



1290001069



IE

TCC/UNICAMP C14p

PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL

SOB O REGIME MILITAR

- DO PAEG AO I. PND

Monografia apresentada ao Instituto de  
Economia da Universidade  
Estadual de Campinas

Professor Orientador: Jorge Lobo Miglioli  
Professor Banca: Cláudio Schuller Maciel  
Aluno: José Eduardo Nogueira Camargo Netto

Campinas, julho de 1990.

**CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO**  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
UNICAMP

Agradecimentos à minha família, que esteve apoiando-me durante todos os anos do curso, bem como aos professores deste Instituto que dedicaram seus esforços na boa formação dos alunos. Em especial, ao Professor-Orientador e ao que compôs a Banca, pela -responsabilidade e amizade demonstradas.

## Í N D I C E

<u>Introdução</u>	...03
<u>Cap.I - PAEG: Plano de Ação ou de Recessão?</u>	...14
<u>Cap.II - Diretrizes de Governo e o Programa Estratégico de Desenvolvimento - Gestão Costa e Silva</u>	...41
<u>Cap.III - O Planejamento no Governo Médici</u>	...57
<u>Conclusão</u>	...89
<u>Referências Bibliográficas</u>	...97

INTRODUÇÃO  
=====

Nesta introdução, procura-se analisar a inserção do planejamento na economia capitalista, neste século. Buscando alguns exemplos de países que podem ser considerados paradigmas no uso do planejamento, tentaremos ressaltar aspectos que nos ajudem a compreender melhor esta "ferramenta", usada na implantação de política econômica. Nos capítulos que se seguem, entrar-se-á no estudo do tema propriamente dito, restringindo a análise à experiência brasileira no período militar recente. Acreditamos ser importante estudar o assunto de forma geral, nesta introdução, esclarecendo quais são os temas e implicações que sempre estão presentes no ato de planejar, para, depois, na análise específica do caso nacional, avançar para outros aspectos, que dependem de uma investigação mais direcionada.

Como se sabe, o planejamento teve início na União Soviética, primeira nação a passar pelo processo de revolução socialista. Posteriormente, este sistema difundiu-se pelo mundo, especialmente no Leste Europeu. Nestas nações, o uso de planos de desenvolvimento se deu de forma tão acentuada que um sinônimo passou a designá-las correntemente: economias centralmente planejadas.

No mundo capitalista, somente após a Segunda Guerra Mundial é que o planejamento tem seu uso difundido. Com exceção de alguns países, a ideologia predominante foi a liberalista, ou seja, aquela em que a intervenção estatal deve se restringir ao mínimo (atividades típicas de governo — segurança, educação, saúde etc.).

Ora, planejamento pode significar tudo, menos não-intervenção na economia. E assim seguiram os países capitalistas, cada qual tendo um Estado mais ou menos interventor, conforme a tradição própria, mas concordando em que a presença estatal, embora necessária, não deixava de prejudicar o funcionamento/ideal da economia. Nas nações hegemônicas (primeiro Inglaterra, depois E.U.A.), a ideologia do "laissez-faire" sempre esteve muito arraigada ao pensamento corrente.

Historicamente, entretanto, há um momento determinado, em que se abala a solidez desta ideologia. É o período que se segue à depressão dos anos trinta, anos em que o crescimento é estancado e a crise é avassaladora, com quebraadeiras generalizadas.

zadas, desemprego sem precedentes, situação de graves consequências sociais.

Nos E.U.A., a política do "New Deal" e, posteriormente, de planejamento de guerra, revela que a gravidade da crise exigiu um rompimento, mesmo que temporário, com a política do "laissez-faire". A regulação e intervenção estatais correram soltas até a Segunda Guerra Mundial. É interessante notar que no esforço de guerra americano (e também no alemão) planejou-se como nunca, e este planejamento foi de tal eficiência que provocou verdadeira revolução no aparato produtivo mundial — é a era do surgimento da nova indústria mecânica, naval e aeronáutica, que mudou o perfil industrial do mundo. (Cf. Tavares, 1987)

Na Europa, veremos de que forma foi sendo adotado o planejamento, no pós-Segunda Guerra. Desnecessário dizer que aí também, a partir da década de 30 é que foi amadurecendo a idéia de uma intervenção estatal benéfica ao sistema, a fim de evitar flutuações acentuadas na atividade econômica. Por outro lado, verifica-se que o planejamento e a intervenção estatais se deram de maneira diversificada entre os vários países (analisaremos, rapidamente, o caso da França, Grã-Bretanha e Suécia; posteriormente, o Japão). Este é um aspecto relevante — conforme a especificidade de cada país (seu grau de adaptação ao planejamento, bem como as necessidades que se são objeto de intervenção), o uso do planejamento produz determinado resultado.

Começando pela França, nota-se que este país tem uma tradição de intervenção estatal que é diametralmente oposta à verificada na Grã-Bretanha. Da mesma forma, esta intervenção é realizada em profunda harmonia com os diversos setores da economia, que invariavelmente são dominados por grandes empresas. Como a França, até a Segunda Guerra, não havia demonstrado resultados exitosos com esta forma de atuação político-econômica (com exceção do período 1920-29, em que a produção industrial francesa duplicou), havia, na década de 50, um descrédito geral por parte dos países capitalistas avançados quanto ao futuro da economia francesa, conforme Shonfield (1968). A França, dos países de importância do mundo capitalista, não seguia as receitas da política de mercado, fato que pertence/

à sua tradição. Devido ao seu grau de intervenção, era a economia que estava fadada ao insucesso, segundo a opinião alheia.

Após o grande crescimento verificado entre 1920-29, os franceses amargaram (como a maioria) uma década de 30 altamente destrutiva, assim como o foi a guerra. Logo no início dos anos 50, o objetivo do governo francês era retornar a atividade econômica aos níveis do pico verificado em 1929. A partir deste objetivo, iniciou-se a era do planejamento moderno na França. Vejamos como se desenvolveu o esforço de planejamento nesta nação.

Inicialmente, vale destacar que na França, a visão econômica, estatal e privada, há muito tempo inclina-se mais para o longo que para o curto prazo. Também é relevante saber que após a Primeira Grande Guerra, houve um surto, por assim dizer, de empresas mistas, em que o Estado detém a maioria acionária e o controle da estratégia a ser seguida. Quanto a isto, porém, cabe uma distinção: o grau de estatização da economia não garante, automaticamente, o controle eficaz da política econômica. Especialmente porque, em muitos países capitalistas, o que ocorreu foi a estatização de setores tradicionais, decadentes, tecnologicamente maduros e que, portanto, já estavam perdendo importância na estrutura econômica das nações. E quando se deu a estatização, pensando em estar-se assumindo o controle da economia nacional, o que se fez na verdade foi socializar os prejuízos. Na França, a estatização foi importante primeiro, porque há uma sintonia, um grau de associação entre o Estado e os diversos setores da economia que possibilita uma ação muito mais coordenada; segundo, porque as empresas mistas criadas na década de 20, e que permaneceram até o pós-Guerra foram importantes neste período. Por fim, gradualmente, o Estado francês percebeu que através de incentivos, conseguiria bom resultado de resposta do setor privado. E assim, fez largo uso de instrumentos, como subsídios, linhas favorecidas de crédito, reduções tributárias etc., nos anos 50-60.

Ao contrário do que havia sido previsto a respeito da França, citadas linhas acima, o que se verificou foi um crescimento vigoroso de sua economia, de fazer inveja às nações do "laissez-faire". Este sucesso deveu-se a fatores essencialmen

te ligados ao planejamento, que, além dos que já foram colocados, compõem-se de:

- aplicação sucessiva de planos econômicos, com consequente amadurecimento e domínio de suas técnicas. Percebe-se, desde o Primeiro Plano de Modernização, estabelecido por Monet - em 1946, uma evolução que passa pelos conceitos (exemplificando: as indústrias-chave, dentro de cada plano de longo prazo, mudam conforme evoluam as indústrias de ponta), pelo instrumental (a burocracia de planejamento na França caminhou para a mais alta qualificação; a introdução de técnicas estatísticas e matemáticas no cálculo dos agregados macroeconômicos - progrediu com firmeza; a coleta e processamento dos dados econômicos foram sendo sucessivamente aperfeiçoados), pela interpretação das inter-relações industriais (já no segundo Plano, de 1954-57, torna-se clara a preocupação em identificar quais os pontos de congestionamento - aqueles em que a oferta de produtos pode aumentar de maneira inadequada - e os efeitos de multiplicador, para frente e para trás, em cada atividade/econômica - é a famosa "cohérence" francesa), e finalmente, - pela forma como se colocava em prática o planejamento (o IV Plano passou pela apreciação do Parlamento, e seu sucessor já experimentou um processo de ampla discussão, mostrando ímpeto mais democrático), bem como a preocupação revelada com o bem estar social - o chamado "welfare state", que é mais destacado no caso da Suécia;

- controle, pelo Estado, de mecanismos de financiamento/da indústria nacional. Como exemplo, o importante Crédit National, um banco estabelecido após a Primeira Guerra Mundial. - Mediante troca de favores, o Estado podia colocar seus homens na administração (o banco era uma empresa mista) e assim, direcionar o investimento conforme a intenção dos diversos planos;

- a maneira particular de praticar planejamento na França. Os funcionários franceses de planejamento possuem um estilo interventor ímpar na Europa, e contam com a aceitação geral desse tipo de atuação. Por outro lado, os empresários privados e estatais têm formação das mesmas poucas e tradicionais escolas de ensino superior - em que pesem divergências/ideológicas, sua maneira de pensar o econômico é bastante si-

milar, facilitando a integração;

- manutenção das mesmas burocracias de planejamento, apesar das constantes mudanças de governo do período do pós-Guerra. Este fato revela a notável propensão de planejamento na França, a naturalidade de sua associação com a gestão econômica neste país.

Nem só de aspectos positivos, contudo, reveste-se a experiência francesa de planejamento. A excessiva centralização das decisões em esferas pouco acessíveis a agentes econômicos de menor porte contribuiu para uma política deliberada de seleção de grandes grupos. Embora o fato de se trabalhar com poucas grandes empresas facilite as ações para uma política econômica direcionada, pode-se criticar a forma pela qual o planejamento era elaborado (pelo menos até o terceiro Plano) — semelhante a uma conspiração. Um fator que prejudicou bastante o planejamento na França, decorrente de fatores externos, foi a criação do Mercado Comum Europeu, que retirou boa parcela da liberdade para a elaboração de política econômica/nacional. Este complicador, de perda de autonomia, é o grande responsável, como veremos mais adiante, pela ausência de planejamento nos dias atuais, nos países que dele fizeram uso com reconhecidos benefícios.

Vejamos agora como se deu o uso de planejamento na Grã-Bretanha. Em meados da década de 1940 assume o governo trabalhista, fato que gerou previsões no sentido de que a Inglaterra passaria a assumir uma maior intervenção em sua economia, inclusive fazendo uso de planos. Um grande número de estatizações é efetuado, mas, ao contrário do que ocorrera na França, o Estado inglês não assume com esta medida um maior controle da economia, pois tira do setor privado setores que não mais estão em condições de liderar o crescimento. Ademais, nesta nação, o conceito de não-intervenção e o horizonte de curto prazo estão por demais incorporados ao pensamento corrente. — Mesmo o governo trabalhista não consegue atuar se desgarrando destes pressupostos.

É organizado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico, com uma repartição composta de planejadores profissionais, mas cujas decisões subordinam-se estreitamente às do Conselho. O problema é que este acaba por se constituir muito

mais num fórum de discussões, onde o respeito mútuo entre os vários setores é demasiado e o Estado participa à distância, resultando que se torna quase impossível a formulação de políticas nacionais, em que se imponham diretrizes a alguns setores, restrições a outros etc.

