor privado. É a iniciativa particular que realiza esta obra de mobilização em milhares de setores independentes. A política, portanto, do Governo é de libertação do empresário. Temos que despertar no empresário a capacidade de procurar os setores de maior lucratividade, e manipular os instrumentos de política de tal forma que essa maior lucratividade coincida com os interesses nacionais. A nossa maior alegria dessa experiência vital foi a de verificar que o sistema de preços funciona. Durante 15 anos fomos bombardeados por uma tolice de que o Brasil estava determinado por estruturas arcaicas, por um tipo de feudalismo que impedia o funcionamento do sistema econômico, quando tudo isso era produto de um preconceito Governamental que impossibilitava o setor privado de manifestar-se plenamente. A resposta da agricultura aos estímulos é o que se pode dizer uma experiência crítica, é a resposta definitiva àqueles que acreditavam que

o sistema era incapaz de atender aos estímulos do lucro. Nós temos uma coisa extremamente rara e que talvez nos distinga de todo o mundo subdesenvolvido: o fator mais escasso que é o empresário.

"Quando o Governo o libertou, deu-lhe condições para que se afirmasse, vimos brotar milhares de iniciativas independentes, tentando aproveitar as oportunidades criadas. Isto é que dá as condições para realizar o desenvolvimento dentro de uma sociedade aberta, dentro de uma sociedade politicamente viável. A minha maior alegria como Ministro foi poder comprovar que isso não era apenas o que os livros diziam; isto era o que acontecia na verdade e que o Governo tinha a coragem de fazer a experiência."

RFP, fev/70 pg 43; também in RFP, mar/70 pg 3.

(64) Referências a essas várias medidas encontram-se nas seguintes fontes: RFP jan/70 pg 40; RFP fev/70 pg 45; RFP jul/70 pg 50; RFP out/70 pg 47; BA 2.3.70; BA 6.4.70; ID jun/70.

Queria deixar anotado que não tive a oportunidade de conferir os diplomas legais e respectivas datas referentes à isenção de IPI e ICM sobre tratores; e as fontes consultadas são relativamente contraditórias. Segundo Geraldo Sant'Ana de Camargo Barros, em sua tese Investimentos em Tratores Agrícolas no Brasil, em 1967 teria sido concedida a isenção de IPI e em 1968 a de ICM. Essa informação está em desacordo com as declarações dos próprios representantes do setor citadas no texto (e que datam de out/69).

(65) A íntegra dos decretos está reproduzida in RFP, fev/70 pg 47 e seguintes.

O elenco inicial de medidas direcionadas à agricultura receberia o apoio entusiástico das associações de classe representativas do setor. Por exemplo, a Federação da Agricultura do Estado de São Paulo enviaria, logo após a edição do novo diploma de imposto de renda, o seguinte telegrama ao presidente e aos ministros da Fazenda e da Agricultura: "A agricultura recebeu, com o maior júbilo, o propósito manifestado pelo presidente Garrastazu Médici no seu discurso de posse, de dar, em seus planos governamentais, especial ênfase ao desenvolvimento agrícola(...)Aguardaram os agropecuaristas, pacientes e confiantes, as medidas do governo em benefício da agropecuária. Agora elas principiam a ser estabelecidas e só cabe à Federação da Agricultura, que os representa, louvar as autoridades

por estarem comenetradas realmente da necessidade de oferecer melhores condições operacionais aos produtores rurais. Entre essas medidas estão as recentes, que vieram criar melhores perspectivas para a motomecanização das propriedades agropecuárias, dando ensejo a que possam aumentar, como desejam seus responsáveis e esperam as autoridades, os índices de produtividade. Referimo-nos ao ato que cancelou definitivamente o IPI incidente sobre a produção de tratores e ao que, concomitantemente, veio permitir aos empresários rurais investirem em tratores e máquinas agrícolas parte do imposto de renda que deveriam recolher ao Tesouro. Se, juntamente com esses dois atos, o governo Médici garantir adequados níveis de financiamentos para a moto mecanização, a juros condizentes com a prática rural, estará o presidente Médici demonstrando, de maneira mais eloquente e viva, que não eram palavras vãs aquelas de seu discurso de posse sobre incentivo e amparo às atividades do Campo". ESP, 24.1.70.

(66) "Capital de giro e sistema bancário", in RFP, fev/70 pg 2. Segundo BA, 2.3.70, o Banco Central já estaria elaborando providências de ordem punitiva e o Governo já teria baixado um decreto lei determinando que os estabelecimentos bancários que não cumprissem a Resolução 69 fossem excluídos do benefício das futuras liberações de depósitos compulsórios que eventualmente viessem a ser concedidas.

(67) Nessa oportunidade Delfim Netto revelaria aos empresários do agribusiness as intenções governamentais: "O Governo está convencido de que o setor agrícola pode e deve crescer a uma taxa anual entre 12 e 15 por cento (sic), para se manter a expansão do Produto Nacional em níveis superiores a 9 por cento nos próximos quatro anos. Esta expansão deverá ser sustentada por um crescimento simultâneo das exportações em torno de 13 ou 15 por cento ao ano e por isso necessitamos estimular níveis crescentes de produção e de produtividade na agricultura. Nossa intenção é que os agricultores possam utilizar mais intensivamente os fertilizantes e a mecanização aumentando internamente a oferta de alimentos, o que nos ajudará em outra frente, qual seja, a da batalha de preços mínimos para assegurar o aumento da área plantada, a melhoria da produtividade e a comercialização interna e externa da produção, com o que se alcançará igualmente o crescimento da renda real dos agricultores."

RFP, jul/70 pg 50.

(68) EX set/71 pg 212

(69) VI 7.11.70. Em mar/abr/71, em entrevista à revista Progresso, Delfim Netto renovaria esse ponto de vista: "Asseguro-lhe que depois dos grandes esforços que realizamos em 1970 para ampliar as zonas de cultivo, deveríamos recolher em 1971 a maior colheita que o país já registrou. De fato, estamos esperando uma expansão extraordinária da produção agrícola."

Curioso notar que a expectativa de uma supersafra inicialmente foi prevista para 1970, postergando-se depois para 1971. Em entrevista coletiva na Associação dos Jornalistas de Economia e Finanças Delfim afirmaria: "Acredito que 1970 será um dos melhores anos da história do Brasil, em termos de desenvolvimento. A produção agrícola baterá todos os recordes, a despeito da grande redução da produção cafeeira. Uma expansão da renda agrícola, como a que vai se verificar neste ano, tende a produzir uma expansão extraordinária da demanda de bens industriais. Estão, portanto, criadas as condições necessárias para a realização do desenvolvimento. Mas, temos de adicionar a condição suficiente, qual seja a disposição objetiva de efetivar o progresso. Sem a vontade, sem a nossa capacidade de mobilização, de transmitir a todos esta crença de que o desenvolvimento é possível, não vamos colher aquilo que está sendo criado hoje no Brasil." - RFP, mar/70 pg 3.

(70) Segundo Geraldo Sant'Ana de Camargo Barros, em sua tese de doutoramento, entre 68/76 verifica-se um aumento de 490% no número de tratores adquiridos pela agropecuária. Além da presumível queda nos seus preços, um fator de possível importância pode ter sido o contínuo aumento nos preços e no valor da produção nas culturas mecanizadas. Exemplo: o valor da produção dos nove produtos que mais empregam tratores cresceu 140% no período (pg 8).

Queria registrar, embora eu não tenha procurado verificar essa hipótese, a possibilidade de um outro tipo de medida indiretamente favorável à mecanização: a manipulação dos preços mínimos de forma a, no mínimo, contemplar mais favoravelmente aquelas culturas com maiores possibilidades de exportação e potencialmente mais propensas à mecanização (em detrimento, por exemplo, das culturas para mer-

cado interno). Essa hipótese é aventada por Cardoso de Mello e Belluzzo, Reflexões sobre a crise: "Tratava-se de estimular a todo custo a diversificação das exportações agrícolas, o que foi feito através de fixação de preços mínimos sistematicamente favoráveis aos artigos com cotação no mercado internacional...". O Programa da Política Econômica revela, em parte, essa filosofia: "Em princípio, os preços mínimos deverão ser fixados no nível dos preços internacionais, deduzidas as despesas de transporte e embarque. Apenas em casos excepcionais, em que o uso alternativo dos fatores de produção é muito difícil, ou verifica-se flutuações episódicas do mercado internacional, o critério poderá ser abandonado." (pg 30). E em out/70 Delfim Netto aclararia as regras do jogo: "O Governo não ajuda setores ineficientes. Com o aumento da produtividade, lucram os empresários, e se beneficiam os consumidores. São as regras do jogo, que o Governo não altera. (...) Mas é preciso observar que setores ineficientes não podem ser ajudados, devem atualizar-se, para conseguir uma produção econômica. Os eficientes têm a ajuda de que necessitam. E o Governo está sempre disposto a ajudá-los. Não é possível uma agricultura com produtividade inferior aos níveis internacionais. O Governo cumpre o que promete. Aí está a campanha da produtividade e as medidas governamentais garantindo preços, e facilitando a comercialização." - RFP out/70 pg 45.

(71) Eng. Mário Pereira Lopes, diretor da CBT, in ID, dez/70. Curioso notar que o ascetismo involuntário padecido pelo setor durante os 60, longe de induzir uma certa reserva na formação de expectativas parece ter o efeito oposto: a paixão pelo lucro, contida por tanto tempo, extravasa num jorro torrencial de expectativas de expansão continuada - a indústria espera crescer pelo menos 20% ao ano durante meia década. E não nos esqueçamos de que já em 1971 a indústria para crescer tem de expandir capacidade. Mas isso não é problema: com os incentivos da política econômica o mercado está em expansão e, agora, o céu é o limite. Se a política econômica for preservada, o mercado continuará em expansão indefinidamente. Segundo EX set/71 pg 218, as previsões mais pessimistas dão conta de que o setor crescerá 10% ao ano até 1980. Em jan/73 comenta, eufórico, Engelbrecht-Massey Ferguson: "O ano de 1972 foi excelente(...). A indústria de tratores, em 1972, bateu mais um recorde de vendas". BA, 8.1.73. E sua previsão para 1973 é de um recorde ainda maior.

37.300 unidades contra 28.300 em 1972 (ou seja, um incremento de 30%).

(72) "Foi no final da fase de expansão do ciclo da industrialização pesada brasileira que se instalaram no País as principais indústrias de insumos agrícolas (em particular a indústria de tratores e máquinas agrícolas, fertilizantes, químicos, rações, medicamentos veterinários, etc.). A partir daí, a agricultura não podia mais ser vista apenas no seu papel "passivo": ela iria constituir-se cada vez mais num mercado não de bens de consumo, mas de meios industriais de produção, quer como compradora de certos insumos, quer como vendedora de outros. É a isso que chamamos o processo de industrialização da agricultura brasileira, num duplo sentido: o da elevação da composição técnica nas suas unidades de produção e o da subordinação do setor aos interesses do capital industrial e financeiro." - Silva, J.G., 1982, pg. 46.

(73) Um estudo especializado observaria: "O mercado de fertilizantes foi extremamente agitado entre 1972 e 1974, apresentando preços em franca elevação e dificuldades no abastecimento da indústria nacional de produtos importados. Registre-se que neste período muitos contratos de fornecimento não foram honrados." - CEFER/IPT, 1980, pg. 23/24.

(74) Consulte-se, por exemplo, CEFER/IPT, 1980; IPT, 1981, vols. I/II.

(75) Apesar de sua extensão creio que vale a pena recuperar algumas passagens do depoimento de Delfim Netto no XV Congresso Internacional de Economistas Agrícolas realizado em ago/1973 em São Paulo, ocasião em que o Ministro retomaria suas teses sobre a estratégia agrícola exportadora:

"Pela primeira vez, dedicamo-nos, na Fazenda, a uma abordagem ampla de toda a estratégia utilizada pelo Governo brasileiro nestes últimos anos para produzir uma extraordinária revolução no meio agrícola, multiplicando por dez o uso de fertilizantes e defensivos, por quatro a utilização de tratores e elevando as exportações de produtos tradicionais (fora o café) de 700 milhões de dólares em 1967 para 2 bilhões este ano.

"O processo de desenvolvimento acelerado da agricultura brasileira teve início quando decidimos rejeitar a premissa de que a América Latina (em particular) ou os países subdesenvolvidos, no geral precisavam de uma política econômica toda especial para se libertar da pobreza e da baixa rentabilidade de sua agricultura. Esta idéia, avalizada durante 20 anos por instituições internacionais até certo ponto respeitáveis, baseava-se nos seguintes "ensinamentos": 1º) A agricultura dos países subdesenvolvidos não pode se desenvolver porque a sua estrutura arcaica e feudal é incapaz de responder satisfatoriamente aos estímulos dos preços; 2º) Não adianta tentar expandir as exportações de produtos agrícolas, porque a deterioração dos relações de troca internacionais resultará sempre, no final, numa perda global da receita dessas exportações.

"Estas duas teses inibiram durante longos anos os administradores e resultavam num processo de verdadeiro aprisionamento ideológico. (...) Como se aceitava previamente a doutrina, não se fazia nada e os fatos acabavam por confirmar sua validade, sem que se percebesse que isto era decorrência da própria aceitação prévia do engano. (...)

"A questão, portanto, que se deparava ao Brasil, era como conseguir quebrar o círculo vicioso. Como lograr o aumento da produtividade por área e como lograr o aumento da área que podia ser cultivada por cada homem.

"Para melhorar a produtividade era necessário induzir os agricultores a usar insumos modernos: adubos, fertilizantes e sementes selecionadas. Mas, para induzi-los a utilizar estes insumos era necessário liberar os preços dos produtos agrícolas, permitindo que estes últimos crescessem mais depressa do que os preços dos insumos.

"Neste ponto, surgia uma dúvida: se tudo isso resultasse correto, se os agricultores aumentassem a área plantada e os níveis de produtividade, reagindo aos estímulos de preços, o que fazer com os excedentes de produção. Um aumento rápido de oferta, sem a correspondente expansão da demanda, resultaria forçosamente em aviltamento nos preços e aí o círculo vicioso recomeçaria.

"A solução não teve nada de original. Estava lá nos livros, na teoria, nas boas e velhas idéias da literatura econômica: ligar o país ao mercado externo. (...)

"A liberação dos preços internamente e a abertura para o mar

cado externo foram os dois mecanismos básicos. Não liberamos todos os preços de uma vez, nem o fizemos em proporções iguais para todos os produtos. A carne é um exemplo: teve seu preço apenas quadruplicado, mas aos poucos. Outros produtos tiveram liberação mais rápida e seus preços maiores ganhos. Mas, a estes dois mecanismos, juntamos mais os seguintes:

"1. Eliminamos todos os impostos indiretos sobre a produção nacional e sobre as importações de adubos, fertilizantes, defensivos e sementes, alterando dramaticamente os seus preços relativos face aos preços dos produtos agrícolas. Entre 1967 e 1973 o preço do fertilizante caiu para a metade, em relação aos produtos agrícolas.

"2. A mesma política foi adotada em relação aos tratores e implementos agrícolas. Além da eliminação dos impostos, montamos um mecanismo de acompanhamento dos preços industriais que não permitiu a alta exagerada nos preços de tratores e implementos. Isto, embora a demanda de tratores tenha se ampliado quatro vezes em três anos.

"3. Foi realizada uma política de preços mínimos com garantia de compra, antecipando as safras, claramente de estímulo aos aumentos de produção e à melhoria de produtividade. Ficou provado que o agricultor reagiu extraordinariamente bem aos estímulos de preços e tem mais: depois disso o governo não precisou comprar quase nada de produtos agrícolas, pois os preços de mercado quase sempre foram satisfatórios, o que demonstra a racionalidade e o critério com que se usou a política.

"Todos estes mecanismos foram acionados em obediência a lições muito antigas de política econômica. Nós partimos da convicção de que o Brasil não precisava de nenhuma teoria especial; apenas precisava rejeitar aquelas hipóteses de 20 anos, que até hoje inibem tantos países subdesenvolvidos e que os mantêm com a agricultura estagnada." - ESP, 2.9.73.

(76) "Os fertilizantes e defensivos, na medida em que aumentam a produtividade da terra, aumentam as exigências de mão de obra não qualificada por ocasião das colheitas. A mecanização, na medida em que atinge (por questões tecnológicas) principalmente outras atividades que não a colheita, acentua a sazonalidade de ocupação dessa mão-de-obra. Desse modo, a modernização aumenta as exigências e

diminui o período de ocupação da mão-de-obra não qualificada numa dada propriedade agrícola. A solução mais econômica para o proprietário que moderniza passa a ser a substituição do trabalhador permanente pelo volante, com o conseqüente aumento da sazonalidade do emprego dos trabalhadores rurais." - Silva, J.G., 1982, pg. 30.