Devido ao sucesso obtido pela França no uso do planejamento, na década de 60 a Inglaterra, mesmo tendo à frente um governo conservador, resolve tentar a implantação de um plano de longo prazo, no que esbarra em suas próprias limitações: - setores industriais independentes ao extremo, ausência de tradição em intervenção estatal, ênfase no curto prazo, imprecisão das medidas adotadas.

Não podemos negar que o planejamento, por representar decisões no sentido de atuar de maneira pré-estabelecida, no que depende de um conjunto de esforços em determinada direção, ajusta-se muito melhor a uma economia que supere seus desejos de ver o mercado atuar pelo livre jogo de suas forças. É por isso que o planejamento, quando foi usado devido a necessidades prementes, como no caso da guerra, pôde ser aplicado sem maiores problemas em nações tradicionalmente ligadas ao paradigma de mercado.

A Suécia, ao contrário da Grã-Bretanha, fornece-nos exemplo bem-sucedido no uso do planejamento, com detalhes interessantes. Mais uma vez, as características específicas deste país é que são importantes para este desempenho, e definem as linhas das formas de intervenção no mercado.

Lá, os grupos de interesse estão de tal maneira organizados, a base democrática é tão sólida e seus hábitos de negociação, independentemente do Governo, tão radicados, que as condições para o planejamento ser efetivado já estão dadas. É curioso notar que os suecos, à maneira da maioria dos países capitalistas importantes, sempre evitaram a intervenção estatal. No pós-Guerra, que é o período que estamos focalizando nestes exemplos, o Governo mantém-se à distância em várias das decisões importantes do país. Inclusive em relação à estatização, vários governos de esquerda, que estiveram no poder na Suécia, conseguiram enxergar que não era com um grande número de empresas públicas que a economia tenderia a ser guiada. A sociedade civil está muito bem organizada naquele país, e base

ta ao Estado emitir suas opiniões, criar instituições que contribuam com a organização econômica para que tudo se encaixe/da melhor forma possível.

O planejamento sueco liga-se basicamente ao esforço de adequar sua limitada mão-de-obra à expansão econômica. Foi criado um órgão poderoso, o Conselho do Mercado de Mão-de-Obra, que detém o controle tático da política econômica, bem como sua estratégia. Neste Conselho, os empregadores e empregados/realizam reuniões de longa duração, acertando medidas como a política salarial, incentivos a determinados setores, estratégia de novos investimentos etc. O Governo se faz presente, logicamente, mas não tem aquela função reguladora tradicional. E assim as medidas vão sendo tomadas e as responsabilidades assumidas.

Para exemplificar, em consonância com as decisões do Conselho, o Governo faz uso de variados instrumentos para influenciar o investimento. Um deles é o controle financeiro, em que as firmas que tenham realizado bons lucros em determinado período, poderão evitar que esses lucros sejam tributados se o dinheiro for congelado num fundo especial de reserva, a ser usado posteriormente em investimentos que sejam considerados/prioritários nas negociações.

Os tratados salariais fornecem-nos exemplos bastante interessantes. Com ausência de inflação, os índices são negociados com base em projeções acerca do crescimento do produto. Setores cuja mão-de-obra não se faz representar no Conselho, ou cuja posição de barganha seja fraca frente ao empresariado, são contemplados através de pressões efetuadas pelo Conselho a fim de que os índices se igualem, independentemente de a produtividade naqueles setores ser menor. O resultado dessa política, com o tempo, é de deixar o mercado "limpo" daquelas firmas que não apresentem bom índice de produtividade. Os suecos aprenderam que, melhor que deixar o mercado à livre atuação, é influenciá-lo para que se acelerem os mecanismos de ajuste, e assim, sejam conseguidos melhores resultados.

O assalariado, que sempre teve voz ativa nas decisões de política econômica, também é contemplado com benefícios nesse reordenamento de setores produtivos, incluindo generosas gratificações em dinheiro durante a readaptação e treino numa no

va profissão. O resultado é que essa política de bem-estar social contribui de forma efetiva para que o progresso econômico seja o mais recompensador, pois esta flexibilidade de mão-de-obra numa sociedade que vive o pleno emprego (como foi o caso da Suécia no pós-Guerra) é fundamental para o investimento em setores novos, de novas tecnologias.

Finalmente, como não poderia deixar de ser, mencionaremos o caso japonês, que é o Estado que fez uso do planejamento da forma mais notável após a Segunda Guerra, e também aquele cujo período de planejamento foi mais duradouro, chegando a fins da década de 70. Ademais, pela importância representada pela economia japonesa hoje, faz-se necessário analisar, mesmo que rapidamente, a evolução do planejamento naquela economia.

Os japoneses saíram da Guerra dando a impressão de que dificilmente conseguiriam se recompor da destruição e do desarrajo econômico — os E.U.A. exigiram a desmonopolização do cartel japonês, acabaram com o "zaibatsu" — designação para o conglomerado comercial-industrial, promoveram a segmentação das firmas. Apenas deixaram de intervir nos bancos, pois pensavam que, por serem da rede privada, agiriam como qualquer ente da comunidade dos negócios. Aí é que residiu o engano, pois os bancos japoneses serviram de poderoso instrumento para a recuperação, sob a coordenação do MITI — o Ministério do Comércio Internacional e Indústria. Foram concedidos créditos sem medida, e sem distinção a determinados grupos (o tratamento dos iguais), promovendo a sadia competição. Com um grau notável de coordenação, todas as grandes empresas adotaram uma prática inversa à dos "zaibatsu" — passaram a diversificar — ao máximo a produção. Resultado: competição excessiva, que impunha barreiras à entrada do capital estrangeiro.

Relativamente ao mercado de trabalho, os japoneses estão organizados em mercados internos dentro de cada grande grupo, em forma hierarquizada. As decisões de política salarial se dão nestes mercados internos, e dado o grau de organização, isto tem sido ótimo para a economia. O desemprego também é o mais baixo do mundo capitalista.

O Estado japonês é um exemplo bem sucedido de planejamento que salta aos olhos, pois conseguiu controlar preços, tec-

nologia e mercado de trabalho. Isso, sem a presença física do Estado na economia. O que existe é um alto grau de coordenação e uma consciência coletiva muito mais arraigada.

Pois bem. Chegamos aos anos oitenta com profundas modificações na estrutura da economia mundial, e o que se apresenta hoje é uma economia muito mais internacionalizada, em que os mercados se dividem não por nações, mas por setores transnacionalizados. O mercado monetário-financeiro é o maior expoente dessas mudanças, e sua atuação independente tem prejudicado - em grande medida a execução de políticas nacionais. Este resultado se deve em grande parte aos desequilíbrios financeiros dos Estados líderes, em sua maioria. As dívidas possuem esse caráter financeiro, e estão girando no mercado "conforme a dança" deste setor. Não mais é possível programar o desenvolvimento através dos instrumentos tradicionais, e assim o planejamento tem perdido fôlego mundo afora.

Nestas condições, qual seria o horizonte de planejamento para o Brasil? A verdade é que nossa problemática é de tal forma complicada que as saídas parecem não existir.

Embora a ideologia do "laissez-faire" esteja tomando conta do mundo novamente, o Brasil tem tradição de intervenção estatal e pode, resolvidos alguns entraves do ponto-de-vista/governamental (afinal nosso Estado encontra-se tremendamente endividado e de mãos atadas), lançar mão do planejamento. Acreditamos ainda haver potencial de crescimento, animados pela demonstração de vigor nos índices de crescimento apresentados pelo Brasil, notadamente após a Segunda Grande Guerra. O problema é ao olharmos para o futuro, as perspectivas não são das melhores, ainda mais se não se tomarem medidas de modernização do parque industrial nacional. Na verdade, uma série de providências são necessárias, levando-se em conta um amplo grau de coordenação, que poderia consubstanciar-se num plano. Mas que tipo de planejamento desejamos?

Inicialmente, um planejamento que traga um pouco de perspectiva para a indústria nacional, um horizonte de longo prazo a fim de que sejam tomadas decisões agora com o intuito de evitar o caos num futuro um tanto quanto próximo. Tem de haver também o caráter democrático do plano, seja na formulação, seja nos benefícios que dele decorrerão. Claro que a for

mulação deve estar a cargo de comissões especializadas, mas - deve haver algum controle por parte da sociedade. Com relação aos benefícios, tradicionalmente nosso processo de crescimento tem sido de natureza excludente - chegamos a ser a oitava economia do mundo, mas nossos indicadores sociais estão entre os piores desempenhos.

Como diz Conceição Tavares (1987), sonhamos para o nosso país com um planejamento que inclua a precisão da fórmula francesa, junto ao grau de coordenação dos planos japoneses, acompanhado do "welfare state" do norte da Europa.

Antes de passar ao estudo do planejamento brasileiro no período militar recente, há que se fazer algumas observações/acerca do texto, e também do que não está nele.

Inicialmente, os dados e afirmações que aparecem nos capítulos, referentes à economia nacional, provêm do próprio - texto original dos planos, quando não há outra referência bibliográfica explicitada. Por vezes, incluímos comentários nos - juntos junto às afirmações, perceptíveis no momento da leitura.

O projeto inicial previa a análise do II P.N.D., inclusive. Não se levou adiante este propósito, contudo, em vista - das muitas novas questões que vêm à tona no estudo deste plano, e que prejudicariam a análise dos demais planos em vista/ do tempo que é destinado à elaboração da monografia.

Outro plano que ficou fora de nosso estudo, muito embora possa ser considerado uma "ficção" no campo do planejamento - brasileiro, é o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social, publicado em versão preliminar em março de 1967, com o fim de estabelecer as principais diretrizes da política de desenvolvimento econômico do governo federal para o período - 1967/76. Não sabemos ao certo os motivos que levaram o Plano Decenal ao abandono, mas acreditamos que a tomada de poder pe - la Junta Militar por ocasião da morte do presidente Costa e - Silva, que marcou um novo período de radicalização do autoritarismo na gestão político-econômica e social do país, e que desembocou no governo Médici, marcou uma mudança de ênfase na condução da economia: passou-se da visão de longo para a de - curto prazo, fato que traz importantes implicações para a ela - boração e execução da política econômica pelo Estado Nacional.

CAPÍTULO I  
=====

PAEG: Plano de Ação ou de Recessão?

## I.1 - INTRODUÇÃO

A partir deste capítulo, é nosso intuito analisar formalmente os diversos planos governamentais elaborados à época do regime militar recente.

Para que situemos essa análise, o assunto será introduzido com um comentário acerca do contexto econômico e sócio-político (estes, em menor grau) que antecedeu a implantação do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG). Posteriormente, na análise propriamente dita, aspectos ligados ao contexto sócio-econômico serão levantados em vários momentos.

A economia brasileira demonstrou, ao longo de décadas, - vitalidade e rapidez nas transformações que não encontram paralelo no mundo capitalista. As taxas de crescimento do produto e de formação de capital, desde a década de trinta e, mais fortemente, a partir da II Guerra Mundial, alcançaram índices que não se verificaram para o conjunto dos países capitalistas desenvolvidos, e mesmo para as nações emergentes na industrialização do chamado mundo subdesenvolvido. (Cf. Serra, 1982, pp. 56-57).

As explicações para este notável ritmo de acumulação e de transformações profundas (não só econômicas) são encontradas/ com alguma dificuldade e, certamente, quase sempre, de forma incompleta, dada a complexidade do processo.

Um fator que contribuiu para o crescimento acelerado do PIB brasileiro foi o fato de a agricultura ter-se desenvolvido (embora num ritmo muito inferior ao da indústria) por meio da expansão da fronteira agrícola. Devido às dimensões continentais de nosso país, com abundância de terras férteis, a acumulação industrial não chegou a ser abalada (salvo em poucas ocasiões) pela necessidade de suprimento de produtos agrícolas. Em vários países da América Latina que experimentaram/ processos de industrialização, os capitais não puderam se destinar "exclusivamente" ao setor secundário, visto que o abastecimento das cidades, agravado pela crescente urbanização e industrialização requereu investimentos no campo a fim de aumentar a produtividade, impossibilitados que estavam de expandir fronteiras.

Podemos citar, ainda, a participação decisiva do Estado,

assumindo em momentos cruciais o comando da economia, seja pela regulação, seja pela articulação que estabeleceu entre o capital privado nacional, o transnacional e o estatal e, ainda, pela participação direta na produção, criando condições indispensáveis (pelas inversões em infra-estrutura) para a acumulação capitalista no Brasil.

A partir da II Grande Guerra, verifica-se na economia nacional uma série de ciclos, dentre os quais se destaca aquele marcado pelo esforço de investimento do governo Juscelino Kubitschek, o Plano de Metas ("50 anos em 5"). Não se deve desprezar, contudo, os anos iniciais da década de 50, que antecederam o referido Plano.

Além de entrarem em operação empreendimentos iniciados pelo Estado durante a Guerra, como a Cia. Vale do Rio Doce, Cia. Nacional de Alcalis e Cia. Siderúrgica Nacional (CSN), foram tomadas iniciativas para o salto industrial posterior (Cf. Serra, 1982, pp. 73-74), quais sejam a Instrução 70 da SUMOC (Superintendência da Moeda e do Crédito), de 1953, que passou a disciplinar a alocação das importações em vista das reais necessidades do país e direcionadas para os interesses industriais; criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE); criação da PETROBRÁS; finalmente, a Instrução 113 da SUMOC, de 1955, que permitiu a empresas estrangeiras instaladas no país importarem máquinas e equipamentos sem controle cambial, desde que as operações sintonizassem com os "interesses nacionais".

Durante o governo Juscelino, é levado a cabo o Plano de Metas, de natureza claramente desenvolvimentista. Nesta fase, a agricultura fica em segundo plano, o que se justifica ante o grande salto industrial que é dado no período (1956-60). Aliás, o que caracteriza este salto é a intensidade das transformações estruturais que se operam na economia brasileira, sendo instalado, ainda que de forma incompleta, o setor de bens de produção, bem como a indústria de bens duráveis de consumo, e impulsionando ao rápido crescimento setores que já se encontravam no país, como o de bens não-duráveis de consumo.

Torna-se relevante salientar alguns pontos ainda associados ao Plano de Metas, que permitirão introduzir o assunto propriamente dito deste capítulo, sobre o PAEG. Primeiro, a

liderança do crescimento coube às indústrias de bens de capital e bens de consumo duráveis que, apesar de terem participação relativamente reduzida em fins dos anos 50, dentro da produção industrial, apresentaram índices de investimento que lhes permitiram ampliar sua participação conjunta no investimento total da indústria, de 12 para 38 por cento (Cf. Serra, - 1982, pp.76-77). Este desempenho torna-se ainda mais relevante se contarmos os efeitos indiretos sobre as outras indústrias, como a de bens intermediários. Estava se alterando, no período, a estrutura industrial nacional, que apresentaria novas características a partir de então. Isso se refletiu na internalização, ainda que parcial, dos efeitos aceleradores e - desaceleradores ligados aos movimentos cíclicos. Segundo, o - salto industrial do período se deu sem que fosse viabilizado/ um sistema de intermediação financeira e de financiamento governamental mais adequado. Pouco a pouco, foi-se deteriorando a situação do balanço de pagamentos. Por outro lado, já necessitava o Estado ampliar suas receitas via reforma tributária/ que, no entanto, sempre se apresentou com dificuldades de implementação nas sociedades capitalistas. A solução encontrada, amplamente conhecida, foi o recurso às emissões monetárias.

Findo o período relativo ao Plano de Metas, revelaram-se os desequilíbrios que acompanharam o intensivo processo de industrialização, concentrado no tempo e em indústrias-chave - que, por sua vez, devido ao peso relativamente pequeno na composição industrial, seriam incapazes de auto-sustentar o desenvolvimento por período mais longo. Ademais, como no período de "boom" a ampliação da capacidade produtiva se dá influenciada pelo otimismo generalizado quanto à continuidade do - crescimento acelerado (no caso dos bens duráveis de consumo, em parte devido à concorrência, a fim de garantir futuras fatias do mercado e em se tratando dos bens de capital, devido às escalas mínimas de produção serem gigantescas, acima da capacidade de demanda do país), começa a apresentar-se o problema da capacidade ociosa nos anos iniciais da década de 60, - mais especificamente a partir de 1962. O que ocorreu foi uma pronunciada desaceleração das taxas de produção e investimento.

Ao mesmo tempo, agravava-se a problemática da inflação.-

Durante o Plano de Metas, verificaram-se pontos de estrangulamento em alguns setores da produção industrial, notadamente o de bens intermediários, levando os preços a serem reajustados. Quando começam a se manifestar os efeitos da desaceleração, a queda no rendimento das empresas é compensada pela alteração nos preços dos produtos, uma vez que a industrialização processada durante o governo J.K. realizou-se pela oligopolização de alguns setores, que assim detinham o poder de -  
fizar preços.

Dessa forma, ao ser elaborado o Plano Trienal, no governo João Goulart, o alvo do programa é a inflação, que necessitava ser controlada. As medidas adotadas para tal fim, de natureza contracionista, vêm agravar a desaceleração industrial.

Juntando essas complicações à ativa instabilidade política de antes do golpe de 1964, a intervenção militar apresentou-se como uma (cruel) alternativa para a solução dos problemas enfrentados pelo país.

Vejamos, através da análise do PAEG, os objetivos a que se propunha o novo regime em termos econômico-sociais, mais - especificamente aqueles que faziam parte do discurso do governo fardado, atentando para os aspectos ligados ao planejamento macroeconômico.

## I.2 - Objetivos do Plano de Ação Econômica do Governo

O PAEG foi elaborado a fim de ser implementado no período compreendido entre julho/1964 e março/1967.

Sua intenção mais geral revela um "curioso" posicionamento de seus elaboradores, tendo à frente a dupla Roberto Campos/ Otávio Bulhões. Pretendia o Plano "assegurar a ordem a - fim de que operem as forças de mercado". Essa demonstração do caráter liberalista que deveria nortear a ação econômica do - governo é relativizada logo a seguir (no texto original), quando se afirma que o livre jogo das forças de mercado nem sempre conduz ao funcionamento ideal da economia, podendo levar a distorções no nível de poupança desejável, bem como na distribuição funcional da renda nacional entre pessoas e regiões.

Isto mostra que os mentores da política econômica da época, embora nunca tenham deixado de exaltar a ideologia libe-

ral, no fundo (e na prática) admitiam uma intervenção estatal na economia a fim de garantir maior eficiência do sistema. - Quanto ao planejamento, contudo, seu raio de ação deveria se restringir às decisões dos poderes públicos. O setor privado da economia não seria objeto de intervenção direta por parte do governo.

Os objetivos a que se propunha o PAEG são:

"a) acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico do país, interrompido no biênio 1962/1963;

b) conter, progressivamente, o processo inflacionário, - durante 1964 e 1965, objetivando um razoável equilíbrio de preços a partir de 1966;

c) atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais, e as tensões criadas pelos desequilíbrios sociais, mediante a melhoria das condições de vida;

d) assegurar, pela política de investimentos, oportunidades de emprego produtivo à mão-de-obra que continuamente afluí ao mercado de trabalho; e

e) corrigir a tendência a "déficits" descontrolados do balanço de pagamentos, que ameaçam a continuidade do processo de desenvolvimento econômico, pelo estrangulamento periódico da capacidade para importar."

Observando o quadro I, verifica-se que o objetivo central do plano era a retomada do ritmo de desenvolvimento econômico, ficando os outros objetivos, a seguir, em igualdade de prioridade.

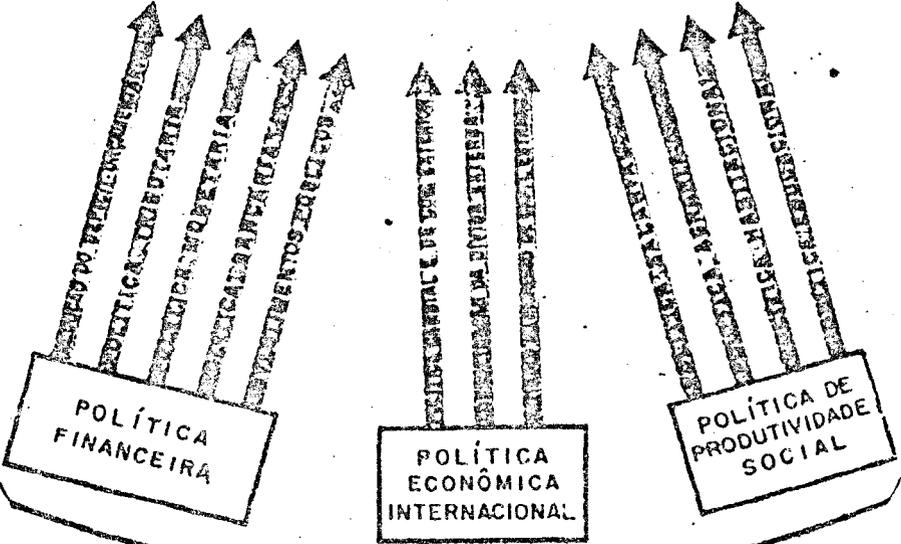
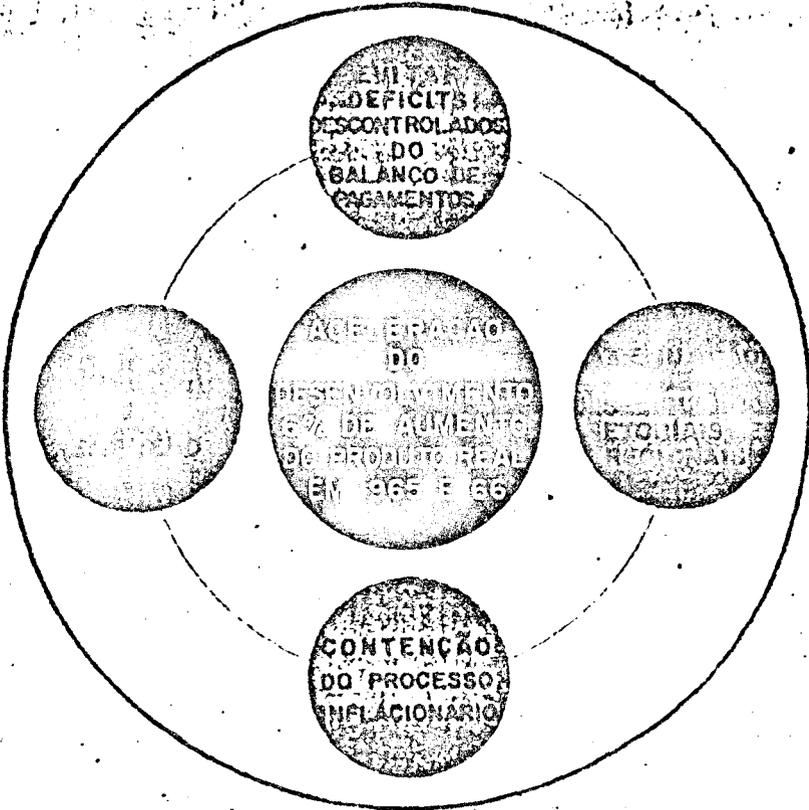
### I.2.1 - Objetivos Globais de Crescimento

Reconhece o Plano o fato de que a economia brasileira havia entrado em ritmo de desaceleração a partir de 1962, pois entre 1947/1961 o PIB real cresceu em média 5,8% ao ano, resultando num aumento do PIB real "per capita" da ordem de 3% ao ano. Se for analisado o período entre 1957/1961, estas taxas crescem para 6,9% e 3,8% ao ano, respectivamente.