(77) "Perspectivas das exportações brasileiras", in RFP, jan/70, pg. 11. A interação mercado externo-mercado interno seria explicada da seguinte forma por Delfim Netto, ao examinar retrospectivamente sua estratégia em conferência no Curso de Comando Superior da Escola de Guerra Naval:

"A aceleração do processo de desenvolvimento brasileiro teve como ponto de partida a abertura do país para o comércio exterior. (...) No Brasil, também se acreditava que a ênfase nas exportações significava abandonar a opção de fazer crescer o mercado interno. Só que não se tratava de nenhuma opção. Na realidade, as exportações serviram de instrumento, de simples alavanca para fazer crescer rapidamente o mercado interno. Um exemplo: a produção brasileira de soja cresceu dez vezes em apenas três anos. Isto só foi possível pela existência de demanda externa para o produto e pelo fato de termos montado um sistema de garantia de sua comercialização, com a taxa flexível de câmbio e os estímulos fiscais e creditícios. Os produtores brasileiros de soja, por sua vez, gastaram a renda auferida comprando bens no mercado interno, comprando mais tratores, comprando bens de consumo, enfim, dando mais emprego, pagando mais salários, que por sua vez geraram mais compras e assim por diante. Por aí se vê o efeito desta alavanca do comércio exterior sobre a expansão rápida do mercado interno.

"O mesmo efeito se verificou na produção industrial. A abertura para o exterior aumentou a escala do parque industrial e a demanda externa foi um poderoso estímulo à melhoria da produtividade. De uma exportação de 30 milhões de dólares de produtos manufaturados há 6 ou 7 anos, passamos para 2 bilhões este ano. O que estas exportações geraram senão mais trabalho, mais renda, mais vendas internamente?

"É fundamental entendermos que esta alavanca do comércio externo não foi utilizada para fazer uma bonita estatística de exportações. É que elas possibilitaram aumentar rapidamente a escala do

crescimento brasileiro sem nenhum custo social adicional. A terra para a soja estava lá; a mão-de-obra já existia. O acréscimo foi líquido e não representou nenhum esforço adicional de poupança, ou seja, não exigiu nenhum sacrifício adicional de consumo do povo brasileiro para realizar-se. É nisto que reside talvez uma grande diferença entre o nosso crescimento e o de muitos países, que pagaram um custo social bem mais elevado do que nós estamos pagando." ESP, 1.11.73.

(78) Dois recentes estudos nessa linha de investigação são Martinez, P.F.C., 1980; e Regensteiner, R.A.P., 1980.

(79) Esse, por sinal, é um argumento esgrimido por Delfim Netto em favor da estratégia agrícola-exportadora. Em sua dissertação Problemas da Economia Brasileira (1973) após afirmar que "o desenvolvimento equilibrado da economia exige um ataque simultâneo à agricultura e à indústria. As altas taxas de desenvolvimento exigem um apoio simultâneo ao setor agrícola e ao setor industrial", apresenta dados "confirmando a tese de que o aumento do produto real no Brasil é praticamente uma média aritmética ponderada do crescimento da agricultura (com peso de 42%) e do crescimento da indústria (com peso de 58%)." (pg. 11/12).

A equação da determinação do crescimento é a seguinte:

(aumento do produto real) =  $0,11 + 0,42$  (aumento da produção agrícola) +  $0,58$  (aumento da produção industrial).

(80) "Os incentivos à exportação permitem subsídios à produção de têxteis, calçados e maquinaria, auxiliando a recuperação até 1969. Os subsídios são tão consideráveis e a expansão do comércio internacional tão favorável, que as exportações de bens industriais ainda contribuem, no auge do ciclo, para explicar cerca de 18% do incremento de demanda final de bens de consumo não durável." (Tavares, M.C., 1978, pg. 84). "O papel das exportações industriais, que se incrementam fortemente no auge, é marginal do ponto de vista de aceleração do crescimento. Só tem alguma significação para os bens de consumo não durável, de cujo incremento da demanda é responsável por apenas 15%, vale dizer 1.5 dos 10% que cresceu esta produção no período." (op. cit. pg. 88).

"O Banco do Brasil (...) também apresenta dados de expansão

de crédito incrivelmente altos na etapa de recuperação, que não voltam a repetir-se no auge do ciclo. Ou seja, a abertura considerável no crédito do Banco do Brasil, a instituição oficial que cobra as mais baixas taxas de juro do mercado, foi um instrumento poderoso de recuperação econômica geral, tendo suas faixas especiais de crédito agrícola sido responsáveis por uma considerável expansão da fronteira agrícola e pela modernização substancial da agricultura do Centro Sul. O seu impacto direto e indireto sobre a indústria e os grandes empórios comerciais ligados à agriculturata também foi tremendo, permitindo que a lucratividade destas atividades representasse o mais poderoso reforço ao bloco agrário-mercantil verificado desde o início da década dos cinquenta." (op. cit. pg. 156).

Alguns industriais parecem ser "mais realistas que o rei", demonstrando grande entusiasmo pelas teses do "modelo exportador" Claudio Strassburger, líder do Grupo Strassburger (produtor e exportador de sapatos e sandálias), em entrevista a BA 20.9.71 apontaria "que o setor enfrentou uma espécie de crise permanente até 1969, tendo a exportação contribuído em 99% para alterar esse panorama, provocando a modernização e ocupação de capacidade ociosa do setor. Em suma o seu desenvolvimento."

(81) O próprio Programa revela o artificialismo da nova construção estratégica. Em sua primeira parte introduz, como articulação fundamental, a questão do mercado para a sustentação do desenvolvimento. Este ponto era de extrema importância, naquela conjuntura, dado que as várias posições que se digladiavam no cenário político econômico tinham na resposta à questão do mercado o seu ponto de referência. No entanto, ao examinar as "condições de viabilidade" da proposta, percebe-se claramente que a ampliação das exportações (e da produção agrícola) está ligada essencialmente à preservação do equilíbrio cambial, sem o que, o desenvolvimento ver-se-ia "estrangulado externamente" por escassez de capacidade para importar.

Nesse sentido, é relevante consultar-se trabalhos anteriores de Delfim Netto. Por exemplo, em sua substancial conferência "O desenvolvimento e o comércio externo" (RFP, ago/68, pg. 2/7), ele antecipa praticamente todas as ideias do Programa no tocante à imprescindibilidade da "abertura para o exterior". Contudo, a justificativa que apresenta é precisamente a necessidade de evitar a

emergência do estrangulamento externo, responsável pela descontinuidade do desenvolvimento. Não há qualquer menção ao significado da expansão agrícola-exportadora em termos de geração da ampliação de mercado, sem a qual os investimentos industriais não seriam retomados na escala necessária para reproduzir altas taxas de crescimento.

"Precisamos, portanto, desesperadamente, de uma forma bastante profunda, que a sociedade compreenda, que os empresários entendam que chegou a hora de exportar, não em decorrência dos problemas de balanço de pagamento, não pelas exigências dos problemas de taxa cambial; é preciso exportar porque esta é a única forma de pagar as importações necessárias para realizar o crescimento que desejamos. Não há substituto para essas importações. Se formos incapazes de mobilizar a sociedade brasileira para pagar a demanda de importações, que será da ordem de 6 a 7% ao ano, não conseguiremos realmente realizar o desenvolvimento econômico. Poderemos dar um salto, mas quando tudo estiver a pleno vapor, teremos dificuldade, o sistema murchará e será incapaz de voltar-se sobre si mesmo e se auto-alimentar. Este processo de auto-alimentação exige, apresenta como sendo problema básico a ampliação das exportações." (op.cit.) Convém observar que o pronunciamento é de meados de 1968, ocasião em que Delfim subscrevera o PED, prevendo-se um crescimento ao redor de 6/7% ao ano. É por isso que a projeção para as importações é dessa ordem.

(82) "Durante a fase do Plano de Metas, o crescimento industrial esteve apoiado num novo bloco de inversões, que funcionou como uma "onda" de inovações concentrada. Isto promoveu uma profunda alteração na estrutura industrial, modificando as relações intersectoriais em favor do Departamento de Bens de Produção e de Bens Duráveis de Consumo. Contrariamente, entre 1968 e 1974, crescemos à base da estrutura pré-existente, com excessão da indústria petroquímica e de alguns bens do setor elétrico pesado." - Cardoso de Mello, J.M. e Belluzzo, L.G., 1977.

Também Furtado, de forma um pouco mais abrangente, destacaria esse ponto: "O extraordinário crescimento da produção manufatureira brasileira, no período que se convencionou chamar de "milagre", ocorreu sem que se operassem modificações significativas na estrutura do sistema, vale dizer, sem que este alcançasse níveis

mais altos de capacidade de auto-transformação. Tanto a capacidade de autofinanciamento como o coeficiente de exportação se mantiveram praticamente estáveis. (...) em síntese, no decênio compreendido entre 1964 e 1973, não obstante um considerável aumento do produto interno, não se assinala na economia brasileira nenhum ganho de autonomia na capacidade de autotransformação, nem tampouco qualquer reforço da aptidão da sociedade para autofinanciar o desenvolvimento." - Furtado, C., 1981, pgs. 40/41 e 43.

(83) Malan, P. e Bonali, R. - 1976, pg. 382; Mazzuchelli, F.-1977.

(84) Quando Delfim Netto se refere, indiretamente, ao papel do crédito direto ao consumidor é para fazer humor negro: "Há sinais positivos de que a atual explosão do desenvolvimento do Brasil está sendo acompanhada por um aumento da redistribuição dos frutos desse desenvolvimento. De outra forma, como explicaríamos o crescimento da venda de veículos, por exemplo? Ora, ninguém compra o automóvel se estiver empobrecendo. Se cresceu, é porque realmente os índices desse processo de desenvolvimento estão se espalhando por toda a sociedade. O consumo de televisores e enceradeiras e de todos os eletrodomésticos, aqueles que representam o repertório mais próximo do homem que está ascendendo do status social, esses é que dão a resposta mais segura para o fato de que nós estamos crescendo e estamos, ao mesmo tempo, aumentando a distribuição de renda." - Exposição no Curso de Altos Estudos Brasileiros do Instituto dos Advogados de Porto Alegre - cf. ESP, 14.8.70.

(85) "O auge cíclico é captado como um 'milagre', o milagre brasileiro. As instituições, as regras do jogo, o padrão de expansão até então sob suspeita - veja-se o tom crítico do PED - produziram tão notável e grato êxito. Então estão corretos, dirá Delfim como principal inventor e porta-voz do 'milagre'. (...) Não há nada de errado com a economia brasileira que seu próprio movimento não venha corrigir e/ou confirmar como virtude. (...) Operar no curto prazo através da aplicação pragmática e imediata de medidas que facilitem a atualização das tendências atuais é tudo a fazer. (...) A gratificação com o presente, a exaltação de suas virtudes e a certeza de um futuro como potência esvaziam a importância da retórica do planejamento para a ideologia. O pragmatismo delfiniano

prescinde do desenvolvimento como projeto. O planejamento oficial passa a segundo plano sob as fanfarras do canto triunfal de Delfim Netto." - Lessa, C., 1978, pg. 61/62.

(85) Um detalhe curioso, a que já fiz referência anteriormente. Velloso mantém-se inicialmente modesto, em termos, na definição de metas quantitativas, contrastando com a audácia de Delfim e o entusiasmo de Médici. As Metas e Bases ainda propõem, cautelosamente, a meta de crescer "acima de 7% ao ano" (pg. 5) ou então de "pelo menos 7 a 9% ao ano" (pg. 25). Isso porque, como uma das normas do "jogo da verdade", sugere a "fuga às promessas e à criação de expectativas exacerbadas" (pg. 9). Um ano depois (1971, I PND) até mesmo o Planejamento já não mais resiste à contagiante euforia ao torno do Brasil Grande: "O Terceiro Governo da Revolução vem realizando o objetivo de elevar o Brasil à categoria dos países de alto nível de desempenho em todos os setores, com taxas de crescimento do Produto Interno Bruto, estavelmente, na ordem de 9% ao ano, e expansão industrial acima de 10%, tratando, também, de aumentar as exportações, principalmente de manufaturados, e perseguindo elevados níveis de reservas e extraordinária vitalidade no mercado de capitais." (pg. 3).

(87) "Por outro lado, o desenvolvimento integrado entre indústria e agricultura, depende de que haja um crescimento acelerado e simultâneo do ponto de vista de demanda e de oferta, e para isso é preciso ter uma boa integração entre indústria, com um crescimento superior a 10% ao ano, e agricultura, com um crescimento de pelo menos uns 7% ao ano, de modo a que esse sistema vá se alimentando a si próprio do ponto de vista da oferta e demanda, bem como criando um mercado para si mesmo, juntamente com certos setores de serviços e com base na infraestrutura criada. Ou seja: que um setor, suprindo o outro, conduza de forma integrada o processo, sob a responsabilidade do setor privado." - Desenvolvimento, Emprego e Tecnologia, palestra de Velloso na ESG em 10.5.71.

Nessa oportunidade Velloso introduziria uma inovação na estratégia agrícola-exportadora: "Além disso, é a idéia de diferenciação da política agrícola e particularmente do que se chama de modernização da agricultura em função de diversas regiões. O tipo de modernização, de transformação da tecnologia que se vai utilizar

na agricultura do Centro-Sul, onde a terra é relativamente escassa, não é o mesmo tipo de transformação tecnológica que se pretende para o Nordeste, porque lá existe superabundância de mão de obra. A modernização então, será principalmente através de fertilizantes, de melhores métodos de produção, mas não diretamente da capitalização intensiva, através da mecanização. É a concepção do tipo de agricultura que se deseja obter nas frentes que serão abertas." (op. cit.).

Delfim Netto não compartilha dessa inovação: "No Nordeste, cada unidade de mão de obra não conta com o auxílio das unidades de capital. Por isso, não é necessário buscar explicações científicas para a diferença entre o Nordeste e o Sul. No Nordeste, menos assistido, o homem cultiva áreas menores e é menor o emprego de tecnologia. (...) Existem no Nordeste cerca de 3 mil tratores na área cultivada e, no Sul, mais de 50 mil. (...) A solução para o problema do Nordeste é aumentar a produção por área e a área ocupada por homem. Se se dobrar o número de tratores no Nordeste, a área cultivada poderia ser aumentada em mais de 24%. Isso importaria num acréscimo de 32 dólares na renda per capita." - Declarações na Comissão Especial da Arena de Estudos do Nordeste, in ESP, 4.8.71.

(88) Reis Velloso revela o impacto dessa discussão no Brasil: "A divulgação, no Brasil, de 'O Desafio Americano' de Servan-Schreiber, suscitou sérios mal entendidos. Exacerbou o antiamericanismo de certas correntes e levou o desalento a muitos espíritos, atemorizados pelo 'determinismo' do aprofundamento dos famosos 'gaps' da superioridade científica e tecnológica americana e, em geral, dos países desenvolvidos". E fez emergir "uma questão crucial que tem assaltado tantos espíritos, no Brasil: é realmente viável a redução do hiato tecnológico em relação ao mundo desenvolvido, notadamente os Estados Unidos, em face dos dados impressionantes concernentes à dimensão das grandes empresas estrangeiras?" - O Desafio Tecnológico e o Projeto Brasileiro (set/69), pg. 9 e 26.

(89) Op. cit., pg. 10.

(90) Op. cit., pg. 11.

(91) Op. cit., pg. 12.

(92) Op. cit., pg. 12.

(93) Op. cit., pg. 12.

(94) Op. cit., pg. 26

(95) Op. cit., pg. 24. Velloso se apropriaria também de uma outra conclusão de Schreiber: a urgência da definição de uma contra-ofensiva. "Os Estados Unidos de hoje ainda se assemelham, com um avanço de quinze anos, à Europa. Pertencem ao mesmo sistema, e o mesmo conceito de sociedade industrial abrange ambos. Em 1980, os Estados Unidos estarão num outro mundo. Se não os alcançarmos, por nosso lado, eles deterão o monopólio da técnica, da ciência, do poderio moderno." - op. cit., pg. 34. Em palestra na ESG, em meados de 1969, Reis Velloso afirmaria: "A viabilidade econômica e social do Brasil será função, principalmente, do desempenho nacional na década dos anos 70, por duas razões principais: porque representará um novo estágio de desenvolvimento, caracterizado por uma série de desafios, como os da plena utilização de capacidade, do crescimento com correção de distorções, das transformações institucionais, etc.; e porque provavelmente na próxima década é que se decidirá a 'parada' da exequibilidade de redução dos hiatos educacional e tecnológico, a fim de que os países desenvolvidos não passem a um outro mundo, que nos seria inacessível científica e tecnologicamente." - RFP, jul/69, pg. 6.