Em 1962, o PIB real declina um pouco, passando a 5,4%, - refletido num crescimento do produto "per capita" da ordem de 2,2%. A queda mais séria se verifica em 1963, com taxas de -1,4% e -1,8%, respectivamente. Esse desempenho desfavorável -

QUADRO I

# OBJETIVOS DO PROGRAMA DE GOVERNO



## INSTRUMENTOS DE AÇÃO

era interpretado como um indicativo de que a economia brasileira não havia conseguido criar ainda as condições necessárias/ para um processo auto-sustentado de crescimento, além de ser também influenciado pela aceleração inflacionária, pelo agravamento da situação financeira externa e pela intranquilidade política e social. Dessa forma, estava colocado o problema da retomada do desenvolvimento, e que no entendimento do PAEG se ria discutido a partir da satisfação, em vários níveis, da equação  $r = \frac{s-d}{v} - p$ , em que  $r$ , a taxa de crescimento do produto real "per capita" é igual a  $s$  (taxa bruta de investimento), menos  $d$  (proporção das depreciações no produto nacional), dividido por  $v$  (relação incremental líquida capital/produto), menos  $p$  (taxa de incremento demográfico).

Dessas variáveis, a única passível de ajuste era a taxa bruta de investimento,  $s$ , de forma que, para exemplificar, com a finalidade de voltar a desfrutar de uma taxa anual de crescimento do PIB da ordem de 6%, com um crescimento demográfico à taxa de 3,5% à época, relação incremental capital/produto - estimada em 2,0 e depreciação anual equivalente a 5% seria necessária uma taxa bruta de formação de capital da ordem de .. 17%.

### I.2.2 - Bases do Programa Desinflacionário

Entre 1951 e 1958, o ritmo da inflação situou-se em torno dos 20% ao ano. "Em 1959 iniciou-se a inflação descontrolada". Tomando-se o índice do custo de vida da Guanabara, chegou ele a 52% naquele ano, reduzindo-se para 24% em 1960, mas elevando-se a 43% (1961), 55% (1962) e 81% (1963). No primeiro trimestre de 1964, os preços subiram em média 25%, projetando para o ano (mantida a taxa de crescimento geométrica) uma inflação de 144%, o que era inaceitável para a época.

Três elementos constituíam, na visão dos mentores do Plano, as raízes do processo inflacionário:

- o "déficit" governamental;
- a incompatibilidade entre a propensão a consumir e a propensão a investir; e
- os salários, reajustados acima dos ganhos de produtividade.

Um diagnóstico como esse, que identificava as razões do processo inflacionário na demanda, considerando esta superior à oferta, apontava para medidas de caráter contracionista. Mas como aceitar tal diagnóstico, se desde 1962 estava ocorrendo/ a retração da atividade econômica? Certamente havia que se restaurar o equilíbrio das finanças públicas, mas atribuir ao "déficit" governamental uma das raízes da inflação já é outra história. Quanto aos outros "males", destacamos aquele referente aos aumentos salariais. Já se pode perceber o prenúncio de uma política de "arrocho" salarial, que mais uma vez demonstra que, na ausência de encontrar os reais motivos da aceleração inflacionária, tem-se que buscar um conjunto de outras razões para tranquilizar a opinião pública e, sobretudo, os anseios de acumulação do capital privado nacional.

Por outro lado, observa-se que o PAEG não levava em conta o fato de que a própria desaceleração contribuía para o recrudescimento da inflação, conforme vimos no início do capítulo.

Finalmente, cabe destacar que as bases da política desinflacionária, segundo o Plano, sujeitavam-na à retomada do desenvolvimento econômico, assim como se optou pela contenção progressiva da taxa de inflação, dispensando um tratamento de choque.

### I.2.3 - Objetivos da Política de Emprego

As estatísticas acerca do emprego eram bastante limitadas à época, inexistindo para o setor rural. No entendimento do Governo, tudo levava a crer, contudo, que a absorção de mão-de-obra teve taxa inferior à do crescimento demográfico urbano, que teve taxa superior ao do crescimento da população total, nas décadas anteriores à elaboração do Programa. Isto fez com que, mesmo ocorrendo um crescimento industrial elevado, não se conseguiu absorver toda a mão-de-obra que afluiu ao mercado de trabalho, nas cidades.

No setor manufatureiro, o problema era espelhado pela substituição de trabalho por capital e pelo crescimento mais lento das indústrias com maior densidade do fator trabalho; no terciário, verificou-se um crescimento superior ao do secundário, mas ainda abaixo da expansão demográfica urbana.

As bases da política de emprego assentavam-se no realismo que seria empregado nas inter-relações da política salarial, cambial e creditícia, visando impedir uma rápida substituição de trabalho por capital; por outro lado, tentar-se-ia - compatibilizar as taxas de criação de empregos a curto prazo/ com a de desenvolvimento a longo prazo, vale dizer, o aumento do emprego visaria não complicar este último objetivo (o que poderia acontecer se o incremento no emprego se desse somente em setores de alta relação capital/produto).

#### I.2.4 - Objetivos da Política de Distribuição de Renda

Conforme estimativa da Fundação Getúlio Vargas, para o setor urbano, no ano de 1960, compunha-se assim a distribuição funcional da renda:

Trabalho	- 64,9%
Mista capital/trabalho-	15,0%
Lucros, juros e aluguéis-	20,1%

De 1947 a 1960 a remuneração do trabalho passa de 56,1% a 64,9%, mista passa de 25,8% para 15,0% e Lucros, Juros e Aluguéis de 18,1% para 20,1%.

Cabe lembrar que estes números não podem ser aceitos sem que sejam questionados. Além de se tratar de uma estimativa, a disparidade entre os ganhos do trabalho e do capital é muito grande, sabendo-se que as remunerações do trabalho nunca estiveram supervalorizadas no país, e que o processo de industrialização levado a cabo durante o Plano de Metas favoreceu sobremaneira a acumulação de capital.

Pretendia a política de distribuição de renda manter o salário, em termos reais, nos níveis alcançados até então.

Problema grave de distribuição encontrava-se nas profundas disparidades regionais. O panorama da distribuição regional da renda no Brasil apresentado no PAEG revela que apenas a região Centro-Sul (Sul e Sudeste) atingira, até então, grau relativamente satisfatório de desenvolvimento.

Quanto ao Nordeste, sua alta concentração populacional - associada a baixos níveis de produtividade da atividade econômica resultavam na menor renda "per capita" entre todas as regiões. O Norte e o Centro-Oeste também apresentavam baixo nível de renda "per capita", porém a população concentrada nes-

tas regiões era bastante inferior à do Nordeste, sendo explicado este desempenho pelo baixo grau de exploração daquelas áreas até então.

Neste sentido, a política de atenuação das disparidades regionais tinha como metas:

a) priorizar os investimentos públicos destinados à infra estrutura nas áreas mais subdesenvolvidas, "particularmente os dirigidos ao levantamento dos recursos naturais e ao aperfeiçoamento do fator humano;

b) promover estímulos diferenciais fiscais e creditícios às inversões privadas nas áreas mais atrasadas, a fim de para lá direcionar investimentos do setor privado da economia;

c) ativação dos órgãos de planejamento regional, "dando continuidade aos seus programas, conferindo-lhes maior flexibilidade administrativa e tornando mais rápida sua ação de estímulo aos investimentos nas áreas sob sua orientação"; e

d) canalizar recursos da "ajuda" externa para a realização de investimentos e para a criação de economias externas nas regiões menos favorecidas.

#### I.2.5 - Objetivos da Política Econômica Internacional

O PAEG declara, com relação ao setor externo:

"a) há vantagens em manter certo grau de divisão internacional do trabalho;

b) o capital estrangeiro pode desempenhar uma relevante função supletiva nos fluxos domésticos de investimentos;

c) os conhecimentos tecnológicos oriundos do exterior - podem desempenhar a desejável função de aumentar a produtividade dos fatores de produção nacional."

Além de constituir uma das maiores preocupações governamentais restabelecer o poder externo de compras, nota-se um pronunciado interesse pelo relacionamento com o exterior.

#### I.2.6 - Avaliação dos Objetivos

O que podemos comentar relativamente ao PAEG acerca de seus objetivos, é que eles se situam num nível por demais geral, especialmente naqueles relacionados ao emprego e à política de distribuição funcional da renda. Talvez não houvesse

problema algum em formular-se o PAEG dessa forma, mas na verdade o que transparece (e o que geralmente ocorre na prática) é que quando se formula uma intenção em nível muito geral, o que se pretende é fugir ao compromisso de solucionar satisfatoriamente os problemas.

Também se manifesta uma inconsistência entre as políticas de estabilização e de manutenção do poder de compra real dos salários. Embora se diga demagogicamente que estes permanecerão nos níveis reais alcançados até então, paira a dúvida acerca da exequibilidade desta política ante o projeto de contenção da inflação, que identifica nos últimos aumentos salariais uma das raízes do processo inflacionário.

### I.3 - Instrumentos Gerais de Ação

#### I.3.1 - Política Financeira da União

A Lei Orçamentária para 1964 previa despesa total de Cr\$ 2.110 bilhões, e receita de Cr\$ 1.479 bilhões — portanto, — "déficit" de Cr\$ 631 bilhões, que representava 42,73% da receita prevista.

Os valores em execução em 1964 projetavam, no entanto, a superação do previsto tanto na despesa como na receita: Cr\$ — 3.650 bilhões e Cr\$ 1.650 bilhões, respectivamente.

Com as providências tomadas pelo novo governo (e que não são explicitadas no Plano), previa-se sensível redução do lado da despesa ao final do ano de 1964.

Em relação à receita, foram tomadas medidas que permitiam a cobrança de grande parcela do imposto de renda antecipado de 1965, na fonte, e também, adicional de imposto sobre o consumo e imposto do selo.

Pretendia o governo, com essas medidas, reduzir o "déficit" projetado de Cr\$ 2 trilhões para Cr\$ 753,3 bilhões (vide quadro 2, abaixo), 4% do PIB, contra 5,1% em 1963, "aliviando a pressão inflacionária decorrente do 'déficit'".

Para 1965, a previsão também era de "déficit", da ordem de Cr\$ 778 bilhões, com sensível aumento da receita (decorrente/em parte da nova legislação tributária). Quanto à despesa, ítem como a cobertura de "déficits" de autarquias e empresas —

governamentais impediriam um maior equilíbrio das finanças da União, ao menos no médio prazo. A fim de não sacrificar completamente o programa de investimentos para 1965, admitia-se "déficit" governamental.

A classificação setorial dos investimentos consolidados do governo federal (quadro 3) dá-nos idéia de como se distribuía a despesa de capital (investimentos) do Estado em 1964, dedicando baixa porcentagem a itens de relevância social.

Além de contribuir na redução da inflação, a política financeira da União visava, através dos instrumentos públicos, - criar as economias externas necessárias ao desenvolvimento das inversões privadas e atenuar os desequilíbrios regionais e setoriais.