(96) Op. cit., pg. 34. Em sua palestra na ESG, de 1969, Velloso esclareceria a importância de uma "política integrada" nesse terreno: "É preciso desenvolver uma política integrada de educação, ciência e tecnologia (por) dois motivos: primeiro, porque se trata de estágios complementares de um mesmo processo; a ênfase excessiva em uma das etapas levará a extremos, como a evasão de cientistas e técnicos, pela insuficiência do esforço de pesquisa aplicada, ou a frustração do esforço de progresso tecnológico, pela ausência de uma base educacioaal que permita a formação flexível, quantitativa e qualitativamente adequada de recursos humanos nos vários níveis. E segundo, pelo fato de ser área em que o enfoque integrado é de alta produtividade. É na área das inovações, principalmente, que os efeitos cruzados de estímulo entre educação, ciência e tec-

nologia, se apresentam mais intensos." - FFP, jul/69, pg. 7/8. Novamente na ESG, em 10.5.71, Velloso reiteraria: "Deve-se atentar para todos os estágios do processo, sob pena de anular os efeitos do que se quer realizar, como aconteceu com países europeus que deram uma ênfase excessiva à formação de pessoal nas áreas tecnológicas, nas áreas de ciência e tecnologia, não tendo condições de proporcionar mercado para absover aquele pessoal, e deu origem ao fenômeno da evasão de cérebros." - Segurança & Desenvolvimento nº 148, 1972, pg. 115/116.

(97) Reis Velloso, op. cit., pg. 26.

(98) Op. cit., pg. 27.

(99) JB, 26.3.73, pg. 3.

(100) Consulte-se Lessa, C., 1978, para uma reflexão mais aprofundada a respeito.

(101) Reis Velloso, Desenvolvimento e Planejamento, nov/69, pg. 23.

(102) Em sua palestra na ESG, de 1973, Velloso elucidaria o "enquadramento" desejado para a empresa estrangeira: "a) Contribuição significativa quanto à transferência de tecnologia, orientando-se preferencialmente para os campos em que haja necessidade de aporte de tecnologia mais refinada; b) Participação no esforço de expansão das exportações, particularmente quanto ao objetivo de dar maior sofisticação à estrutura de nossas exportações de manufaturados. Essa contribuição às exportações, como já vem ocorrendo, deve fazer-se também para o mundo desenvolvido, e não apenas para a América Latina, evitando-se a formação de reservas de mercado; c) Contribuição à política de pesquisa tecnológica, com alocação de orçamento próprio de pesquisa às subsidiárias no País, principalmente para fortalecimento da capacidade nacional de 'engineering' e 'industrial design'." - Segurança e Desenvolvimento nº 154, 1973, pg. 42.

(103) Consulte-se a reconstituição da 1ª Reunião Ministerial in VE, 14.1.70. Especulando sobre as medidas concretas a serem tomadas

visando a melhoria da distribuição de renda, a revista revelaria: "Nos meios militares, a preocupação com essa redistribuição de renda tem aumentado consideravelmente nos últimos tempos; por isso, a resposta à pergunta anterior, prometida pelo presidente para dentro em breve, parece ser uma dívida importante."

(104) Citado livremente pela revista Visão, Velloso afirmaria em entrevista: "Não há tempo a perder: o Governo já tem consciência do problema e conhece-o qualitativamente. Por isso, pretende adotar medidas distributivas logo. (...) O Ministro Velloso admite que, se não houvesse a preocupação redistributiva, o crescimento do PIB, desejado entre 7% e 9% este ano, poderia alcançar taxas muito superiores. No entanto, não admite que em função da necessidade de redistribuir se sacrifique ainda mais o crescimento do produto. Mesmo porque, afirma, esse crescimento é benéfico a uma boa política de distribuição. Benéfico e compatível." - VI, 28.2.70.

(105) Para um estudo definitivo dessa "política" de distribuição de renda, consulte-se o completo, sugestivo e competente trabalho de Loloian, A.J., 1980.

NOTAS DO CAPÍTULO IV

## CAPÍTULO IV

(1) A esse respeito seria muito ilustrativo um cotejo entre dois depoimentos do ministro Delfim Netto: sua entrevista a VI, 31.1.69, ocasião em que colocava enfaticamente a decisão de atribuir prioridade ao combate à inflação; e o pronunciamento que proferiu no Conselho para a América Latina, em Nova York (cf. ESP, 9.12.69 e RFP, jan/70), quando anunciou a filosofia "desenvolvimentista" assumida pelo Governo Médici ("A retomada do ritmo de desenvolvimento, o virtual controle da inflação e a recomposição da situação externa deixam patente a melhoria verdadeiramente dramática das perspectivas econômicas do Brasil. O Governo do Presidente Médici lança-se agora num ousado programa de aceleração substancial da taxa de crescimento econômico...").

(2) Cf. APEC, Carta Mensal, 12.4.70.

(3) Cf. Malan/Bonelli, 1976, pg. 375.

(4) Cf. "Capital de giro e sistema bancário", in RFP, fev/70, pg. 2.

(5) Op. cit., pg. 3. Segundo a grande imprensa, o desejo do Governo era o de baixar de 0.4% a.m. os juros cobrados no desconto de duplicatas (de 1.8% para 1.4%), oferecendo-se uma redução de 2% nos depósitos compulsórios; enquanto os banqueiros estariam propensos a aceitar uma redução de até 0.3% a.m. nos juros desde que os recolhimentos compulsórios diminuíssem alguma coisa entre 5 e 7%. (cf. VE, 21.1.70).

(6) Cf. entrevista a ME, jan/70, pg. 28.

(7) Em nota distribuída pelo Gabinete do Ministro da Fazenda, a resolução 130 seria apreciada da seguinte forma: "A resolução expedida pelo Banco Central conjuga, como se vê, quatro elementos de grande importância na atual conjuntura financeira: 1º) - Reduz o ônus que representam para o sistema bancário os depósitos compulsórios mantidos em espécie, junto ao Banco Central. 2º) - Reduz a taxa de juros para 1.5% ao mês sobre o saldo devedor, para as

operações que especifica, aliviando a carga financeira das empresas e introduzindo os bancos a adaptarem suas taxas operacionais a ritmo decrescente da inflação. 39) - Dirige as aplicações dos novos recursos para a faixa das pequenas e médias empresas, que são as que maiores dificuldades de crédito encontram no mercado, fortalecendo a sua estrutura financeira de modo a que possam desenvolver-se mais rapidamente, utilizar eventual capacidade ociosa ou ampliar suas dimensões de escala e competir no mercado com as grandes empresas. 49) - Cria condições para dar maior estabilidade ao crédito bancário, propiciando operações com base em contratos de prazo mínimo de um ano, sem os imprevistos que caracterizam o sistema de desconto de duplicatas de curto prazo." - RFP, fev/70, pg. 41. A respeito das dificuldades de crédito da pequena e média empresa, cf. "A ajuda demorada", in VE, 11.2.70, pg. 41/42.

(8) Declarações de Delfim Netto na Associação dos Jornalistas de Economia e Finanças. Cf. RFP, fev/70, pg. 42/43.

(9) Id ibid, pg. 43.

(10) Segundo a grande imprensa, as taxas de juros cobradas pelas financeiras e bancos de investimento estariam oscilando entre 37% e 44% ao ano. Cf. VI, 28.2.70, pg. 43.

(11) No período 1970/73 a FBCF total cresce à taxa média anual de 15.0%, os investimentos do Governo a 12.2%, e os investimentos das empresas estatais (siderurgia, mineração, energia e química) a 27.7% - cf. Dain, S. - Aspectos de investimento empresarial do estado brasileiro, in: ANPEC, 1979, pg. 511.

(12) Cf. RFP, jan/70, pg. 37 e pg. 43/44; ESP, 17.1.70; RFP, mai/70, pg. 52/53; CE, ago/70, pg. 56; EP, jul/ago/70, pg. 13/22.

As medidas vinham claramente de encontro a reivindicações do empresariado. Cf. a nota "Capital de giro das indústrias", in: ESP, 18.1.70, e o ofício da FIESP ao Ministro da Fazenda, in: ESP, 23.1.70.

(13) ESP, 23.1.71, pg. 22.

(14) Cf. ESP, 5.3.71.

(15) Entrevista a BA, 16.8.71, pg. 8.

(16) Cf. RFP, jan/70, pg. 41/42.

(17) Estevam Faraone, da Indústria Romi S/A (produtora de tornos, detendo 80% do mercado) comenta a respeito da isenção do ICM: "Isso foi obtido por solicitação da Romi, através do nosso sindicato, para incrementar a venda das máquinas ferramenta. Solicitamos ao governo que isentasse o comprador do ICM porque o torno é gerador de tributos. Cada unidade vendida, o Governo pode ganhar dez vezes mais num mês. O Governo decidiu atender à solicitação. Poderia haver o inconveniente de o fabricante se locupletar não baixando o preço do torno. Por isso solicitamos que a isenção fosse dada ao comprador e não ao produtor. Portanto, nós pagamos o tributo e o comprador é creditado na importância. A decisão governamental foi aprovada pelo Convênio da Região Sul havendo apenas uma exceção: o governo de Minas não deu a isenção provocando protestos dos próprios industriais mineiros. Como o Governo Federal já tomou providências para que cada Estado não cometa discrepâncias, com relação ao ICM, o secretário da Fazenda de Minas Gerais deverá reformular a questão. Portanto, as ajudas governamentais consistem em financiamento do BNDE e o crédito do ICM aos usuários. O crédito do ICM é muito importante porque reduz o investimento do comprador a 83%. Ele recebe 17% de retorno." BA, 13.4.70.

A entrevista esclarece também a modalidade do financiamento: entrada de 10% e o restante pago em até 36 prestações, sendo 50% financiado pela Finame, 10% pelo comprador e 40% por financeiras. Comentário de Carlos Romi: "Assim mesmo os 50% de ajuda financeira governamental são insuficientes. E para o industrial que deseja executar um plano de reequipamento, o prazo de 24 ou 36 meses é curto. Ele teria de obter o restante do financiamento de terceiros. Mas ninguém dá financiamento a prazo mais longo. As empresas estão marchando para o uso de máquinas mais evoluídas, máquinas mais caras. E o financiamento de 50% concedido pelo Governo ainda é pouco. Aqui só dispomos crédito de 50% para 3 anos, enquanto no estrangeiro o financiamento total aos industriais é feito

com prazos de 5 a 10 anos."

(18) Essa medida receberia de Delfim Netto o seguinte comentário: "(...) o Governo Federal dá o exemplo, estabelecendo um programa inédito de redução do seu principal imposto e espera cooperação positiva dos Estados já que esta decisão é mais um passo fundamental para acelerar a marcha do desenvolvimento econômico brasileiro." A perda esperada de receita seria compensada por um acréscimo de 3% na eficácia do aparelho arrecadador. Concluiria Delfim: "Este é um resultado que sinceramente eu acredito que todos terão condições de alcançar e valerá a pena o esforço de cada um, já que se trata de empurrar o Brasil para a frente." - Comunicação de Delfim Netto aos secretários estaduais de Finanças, reproduzido in: RFP, jul/70, pg. 51.

Observe-se que esse aumento na eficácia da máquina arrecadadora aparentemente era uma efetiva possibilidade. Um ano depois seria desatada uma campanha contra a fraude fiscal, justificada por Delfim da seguinte forma: "(...) a campanha, sendo feita juntamente com os Estados, objetiva menos o Imposto de Renda do que o IPI e o ICM, cujos níveis de sonegação são bastante razoáveis, principalmente no ICM e sobretudo em alguns Estados que dispõem de uma máquina fiscal menos ajustada. O que se pretende, é juntar os esforços do Governo federal e dos Governos estaduais agora que estamos nos preparando para unificar as informações econômicas e fiscais numa campanha que permita reduzir o nível de sonegação. Eu acho que há um nível de sonegação compatível com o próprio funcionamento do sistema. Este nível é atingido de vez em quando, mas temos de permanentemente manter certas campanhas em andamento, para que os empresários sintam a sua responsabilidade diante do processo de desenvolvimento do Brasil e possam, portanto, corresponder às necessidades fiscais dos Estados e da União." - Entrevista a BA, 16.8.71, pg. 8.

(19) Citado in: Loloian, A., 1980, pg. 22. Os comentários que apresento no texto apoiam-se na análise deste autor.

(20) Cf. "Programa de Integração Nacional", pronunciamento de Delfim Netto na televisão, reproduzido in: RFP, ago/70, pg. 2/16. Para um exame das modalidades operacionais da CEF com recursos do PIS

- durante o período 1971/73, consulte-se Loloian, A., 1980.
- (21) Declarações na Associação dos Jornalistas de Economia e Finanças, reproduzidas in: RFP, fev/70, pg. 43.
- (22) Entrevista a VI, 7.11.70, pg. 36/38.
- (23) O JT, 20.10.70, noticiaria: "um dos maiores bancos paulistas efetivamente garantiu a recompra imediata das Letras do Tesouro (ou frações dessas Letras) aos seus clientes interessados em adquiri-las; e a recompra imediata equivale a remuneração do depósito a vista; este problema só foi contornado depois que o presidente desse banco foi chamado ao Banco Central, no Rio, onde lhe mostraram a necessidade de alterar os negócios com Letras do Tesouro, sob pena de desvirtuamento do open market," Veja-se também de R. Appy, "Open market ainda não deslanchou", in: EP, set/out/70.
- (24) Cf. Almeida, J.S.G., 1980, para um exame aprofundado da questão do deságio e das vicissitudes da reforma financeira.
- (25) Declarações na Associação dos Jornalistas de Economia e Finanças, reproduzidas in: RFP, fev/70, pg. 42. Cf., também VE, 14.1.70.
- (26) Keynes - Consequências das alterações no valor da moeda para a sociedade (1923).
- (27) Entrevista a BA, 1.6.70, pg. 11.
- (28) JT, 17.7.70.
- (29) BA, 1.6.70, pg. 11.
- (30) "Programa de Integração Social", pronunciamento de Delfim Netto na televisão, reproduzido in: RFP, ago/70, pg. 8/9.
- (31) Desde dez/69, com a configuração do fracasso na "redução substancial" da taxa de inflação, suceder-se-iam os pedidos de uma intensificação, por linhas ortodoxas, do combate à inflação. A Carta Mensal APEC 12.4.70 (Apêndice) anotaria: "Os indicadores de

inflação no primeiro trimestre não foram muito satisfatórios.(...) Evidentemente, se é lícito aplaudir a eliminação dos perigos de um recrudescimento inflacionário, é decepcionante a perspectiva de se passar um terceiro ano com a mesma taxa de inflação, em torno de 24%, sem nenhum progresso no sentido de reduzi-la progressivamente. Nesta altura, seria justificada a aplicação de um tratamento de choque." E em 12.5.70, pg. 4, observaria: "a execução de uma política de controle da oferta monetária menos flexível que aquela do ano anterior, parece imprescindível quando se verifica que tanto os preços agrícolas quanto aos industriais cresceram sensivelmente no início do ano". Veja-se também ESP, 15.1.70 (editorial) e JB, 20.3.79 (artigos de Campos e Simonsen).

A Carta Mensal APEC, 15.11.70, pg. 18, informaria: "A Diretoria da Associação dos Diretores de Empresas de Crédito, Investimento e Financiamento, ADECIF, decidiu em 15 de outubro, dar o seu apoio "total, completo e irrestrito" à atual política econômico-financeira do Governo. Seu presidente afirmou, em nome da diretoria, que condena a tentativa de qualquer mudança, na atual diretiva traçada pelas autoridades fazendárias e monetárias do País. Acrescentou que uma alteração no momento colocaria em risco toda a economia do País, observando que a diretoria da ADECIF somente decidiu tomar essa posição e divulgá-la porque o debate sobre a opção tratamento de choque e ênfase no desenvolvimento e gradualismo no combate à inflação se tornou público."

(32) JT, 15.10.70.

(33) VI, 7.11.70, pg. 46.

(34) VI, 7.11.70, pg. 46.

(35) "Experiência nova no Brasil" - artigo de Delfim Netto in: EP, dez/70, pg. 3.

(36) VI, 7.11.70, pg. 38.

(37) VI, 29.3.71, pg. 96.

(38) VI, 29.3.71, pg. 96 e 100.

(39) Cf. "A Siderurgia e o Desenvolvimento", in: Segurança e Desenvolvimento nº 154, 1973.

(40) Pronunciamento no banquete anual da Indústria Elétrica e Eletrônica - cf. "Governo só apoiará indústria eficiente", ESP, 12.12.70. Velloso renovaria o convite em entrevista ao CM, 25.1.71.

(41) Cf. RFP, nov/70, pg. 45. O ministro afirmaria também que a adoção daquele programa de incentivos "será um passo decisivo para que nos tornemos uma grande potência industrial" - id ibid, pg. 44.

Pouco depois, o ministro repetiria sua concepção estratégica em palestra na FIESP: "(...) o governo decidiu que a década de 70 seria dedicada à Agricultura e foi Conversar com os lavradores, incentivando-os. E adotou várias medidas, liberando-a do controle a que estava submetida, instituiu o sistema de estímulos à agricultura, isentando seus produtos do ICM e, finalmente, criou um sistema de cobrança do imposto sobre a renda que liberta a agricultura desse imposto. Como resultado, verificou-se que a área plantada aumentou e, se as condições climáticas forem mantidas no ano em curso, teremos a maior taxa de crescimento já alcançada até hoje. Terminada a execução do programa destinado à agricultura, o governo iniciou a formulação do ano da indústria." - cf. ESP, 23.1.71, pg. 22. Nessa oportunidade, Theobaldo de Nigris responderia em nome do empresariado paulista: "a indústria se sente feliz em saber do futuro tranquilo e seguro de sua nação. A indústria já disse e sempre dirá presente."

Em entrevista à revista Progresso, de mar/abr/71, Delfim Netto falaria da nova política industrial: "O primeiro semestre de 1971 deverá oferecer alguns resultados, positivos em extremo, no setor industrial. Criamos todo um sistema de apoio à indústria de construção de equipamento, sistema que abarca praticamente desde a isenção de impostos, com créditos de imposto de circulação de mercadorias e sobre produtos industrializados (ICM e IPI), até um amplo esquema de financiamento que funcionará na Caixa Econômica Federal, no Banco do Brasil e no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, com recursos, principalmente do PIS e do PASEP. Posso garantir que com esse empurrão e as grandes perspectivas de investimentos externos, lograremos fomentar o último setor que faltava ampa

rar dentro da economia brasileira: o das máquinas que produzem máquinas. Com isso, a economia brasileira adquirirá um nível de maturidade insuspeitada nos últimos anos. Estaremos realmente em condições de alcançar um grau de desenvolvimento acelerado e autosuficiente."

(42) Palestra na FIESP, cf. ESP, 10.12.70, pg. 45.

(43) Cf. ESP, 13.1.71, pg. 20.

(44) Esse decreto revogaria o artigo 6º do decreto estadual 49.423, de 1.4.68 (regulamentado pelo Ato A nº 554/68, de 5.11.68) que concedia crédito do ICM sobre equipamentos selecionados. Para uma apreciação crítica do novo decreto veja-se artigo de Antonio Borges da Costa, in: ESP, 7.3.71.

(45) Eis alguns exemplos da "supersafra" de declarações empresariais de apoio à política delfiniana:

"Mas, se há ainda problemas, é preciso reconhecer que os responsáveis pela política econômico-financeira do País procuram resolvê-los. O PND é o exemplo mais vivo de que governo e empresários falam hoje a mesma linguagem. A estratégia de política industrial desse plano contempla muitas das principais reivindicações dos empresários e muitas de suas sugestões para atendê-las. Ela prevê, por exemplo, a necessidade de se evitar o ingresso indiscriminado em setores e produtos novos, para eliminar a excessiva disseminação da produção nacional, além de prescrever a equiparação das condições de operação das empresas brasileiras às usufruídas pelas estrangeiras, endossando na prática antigas aspirações dos empresários nacionais. Outros exemplos da identidade de propósitos entre governo e empresários: a instituição do Fundo para financiar fusões e reorganização de empresas; o Finame a longo prazo, para financiar até 8 anos a venda de bens produzidos no País. O Fumcap, para desenvolver o mercado de capitais; a utilização dos recursos do PIS e do PASEP, para também financiar bens de capital fabricados no Brasil. Daí a razão pela qual os discursos e pronunciamentos dos líderes empresariais estão perdendo o tom reivindicatório de antigamente, para assumir o teor de manifestações de apoio e de cooperação aos programas e aos atos do governo. Não

são eles, de maneira alguma, portadores de um conformismo, bajulador ou utilitarista. Traduzem, isto sim, uma coincidência de objetivos entre o Poder público e a Empresa privada." - Manoel da Costa Santos, presidente da ABINEE (Ind. Elétrica e Eletrônica), in: BA, 21.2.72.

"A maior distinção entre o ocorrido antes e depois do início da década de 1960, foi que o Brasil tomou consciência da necessidade de tomar decisões. (...) Antes de 1960, dificilmente se obtinha uma definição mais clara na avaliação dos objetivos empresariais. A principal característica do estágio econômico atual é a clara definição dos objetivos do país, como um todo, o que acarreta uma mobilização nacional. Convém notar que o empresário, além de encontrar os seus caminhos de expansão dentro dos planos governamentais, sente, ao mesmo tempo que o Governo está capacitado a se ajustar e efetuar modificações, em função da evolução dos acontecimentos, agindo como empresa, pois, ocorrendo a necessidade de modificações, a administração pública reajusta o seu processo administrativo operacional. Isso ocorre no Brasil, cujo Governo se mostra extremamente eficiente, uma vez que, não obstante seus objetivos claramente definidos, tem mostrado capacidade de reajustar seus programas de desenvolvimento ao processo da economia internacional." - G. Johanpetter, do Grupo Gerdau, in: JB, 31.3.72.

"Em 1968, o faturamento total das empresas de autopeças deveria estar por volta de 3.5 bilhões de cruzeiros. Já em 1969, atingia-se a 4.5 bilhões de cruzeiros. As primeiras informações que estou recebendo dos nossos índices de autopeças dão conta de estarmos ultrapassando 6 bilhões. (Deve-se isto) ao desenvolvimento. O que é o desenvolvimento senão a melhoria efetiva do padrão de vida do homem? É o aproveitamento, por parte do ser humano, das facilidades que a tecnologia proporciona atualmente. Logo, isto significa que o Brasil está se desenvolvendo, proporcionando melhor padrão de vida, e, com isto, possibilitando ao povo recursos para que possa comprar e manter seu automóvel. O fato de ser ele financiado, para mim é irrelevante, pois, na realidade, é uma parcela de renda mensal que um homem ou uma família dispõe para poder comprar o seu veículo. E, se tem a possibilidade de dispor dessa parcela da renda, é porque esta tem sido realmente aumentada. Essa é a maior afirmação de que o Brasil percorre hoje caminhos bem

diferentes daqueles do passado. Mostra, também, o acerto de toda a política econômica de desenvolvimento que vem sendo implantada no País desde 1964 e, mais precisamente, a partir de 1967. A nova política econômica, ora posta em prática pelo Governo, com a contribuição do ministro Delfim Netto, conduz a este resultado maravilhoso: o aumento efetivo do padrão de vida do povo." - Luiz Rodovil Rossi, vice-presidente da FIESP e presidente do Sindicato Nacional da Indústria de Autopeças, in: BA, 10.5.71, pg. 13.

(46) Cf. ESP, 9.12.70, pg. 25.

(47) Cf. EX, set/71, pg. 210. Convém observar que dois dos problemas afetando a indústria nacional de equipamentos localizavam-se na ausência de um mecanismo de financiamento a longo prazo e nos artifícios usados para burlar a lei de similaridade.

"(...) agora não são apenas as concorrências internacionais que estão privando as nossas indústrias do seu mercado natural. Surgiu uma outra séria ameaça. As maciças ofertas de financiamento pelos fornecedores estrangeiros - suppliers credit - estão invadindo o mercado e atraindo as empresas compradoras - públicas e privadas - com as suas sedutoras condições de taxas e prazos, impossíveis de serem acompanhados pelos fornecedores nacionais. Os prazos são tremendos: 10, 12, 15 anos (...) Alguns com carência de 2 a 3 anos. Bem, mas como nós aqui não temos um sistema ou uma instituição de crédito que permita ao produtor nacional financiar as suas vendas ao mercado interno em condições nem de longe parecidas com as oferecidas pelos concorrentes estrangeiros, o que está acontecendo é que os compradores se dirigem à CACEX, solicitando licença para importar, com prejuízo para a indústria nacional. (...) Isto é sumamente preocupante para a indústria nacional de equipamentos. Portanto, estamos solicitando ao Governo que, através do BNDE, agência financeira natural para isso, consiga linhas de crédito no exterior para repassá-las aos produtores nacionais, a fim de que estes possam vender equipamentos em condições de prazo mais ou menos parecidas com as que são oferecidas pelos fornecedores estrangeiros." - Manoel da Costa Santos, da ABINEE, falando do setor de equipamentos elétricos pesados (50% de capacidade ociosa em 1970), em entrevista a BA, 24.8.70.

João Gustavo Haenel, da Mecânica Pesada S/A, comentando favoravelmente a nova política industrial, diria: "O que se comprava no estrangeiro não era equipamento. Era financiamento." - ID, fev/71.

Victorio W. R. Ferraz, da Companhia Sorocabana de Material Ferroviário (Soma), comentaria as novas medidas com menor entusiasmo: "A medida poderia realmente constituir um grande incentivo para os produtores nacionais, mas, do jeito que as coisas estavam, não passou de uma reparação. Anteriormente, tínhamos de competir pagando 17% de ICM e 5% de IPI contra equipamentos estrangeiros isentos de taxaço. O escoro dos benefícios era fortemente contra nós, mas não conseguimos ainda sequer um empate. Os estrangeiros podem vender com financiamentos maiores e com prazos mais dilatados do que nós. Isso pode anular as vantagens de preço que podemos oferecer. (...) Hoje estamos na fase das fábricas completas (turn key job). Importam-se indústrias de cimento, químicas e petroquímicas inteiras e, no embrulho, vem muita coisa que a indústria nacional produz ou poderia produzir. A alegação dos importadores é que não podem separar uma parte para compra no mercado interno, pois o equipamento original só funciona a contento se complementado pelos tipos de máquina e acessório junto com os quais foi projetado. (...) na maior parte das vezes esse argumento serve apenas para burlar. O empresário nacional não tem meios de provar que seu equipamento pode ser complementar ao estrangeiro e tem contra si a exigência frequente dos fabricantes de só darem garantia se todas as suas máquinas forem empregadas." - declarações in: VI, 15.3.71.

(48) A esse respeito é muito ilustrativa a seguinte declaração de um diretor da Massey Ferguson, embora tenha sido feita em uma conjuntura totalmente diversa (1983): "As diretrizes traçadas para o setor de tratores partiram do governo, principalmente através da política de crédito subsidiado para facilitar a compra de máquinas e implementos agrícolas. Várias vezes fomos chamados aos gabinetes dos ministros na época do primeiro e do segundo PND para ouvir que ou aumentávamos a capacidade produtiva do setor ou as importações de tratores passariam a ser autorizadas. Todo mundo investiu. (...)" - Cf. FSP, 7.4.83.

(49) Cf. RFP, out/70, pg. 45.

(50) Cf. RFP, nov/70, pg. 45.

(51) "Governo só apoiará indústria eficiente" - in: ESP, 12.12.70;  
"Indústria vai dar o grande salto" - in: ME, mar/71, pg. 58/62.

(52) Cf. ESP, 23.1.71, pg. 22.

A Carta Mensal APEC também traz referências aos anúncios de revisão na política tarifária. "Outra preocupação empresarial reside nos propósitos veladamente manifestados pelas autoridades de incentivar, através de medidas de liberalização, as importações brasileiras para reduzir as reservas cambiais consideradas excessivas e, com isso, atenuar os efeitos inflacionários que a excessiva oferta de cambiais provoca. Vários empresários consultados mostram-se preocupados com os possíveis efeitos de um súbito acréscimo de importações. (...) Na opinião desses empresários, os efeitos inflacionários da compra de cambiais poderiam ser neutralizados melhor por medidas monetárias, sem que se provocasse uma concorrência descabida à indústria nacional. Por outro lado, não parece justificável essa concorrência como medida destinada a baixar preços, já que estes estão contidos em seus mais estritos limites pela sistemática do CIP." (15.10.70, pg. 1). "Anuncia-se que as autoridades brevemente deverão proceder a substancial alteração na política de importação, havendo indícios que serão suprimidas ou reduzidas várias tarifas, objetivando além de proporcionar maior eficiência à indústria nacional, reduzir o gap entre o crescimento das exportações e das importações." (15.11.70, pg. 23).

São muito sugestivas as declarações de Gastão Nunes Santos Brun, Secretário Executivo do Grupo Executivo da Indústria Metalúrgica (GEIMET), em artigo sobre a nova política industrial:

"Empresários brasileiros, grandes e pequenos, foram surpreendidos, em dezembro último, com modificações radicais na política do governo em relação aos incentivos para o desenvolvimento industrial. (...) os Decretos-Leis nºs 1.136 e 1.137 e o Decreto nº 67.706 marcam o início de uma nova fase na evolução do desenvolvimento brasileiro e na maneira pela qual o governo desempenha seu

papel de coordenador e de acelerador de todo o complexo processo. A longa fase em que o desenvolvimento teve base predominante nas substituições das importações está definitivamente superada. A política do governo para promover e acelerar o desenvolvimento tem, portanto, de ser outra. E já é outra dentro das diretrizes daqueles decretos. (...) O objetivo a ser atingido em matéria de balanço de pagamentos é o resultado final próximo do nível de equilíbrio. Esse é um dos pontos considerados na formulação da nova política de desenvolvimento. O incentivo do governo perde sua característica de estímulo indiscriminado a tudo o que representa criação ou aumento de capacidade industrial interna, para adquirir nova feição em que o incentivo é dirigido para setores previamente identificados e selecionados. O Brasil chegou a um ponto em que já é possível examinar as alternativas de natureza industrial em um plano muito mais amplo e racionalizado. Pode-se pensar em não fazer certas coisas aqui para não se sobrecarregar o custo do produto final por algum fator negativo irremovível como, por exemplo, o de economia de escala. Agora já não é tão importante que o produto interno seja todo nacional. O importante é que o produto seja de qualidade e de preço compatíveis com os níveis internacionais. E para se atingir esse status é necessário adotar a diretriz de que só devemos produzir internamente o que aqui podemos produzir com vantagem. Decididamente é política superada forçar a situação para se implantar no Brasil ramos industriais que, ao fim de dez ou mais anos de existência, ainda não se emanciparam e continuam a depender fortemente de elevada proteção aduaneira. (...) Agora chegamos ao início de uma nova etapa em que se superou a necessidade de autoafirmação. O Brasil sabe que pode fazer, simplesmente porque está fazendo. O que importa, desta fase em diante, é fazer Mais, Melhor e por Custos Mais Baixos." - ID, mar/71.

(53) Entrevista a BA, 16.8.71, pp. 9/10.

(54) Cf. Lessa, C. e Dain, S., 1980; ou, ainda, Lessa, C., 1980.

(55) Veja-se, para uma discussão geral sobre o capitalismo associado, Lessa, C. e Dain, S., 1980. Para uma discussão das tendências recentes veja-se Tavares, M. da C. e Façanha, O., 1977.

(56) Em 1969/70 ainda estava em andamento uma Comissão Parlamentar de Inquérito formada para investigar a desnacionalização da economia brasileira. Veja-se o tratamento dessa questão em Ianni, O., 1977, pg. 255/275; e Sodré, N. W., 1974, pg. 99 e seguintes.

(57) Cf. Manual Básico da ESG, 1975.

(58) Cf. Segurança e Desenvolvimento nº 148, 1972, pg. 49/51.

(59) Veja-se a respeito o depoimento de Dênio Nogueira, in: Wanderley, C. A. e Pimentel, R. B., 1970.

(60) Veja-se a respeito os depoimentos de Bulhões Pedreira, Dênio Nogueira e Garrido Torres, reproduzidos in: Wanderley, C. A. e Pimentel, R. B., 1970.

(61) Cf. Tavares, M. da C., 1971, desenvolvendo um argumento originalmente formulado por Hilferding.

(62) Cf. CE, nov/70, set/72 e set/73.

(63) Cf. Tavares, M. da C., 1971.

(64) Apenas um exemplo, colhido no momento de baixa do mercado: "Segundo reconheceu o próprio Times de Londres - tanto que vai publicar um suplemento especial a respeito - as bolsas de São Paulo e do Rio são a terceira bolsa do mundo. (...) O governo empenhou a política na criação de um mercado de capitais. E a prova de que isso deu certo é que tivemos no ano passado mais de 500 milhões de dólares de investimentos financiados pela Bolsa. Continua dando todo o seu apoio a esse mercado, mas o que foi e ainda é apresentado como fator importantíssimo da política econômica é o volume de transações diárias. No Rio e em São Paulo as transações diárias são de 15 milhões de dólares, quando há cinco anos eram de apenas 300.000 dólares." - Declarações de Delfim Netto, in: VE, 24.5.72.