### QUADRO 2

#### REDUÇÃO DO DEFICIT POTENCIAL (Cr\$ bilhões)

	Deficit do Tesouro previsto em março-1964	Deficit do Tesouro em 1964 previsto atualmente	Diferença s/o deficit previsto em março
I — Receita.....	1 650	1 900	250,0
II — Despesa.....	3 651	2 653,3	997,7
Orçamento.....	2 191	1 534,0	657,0
Créditos.....	60	158,0	98,0
Aumento do funcionalismo.....	580	630,0	50,0
S/Crédito.....	265	211,3	53,7
Restos a pagar, etc.....	555	120,0	435,0
III — Deficit (II-I).....	2 001	753,3	1 247,7

### QUADRO 3

#### CLASSIFICAÇÃO SETORIAL DOS INVESTIMENTOS CONSOLIDADOS DO GOVERNO FEDERAL 1964

SETORES	Cr\$ bilhões	% do total
Transportes e Comunicações.....	343,5	19,2
Desenvolvimento Regional.....	279,5	15,6
Indústria.....	250,2	14,0
Energia.....	245,9	13,7
Recursos Naturais, Agricultura e Abastecimento.....	170,9	9,6
Educação.....	148,3	8,3
Assistência Social.....	107,8	6,0
Trabalho e Previdência Social.....	102,9	5,7
Administração—Geral e Financeira.....	63,6	3,6
Saúde.....	40,3	2,3
Forças Armadas.....	30,7	1,7
Podêres Legislativo e Judiciário e Estado da Guanabara.....	5,2	0,3
TOTAL.....	1 788,8	100

### I.3.2 - Política Monetária

Em 1963, a composição dos meios de pagamento no Brasil - era a seguinte:

1. Papel moeda em poder do público...	24,5%
2. Moeda escritural ...	75,5%
2.1- Depósitos à vista e a curto prazo nas Autoridades Monetárias ...	14,5%
2.2- Depósitos à vista e a curto prazo nos Bancos Comerciais ...	61,0%

A fim de obter controle sobre a expansão monetária, basicamente havia três variáveis a serem trabalhadas: a política/ de crédito ao governo, a contrapartida monetária das operações ligadas ao comércio exterior e a política de crédito ao setor privado (ainda não entrara em operação o "open-market").

Relativamente a essas variáveis,

- as autoridades monetárias ficavam em posição passiva - frente ao "déficit" do governo, o que se pretendia corrigir através da Reforma Bancária e pela emissão de Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN);

- através das operações cambiais, era limitado o controle sobre a criação e destruição de moeda;

- a política de crédito ao setor privado era o item mais ativamente controlável pelas Autoridades Monetárias (empréstimos do Banco do Brasil ao público, empréstimos dos bancos comerciais através da política de redescontos e relação encaixe/ depósitos). Como se afirma no PAEG que o intuito não era gerar desemprego e recessão, o objetivo da política monetária - era expandir o crédito, porém abaixo da expansão dos meios de pagamento.

A condução de política monetária dar-se-ia dentro dos princípios gerais do Plano, a saber:

a) contenção monetária passava pela redução do "déficit" do governo;

b) política de crédito às empresas deveria ser suficientemente controlada para impedir excessos da inflação de demanda, mas suficientemente realista para adaptar-se à inflação - de custos.

Ou seja, a contenção do processo de expansão monetária -

dar-se-ia de forma gradual, sem grandes choques, em sintonia com a política financeira da União. A título de um maior esclarecimento, podemos visualizar nos quadros a seguir (4 e 5) as estimativas para o setor monetário, nos anos de 1964 e ... 1965.

#### QUADRO 4

##### CONTAS CONSOLIDADAS DO SETOR MONETÁRIO — 1964 (\*)

(Cr\$ Bilhões)

##### APLICAÇÕES

CONTAS	I Trimestre	II Trimestre	III Trimestre	IV Trimestre	Ano
I — Financiamento do déficit governamental.....	+ 165,9	+ 161,6	+ 215,4	+ 210,4	+ 753,3
II — Empréstimos ao setor privado pelo Banco do Brasil (exclusive café)....	+ 68,9	+ 141,9	+ 156,8	+ 242,8	+ 610,4
III — Empréstimos ao setor privado pelos Bancos Comerciais.....	+ 158,3	+ 156,0	+ 458,8	+ 298,4	+ 1 071,5
TOTAL.....	+ 393,1	+ 459,5	+ 831,0	+ 751,6	+ 2 435,2

(\*) Estimativas de outubro de 1964.

##### RECURSOS

CONTAS	I Trimestre	II Trimestre	III Trimestre	IV Trimestre	Ano
I — Recursos não monetários das Autoridades Monetárias.....	+ 69,5	+ 34,2	- 28,4	+ 183,0	+ 258,3
1) Saldo líquido total das operações vinculadas ao controle cambial e empréstimos a café.....	+ 96,6	+ 12,0	+ 86,5	+ 157,4	+ 354,5
2) Saldo líquido das demais contas	- 27,1	+ 22,2	- 116,9	+ 25,6	- 96,2
II — Recursos não monetários dos Bancos Comerciais.....	+ 55,6	+ 20,3	+ 20,0	+ 32,0	+ 127,9
III — Meios de pagamento.....	+ 245,3	+ 352,5	+ 700,4	+ 656,5	+ 1 954,7
1) Depósitos do público, à vista, no Banco do Brasil.....	+ 79,1	+ 66,5	+ 60,0	+ 77,8	+ 283,4
2) Depósitos do público, à vista, nos Bancos Comerciais.....	+ 66,5	+ 189,5	+ 502,0	+ 434,6	+ 1 192,6
3) Papel-moeda em poder do público	+ 99,7	+ 96,5	+ 138,4	+ 144,1	+ 478,7
IV — Demais contas não especificadas (resíduo).....	+ 22,7	+ 52,5	+ 139,0	- 119,9	+ 94,3
TOTAL.....	+ 393,1	+ 459,5	+ 831,0	+ 751,6	+ 2 435,2

## QUADRO 5

CONTAS CONSOLIDADAS DO SETOR MONETÁRIO — 1965 (\*)  
(Cr\$ bilhões)

## APLICAÇÕES

CONTAS	I Trimestre	II Trimestre	III Trimestre	IV Trimestre	Ano
I — Financiamento do déficit governamental.....	+ 133,6	+ 233,1	+ 224,0	+ 107,3	+ 698,0
II — Empréstimos ao setor privado pelo Banco do Brasil (exceto café).....	+ 48,5	+ 145,2	+ 66,8	+ 82,7	+ 343,2
III — Empréstimos ao setor privado pelos Bancos Comerciais.....	+ 121,9	+ 176,4	+ 215,9	+ 128,6	+ 642,8
TOTAL.....	+ 304,0	+ 554,7	+ 506,7	+ 318,6	+ 1 684,0

(\*) Estimativa de outubro de 1964. O orçamento monetário para 1965 sofreu importantes modificações em dezembro de 1964, inclusive para efeito de consideração da política de preços mínimos. A sua execução está sendo levada p efeito no momento.

## RECURSOS

CONTAS	I Trimestre	II Trimestre	III Trimestre	IV Trimestre	Ano
I — Recursos não monetários das Autoridades Monetárias.....	+ 98,4	+ 332,5	+ 32,3	+ 21,0	+ 484,2
1) Saldo líquido total das operações vinculadas ao controle cambial e empréstimos a café.....	+ 169,0	+ 199,9	- 91,7	- 109,7	+ 168,3
2) Saldo líquido das demais contas	- 71,4	+ 132,6	+ 124,0	+ 130,7	+ 315,9
II — Recursos não monetários dos Bancos Comerciais.....	- 0,1	- 0,4	- 44,1	- 50,9	- 95,5
III — Meios de pagamentos.....	+ 272,5	+ 318,1	+ 470,5	+ 356,0	+ 1 417,1
1) Depósitos do público à vista no Banco do Brasil.....	+ 13,9	+ 38,9	+ 98,7	+ 38,5	+ 190,0
2) Depósitos do público à vista nos Bancos Comerciais.....	+ 248,7	+ 186,7	+ 219,3	+ 221,0	+ 875,7
3) Papel-moeda em poder do público	+ 9,9	+ 92,5	+ 152,5	+ 96,5	+ 351,4
Subtotal.....	+ 354,6	+ 663,3	+ 469,9	+ 320,5	+ 1 808,3
IV — Demais contas não especificadas (resíduo).....	- 66,8	- 95,5	+ 48,0	- 7,5	- 121,8
TOTAL.....	+ 304,0	+ 554,7	+ 506,7	+ 318,6	+ 1 684,0

Em relação ao saldo em 31.12.1963, a expansão dos meios de pagamento, prevista em Cr\$ 1.954,7 bilhões para 1964, corresponde a 70%. Já a prevista para 1965, da ordem de Cr\$ .... 1.417,1 bilhões, corresponderia a 30% do saldo de 31.12.1964, o que mostra sensível redução na taxa de expansão dos meios de pagamento. O maior ônus recairia sobre os empréstimos ao setor privado pelo B.B. (redução de 43,78%) e sobre os empréstimos ao setor privado pelos Bancos Comerciais (queda de 40,01%).

### I.3.3 - Reforma Bancária e Mercado de Capitais

A Reforma Bancária visava o estabelecimento do Banco Central, do Conselho Monetário Nacional (C.M.N.) e conferir às Autoridades Monetárias autonomia relativamente maior.

Nesse sentido, o substitutivo da Reforma, enviado ao Congresso, prescreve que:

a) ao Banco Central caberia a função de disciplinar a evolução da situação financeira geral, assim como o controle organizacional do sistema bancário;

b) o órgão de cúpula da política monetária seria o C.M.N., composto de quatro membros demissíveis "ad nutum" e quatro diretores da SUMOC (Superintendência da Moeda e do Crédito);

c) o órgão executivo da política monetária seria a SUMOC, composta de quatro membros com mandato fixo de cinco anos;

d) as carteiras de redesconto e de câmbio, e as funções de depositário das reservas bancárias do setor privado e agente financiador do governo federal passariam do B.B. para a SUMOC;

e) O processo de emissões ficaria sistematizado — o governo federal só realizaria crédito mediante a colocação de títulos; e

f) C.M.N. apresentaria projeto de lei para racionalizar/ e coordenar as instituições e recursos referentes ao crédito rural.

Dentro da política de incentivos à evolução do mercado de capitais, era intuito do governo:

a) conceder estímulos fiscais (via dedução no Imposto de Renda) às sociedades anônimas abertas;

b) incentivar aplicação de poupanças pessoais na subscrição de novas ações;

c) reestruturar as sociedades de investimento; e

d) reorganizar as bolsas de valores, dando maior valor seletivo às transações.

Há que se fazer um comentário rápido acerca da necessidade de que a economia brasileira vinha sentindo com relação ao estabelecimento de um aparato institucional bancário-financeiro condizente com o ritmo de desenvolvimento que se desejava ter do produto. O papel desempenhado pelo crédito nas sociedades/

capitalistas é altamente estimulante, e o Brasil, com essa Reforma Bancária criava condições não só de articular o capital nacional ao investimento público e privado, como também de estabelecer a ponte que a partir de então aproximaria muito mais os capitais estrangeiros.

A tentativa de instituição do mercado de capitais, que visava dar incentivos ao fortalecimento das empresas, desenvolveu-se em meio a uma conjuntura que lhe era francamente desfavorável, uma vez que os empréstimos externos assumiriam papel cada vez mais relevante no financiamento da economia nacional. Ficou o mercado de capitais marcado, desde o início, pelo espírito especulativo.

#### I.3.4 - Política Tributária

A política tributária tinha como objetivos:

- arrecadar recursos para o governo;
- reduzir desigualdades individuais de renda e riqueza;
- orientar as atividades do país de forma melhor que o mercado;
- estimular a formação de poupanças individuais e de empresas;
- melhorar a orientação dos investimentos, através de diferentes alíquotas.

Reconhecia-se que o "déficit" fiscal era resultado, em grande medida, do não acompanhamento, durante os anos anteriores, da receita tributária à despesa governamental. Além de reduzir esta última (política financeira), era necessário empreender esforço a fim de aumentar os encargos, tornando-os mais realistas em face das necessidades da economia brasileira.

Além disso, fazia-se necessário encarar os impostos de forma conjunta, vale dizer, inseridos em objetivos de política macroeconômica. Havia também necessidade de adaptar o sistema ao processo inflacionário, especialmente o imposto de renda.

A captação de recursos para a União foi programada através de três grupos de medidas:

- instituição, em caráter compulsório, do Fundo de Indenizações Trabalhistas (3% da folha de pagamento), destinado à compra de O.R.T.N.s;

- criação da obrigatoriedade da correção monetária dos ativos das pessoas jurídicas (facultado ao contribuinte opção entre tributação de 5% sobre a correção monetária ou compra - em dobro de títulos governamentais);

- ampliação do imposto de renda na fonte sobre rendimentos assalariados.