(66) Cf. Lessa, C., 1978, pg. 146. Ressalte-se, também, o possível papel desempenhado pela presença de capitais provenientes do exterior, conforme apontado em várias matérias da imprensa. Veja-se, por exemplo, as declarações do presidente da BVRJ, reproduzidas in: VI, 29.8.69.

(67) Para análises desse primeiro movimento consulte-se: VI, 15.8.69; VI, 29.8.69; Banas Financeiro 1970/71; ANPES, Boletim Trimestral, 1969 e 1970.

(68) A "causa" para o esgotamento do processo altista provavelmente se encontra no próprio descolamento de qualquer base real do movimento especulativo, tornando inevitável a sua reversão no momento em que os especuladores mais experimentados (e que manejam maiores volumes de recursos) se apercebem de que o movimento começa a perder fôlego e que é hora de abandonar o barco. Em termos mais imediatos e concretos dois fatos são apontados: o Ato Complementar que proibia, com efeito retroativo, a reavaliação do ativo fixo das empresas portuárias, afetando de imediato uma blue chip - a Cia. Docas de Santos - e gerando o temor de que medida semelhante se estendesse a outros setores empresariais; e a venda maciça de ações ordinárias da Petrobrás realizada por Estados e Municípios, fazendo baixar a cotação também dessa outra blue chip e diminuindo o volume de recursos disponível para especulação. Cf. Banas Financeiro 1970/71.

É interessante notar que o caráter artificial - e desabonador para a política econômica - do processo altista foi percebido por alguns analistas da grande imprensa. Eis um exemplo de lucidez: "O Governo poderia dar-se por satisfeito: conseguiu dinamizar realmente o mercado de ações. Entretanto, uma análise fria leva a questionar a excelência desses resultados: quem sabe estão eles apenas a preparar amargas desilusões ao pequeno investidor que acreditava na realização de lucros fabulosos através da compra dos papéis. (...) As autoridades criaram condições para o aumento dos recursos suscetíveis de serem aplicados no mercado de ações, antes de criar condições para o aumento do número de títulos a serem negociados. Ações tornaram-se uma mercadoria rara e a lei de oferta e procura funcionou, favorecendo, desse modo, uma alta tão artificial quanto espetacular. (...) O erro do Governo consistiu

certamente em pensar que, estimulando as aplicações em títulos de companhias, automaticamente aumentaria o número de ações das sociedades oferecidas no mercado bolsista. Ao decidirem por esta série de incentivos, habilmente aproveitados pelos corretores, as autoridades deveriam ter tomado medidas paralelas com o fito de evitar uma alta que poderá ter consequências mais nocivas do que uma estagnação das cotações. (...) Por terem deixado processar-se uma alta totalmente artificial, pelo espaço de sete meses, as autoridades poderão ver-se na obrigação de intervir de um modo mais direto nas bolsas de valores. Mas uma intervenção intempestiva poderá descreditar por muitos anos um mercado de ações ainda incipiente e será severamente julgado pelos pequenos inversores, mais uma vez prejudicados." - Na bolsa, o risco da desilusão, in: VI, 15.8.69,

(69) "A separação entre a propriedade e a gestão do capital que prevalece atualmente, bem como o desenvolvimento de mercados financeiros organizados, fizeram intervir um novo fator de grande importância, que às vezes facilita o investimento, mas também por vezes contribui para agravar a instabilidade do sistema. Na ausência de bolsas de valores, não há motivo para tentar reavaliar com frequência os investimentos de que participamos. Mas a Bolsa marca todos os dias novos valores a numerosos investimentos, e estas operações fornecem a cada indivíduo (embora não à comunidade em conjunto), oportunidade para rever seus compromissos. (...) As reavaliações diárias das bolsas de valores, embora se destinem principalmente a facilitar a transferência de investimentos passados entre indivíduos, exercem inevitavelmente uma influência decisiva sobre o montante do investimento corrente. (...) Desse modo, certas categorias de investimentos são menos governadas pelas previsões genuínas dos empresários profissionais do que pela previsão média dos que operam na bolsa de valores, tal como se manifesta no preço das ações. (...) Como resultado do aumento gradual da proporção que representam no investimento global de capital da comunidade os títulos ou valores possuídos por pessoas que não dirigem nem têm conhecimento especial das circunstâncias, atuais ou eventuais, dos negócios em questão, diminuiu seriamente o elemento de real conhecimento na avaliação desses investimentos feita pelos que os possuem ou pelos que tencionam adquiri-los. (...) Uma avaliação

(69) T. 64361

convencional, fruto da psicologia coletiva de grande número de indivíduos ignorantes, está sujeita a modificações violentas em consequência de repentinas mudanças na opinião suscitadas por certos fatores que na realidade pouco significam para a renda provável, já que essa avaliação carece de raízes profundas que lhe permitam manter-se. Em períodos anormais notadamente, quando a hipótese de uma continuação indefinida do estado atual dos negócios é menos plausível do que em geral, mesmo que não existam motivos formais para prever uma determinada mudança, o mercado estará sujeito a vagas de otimismo ou pessimismo irracionais, mas em todo o caso legítimos na ausência de uma base sólida de previsão racional.(...) Se nos é permitido aplicar o termo especulação à atividade que consiste em prever a psicologia do mercado, e a palavra empreendimento à que consiste em prever a renda provável dos bens durante toda a sua existência, de modo algum se pode dizer que a especulação sempre prevaleça sobre o empreendimento. Contudo, o risco de um predomínio da especulação tende a aumentar à medida que progride a organização dos mercados de investimento. (...) Os especuladores podem não causar dano quando são apenas borbulha numa corrente firme de empreendimento; mas a situação torna-se séria quando o empreendimento se converte em borbulha no turbilhão especulativo. Quando o desenvolvimento do capital num país se converte em subproduto das atividades de um cassino, arrisca-se a produzir em condições defeituosas. (...) Admite-se em geral que, no próprio interesse do público, o acesso aos cassinos deve ser difícil e dispendioso, e talvez o mesmo seja certo para o caso das bolsas de valores." - Keynes, Teoria Geral, pgs. 148/149, 151, 155/156.

(70) Cf. Relatório do Banco Central, 1971 e Anuário da BVSP, 1971.

(71) Exposição de motivos conjunta dos ministros da Fazenda e Planejamento ao presidente da República - in: ESP, 7.1.71.

(72) Entrevista ao Correio da Manhã, 25.1.71.

(73) Entrevista coletiva, in: VI, 7.11.70.

(74) Nota divulgada por ocasião de sua participação na 25<sup>a</sup> Assembléia Anual do FMI-BIRD em Copenhague - in: ESP, 22.9.70.

(75) Em pouco mais de 4 meses (janeiro a meados de maio) as cotações de algumas blue chip evoluíram da seguinte forma: Vale PP - 18.27 para 35.60; Belgo - 4.27 para 12.60; Ferro Brasileiro OP - 3.27 para 6.20; Souza Cruz - 4.98 para 6.96; White Martins OP - 3.88 para 10.00; Petrobrás PP - 2.68 para 14.00; Ind. Villares PP-A - 7.65 para 16.00. As ações das empresas novas foram as preferidas pelos investidores; o caso mais espetacular terá correspondido à Sudeste: vendida em janeiro, na fase de pré-lançamento, a 1.20, atingiria a cotação de 15.50 em maio. Cf. VI, 7.6.71.

(76) Cf. Relatório do Banco Central, 1971.

(77) Keynes qualifica a atividade especulativa da seguinte forma: "Talvez se tenha suposto que a concorrência entre os profissionais competentes, dotados de mais sagacidade e conhecimento do que o investidor privado médio, corrigiria as flutuações do indivíduo ignorante abandonado a si mesmo. Sucede porém que as energias e a habilidade do investidor profissional e do especulador estão principalmente ocupadas de outra maneira. Com efeito, a maioria deles dedica-se muito menos a fazer superiores previsões a longo prazo sobre a renda provável de um investimento por toda a sua duração, do que a adivinhar mudanças nas bases convencionais da avaliação com certa antecedência em relação ao público em geral. Não se preocupam com o que realmente significa um valor de investimento para o homem que o comprou "para o conservar", mas com o valor que lhe atribuirá o mercado dentro de três meses ou um ano sob a influência da psicologia coletiva. E esta conduta não é o resultado de uma especial ligeireza, mas a consequência inevitável de um mercado financeiro organizado segundo as normas descritas. (...) Assim sendo, o investidor profissional vê-se forçado a estar alerta para antecipar essas variações iminentes nas notícias ou na atmosfera que, segundo a experiência demonstra, são as que exercem maior influência sobre a psicologia coletiva do mercado. Este é o resultado inevitável dos mercados financeiros concebidos para lograr o que se chama "liquidez". (...) De fato, o objetivo de natureza privada dos investimentos mais habilmente efetuados é hoje "ganhar a dianteira", como tão bem dizem os americanos, ser mais rápido que o vulgo, passar adiante a moeda falsa ou que se está depreciando.

Esta luta de esperteza para prever com alguns meses de antecipação as bases da avaliação convencional, muito mais do que a renda provável de um investimento durante anos, nem sequer exige que haja cordeiros no público para encher a pança dos profissionais: a partida pode ser jogada entre estes mesmos." - Teoria Geral, pg.151/152.

Hilferding é quem formula com absoluta precisão o quadro dentro do qual se pode encaixar adequadamente a experiência brasileira:

"Si todos los participantes en la especulacion actuasen en el mismo sentido, es decir, si todos valoraran simultaneamente en alza o en baja los titulos, no podria surgir, en absoluto, ninguna ganancia especulativa. La ganancia surge porque se forman valoraciones opuestas, de las que solo una puede resultar acertada. La diferencia que nace en un momento dado entre compradores y vendedores en las valoraciones de los titulos determina la ganancia especulativa de unos y la perdida especulativa de otros. (...) Para la especulacion, a la que solo le interesa la variacion de precio y no sus causas, estas le son, naturalmente, indiferentes. Por otro lado, la esencia de la especulacion, con sus esperanzas y estados de animo siempre variables - variabilidad que resulta, necesariamente, de su inseguridad -, fuerza a relaciones continuamente variables de demanda y oferta, que, a su vez, influyen sobre los precios. Pero toda variacion de precios es, en esta esfera, otro impulso para nuevas especulaciones, contrataciones y cambios de posicion, con nuevas influencias sobre la oferta y la demanda. (...) La inseguridad de la especulacion crea tambien otro fenomeno, la posibilidad de la influencia de la direccion especulativa, de que los pequenos especuladores sean "arrastrados" por los grandes. Como el especulador no sabe nada (a menudo, de las cuestiones generales, pero siempre de las cuestiones especificas), sigue así los signos externos, el estado de animo, la corriente general del mercado. Pero este estado de animo puede ser producido artificialmente y lo producen, en realidad, los grandes especuladores, que, además, figuran con más o menos razon como iniciados. Sus especulaciones son imitadas por los pequenos. Consolidan el mercado mediante compras voluminosas y elevan el nivel de cotizacion subiendo los precios con su demanda incrementada. Si el movimiento está en mar-

cha asciende la demanda mediante las compras de todos aquellos que creen especular siguiendo las huellas de los grandes y los precios continúan subiendo aunque haya cesado la participación de los grandes. Ahora, estos pueden realizar poco a poco su ganancia, según su objetivo, o afirmar durante más o menos tiempo el elevado nivel de la cotización. Aquí, la posesión de grandes capitales produce directamente la superioridad en el mercado, puesto que la misma dirección del mercado se determina por la forma de empleo de este capital. (...) Pero, al mismo tiempo, se muestra la importancia de los colaboradores anónimos de los que están en la inopia, es decir, del público. Para la especulación profesional las ganancias y pérdidas pueden compensarse mutuamente; pero el gran público, que solo sigue la dirección que indican los grandes especuladores y permanece en esta dirección cuando aquellos se han retirado ya con su ganancia realizada, estos ingenuos, que creen que ha llegado el momento para ellos de participar de los frutos de la alta coyuntura, son los que han de soportar las pérdidas y los que tienen que pagar las diferencias que produce toda variación de la coyuntura o toda variación del estado de ánimo bursátil, y esas pérdidas constituyen, para quien las embolsa, el resultado de la "actividad productiva" de la especulación." - Hilferding, El capital financiero, pg. 146/148/149.

(78) A declaração de Delfim é veiculada pela grande imprensa e aparece reproduzida na Carta Mensal APEC, 15.5.71, pg. 17. A declaração de Campiglia é reproduzida em BA, 24.5.71. Veja-se também: VI, 7.6.71, ME, ago/71, CE, fev/71 e fev/72, Banco Central, Relatório 1971.

(79) Cf. VI, 7.6.71. Para informações sobre a construção civil em 1971, cf. ME, ago/71, CE, fev/72, Carta Mensal APEC, 15.9.71, pg. 2, Carta Mensal APEC, 15.10.71, pg. 2/4.

(80) Entrevista a BA, 16.8.71.

(81) Cf. Banco Central, Relatório 1971, e Anuário da BVSP, 1971.

(82) A declaração de Delfim é reproduzida por A. Wald em *Novos Rumos para o Mercado de Capitais*, in: Carta Mensal APEC, 15.9.71.

O artigo refere-se também ao caos operacional provocado pelos agentes de mercado: "Multiplicaram-se as reclamações contra títulos vendidos em Bolsa que os compradores não conseguiam receber. Alegou-se que várias instituições financeiras não distribuíam as ações cujos lançamentos realizavam, ficando com as mesmas para fins especulativos. Uma empresa ameaçada, já há algum tempo, de insolvência teve a sua concordata requerida e diferida pela justiça, enquanto, até à véspera, as suas ações estavam cotadas acima do par, com grande número de compras e vendas diárias." - op. cit. pg. II.

Ainda a respeito do "faroeste", um estudo autorizado apontaria a seguinte avaliação: "O inesperado desenvolvimento do mercado de valores mobiliários a partir de 1969 proporcionou a proliferação de profissionais mal qualificados, que se aproveitavam do clima de euforia, que se originava da alta crescente das cotações nas bolsas e do crescimento acelerado do volume de novas emissões, o que acarretou sérios problemas para todo o mercado. (...) Com esta crise do mercado de ações (pós-71) algumas sociedades corretoras e distribuidoras passaram a enfrentar sérios problemas, não tendo condições de arcar com as responsabilidades e compromissos assumidos. Tais situações resultaram, em grande parte, das deficiências administrativas dessas instituições quanto ao controle das operações e dos valores de clientes sob sua responsabilidade, e, também, de toda uma série de abusos cometidos durante o período de alta acelerada do mercado, entre 1969 e 1971. É preciso notar que os participantes do mercado e as firmas intermediárias também não estavam preparados para enfrentar adequadamente o "boom". Muitos dos "desastres" então ocorridos se deveram mais a inexperiência e a incapacidade técnica do que propriamente a má fé. (...) São inúmeras as causas da crise; todavia, podemos sintetizá-las nos seguintes itens: falta de maturidade do sistema, despreparo dos intermediários do mercado, falta de conhecimentos dos investidores, dificuldade de regulação e controle do mercado e incipiência dos investidores institucionais." - CVM, *Sistema de Intermediação de Valores Mobiliários*, 1979, v. II, pg. 85 e 98.

(83) Galbraith, J. K. - O Colapso da Bolsa, pg. 61.

(84) BA, 16.8.71.

(85) Cf. CE, fev/72.

(86) Cf. FSP, 16.4.72.

(87) Cf. BA, 16.8.71 e FSP, 16.4.72. Ainda assim a lição delfiniana é, no mínimo, bastante questionável. Keynes ministraria na década de 30 uma lição diferente: "Talvez o leitor objete que, durante um período bastante longo, um indivíduo inteligente e indiferente ao passatempo em moda, deve poder realizar grandes lucros à custa dos outros jogadores, se persistir comprando investimentos de acordo com suas mais perfeitas previsões a longo prazo. A isto convém responder desde logo que existem, na verdade, pessoas de mentalidade séria como essa, e que um mercado financeiro será muito diferente conforme a influência destas pessoas predomine ou não sobre a opinião dos jogadores. Mas devemos acrescentar que diversos fatores se opõem à predominância de tais pessoas nos modernos mercados de capitais. O investimento baseado nas previsões autênticas a longo prazo é hoje tão difícil que mal se pode por em prática. Os que tentaram fazê-lo poderão estar certos de passar dias muito mais laboriosos e de correr riscos muito maiores que os que tentam adivinhar as reações do público melhor que o próprio público; e, dada igual inteligência, eles podem cometer erros muito mais desastrosos. (...) Mais do que isso, a vida não é bastante longa para essa tarefa; a natureza humana exige sucessos imediatos, há um delite especial em fazer dinheiro rápido, e os lucros remotos são descontados pela generalidade dos homens a taxas muito altas. (...) Mais ainda, o investidor que se proponha ignorar as flutuações momentâneas do mercado necessita maiores recursos para a sua segurança e não deve operar em tão larga escala, se é que opera em alguma, com dinheiro emprestado - razão a mais para que, dada a igualdade de inteligência e de recursos, lhe seja mais vantajoso dedicar-se ao passatempo. Finalmente é o investidor a longo prazo o que melhor serve o interesse público, e o que na prática incorre em maior crítica. (...) A sabedoria universal indica ser melhor

para a reputação malograr de acordo com as convenções do que vencer contra elas." - Keynes, Teoria Geral, pg. 153/154.

(88) %Para um acompanhamento dessas medidas consulte-se: Banas, Brasil Financeiro 1973/74 (pg. 125); ME, dez/72 (pg. 40 e declarações de Roberto Teixeira da Costa); VI, 24.4.72.

(89) Cf. FSP, 16.4.72.

(90) Cf. FSP, 8.6.72.

(91) Veja-se a respeito Banco Central, Relatório de 1973; e especialmente CE, set/73.

(92) Cf. Comissão de Valores Mobiliários, 1979, pg. 98.

(93) Veja-se a respeito Sayad, J. - Preço da Terra e Mercados Financeiros, mimeo., IPE/USP, junho/78.

(94) Cf. Lessa, C., 1978, pg. 232. Para uma avaliação crítica, a partir de uma perspectiva distinta, veja-se Moura da Silva, A. - Inflação e Mercado de Capitais, mimeo., IPE/USP, junho/78.

(95) Cf. VI, 29.4.74, pg. 86.

(96) Cf. "Para onde vai o sistema financeiro", in: Boletim do IERJ, jun/80, pg. 4.

(97) Cf. Wanderley, C. A. e Pimentel, R. B., 1970, pg. 12.

(98) Cf. BA, 19.4.71.

(99) Cf. Wanderley, C. A. e Pimentel, R. B., 1979, pg. 13.

(100) Consulte-se a excelente reconstituição histórica da política bancária apresentada por Carvalheiro, N., 1982. E para uma análise definitiva do desenvolvimento financeiro brasileiro entre 1952/68 veja-se Sochaczewski, A. C., 1980.

(101) "(...) it was during the war that the number of banking establishments increased very rapidly making use of the inflationary situation and the associated opportunities to speculate in the real estate market. Actually, these were small banking houses operating as real estate agents, in the exchange market and extending some personal credits. A great number of these establishments could not survive the deflationary policies that followed the war. Moreover the monetary authorities were concerned with the flourishing of less solid institutions and gave strong support to the absorption of banking houses by larger commercial banks. The consequence was then the merging or disappearance of banking houses and small banks." - Sochaczewski, A. C., 1980, pg. 133.

"O Governo Dutra foi a fase histórica (com exceção do pós-64) de maior hipertrofia da política anti-inflacionária. Todas as medidas de política econômica do período visavam à estabilização. Tanto que em 1947/48 foi logrado o menor índice de inflação da história econômica contemporânea do Brasil. Pois bem, no pós-guerra, visando uma restrição do crédito (considerado foco de pressão inflacionária), a taxa de redescontos na Carteira especializada do Banco do Brasil foi elevada para 8%, o que não afetava os estabelecimentos antigos e mais sólidos, mas fez com que pequenos bancos e casas bancárias "quebrassem". Delineia-se uma grave crise bancária no Distrito Federal em outubro de 1946. Há uma sucessão de falências registradas nos primeiros meses de 1947, principalmente na praça de São Paulo." - Costa, F., 1978, pg. 203.

(102) "Medidas restritivas do crédito passaram a atuar depois de outubro de 1954. (...) Quebram bancos que cometeram erros de técnica bancária, invertendo, quase na sua totalidade, os depósitos do público em investimentos imobiliários a longo prazo, comprometendo, assim, sua liquidez. Na maioria das vezes a especulação imobiliária era feita por conta própria do banqueiro: enquanto se esperava uma valorização dos prédios e terrenos, o banco ia utilizando o Redesconto e a Caixa de Mobilização Bancária... Nos primeiros meses de 1955, ao tempo em que a Carteira de Redesconto reduziu seu movimento, assistiu-se a uma crise bancária, que resultou no sacrifício de alguns estabelecimentos de crédito." - Costa, F., 1978, pg. 208.

"Os círculos bancários agitaram-se novamente em 1958, diante das medidas que novamente o governo tomava no sentido de restringir o crédito, uma das quais foi a determinação da SUMOC fazer concentrar no Banco do Brasil todos os depósitos de órgãos públicos e autárquicos. (...) O cerceamento do crédito, agravado com a crise do café, atingiu a Rua XV de Novembro em São Paulo - a Wall Street paulista - (calculava-se que o café representava no setor dos bancos particulares, 31% do potencial de negócios de todo país); isto originou em 1958 o fechamento e a fusão de vários bancos." - Costa, F., 1978, pg. 209.

(103) Cf. "O sistema bancário brasileiro, ontem, hoje e amanhã", ESP, 15.5.74 - reproduzido in: Vidigal, G. B., 1981, pg. 82/84.

(104) Citado in: Carvalheiro, N., 1982, pg. 129/130.

(105) Cf. Sochaczewski, A. C., 1980, pg. 137.

(106) Cf. Portocarrero de Castro, H. O., 1981, pg. 93/94.

(107) Cf. VI, 29.4.74, pg. 90.

(108) Cf. VI, 29.4.74, pg. 90.

(109) Cf. Silva, A. M., 1980.

(110) Cf. Carvalheiro, N., 1982.

(111) Cf. Banas Financeiro 1973/74, pg. 342.

(112) Cf. VI, 29.4.74, pg. 94. Consulte-se também: Banas Financeiro, 1972/73, pg. 128.

(113) Cf. "Os bancos depois da inflação", JB, 9.2.73 - reproduzido in: Vidigal, G. B., 1981, pg. 65/66.

- (114) Para um exame detalhado desse nível da atividade reguladora do Banco Central consulte-se: Carvalheiro, N., 1982; e "Critérios de Abertura de Agências Bancárias", in: CE, jan/73, pg. 49/55.
- (115) Cf. "Ao longo do tempo a concentração", de Luiz de Carvalho e Mello Filho, in: JB, 31.3.72.
- (116) A imposição de reciprocidades pelo sistema bancário é registrada em várias oportunidades pela imprensa. Veja-se, a título de exemplo, Banas Financeiro, 1972/73, pg. 142. Para um exame das mudanças no conceito de reciprocidade motivadas pelo processo de conglomeração, consulte-se: CE, jan/73, pg. 48.
- (117) Cf. VI, 28.8.72.
- (118) Programa da Política Econômica do Governo, pg. 19.
- (119) Cf. VI, 26.4.71.
- (120) Cf. VI, 26.4.71.
- (121) Cf. FSP, 16.4.72.
- (112) Cf. JB, 26.3.73, pg. 3.
- (123) Cf. Banco Central, Relatório Anual, 1972, pg. 70.
- (124) Cf. Bouzan, A., 1972 (especialmente pg. 215/217); Portocarrero de Castro, H. O., 1981 (especialmente pg. 97); Carvalheiro, N., 1982; Silva, A.M., 1980. Em sentido contrário, embora limitando-se ao período pré-1964, cf. Sochaczewski, A. C., 1980.
- (125) Cf. Banas, Brasil Financeiro 1973/74, pg. 342.
- (126) Cf. "O sistema bancário brasileiro, ontem, hoje e amanhã", ESP, 15.5.74 - reproduzido in: Vidigal, G. B., 1981, pg. 94.

- (127) Cf. "Os bancos depois da inflação", JB, 9.2.73 - reproduzido in: Vidigal, G.B., 1981, pg. 65.
- (128) Cf. VI, 29.4.74, pg. 90.
- (129) Cf. VI, 29.4.74, pg. 93.
- (130) Cf. VI, 29.4.74, pg. 93.
- (131) Cf. Banas, Brasil Financeiro 1973/74, pg. 344.
- (132) Cf. "O sistema bancário brasileiro, ontem, hoje e amanhã", ESP, 15.5.74 - reproduzido in: Vidigal, G.B., 1981, pg. 91.
- (133) Cf. "A desinflação brasileira e os bancos comerciais", VIII Congresso Nacional de Bancos, abril/1971 - reproduzido in: Vidigal, G. B., 1981, pg. 42.
- (134) Cf. "O sistema bancário brasileiro, ontem, hoje e amanhã", ESP, 15.5.74 - reproduzido in: Vidigal, G. B., 1981, pg. 94.
- (135) Cf. VI, 29.4.74, pg. 86.
- (136) Cf. "O Problema das Financeiras no Brasil", Antonio Delfim Netto, Luiz Mendonça de Freitas e Meyer Stilman, mimeo., sem data (o estudo é da época da discussão da Portaria 309, que regulamentaria as financeiras). Vale a pena reproduzir extensamente algumas passagens desse estudo:
- "As vendas em prestações sofreram durante muito tempo amargos ataques consubstanciados no ditado popular de que elas significavam que "para viver no presente o indivíduo tinha de hipotecar seu futuro", o que não é correto. Como todo indivíduo sempre pode escolher se deve gastar todo o seu rendimento ou poupar uma parcela dele, as vendas em prestações representam, no fundo, a possibilidade de gozar das vantagens da posse de um bem de consumo durável antes desse particular indivíduo ter poupado o equivalente para a sua aquisição. Ao contrário, portanto, de representar uma hipoteca do futuro, as vendas em prestações significam a possibili

dade de ir gozando da satisfação de possuir o bem ao mesmo tempo em que se realizam as poupanças parciais necessárias à aquisição. (...) E é precisamente esse lado positivo que está transformando a idéia de "comprar hoje e pagar amanhã" na chave da expansão das indústrias de bens de consumo duráveis em todos os países. As vendas em prestações representam, numa larga medida, a consequência da produção em massa cada vez mais acelerada pelos progressos tecnológicos e da elevação do padrão de vida do operário do mundo ocidental. (...)

"Nos Estados Unidos o crédito ao consumidor em larga escala tem uma história já bastante longa, mas os progressos realizados nesse setor depois da segunda guerra mundial são espantosos. Para se ter uma idéia do desenvolvimento das vendas a prestações basta dizer que entre 1939 e 1958, o débito total da coletividade passou de 4.5 bilhões de dólares para 33 bilhões, o que representa um aumento equivalente à sextuplicação do montante original. Este tipo de compra representa hoje 11.5% do total dos gastos anuais dos consumidores, enquanto em 1939 representava apenas 6.5%.

"Uma consequência quase natural da expansão das vendas a crédito é a de que à medida que elas se desenvolvem, o sistema bancário perde a sua capacidade de financiá-las devido ao alongamento dos prazos, ou a imposições legais como existiram durante a guerra. (...) Essa função relativamente nova é executada pelas chamadas companhias financeiras, que são empresas especializadas no desconto de títulos relativos a vendas em prestações, garantidos por um contrato de reserva de domínio. (...)

"Apesar de sua grande importância, as companhias de financiamento de vendas não constituem as principais linhas de crédito dos consumidores nos EUA. Depois da segunda guerra mundial, os bancos comerciais norte-americanos começaram a entrar com menor hesitação nos financiamentos de consumo e seus empréstimos representam hoje 38% do total dos débitos com vendas em prestações do País. (...) As companhias de financiamento de vendas alimentam hoje mais ou menos 27% do total dessas operações, o que significa que elas e os bancos comerciais fornecem cerca de 2/3 do total do crédito de consumo. (...) Nos Estados Unidos (ao contrário do que ocorre na Inglaterra, como veremos) as relações entre os ban-

cos comerciais e as financeiras são estritamente controladas por lei e os primeiros não podem ter participação alguma na segundas. (...)

"A grande revolução no que diz respeito às companhias financiadoras de vendas, verificou-se na Inglaterra em 1958, quando o Governo abandonou os controles sobre as vendas em prestações, o que se espera produziria resultados muito importantes sobre a indústria automobilística do País que era seriamente prejudicada pelas restrições diretas e indiretas existentes. O ponto importante da revolução à qual aludimos, refere-se à intensa e rápida integração promovida no setor do financiamento de vendas em prestação pela adoção daquelas medidas.

"Em poucas semanas, quatro dos sete mais importantes bancos ingleses compraram participações nas principais companhias financeiras do País e entraram, assim, quase diretamente no negócio de vendas em prestações. (...) Além dessa participação indireta os bancos comerciais ingleses decidiram entrar, diretamente, no negócio de vendas em prestações e quase todos eles criaram condições especiais para o crédito pessoal." (pg. 1 a 6)

.....

"As principais conclusões que se podem tirar dessa análise do desenvolvimento das financeiras nos países de economia mais desenvolvida são as seguintes: 1. em primeiro lugar, por razões de fato, pensamos que as financeiras tenderão a desenvolver-se como na Inglaterra, ou seja, algumas grandes empresas ligadas diretamente ao setor bancário. Aqui como lá, entretanto, haverá lugar para um grande número de pequenas empresas; 2. em razão dessa integração é possível que as financeiras de grande porte levem vantagens de custo com relação às demais. (...); 4. a experiência mostra que o volume de negócios das "financeiras" está muito mais ligado à possibilidade de se realizar vendas em prestações do que a qualquer outra variável, de maneira que enquanto não se puser em execução uma restrição direta é improvável que a procura de recursos (e portanto o volume de negócio das "financeiras") diminua; 5. a rápida expansão de tais companhias em quase todos os países mostra que se trata de um negócio relativamente rendoso e a persistência e ampliação das causas que levaram à criação de tais companhias

mostra que se trata de um negócio permanente; 6. ao contrário, portanto, do que poderia parecer, as financeiras não são, no Brasil, consequência do processo inflacionário, mas respondem a uma necessidade da comercialização dos bens de consumo duráveis. No máximo a inflação pode ter estimulado a criação dessas companhias, mas pensamos que elas continuarão no mercado mesmo quando a inflação terminar." (pg. 36/38).

(137) Cf. VI, 29.4.74, pg. 88.

(138) Cf. VI, 29.4.74, pg. 88.

(139) A APEC apresenta um histórico sucinto dessa medida: "O Conselho Monetário Nacional estuda, em nível de Comissão (de Mercado de Capitais e Bancária) a colocação de ações e quotas de fundos de investimentos junto ao público, por parte dos bancos comerciais. A matéria pode ser julgada "explosiva" e se trata de assunto velho que a habilidade das Autoridades Monetárias finalmente cedeu entregar ao estudo das partes interessadas. Sabe-se que as Sociedades Corretoras e Distribuidoras estão contra o projeto, acompanhadas pelos representantes dos Bancos de Investimentos. Ao que parece, há apenas a favor a representação dos Bancos Comerciais e algumas Autoridades Monetárias." - Carta Mensal APEC, 12.5.70, pg. 4.

(140) Cf. "Os bancos, depois da inflação", JB, 9.2.73 - reproduzido in: Vidigal, G. B., 1981, pg. 70.

(141) Cf. VI, 29.4.74, pg. 86.

(142) Cf. VI, 29.4.74, pg. 88.

(143) Cf. VI, 7.11.70, pg. 50 (entrevista coletiva ao receber o prêmio Homem de Visão).

(144) "O que impede a existência formal do multibanco no Brasil é a restrição ao acesso do capital estrangeiro ao sistema bancário comercial nacional. Como se permitiu ter até um terço de capital estrangeiro em banco de investimento, no momento em que se conglo-

merizar, haveria indiretamente participação estrangeira no banco comercial," - declaração de Roberto Teixeira da Costa no seminário "Para onde vai o sistema financeiro?", in: Boletim do IERJ, junho/1980.

(145) Citado in: Wanderley, C.A. e Pimentel, R. B., 1970, pg. 5.

(146) Cf. "Começa a era dos superbancos para ampliar mercado financeiro", de Carlos Alberto Wanderley, in: JB, 20.3.70. Veja-se também Wanderley, C. A. e Pimentel, R. B., 1970, especialmente páginas 5 e 14/15.

(147) Cf. VI, 26.4.71, pg. 45/49. Essa matéria sintetiza as discussões havidas durante o VIII Congresso.

(148) Cf. VI, 26.4.71.

(149) Cf. texto de seu pronunciamento, divulgado pelo Ministério do Planejamento, 1971.

(150) Cf. ME, ago/71.

(151) Cf. "Doze bodes e um leão", in: JB, 31.3.72.

(152) Cf. "Ao longo de tempo a concentração", in: JB, 31.3.72.

(153) Cf. "A política de fusões e incorporações", in: JB, 31.3.72.

(154) Cf. "Política do governo para as fusões". in: ID, fev/72, pg. 14.