Foi instituída, também, correção monetária dos débitos - fiscais.

O Plano previa diretrizes para as futuras etapas de reforma tributária, com modificações:

I) No imposto de renda:

a) extensão da área de incidência;

b) simplificação de dispositivos e ampliação da área de desconto na fonte;

c) reformulação da tributação sobre pessoas físicas, - aliviando a classe média;

d) tributação da renda presumida da agricultura com base no valor atualizado da propriedade.

II) No imposto do selo: simplificação da Lei.

III) No imposto de Consumo:

a) fortalecimento da arrecadação com o mínimo possível de impacto sobre a capacidade de poupança do setor privado;

b) reestruturação das alíquotas (segundo a essencialidade dos produtos), bem como coordenar adequadamente imposto de consumo com o de importação.

IV) No Imposto Territorial Rural (I.T.R.):

a) transferência para a União da capacidade de legislar sobre o I.T.R.;

b) autorização para pagamento no sistema bancário;

c) mecanização dos métodos de controle;

d) instituição de fiscalização seletiva; e

e) treinamento de pessoal para fiscalização e orientação.

Esta Reforma Tributária, necessária desde meados dos anos 50, finalmente vinha a ser estabelecida. Com o passar dos anos, ela fortaleceria as condições do Estado nacional, além de corrigir algumas distorções no sistema de arrecadação e de incidência que estavam se verificando.

São estes os princípios básicos da política salarial do/ Governo, apresentados no PAEG:

- a) manter a "fatia" dos assalariados no PIB;
- b) impedir que reajustes salariais realimentem a inflação; e
- c) corrigir as distorções salariais do setor público.

Através da Lei nº 4.345, de 26.06.64, que reajustava salários do funcionalismo federal, estava-se corrigindo desníveis salariais entre governo federal e autarquias. No mesmo sentido, foi elaborado projeto de emenda constitucional, visando uniformização dos níveis salariais dos três Poderes. Também se estabeleceram normas para a política salarial:

- reajustamentos salariais sob controle do Governo Federal não seriam efetuados em prazos inferiores a um ano, a partir da última revisão;

- o salário seria reajustado pela fórmula: média real dos últimos 24 meses multiplicada a seguir por um coeficiente relativo ao aumento de produtividade, mais um índice a título de provisão para a compensação de resíduo inflacionário porventura admitido na programação financeira do governo. Como - nesta programação a previsão inflacionária ficou sempre abaixo da real, esta fórmula provocou progressiva deterioração dos salários reais, considerando que estas medidas foram "recomendadas" à Justiça do Trabalho, para que esta as levasse em conta ao julgar dissídios coletivos de categorias as mais diversas. Em pouco tempo se propagou a sistemática governamental - por toda a economia;

- - seria solicitado aos governos estaduais e municipais - que adotassem a mesma política salarial, estendendo-a às suas autarquias, empresas etc.

Quanto ao processamento da política salarial, as medidas foram as seguintes:

- reorganização do Conselho Nacional de Política Salarial;
- - submissão, a esse Conselho, de todos os reajustamentos coletivos de salários na área do serviço público federal, inclusive os das sociedades de economia mista; e

- idem, para as empresas privadas subvencionadas pela União, ou concessionárias de serviços públicos federais.

### I.3.6 - Política Habitacional

Segundo o PAEG, estimava-se um "déficit" habitacional em 1963 da ordem de cerca de 7 milhões de unidades, o que correspondia às necessidades de metade da população nacional. As causas assentavam-se no rápido crescimento demográfico que se concentrou nas cidades, sem que houvesse adequado planejamento urbanístico. A inflação, contudo, é vista como a grande responsável pelo "déficit" habitacional, devido a:

- especulações com terras urbanas não utilizadas;
- financiamento, que foi se extinguindo (o de longo prazo, oferecido por particulares);
- congelamento do aluguel, que desestimulou investimentos em habitações para tal finalidade.

Os financiamentos oferecidos por instituições públicas, por sua vez, agravavam a situação destas, em benefício dos contemplados, uma vez que as prestações eram fixadas em valores nominais.

Dentro do projeto de Reforma Habitacional, buscava-se a criação de condições legais para financiamento com correção monetária, bem como a instituição, dentro do sistema financeiro nacional, de setor especializado em financiamento dos investimentos em construções imobiliárias, encabeçado pelo Banco Nacional da Habitação (BNH), a quem seriam confiados a supervisão, controle e coordenação dessa estrutura financeira.

Com este programa habitacional, pretendia-se solucionar/ problema específico da habitação, bem como criar um grande número de empregos na construção civil, e por repercussão indireta, favorecer indústria de materiais de construção e setores de transportes.

### I.3.7 - Diretrizes Gerais para o Desenvolvimento das Atividades Agrícolas

A agricultura vinha se defrontando com o problema da crescente urbanização que se fazia presente no Brasil. O abastecimento das cidades trazia novos desafios para a agricultura tradicional, que segundo o PAEG tinha as seguintes características: baixa produtividade, formação de capital fixo reduzida, progresso tecnológico lento, crescimento pela expansão da fron

teira agrícola, baixa escolaridade do pessoal ligado às atividades agrícolas.

Os objetivos mais imediatos ligados à tentativa de ampliação do setor agrícola resumiam-se em:

- fornecimento compatível de bens alimentícios e matérias-primas;
- provimento de divisas para bancar crescentes importações; e
- absorver mão-de-obra que anualmente ocorre ao mercado de trabalho.

A estrutura fundiária revelada pelo Censo Agrícola de 1960 mostrava que 45% dos estabelecimentos cobriam apenas 2,2% da área total, enquanto menos de 1% das unidades correspondiam a 47% das terras férteis.

Dentro dessa estrutura, dois problemas eram vistos como fundamentais: "a grande propriedade, na qual o uso da terra - como fator de produção é, em larga medida, desperdiçado, e a exploração demasiado pequena, incapaz de gerar economias de escala e permitir o uso da força motriz e de certos implementos agrícolas."

O governo militar propõe uma Reforma Agrária, esclarecendo qual é o seu sentido — o de uma reforma integrada. Integrada porque assentaria em medidas tais como a educação do homem do campo, novos esquemas de tributação da terra, organização cooperativa e melhoria do sistema de crédito rural. Também se visava regulamentar as relações contratuais no campo.

Além de integrada, a Reforma Agrária teria de ser flexível quanto à dimensão ótima do estabelecimento rural, devido às diferenças pronunciadas entre as regiões de nosso país.

O projeto de Lei da Reforma Agrária, salientado no Plano como de índole democrática, baseava-se em:

- estímulo à propriedade privada;
- direito do trabalhador proprietário aos frutos do seu trabalho e do aumento de produtividade;
- integração progressiva dos trabalhadores em uma classe média rural, cuja ampliação era assim objetivada; e
- criação de um módulo para a extensão de terra, diferenciado conforme a região, que possibilitasse, pela exploração racional e adequada, tirar-se da venda de produtos da terra

um rendimento suficiente para prover as necessidades do trabalhador e de sua família, e assegurar-lhe condições de progresso econômico.

Os meios de que se utilizaria o Poder Público para efeito de facultar o acesso à terra são os seguintes: tributação progressiva; desapropriação por interesse social; colonização; arrecadação dos bens vagos; recebimento de terras por doações ou permuta e aquisição de terras por contratos de compra e venda.

Caberia ao Instituto Brasileiro de Reforma Agrária a execução do projeto, que, no entanto, como está colocado no Plano, previa ações muito graduais e por demais neutras, a fim de utilizar aqueles meios que acabamos de citar. Para que se tenha uma idéia, transcrevemos aqui o conjunto das ações previstas: "pressão fiscal sobre o latifúndio improdutivo, aliada ao princípio universal da tributação progressiva"; "realização de estudos para o zoneamento do país em regiões homogêneas do ponto-de-vista sócio-econômico e de características da estrutura agrária, visando definir regiões críticas, regiões economicamente ocupadas e regiões em fase de ocupação"; - "a realização da Reforma Agrária se processará por meio de planos periódicos, nacionais e regionais, com prazos objetivos - determinados e tendo em vista sempre projetos específicos".

Por aí se percebe que os problemas relativos ao setor rural estavam de alguma forma reconhecidos, mas a intenção de verdadeiramente buscar soluções se apaga no instante em que são formulados os caminhos a percorrer.

### I.3.8 - Política de Comércio Exterior e de Capitais Estrangeiros

O processo de industrialização ocorrido no Brasil, especialmente a partir da II Guerra, tendeu a mudar a orientação/de parcela considerável da produção nacional, das exportações para o consumo no mercado interno. Nossa economia, que tinha nas exportações cerca de 20% (estimativa) do PIB no quinquênio 1925/1929, viu diminuir gradativamente sua capacidade de importação, devido ao movimento das exportações. Na verdade, esse movimento não foi linear até 1963, decrescendo de 1948 até

1955, e elevando-se a partir daí; como, entretanto, as relações de troca deterioraram-se nos últimos anos do período, caiu sensivelmente o poder de compra derivado das exportações.

Os problemas identificados no Plano relativamente ao setor externo resumem-se em:

- a capacidade de importar, definida como a soma da exportação de mercadorias, mais o saldo líquido dos serviços e o ingresso líquido de capitais do exterior, apresentava, como tendência para os anos seguintes, relativa rigidez (e até diminuição) em face de que ela se restringia ao comportamento das exportações, pouco podendo ser feito em relação aos outros itens;

- a necessidade de importações, pelo menos em 70% do seu total, não poderia ser comprimida, sob pena de comprometer o desempenho da economia nacional;

- as amortizações dos empréstimos contraídos anteriormente eram muito "pesadas" para os anos de 1964 e 1965.

A solução dos problemas, na visão do governo, passava pelo equacionamento de um melhor desempenho das exportações. Por isso foram programadas as seguintes providências:

a) manutenção de taxas cambiais realísticas para a exportação;

b) racionalização do processo burocrático de exportação;

c) isenção de ônus fiscais sobre a exportação;

d) simplificação do processo de restituição dos direitos aduaneiros;

e) financiamento à exportação e à produção de manufaturas exportáveis;

f) seguro de crédito; e

g) expansão das linhas diretas de navegação marítima entre o Brasil e demais países da América Latina.

Pela primeira vez, no texto do PAEG, é solicitada cooperação direta do setor privado, no sentido de que os homens de negócios se empenhem ao máximo a fim de dinamizar o setor exportador.

Quanto à política de capitais estrangeiros, que afluem ao país sob as formas de capital de risco e capital de empréstimo, o Plano exalta os benefícios advindos de uma atuação favorável à entrada de capitais.

Primeiramente, porque as entradas de capitais nestas circunstâncias contribuem para o aumento da taxa de investimento nacional; a capacidade para importar é substancialmente reforçada; finalmente, tem-se um ganho na apropriação de novas tecnologias, no caso do ingresso de capitais de risco.

Fala o Plano uma política positiva em relação à composição do capital estrangeiro. Isto significa que o empresário nacional, impossibilitado de concorrer diretamente com o capital estrangeiro, receberia estímulos do governo federal a fim de garantir sua participação no processo de desenvolvimento.

#### I.4 - Avaliação do Plano

Conforme já foi dito, os objetivos colocados no Programa de Ação Econômica do Governo são muito pouco específicos, dificultando uma avaliação do mesmo.

Entretanto, podemos testar sua coerência, em linhas gerais, a partir da adequação dos instrumentos propostos aos objetivos perseguidos. Depois, alguns dados concretos do período nos ajudarão a melhor interpretar o Programa.

Com relação ao objetivo primeiro, o da retomada do desenvolvimento econômico, em níveis similares aos da década anterior, muitas medidas previstas no Plano tenderam a contribuir em sua satisfação. A primeira se refere ao saneamento das finanças governamentais, no sentido de viabilizar iniciativas do governo federal a fim de "sinalizar" nova aceleração econômica. A reforma bancária, contribuindo no sentido de viabilizar financiamento do investimento, também se constituía em medida necessária. Em certo sentido, as iniciativas previstas na reforma tributária (como o dispositivo que facultava ao contribuinte a aquisição de ações como amortização de seus débitos fiscais), política habitacional e política agrária, reforçariam a capacidade de investimento da economia.

A dificuldade maior consistia na inter-relação entre os vários instrumentos. Por isso colocamos a seguinte dúvida: como voltar a acumular no ritmo dos anos 50, se as medidas, que demonstram claramente caráter monetarista, atenuavam a linha dos objetivos propostos? Por exemplo, a queda da inflação passava por um enxugamento gradativo dos meios de pagamento em -

circulação. Na lógica monetarista, isto seria incompatível com a recuperação de índices de desenvolvimento pretéritos. Mais do que uma inconsistência, contudo, o privilégio dado ao combate da inflação revela que era este o objetivo central, e não o desenvolvimento. Nesse sentido, o PAEG era um plano recessivo, voltado à estabilização da economia (sobretudo dos preços). Da mesma forma, a política de emprego (e de melhoria das condições de vida) ficava comprometida pela obsessão de derrubar a inflação, com o diagnóstico que se tinha apurado da mesma. — O "arrocho" salarial previsto nas medidas de forma alguma contribuiria para o mesmo objetivo de melhoria das condições de vida do homem brasileiro.

É necessário deixar registrado que a política de combate à inflação colocada em prática não alcançou os resultados desejados — aliás, os índices do custo de vida permaneceram — quase inflexíveis, denunciando a fragilidade, ou o desacerto/ das medidas que foram adotadas.

Quanto à política econômica internacional, o uso dos instrumentos previstos reveste-se de alguma coerência, e é bem — defendido no Plano. O que se tem a lamentar é que a abertura para o exterior prevista no Plano, associada, a partir da segunda metade da década de 60, à expansão da liquidez internacional, resultou na entrada maciça de capitais de empréstimo/ em detrimento do capital de risco.

Por seu turno (e também a partir de fins da década de 60) o mercado de capitais que se tentava implantar no Brasil perdeu totalmente o sentido que havia orientado sua criação. Ao se permitir (e estimular) os contratos de empréstimos no exterior, sem que isso fosse feito através de um controle mais rigoroso, levou a quase totalidade das empresas a optarem por — capitais de empréstimo, ao invés de abrirem seu capital pela venda de ações na Bolsa de Valores. Ocorre que os recursos externos, além de juros vantajosos que vigoravam à época, ainda contavam com um mecanismo de nossa legislação que incentivava sua utilização: aquele que permitia a dedução no imposto devido das parcelas remetidas para amortização de dívidas no exterior. Só a partir de meados dos anos 70, com a reformulação — da lei das Sociedades Anônimas, é que se tentaria incentivar/ o mercado acionário para investimento, que no entanto já esta

va por demais incorporado pela prática especulativa.

Relativamente à política de distribuição de renda, conforme já dissemos, não era possível manter o poder de compra dos salários com a proposição daquela política salarial. O resultado desta levou a uma maior concentração de renda, no longo prazo.

Não se pode negar a contribuição que trouxe à economia nacional a política econômica do PAEG. Especialmente com relação às reformas propostas, estava se abrindo caminho para a retomada do desenvolvimento acelerado, que aconteceria efetivamente no governo seguinte. Além de se ter em conta que os efeitos das várias reformas efetuadas levariam algum tempo para serem sentidos (como o aumento da receita de tributação), a política econômica do governo Castello Branco tendeu, após dois anos de tentativa de conciliação dos instrumentos que se estavam operando, à opção estabilizadora, em 1966, que vinha comprometer os demais objetivos declarados no programa. Mas, como veremos, apesar do descrédito geral que imperava ao final do mandato Castello, com relação à política econômica, esta seria depois exaltada, na medida em que contribuiu (como - que às avessas) para a retomada do desenvolvimento acelerado.

## CAPÍTULO II

=====

Diretrizes de Governo e o Programa Estratégico  
de Desenvolvimento - Gestão Costa e Silva

## II.1 - Introdução

O Programa Estratégico de Desenvolvimento foi concebido/ a partir das "Diretrizes de Governo", esta publicada em julho de 1967, para o período 1968/70 (e que já incluía um resumo - do que viria a ser o P.E.D.).

Por seu turno, as "Diretrizes de Governo" nasceram de um estudo de conjuntura da economia brasileira nos anos anteriores ao Programa, o chamado "Diagnóstico", que aparece resumido como apêndice do texto das "Diretrizes".

Faz-se necessário este comentário em virtude de que a - nossa atenção estará voltada não exatamente sobre o P.E.D. (cuja vigência era prevista também para o período 1968/70), e sim sobre as "Diretrizes de Governo". Ocorre que o P.E.D. é um - plano de natureza setorial (vale dizer, dos macro-setores da economia) elaborado no sentido de superar os entraves ao desenvolvimento e ao combate à inflação, mas em cujo texto se - encontram somente as metas e estudos específicos para cada se - tor analisado. Aquilo que mais nos interessa em nosso estudo, que é o planejamento ligado à política econômica, aparece somente na parte referente às "Diretrizes de Governo".

A fim de reforçar o conhecimento sobre o Plano que será analisado (e que seria melhor denominado como "pré-plano"), - tentaremos levantar os principais comentários elaborados pe - los técnicos da Fazenda e do Planejamento, que aparecem no - "Diagnóstico", pois, em última análise, os objetivos e medidas das "Diretrizes" estarão sempre referidas à visão mais geral encontrada naquele documento.

O ministro do Planejamento e Coordenação Geral do gover - no Costa e Silva foi Hélio Beltrão. Ao contrário dos ministros que o sucederam (na pasta do Planejamento, e mesmo na da Fa - zenda, que está proximamente ligada), demonstrou ele possuir mais qualidades ao reconhecer as falhas que ocorreram na ges - tão anterior, dando um toque mais realista à sua interpretação.

Neste sentido, a afirmação é de que não se venceu o ímpe - to inflacionário até então, e a política implementada com es - ta finalidade terminou por contribuir na continuidade de bai - xas taxas de crescimento do produto, verificadas desde 1962.

Este desempenho era atribuído ao diagnóstico apurado pe - la admi

la administração anterior de que a inflação era caracteristicamente de demanda, de forma que se implantou uma política de redução do "déficit" governamental, que entre outras coisas reduziu a liquidez do setor privado da economia. Ao mesmo tempo, foi feito um controle sobre a oferta de moeda que atuava restritivamente quando a inflação voltava a dar sinais de revigoreamento.

"É claro que essa estratégia era consistente com o diagnóstico vigente da inflação", afirma o documento, mas a estratégia implementada exagerou "na dose", de tal forma que a inflação passou a ser de custos, e não de demanda. Mas como teria ocorrido essa mudança de caráter? Explica-se que o governo, ao atuar em busca de maiores receitas (ao mesmo tempo que tentava diminuir a despesa global), terminou por reduzir a renda disponível "e, portanto, a demanda do setor privado", agravando também "as dificuldades enfrentadas pelo setor privado para a obtenção de capital de giro". A política mais realista na fixação das tarifas das empresas do governo foi outro fator atuante no aumento dos custos na produção de bens e serviços. Por outro lado, o fortalecimento da receita advinda de tributação (impostos sobre o consumo e sobre a renda, especialmente este último) enfraqueceu a demanda dos assalariados e diminuiu a liquidez empresarial, atuando também como propulsor do aumento de custos das empresas, via aumento do imposto de consumo. Uma vez que tenha ocorrido queda da demanda, as empresas com poder de fixação de preços compensaram este efeito através de reajustes.

Pelo lado do crescimento do produto, é interessante observar que além das medidas destinadas a conter o processo inflacionário, reconhece-se que a instabilidade econômica trazida principalmente pela política monetária (de "stop and go") - inibiu os investimentos do setor privado, ao mesmo tempo que a contenção de despesas do setor público atuou em igual sentido.

## II.2 - Objetivos Básicos de Governo

Tendo o governo anterior, do Mal. Castello Branco, voltado suas atenções à resolução de problemas básicos, como a al-

ta galopante dos preços; a estagnação econômica; a crise no balanço de pagamentos e a desordem político-social, que se lhe defrontavam como desafios, cabia ao governo Costa e Silva dar continuidade ao processo "revolucionário" iniciado em 1964.

Mas, como vimos, o resultado da política econômica implementada não foi dos mais satisfatórios, embora muitas medidas realmente necessárias tivessem sido tomadas (especialmente no âmbito institucional). Os resultados mais positivos referem-se, segundo o Plano, ao saneamento das finanças públicas, à recuperação do crédito do Brasil no exterior, à moralização da administração e ao restabelecimento da ordem no país.

Define-se como objetivo básico do governo Costa e Silva o desenvolvimento, que haveria de ser buscado a serviço do progresso social, ou seja, "da valorização do homem brasileiro". Diz o documento que o Brasil tem que buscar desenvolver-se apesar dos (e em rejeição aos) preconceitos, sejam de natureza geográfica, racial ou social, "que condenem a Nação brasileira ao subdesenvolvimento".

O êxito da política de governo dependeria de que os objetivos não fossem apenas teoricamente corretos ou desejáveis; seria necessário que fossem "efetivamente desejados pela opinião pública". É digna de nota a consciência (ou os "pés no chão") revelada por esta afirmação, que ficaria muito acima daquelas pronunciadas a partir do acirramento do autoritarismo. Já dizia Napoleão Bonaparte que nenhum militar pode apoiar-se sobre a ponta de sua própria baioneta.

Assim, o desenvolvimento econômico que se buscava deveria a fazer chegar a todos os brasileiros seus resultados, "no sentido de justa distribuição de renda, ausência de privilégios e igualdade de oportunidade." Para que fosse continuado, bem como auto-sustentável, fundar-se-ia na melhor utilização da capacidade produtiva, e "num esforço considerável de poupança e investimento". A relativa estabilidade de preços contribuiria no mesmo sentido de prolongar por maior tempo possível o desenvolvimento. Buscava-se, ao mesmo tempo, a "manutenção de um clima de ordem interna e estabilidade institucional"; "condição indispensável à retomada do desenvolvimento".

Tendo sido definidos esses objetivos fundamentais, são colocados os princípios que definiam a filosofia do governo.-

Falaremos de passagem desses princípios, iniciando por aquele que deveria estar no campo dos objetivos básicos: a expansão/ das oportunidades de emprego, a fim de absorver a afluência a adicional anual prevista de cerca de um milhão de pessoas ao - mercado de trabalho.

O desenvolvimento econômico passaria pelo fortalecimento da empresa nacional no entendimento do governo, muito embora não se devesse discriminar a empresa estrangeira. A política/ de contenção da inflação deveria ter caráter progressivo. A - participação do governo na atividade econômica, embora consci<sup>ente</sup> ente de sua importância quanto ao desenvolvimento social e à consolidação da infra-estrutura, seria marcada pela tendência à desestatização.

No que tange aos recursos humanos, o papel desempenhado/ pela educação era visto como essencial ao objetivo de desenvol<sup>vi</sup>vimento. A participação de todos nos frutos do desenvolvimen<sup>to</sup>to pressupunha a coibição dos abusos do poder e do benefício/ excessivo a determinadas classes.

Finalmente, no que se refere à condução do processo de - desenvolvimento, a regulamentação econômica e financeira far-se-ia "através de regras compreensíveis, relativamente está<sup>veis</sup>veis e de flexível aplicação". O mercado interno deveria ser fortalecido e expandido, como "ferramenta mais importante" a fim de constituir o desenvolvimento.