(155) Cf. "A política de fusões e incorporações", in: JB, 31.3.72.

(156) Cf. Mesa Redonda, in: JB, 31.3.72.

(157) Pronunciamento no Simpósio sobre Fusões e Incorporações, realizado em dezembro/71. Cf. FEBRABAN/IDORT, Fusões e Incorporações, 1972, pg. 22/23.

- (158) Cf. Mesa Redonda, in: JB, 31.3.72.
- (159) Cf. Mesa Redonda, in: JB, 31.3.72. Veja-se também a reportagem "O longo caminho do truste ao conglomerado, rumo ao desenvolvimento", in: ME, ago/71, pg. 42/48 - sem dúvida o mais importante e completo relato da proposta delfiniana dos conglomerados (tudo indica tratar-se de uma exposição "semi-oficial").
- (160) Cf. FSP, 16.4.72.
- (161) Cf. "Doze bodes e um leão", in: JB, 31.3.72.
- (162) Cf. BA, 16.8.71, pg. 7.
- (163) Cf. FEBRABAN/IDORT, Fusões e Incorporações, 1972, pg. 24.
- (164) Cf. Wanderley, C. A. e Pimentel, R. B., 1970; e Wanderley, C. A., "Começa a era dos superbancos para ampliar mercado financeiro", in: JB, 20.3.70.
- (165) Cf. "O caminho para proporcionar capital às empresas", in: ME, ago/71 - reproduzido in: Vidigal, G. B., 1981, pg. 58/60.
- (166) Cf. ME, ago/71, pg. 46.
- (167) Cf. "Política do governo para as fusões", in: ID, fev/72, pg. 16.
- (168) Cf. FEBRABAN/IDORT, 1972, pg. 38.
- (169) Cf. FEBRABAN/IDORT, 1972, pg. 39.
- (170) Cf. FEBRABAN/IDORT, 1972, pg. 25/26.
- (171) Cf. BA, 1.8.73.
- (172) Cf. "O longo caminho, do truste ao conglomerado, rumo ao desenvolvimento" - in: ME, ago/71, pg. 44.

- (173) Cf. RBB nº 460, abril/71, pg. 36.
- (174) Cf. RBB nº 460, abril/71, pg. 38.
- (175) Cf. Banas Financeiro 1972/73, pg. 145. Veja-se, também, a matéria "Bancos sob o signo da concentração", in: ID, jan/72.
- (176) Cf. JB, 31.3.72. Veja-se, também, seu depoimento in: ME, ago/71.
- (177) Cf. JB, 31.3.72.
- (178) Cf. BA, 15/22/mar/71.
- (179) Cf. JB, 31.3.72.
- (180) Cf. Banas Financeiro 1973/4, pg. 341.
- (181) Cf. JB, 31.3.72.
- (182) Cf. BA, 27.9.71.
- (183) Cf. BA, 13.9.71.
- (184) Cf. BA, 13.3.72.
- (185) Cf. BA, 1.8.73; e Vidigal, G. B., 1981, pg. 74.
- (186) Cf. Lessa, C., 1978, pg. 19.
- (187) Para uma análise aprofundada do processo de endividamento externo do período consulte-se: Carvalho Pereira, J.E., 1974; Davidoff Cruz, P., 1981; Batista Jr., P.N., 1980.
- (188) Cf. Lira, P., 1970, pg. 110/111.
- (189) Op. cit., pg. 111.

- (190) Delfim Netto, 1971, pg. 79.
- (191) Cf. Lira, P., 1970, pg. 111.
- (192) Cf. Delfim Netto, 1971, pg. 79/80.
- (193) Cf. Lira, P., 1970, pg. 121.
- (194) Cf. Delfim Netto et alii, 1965, pg. 81.
- (195) Cf. Delfim Netto e Leff, N., mimeo., s.d., pg. 11.
- (196) Cf. Delfim Netto et alii, 1964, pg. 81/82.
- (197) Id ibid, pg. 82.
- (198) Cf. Lira, P., 1970, pg. 110.
- (199) Id ibid, pg. 118.
- (200) Id ibid, pg. 119/120.
- (201) Id ibid, pg. 115.
- (202) Id ibid, pg. 119.
- (203) Id ibid, pg. 110.
- (204) Cf. VI, 7.11.70.
- (205) Cf. JT, 28.5.71.
- (206) Cf. JT, 28.5.71.
- (207) Cf. Lira, P., 1970, pg. 120.
- (208) Id ibid, pg. 136.

- (209) Cf. CM, 11.10.70.
- (210) Cf. Delfim Netto, 1971, pg. 91.
- (211) Id ibid, pg. 93.
- (212) Cf. VI, 28.8.72, pg. 426.
- (213) Cf. Delfim Netto, 1973, pg. 88.
- (214) Cf. Endividamento externo e desenvolvimento, in: JB,31.3.72.
- (215) Cf. Endividamento externo e desenvolvimento, in: JB,31.3.72.
- (216) Cf. Setor Externo e Desenvolvimento da Economia Nacional, Banco Central do Brasil, fev/73.
- (217) Cf. VI, 28.8.72, pg. 426/428.
- (218) Cf. VI, 28.8.72, pg. 428.
- (219) Cf. Davidoff Cruz, P., 1981, pg. 65.
- (220) Cf. Comércio Exterior - Instrumento de Realização do Poder Nacional, in: RFP; abr/jun/71, pg. 5.
- (221) Id ibid.
- (222) Id ibid.
- (223) Id ibid
- (224) Cf. O Impulso Brasileiro à Exportação, in: Brasil Potência, 1972, Ed. Unitas, pg. 427.
- (225) Cf. RFP, jul/set/73, pg. 7.

- (226) Cf. Comércio Exterior - Instrumento de Realização do Poder Nacional, in: RFP, abr/jun/71, pg. 7.
- (227) Cf. VI, 28.8.72, pg. 421.
- (228) Id ibid.
- (229) Cf. RFP, jul/set/73, pg. 7/8.
- (230) Cf., por exemplo, Von Doellinger et alii, 1974.
- (231) Cf. FSP, 8.7.72.
- (232) Cf. VI, 28.8.72, pg. 424.
- (233) Cf. "Desenvolvimento Econômico e Capital Externo", conferência pronunciada na ESG em 2 de julho de 1971 - reproduzido in: Segurança e Desenvolvimento nº 147, 1971.
- (234) Op. cit., pg. 78.
- (235) Id ibid.
- (236) Op. cit., pg. 87.
- (237) Cf. "A Lógica e o Desenvolvimento", artigo in: ESP, 29.4.70.
- (238) Cf. Delfim Netto, 1973, pg. 62.
- (239) Cf. ESP, 29.4.70.
- (240) Id ibid.
- (241) Cf. Desenvolvimento Econômico e Capital Externo (conferência na ESG).
- (242) Id ibid.

- (243) Cf., por exemplo, Coutinho, L., 1979 e Dos Santos, T., 1977.
- (244) Cf. JT, 17.12.71. Consulte-se também suas declarações in ESP, 22.12.71.
- (245) Cf. ESP, 2.4.72.
- (246) Cf. FSP, 16.4.72.
- (247) Cf. "Custo de Vida: técnico rompe silêncio", depoimento de Gil Pace, in: ESP, 1.10.78.
- (248) Cf. ESP, 2.4.72.
- (249) Cf. ESP, 2.1.73.
- (250) Cf. ESP, 6.1.73.
- (251) Cf. JT, 6.1.73.
- (252) "O empresário e a inflação de 12%", in: EX, abr/73.
- (253) Cf. EX, set/73, pg. 8.
- (254) Cf. BA, 3.9.73.
- (255) Cf. BA, 10.12.73.
- (256) Cf. BA, 10.12.73.
- (257) Cf. CE, fev/74; VI, 11.6.73. Vide também "Sem matérias primas, como será o segundo semestre", in: EX, ago/73, pg. 12/14, contendo declarações de vários empresários a respeito das dificuldades decorrentes da escassez de matérias primas; em alguns casos há referências a paralisações momentâneas do nível de produção.
- (258) A íntegra do pronunciamento é reproduzido em RFP, out/dez/73, pg. 7/15. Também in: JT, 13.10.73.

(259) Id *ibid.*

(260) VE, 4.7.73.

(261) Cf. ESP, 21.4.72.

(262) Cf. ESP, 8.4.72.

(263) Cf., por exemplo, Façanha, 1979. A declaração de Delfim es  
tá reproduzida em ESP, 16.1.73.

(264) A tendência à equiparação dos preços também afetaria alguns produtos não agrícolas, como as matérias primas para a indústria de resinas sintéticas: enquanto os produtos importados experimentaram acréscimos de preços no 1º sem/73 variando de 18 a 111%, os insumos fornecidos domesticamente também tinham seus preços crescendo num espectro de 28 a 111% - cf. VI, 11.6.73.

(265) Pronunciamento na FIESP, aos industriais da indústria electro  
eletrônica - in: RFP, out/dez/73, pg. 7/15.

(266) Depoimento de Delfim Netto no Congresso Nacional - Cf. Delfim Netto, 1973.

(267) Cf. VE, 19.9.73, pg. 102.

(268) Delfim Netto, em entrevista a VE, 10.1.73, afirmaria: "A liberação dos preços foi um fato absolutamente necessário. Havia es  
cassez de abastecimento e os preços não eram observados. A liberação pode normalizar o abastecimento, além de permitir que se saiba em que níveis os preços vão se fixar. É como se se fosse fincar uma estaca. Primeiro, analisa-se o terreno. Dentro de uma semana acredito que o governo poderá colocar os preços onde achar correto."

Cirne Lima se manifestaria da seguinte forma: "evidentemente os substanciais aumentos verificados no preço da carne, nos últimos dias, são incompatíveis com as metas do presidente Médici. Ninguém se equivoque, portanto, pensando que o governo ficará indi  
ferente ao problema. O ministro da Agricultura submeterá ao presi-

dente Médici, nos próximos dias, os instrumentos necessários compatibilizando a política de produção, abastecimento interno e exportação de carnes com as metas presidenciais de redução do custo de vida." - cf. ESP, 6.1.73.

(269) O grau de discricionalidade implícito nas medidas tomadas para o problema da carne só pode ser esmiuçado por um conhecedor dos vários interesses em jogo. Nesse sentido, e a título puramente indicativo, é interessante reproduzir uma informação divulgada pela revista Banas, a propósito da punição de frigoríficos e o descumprimento do tabelamento:

"Em sua edição da primeira quinzena de junho, o jornal Correio Agropecuário comenta, em matéria de primeira página, o corte de crédito a 23 frigoríficos e de exportação a 6 dentre eles, determinado no começo do mês passado pelo Ministério da Fazenda. Segundo o periódico, a medida foi motivada pelo desrespeito à ordem oral do MF de que: a) não se compre boi além de Cr\$ 63 por arroba; b) não se venda carne no atacado interno a mais de Cr\$ 5 (traseiro especial) e Cr\$ 3.5 (dianteiro). A primeira ordem - comenta o jornal - está sendo descumprida francamente pelas empresas que não foram punidas e que, por serem "tradicionais", possuem largas cotas de exportação e podem comprar o boi a Cr\$ 70 e vender com prejuízo no mercado doméstico. Na exportação, apuram por "boi casado" mais de Cr\$ 6 por kg, na base do que acabam de divulgar a CACEX e o porta-voz do governo no Senado. (...) Além disso, são as maiores estocadoras e a carne congelada será subsidiada pelo governo na entressafra. E, é tudo, mas ainda falta: tiveram ampliado em 50% o crédito de IPI na venda da carne industrializada (cotas recém majoradas), para compensar o confisco de US\$ 200 por tonelada. Em síntese: os grandes não punidos pagam Cr\$ 70 por arroba no interior de São Paulo e poderiam pagar até Cr\$ 80 ou mais, sem prejuízo, dada a sua participação relativamente pequena no suprimento interno; os punidos só poderiam acompanhá-los na compra do boi faturando a Cr\$ 5.70 para o traseiro e a Cr\$ 4.00 para o dianteiro, e se assim fizessem não transgrediriam nenhuma lei, pois não há nem tabela da Sunab." - BA, 2.7.73.

(270) Cf. ESP, 10.5.73.

(271) Id. ibid. Embora seja impossível avançar qualquer especulação a respeito, é possível ao menos suspeitar que Cirne Lima não fosse um elemento totalmente integrado, em termos "filosóficos", ao espírito que norteou o comando da política econômica durante o Governo Médici. Em uma entrevista de set/out/71 à revista Ceres, da FAO, ele afirmaria: "Sem dúvida, estamos obtendo excelentes resultados em matéria de crescimento econômico, mas não podemos dizer o mesmo sobre o desenvolvimento do país. Crescimento econômico é o aumento de bens e serviços colocados à disposição da população e podem ser representados pelo simples aumento quantitativo de renda per capita, sem revelar as características estruturais da economia, principalmente em seus aspectos qualitativos. O desenvolvimento, por outro lado, significa implicitamente uma melhora econômica, promovendo uma melhor distribuição e redistribuição da renda nacional e regional. Do meu ponto de vista, não demos suficiente atenção aos aspectos sociais de nosso desenvolvimento durante os últimos anos, pois tínhamos uma premente necessidade de consolidar o crescimento econômico mediante um modelo que nos permitisse sair da estagnação e assegurar a continuidade no aumento da renda nacional. Mas essa política deve ser gradativamente modificada durante os próximos anos. Isso, para mim, é muito claro. Nosso problema é harmonizar uma taxa de crescimento de 9% ao ano com uma significativa melhora na distribuição da renda. Precisamos aumentar rapidamente o poder aquisitivo de toda a população brasileira e não só de uma limitada minoria. Precisamos criar mais empregos para aumentar a eficiência de nossa produção rural e melhorar as condições sociais de uma grande parte da população, por meio de maiores oportunidades educacionais e melhores condições de vida. Admito até que seria melhor reduzir a porcentagem de crescimento anual, para 7% a 8% por exemplo, e distribuir melhor a renda - e conseqüentemente dar um impulso maior ao desenvolvimento - do que manter a taxa de 9% ou mesmo aumentá-la, sem ter uma melhora significativa nas condições sociais." - "Quando 7% é melhor do que 9%" - in: FCS, 9.3.72.

(272) Pronunciamento na XXIV Convenção da Indústria do Estado de São Paulo - cf. ESP, 26.5.73.

(273) Discurso em Uberaba - cf. "Delfim analisa dívidas e renova apoio à exportação", in: ESP, 8.5.73. Este pronunciamento ocorre no momento da renúncia de Cirne, constituindo-se em uma resposta direta às várias observações críticas da carta-renúncia. O general Médici também responderia à carta-renúncia em um discurso sancionando três novos projetos-impacto. - Cf. ESP, 9.6.73.

(274) Cf. ESP, 8.5.73.

(275) Id ibid.

(276) Cf. ESP, 26.5.73.

(277) Discurso em Uberaba - cf. ESP, 8.5.73.

(278) Cf. "A fábrica contra a fazenda", in: Opinião, 18.6.73, pg. 8/9; "Os problemas do setor externo", in: BA, 16.7.73, pg. 10/11; CE, fev/74.

(279) "Diversos empresários têm manifestado à Banas sua preocupação com o abastecimento de aço, de todos os tipos. A escassez, dizem, está provocando dois problemas: limita ou ameaça limitar a produção, e encarece o produto final, tornando problemático manter os aumentos de preços abaixo do nível dos 12% desejados pelo governo. Muitos empresários para não serem obrigados a cortes drásticos na produção, estão fazendo compras de aço para entrega daqui a um ano. (...) Recentemente o governo suspendeu as exportações de ferro gusa e a CSN decidia não realizar nenhuma outra negociação para exportação de aço, até o final do ano. E corriam rumores que a Cosipa e a Usiminas tomariam a mesma decisão. Essas medidas certamente contarão com o apoio das indústrias que usam o aço como matéria prima. Mas causam inquietação nos setores de produção siderúrgica. É o difícil problema de conciliar interesses e manter os 12%." - BA, 11.6.73.

"Em resposta às apreensões de vários setores industriais que dependem do aço, o secretário executivo do Consider, Sarcinelli Garcia, garantiu que o abastecimento do mercado interno está assegurado até o final deste ano. (...) A regularização de oferta se

assenta em três medidas; 1) aumento da produção; 2) limitação das exportações; 3) importações. A CSN já anunciou que não negociará mais nenhuma venda no exterior, medida que deve ser acompanhada pelas outras duas empresas estatais. (...) Por outro lado, já foram isentadas de taxas as importações de 1.200.000 toneladas de aço, e até o fim do ano, as isenções podem beneficiar mais 800 mil toneladas. (...) Mas a importação ou dá prejuízo ou pressiona os preços internos para além do limite dos 12%. Segundo técnicos do IBS, o preço externo do aço é 60% acima dos vigentes no mercado nacional. CSN, Usiminas e Cosipa estão assim comprando aço no exterior e vendendo-o aqui com prejuízo, absorvendo a diferença de preço." - cf. BA, 18.6.73.

(280) Cf. "Custo de Vida: técnico rompe silêncio", depoimento de Gil Pace, in: ESP, 15.10.78.

(281) Id *ibid.*

(282) Cf. laudo técnico relativo ao processo instaurado contra a Fazenda Nacional pelo Sindicato dos Trabalhadores Metalúrgicos de São Paulo.

(283) Cf. ESP, 14.10.78.

(284) Cf. laudo técnico do Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo.

(285) *Op. cit.*

(286) Cf. Serra, J., 1981.

(287) Cf. CE, fev/74.

(288) Cf. CE, fev/73, pg. 82.

(289) Cf. Banco Central, Relatório de 1973, pg. 96. Veja-se também Malan, L., 1977, cap. III.

(290) Cf. VI, 26.2.73, pg. 106.

(291) Cf. VI, 26.2.73, pg. 108.

(292) Cf. Delfim Netto, "Os cinco objetivos da política econômica", artigo in: RBB, nº 478, out/72, pg. 26.

(293) Cf. JT, 24.5.72.

(294) Cf. JT, 29.7.72.

(295) Cf. Delfim Netto, 1973, pg. 90.

## BIBLIOGRAFIA

## BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Júlio Sérgio Gomes de. As Financeiras na Reforma do Mercado de Capitais: O Descaminho do Projeto Liberal. Campinas, Tese de Mestrado, 1980, mimeo.
- BACHA, Edmar.- Os Mitos de Uma Década - Ensaio de Economia Brasileira. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.
- BAPTISTA JR., Paulo Nogueira. Mito de Realidade na Dívida Externa Brasileira. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983.
- BAPTISTA JR., Paulo Nogueira. Participação Brasileira no Mercado Financeiro Internacional: Custo e Perfil da Dívida Externa (1960-1979) - publicado in: Ensaio Sobre o Setor Externo da Economia Brasileira. Rio de Janeiro, FGV, Estudos Especiais IBRE nº 2, 1981.
- BARROS, Geraldo Sant'Ana de Camargo. Investimentos em Tratores Agrícolas no Brasil. Piracicaba, Tese de Livre Docência 1980, mimeo.
- BOUZAN, Ary. Os Bancos Comerciais no Brasil. São Paulo, Tese de Doutorado, 1972, mimeo.
- CARNEIRO NETTO, Dionísio Dias. Política de Controle de preços Industriais: Perspectiva Teórica e Análise Institucional da Experiência Brasileira - publicado in: Aspectos da Participação do Governo na Economia. Rio de Janeiro, IPEA, Série Monográfica nº 26, 1976.
- CARVALHEIRO, Nelson. Bancos Comerciais no Brasil: 1964-1976. Crescimento e Concentração. São Paulo, Tese de Mestrado, FINE/USP, 1982, mimeo.
- CASTRO, Antonio Barros de. O Capitalismo Ainda é Aquele. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1979.
- CEFEP/IPT. Perfil Técnico-Econômico do Setor de Fertilizantes no Brasil. São Paulo, 1980.
- CASTRO, Hélio O. Portocarrero de. As Causas Econômicas da Concentração Bancária. Rio de Janeiro, IBMEC, 1981.

- COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS (CVM). Sistema de Intermediação de Valores Mobiliários. Rio de Janeiro, 1979.
- CONSPLAN (Conselho Consultivo do Planejamento). O Debat do Programa de Ação, Rio de Janeiro, Documento de Trabalho nº 3, 1965.
- COSTA, Fernando Nogueira. Bancos em Minas Gerais (1889-1964). Campinas, Tese de Mestrado, 1978, mimeo.
- COUTINHO, Luciano G. e REICHSTUL, Henri-Philippe. O Setor Produtivo Estatal e o Ciclo - publicado in: MARTINS, Carlos Estevam. Estado e Capitalismo no Brasil. São Paulo, HUCITEC, 1977.
- COUTINHO, Luciano G. e BELLUZZO, Luiz G. de Mello. Estado, Sistema Financeiro e Forma de Manifestação da Crise: 1929-1974 - publicado in: BELLUZZO, Luiz G. de Mello e COUTINHO, Renata. Desenvolvimento Capitalista no Brasil. Ensaios sobre a Crise. São Paulo, Brasiliense, 1982.
- COUTINHO, Luciano G. Percalços e Problemas da Economia Mundial Capitalista - publicado in: BELLUZZO, Luiz G. de Mello e COUTINHO, Renata (org.). Desenvolvimento Capitalista no Brasil. Ensaios Sobre a Crise, volume 1. São Paulo, Brasiliense, 1982.
- COUTINHO, Luciano G. e BELLUZZO, Luiz G. de Mello. A Economia, do Milagre aos Pacotes. Comédia de Erros - publicado in: Os Anos do Sufoco, número especial da revista Isto é, 19.12.79.
- DAIN, Sulamis. Aspectos do Investimento Empresarial do Estado Brasileiro: 1969/1975. ANPEC, VII Encontro Nacional de Economia, Atibaia (SP), 11 a 14 de dezembro de 1979.
- CRUZ, Paulo Davidoff. Notas sobre o Endividamento Externo Brasileiro nos Anos Setenta (1981) - publicado in: BELLUZZO, Luiz G. de Mello e COUTINHO, Renata (org.). Desenvolvimento Capitalista no Brasil, volume 2. São Paulo, Brasiliense, 1983.
- DELFIN NETTO, Antonio et alii. O Problema das Finanças no Brasil. São Paulo, sem data, mimeo.
- DELFIN NETTO, Antonio et alii. Alguns Aspectos da Inflação Brasileira. São Paulo, Estudos ANPES nº 1, 1965.
- DELFIN NETTO, Antonio e LEFF, Nathanael H. Import Substitution, Foreign Investment and International Disequilibrium, With Special Reference of Brazil. São Paulo, FIPE/USP, sem data, mimeo.

- DELFIN NETTO, Antonio. Análise do Comportamento Recente da Economia Brasileira - documento preparado no início de 1967 e publicado in: Diretrizes de Governo, MPCG, julho de 1967. Reproduzido pelo Curso de Economia Regional FIPE/UPS, 1970.
- DELFIN NETTO, Antonio. Política Econômica e Financeira do Governo. - documento preparado no início de 1968, para uma exposição na Câmara dos Deputados em março/1968, e reproduzido pelo Curso de Economia Regional FIPE/UPS, 1970.
- DELFIN NETTO, Antonio. Desenvolvimento Econômico e Capital Externo - conferência proferida na ESC, em 2 de julho de 1971, e reproduzida in: Segurança e Desenvolvimento nº 147, 1971.
- DELFIN NETTO, Antonio. Problemas da Economia Brasileira. Ministério da Fazenda, Brasília, 1973, mimeo.
- DIAS LEITE, Antonio. O Programa de Ação Econômica do Governo em Face da Realidade Nacional. - reproduzido in: CONSPLAN, 1965.
- DOS SANTOS, Theotônio. A Crise Capitalista: Caráter e Perspectivas (1977) - reproduzido in: ASSMANN, Hugo (ed.). A Trilateral: Nova Fase do Capitalismo Mundial, Petrópolis, Vozes, 1979.
- FEBRABAN/IDORT (Federação Brasileira das Associações de Bancos). Simpósio sobre Fusões e Incorporações. São Paulo, Mestre Jou, 1972.
- FISHLOW, Albert. Algumas Reflexões Sobre a Política Econômica Brasileira Após 1964 - publicado in: Estudos CEBRAP nº 7, jan/março 1974, São Paulo.
- FOXLEY, Alejandro. Inflación con recesión: las experiencias del Brasil y Chile - publicado in: El Trimestre Económico, out/dez/1980, México.
- FURTADO, Celso. Análise do "Modelo" Brasileiro. 4ª edição, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1973.
- FURTADO, Celso. O Mito do Desenvolvimento Econômico. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1974.
- FURTADO, Celso. O Brasil Pós-Milagre. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1981.

- FURTADO, Celso. Depoimento ao jornal O Estado de São Paulo, de 9. 1.80 e 20.1.80.
- IANNI, Octavio. Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970). 2ª Edição, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1977.
- INSTITUTO DE PESQUISAS TECNOLÓGICAS (IPT). Avaliação e Perspectivas do Comportamento da Demanda de Fertilizantes no Brasil. Relatório Preliminar, 2 volumes. São Paulo, 1981.
- LESSA, Carlos. A Estratégia de Desenvolvimento 1974-1976: Sonho e Fracasso. Rio de Janeiro, Tese para Professor Titular, UFRJ, 1978.
- LESSA, Carlos. Brasil: La Administración de la Crisis Actual - publicado in: Economia de America Latina, CIDE, Mexico, mar/1980, nº 4.
- LESSA, Carlos. Capitalismo Asociado: El Gran Pacto. - publicado in: Cuadernos de Marcha, julio/agosto/1980, nº 8, Mexico.
- LESSA, Carlos e DAIN, Sulamis. Capitalismo Asociado: Algunas Referências para o Tema Estado e Desenvolvimento (1980) - publicado in: BELLUZZO, Luiz G. de Mello e COUTINHO, Renata (org.) Desenvolvimento Capitalista no Brasil. Ensaio Sobre a Crise, volume 1. São Paulo, Brasiliense, 1982.
- LOLOIAN, Alexandre Jorge. Um Estudo do Fundo PIS/PASEP. São Paulo, Dissertação de Mestrado, 1980, mimeo (UNICAMP).
- LOPREATO, Francisco L. Cazeiro. Evolução da Participação Estadual na Distribuição Institucional de Renda. Campinas, Tese de Mestrado, 1981, mimeo.
- MALAN, Luis. Aspectos do Controle de Liquidez na Economia Brasileira. Brasília, Tese de Mestrado, 1977.
- MALAN, Pedro e BONELLI, Regis. Os Limites do Possível. Notas Sobre Balanço de Pagamentos e Indústria na Segunda Metade dos Anos 70 - publicado in: Pesquisa e Planejamento Econômico, ago/1976.
- MALAN, Pedro e LUZ, José Alfredo da. O Desequilíbrio do Balanço de Pagamentos: Retrospecto e Perspectivas - publicado in: CARNEIRO, Dionísio Dias (coord.). Brasil: Dilemas da Política Econômica, Rio de Janeiro, Campus, 1977.

- MARINHO, Luiz Claudio. A Inflação no Brasil (1964-1976) - publicado in: PINTO, Anibal et alii, Inflação Recente no Brasil na América Latina, Rio de Janeiro, Graal, 1978.
- MANESCHI, Andrea. Aspectos Quantitativos do Setor Público do Brasil de 1939 a 1968. São Paulo, IPE/USP, 1970.
- MARTINEZ, Pedro F. Castro. Fronteras Abiertas: Expansionismo y Geopolitica en el Brasil Contemporaneo. Mexico, Siglo Veintiuno, 1981.
- MAZZUCHELLI, Frederico. A Expansão Inconclusa (Considerações sobre o setor de bens de capital no Brasil). Campinas, Tese de Mestrado, 1977, mimeo.
- MELLO, João Manuel Cardoso de e BELLUZZO, Luiz G. de Melo. Reflexões sobre a crise atual, publicado in: Escrita/Ensaio, nº 2, 1977.
- OLIVEIRA, Fabrício A. A Reforma Tributária de 1966: Causas e Consequências - publicado in: Fundação JP - Análise e Conjuntura, v. 9, nº 10, out/1979.
- OLIVEIRA, Francisco e MAZZUCHELLI, Frederico. Padrões de Acumulação, Oligopólios e Estado no Brasil - publicado in: MARTINS, Carlos Estevam (ed.): Estado e Capitalismo no Brasil. São Paulo, HUCITEC, 1977.
- PASTORE, Afonso Celso. Observações sobre a Política Monetária no Programa Brasileiro de Estabilização. São Paulo, Tese de Livre Docência, 1973, mimeo.
- QUEIROZ, Maurício Vinhas. Grupos Econômicos e o Modelo Brasileiro. São Paulo, Tese de Doutorado, 1972, mimeo.
- QUEIROZ, Maurício Vinhas. Brasil e Japão: Analogias e Contrastes Históricos - publicado in: Debate & Crítica, nº 1, 1973.
- REGENSTEINER, Renata A.P. Acumulación de Capital, Crisis y Expansionismo Brasileno. Mexico, Tesis de Maestria, 1980, mimeo.
- ROCHA MIRANDA, José Carlos. O Plano Trienal: O Canto de Cisne do Nacional-Desenvolvimentismo. Campinas. Tese de Mestrado, 1979, mimeo.

- SERRA, José. As Desventuras do Economicismo: Três Teses Equivocadas sobre a Conexão entre Autoritarismo e Desenvolvimento - in: DADOS nº 20, 1979.
- SERRA, José. Ciclos e Mudanças Estruturais na Economia Brasileira do Pós-Guerra. (1981) - in: BELLUZZO, Luiz G. de Mello e COELHO, Renata (ed.): Desenvolvimento Capitalista no Brasil. Ensaaios sobre a crise, volume 1, São Paulo, Brasiliense, 1982.
- SEP/SP (Secretaria de Economia e Planejamento do Governo do Estado de São Paulo). O Exame de Políticas Econômicas Setoriais. Série Estudos e Pesquisas- 33, 1979.
- SRF/MF (Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda). Plangef "55" (em convênio com o IPE/USP). Um Aspecto da Reforma Tributária Nacional: O Fundo de Participação. 1971.
- SILVA, Adroaldo Moura da. Inflação e Mercado de Capitais. A Experiência Brasileira. FIPE/USP, junho/1978, mimeo.
- SILVA, Adroaldo Moura da. Evolução Recente da Economia Brasileira. FIPE/USP, março/1979, mimeo.
- SILVA, Adroaldo Moura da. Intermediação Financeira no Brasil: Origens, Estrutura e Problemas. São Paulo, maio/1979, mimeo.
- SILVA, José Graziano de. A Modernização Dolorosa (Estrutura Agrária, Fronteira Agrícola e Trabalhadores Rurais no Brasil). Rio de Janeiro, Zahar, 1982.
- SILVA, Maria da Conceição. A Dívida do Setor Público Brasileiro. Rio de Janeiro, IPEA, Relatório de Pesquisa nº 32, 1976.
- SINGER, Paulo. O "Milagre" Brasileiro: Causas e Consequências. São Paulo, CEBRAP, 1972.
- SINGER, Paulo. Evolução da Economia Brasileira: 1955-1975 - in: Estudos CEBRAP nº 17, 1976.
- SIMONSEN, Mário Henrique. Inflação: Gradualismo ou Tratamento de Choque. Rio de Janeiro, APEC, 1970.
- SOCHACZEWSKI, Antonio Cláudio. Financial and Economic Development of Brazil, 1953-1968. Inglaterra, Tese de Doutorado (London School of Economics and Political Science), 1980, mimeo.

- SODRÉ, Nelson Werneck. Brasil: Radiografia de um modelo. Rio de Janeiro, Vozes, 1975.
- SUZIGAN, Wilson et alii. Crescimento Industrial no Brasil - Indicativos e Desempenho Recente. Rio de Janeiro, IPBA, Relatório de Pesquisa nº 26, 1974.
- SUZIGAN, Wilson. Industrialização e Política Econômica. Uma interpretação em Perspectiva Histórica - in: Pesquisa e Planejamento Econômico, dez/1975.
- TAVARES, Maria da Conceição. Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro. Rio de Janeiro, Zahar, 1973.
- TAVARES, Maria da Conceição. Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil. Rio de Janeiro, Tese de Livre Docência, UFRJ, 1975, mimeo.
- TAVARES, Maria da Conceição. Ciclo e Crise - O Movimento Recente da Economia Brasileira. Rio de Janeiro, Tese Professor Titular, UFRJ, 1978, mimeo.
- TAVARES, Maria da Conceição e FAÇANHA, Luis Otávio. A Presença das Grandes Empresas na Estrutura Industrial Brasileira. in: Ciência, Tecnologia e Independência (Seminário realizado na UNICAMP, Campinas, dez/1977), São Paulo, Livraria Duas Cidades, 1978.
- VIDIGAL, Gastão Eduardo Bueno. Bancos e Finanças: Aspectos da Política Financeira Brasileira. São Paulo, Federação Nacional dos Bancos, 1981.
- WANDERLEY, Carlos A. e PIMENTEL, R. B. O Caminho Brasileiro dos Bancos de Investimento. Cadernos Halles nº 5, 1970.
- WELLS, John. Euro-dólares, Dívida Externa e o Milagre Brasileiro. in: Estudos CEBRAP nº 6, 1973.