### II.3 - Diretrizes de Política Econômica

Neste tópico, os objetivos básicos ficam mais uma vez fixados, e definidas a orientação geral que seria adotada para/ alcançar os objetivos e as linhas de ação que decorrem dessa orientação.

#### II.3.1 - Definição dos Objetivos

A política econômica do governo Costa e Silva dar-se-ia/ em função dos objetivos:

- a) aceleração do desenvolvimento, e
- b) contenção da inflação.

Quanto aos outros objetivos colocados no tópico anterior, deixam de ser aqui relacionados em virtude de que decorrem, de

certa forma, destes dois objetivos centrais, ou melhor: na busca do cumprimento dessas metas, as demais encontravam-se subjacentes à política econômica do governo.

Voltemos a atenção ao primeiro objetivo, que é o de aceleração do desenvolvimento. Através do estabelecimento de duas metas ficam esclarecidas as dimensões pretendidas do mesmo. A taxa de formação do capital deveria assegurar uma expansão/ de 5 a 6% ao ano na capacidade de produção, e o crescimento do produto deveria ser de, no mínimo, 6% ao ano.

Essa taxa de variação do PIB deveria ser encarada apenas como uma referência, sobretudo para a estimação da formação de capital (investimentos). O governo não a assumia como compromisso, talvez com receio de que o fraco desempenho da economia nos últimos anos tivesse continuidade.

Logo surge uma dúvida. Se a taxa mínima anual de crescimento prevista era de 6%, necessitar-se-ia de uma taxa de variação dos investimentos maior que aquela de 5 a 6% ao ano. O corre que na fase inicial de implementação destas "Diretrizes" a intenção era de crescer baseado na maior utilização da capacidade existente, que havia acumulado níveis significativos de ociosidade nos anos de desaceleração do desenvolvimento. Tão logo se reduzisse este nível, a taxa de investimentos deveria ultrapassar os 10% ao ano, para satisfazer o crescimento/ anual do produto de, no mínimo, 6%.

Os investimentos governamentais concentrar-se-iam na Infra-Estrutura (Energia, Transportes e Comunicações), Siderurgia, Mineração, Habitação, Saúde, Educação e Agricultura. O setor privado receberia estímulos para contribuir no esforço do desenvolvimento.

Passando agora ao objetivo de contenção da inflação, o que se afirma no Plano é que se tinha uma nova estratégia para tal finalidade. Em sintonia com o diagnóstico apurado da economia brasileira, atacar-se-ia a "inflação de custos", sem descuidar dos focos tradicionais de inflação de demanda.

A estabilização dos preços era prevista para ocorrer gradualmente: em cada ano, a inflação deveria ser menor que a do ano anterior, sem comprometer o ritmo de expansão objetivado/ das atividades. Não se estabelece, contudo uma meta anual, sobretudo "por ser impossível prever o comportamento de impor-

tantes variáveis que estão fora do controle do governo".

### II.3.2 - Orientação Geral

Tendo em vista que a política econômica do governo anterior não alcançou plenamente os resultados desejados, seja - quanto ao desenvolvimento, seja quanto à inflação, em que pese ter-se empenhado, haveria que se buscar novas formas de satisfação dos objetivos propostos.

Segundo o "Diagnóstico", o governo Costa e Silva deparava-se com as seguintes dificuldades, relativamente às metas - centrais:

1) Debilitamento do setor privado, resultante do agravamento do problema de liquidez e da queda de demanda verificada em grande número de setores.

Apenas para melhor caracterizar como ocorreram estes dois últimos problemas (já levantados na introdução deste capítulo), relacionaremos os fatores que contribuíram:

- na redução da liquidez:

- a) "controle quantitativo do crédito";
- b) "expansão rápida de certos custos, especialmente financeiros (juros), de tarifas e preços dos serviços públicos, ônus tributários e encargos sociais";
- c) "elevação do custo médio de produção, ligada à queda de demanda em vários setores" (defesa das Margens de lucro);
- d) "injeção maciça de papéis do governo no mercado de capitais, em condições extraordinariamente atraentes".

- na queda da demanda:

- a) "redução dos níveis de salários médios reais";
- b) "queda da renda disponível, resultante do aumento - da carga tributária (sem o correspondente aumento de dispêndios públicos)";
- c) "aumento autônomo dos preços de certos serviços, importantes na composição do dispêndio dos assalariados";
- d) "queda da produção agrícola em 1966";
- e) "redução do nível dos investimentos privados".

Os setores receberam impactos diferenciados conforme a - ligação que tinham com a demanda governamental ou privada: aqueles dependentes da primeira apresentaram melhores condições

relativas de vendas e liquidez; os da segunda, enfrentaram sérios problemas conjunturais, especialmente aqueles ligados à produção de bens de consumo assalariado.

2) Pressão exercida pelo setor público, sob várias formas. Conforme já foi visto, o esforço empreendido pelo governo Castello Branco no sentido de corrigir distorções na economia e reequipar o setor público, acabou por ocupar espaço demasiado na economia nacional, transferindo em prazo relativamente curto um volume de recursos do setor privado para o setor público que reduziu excessivamente a renda disponível dos consumidores e a liquidez das empresas.

Em linhas gerais, portanto, seria necessário "restabelecer o equilíbrio do sistema, estimulando-se adequadamente o setor privado, sem prejuízo da manutenção do dinamismo do setor público, no tocante aos aspectos prioritários sob sua responsabilidade".

### II.3.3 - Linhas de Ação e Uso dos Instrumentos

São as seguintes as linhas de ação:

- para o setor privado:

1) "Aumento da liquidez das empresas com o objetivo de permitir a expansão mais rápida da oferta global, quando estimulada pelo crescimento da demanda".

2) "Diminuição do ritmo de expansão dos custos, notadamente dos custos financeiros e dos preços dos insumos básicos, para aliviar a tensão inflacionária e a compressão decorrente da redução na demanda".

3) "Aumento da demanda (notadamente em relação aos setores com maior capacidade ociosa) em ritmo suficiente para permitir a aceleração do nível de atividade, sem transbordar na inflação de demanda".

- para o setor público:

4) "Cuidadosa programação de investimentos, de modo a evitar a dispersão de aplicações e assegurar níveis adequados de investimentos nos setores prioritários para o desenvolvimento".

5) "Aumento da eficiência do setor público".

6) "Redução da pressão exercida sobre o setor privado,

através do declínio progressivo da participação das despesas governamentais no produto".

Os instrumentos clássicos de ação, que são as políticas fiscal, monetária, salarial e de preços, são examinados neste Plano em três áreas: a do setor público (excluindo a monetária); a monetária; e a do setor privado. Vejamos uma de cada vez.

Quanto ao setor público, tratava-se de estabelecer diretrizes relativas ao nível global e composição da despesa; e, por outro lado, ao aspecto do seu financiamento.

A despesa global do setor público, incluindo autarquias, sociedades de economia mista e empresas públicas, deveria ser comprimida, reduzindo progressivamente sua participação no produto, "dependendo seu nível absoluto, em termos reais, da necessidade de levar estímulo maior ou menor ao setor privado". A composição desta despesa privilegiaria a participação do investimento em setores prioritários, buscando até mesmo aumentar sua parcela dentro da despesa total. Isso exigiria o fortalecimento do orçamento-programa da União, bem como dos mecanismos de programação financeira dos órgãos da administração direta e indireta, e também o aperfeiçoamento do sistema de acompanhamento de sua execução.

Acerca do financiamento da despesa pública, procurar-se-ia evitar o aumento da carga tributária, tendo em vista que as reformas implementadas entre 1964 e 1966 nesta área trouxeram dificuldades quanto à renda real do setor privado (consumidores e empresas). Até mesmo algumas medidas seriam tomadas no sentido de reverter esta tendência, como a elevação do nível de isenção do imposto de renda na fonte (para assalariados), a postergação do recolhimento do imposto sobre produtos industrializados e o parcelamento de dívidas fiscais. Por outro lado, buscar-se-ia o aumento da eficiência do aparelho arrecadador, combatendo a sonegação.

A utilização da dívida pública (títulos governamentais) seria acompanhada da devida cautela, fosse para evitar a excessiva absorção de recursos destinados a investimentos privados como para não promover a elevação da taxa de juros. Os "déficits" públicos financiados através de emissões seriam controlados com rigor. No tocante ao financiamento das autarquias e

empresas governamentais, seria buscado um aumento da eficiência operacional, a fim de evitar novos reajustes de tarifas e criação de novas contribuições.

Quanto à política monetária, seu sentido geral seria o de suprir o sistema econômico com ativos financeiros em quantidade e modalidades compatíveis com a demanda dos diversos agentes, sem descuidar do objetivo que visava relativa estabilidade de preços no decorrer do tempo. O financiamento do "déficit" governamental via emissões de moeda não deveria ultrapassar o nível de 2% do produto.

As medidas previstas de serem implementadas diziam respeito à ampliação do crédito ao setor privado, numa política que fosse tanto quanto possível definida e estável. As empresas nacionais receberiam o mesmo tratamento dado às estrangeiras quanto ao acesso a fontes de crédito internacionais. No tocante ao custo do dinheiro, tanto reduzir-se-iam as taxas de juros nominais cobradas pelo Banco do Brasil e outras instituições de crédito oficiais (de forma que se irradiasse esta política por todo o sistema creditício), como implementar-se-ia política de redução dos custos operacionais do sistema bancário, através da racionalização de estruturas e métodos. Ao Banco Central ficavam as tarefas de assistir os bancos e outras entidades financeiras, e de acompanhar a execução dessa política.

Os Fundos de Financiamento, inclusive para capital de giro, seriam fortalecidos e expandidos. Ao mesmo tempo, através de estímulos fiscais, pretendia-se aumentar o capital de giro próprio das empresas.

Finalmente, com relação ao setor privado, a primeira medida anunciada com o intuito de afetá-lo reportava-se à política salarial. A deterioração dos salários reais era reconhecida, e atribuída à subestimação da inflação do período seguinte à época do reajuste salarial. Tomava-se a média salarial anterior e somava-se um índice de previsão inflacionária até o próximo reajuste. Dessa forma caiu o poder de compra dos assalariados, uma vez que as previsões feitas nos anos do governo Castello Branco sempre ficaram aquém do real comportamento dos preços. A proposta levantada nas "Diretrizes" é de

que adotar-se-ia uma previsão realista do resíduo inflacionário a ser considerado para o período seguinte, por ocasião dos reajustes. Com isto, esperava-se uma recuperação do poder de compra dos salários (ainda que pequena), benéfica à demanda do setor produtor de bens de consumo assalariado.

O investimento privado estava condicionado, como reconhece o Plano, às expectativas de comportamento das variáveis - que lhe são relevantes, como a taxa de lucro e o êxito das diretrizes anunciadas pelo governo, visando trazer maior estabilidade e clareza à política econômica. Caso se fizesse sentir uma elevação do nível de atividades já em 1967, melhoradas a liquidez das empresas e as perspectivas de demanda, haveria campo fértil para a retomada dos investimentos do setor privado.

O estímulo à efetivação de grande volume de projetos aprovados pela Comissão de Desenvolvimento Industrial em 1966 e a consolidação e expansão dos fundos de financiamento (FINAME, FIPEME, FINEP, entre outros) eram medidas que serviriam - ao mesmo objetivo.

#### II.4 - Programa Estratégico

Conforme dissemos, o Programa Estratégico de Desenvolvimento, cujas bases já se encontram junto ao texto das "Diretrizes", apontam para um conjunto de medidas objetivas e prioritárias, buscando superar os entraves setoriais ao desenvolvimento e à contenção da inflação.

Dentro dessa orientação geral, o Programa concentrar-se-ia em nove áreas estratégicas, que serão apenas relacionadas:

- I - Elevação da produção e da produtividade agrícolas.
- II - Ruptura das barreiras ao abastecimento.
- III - Eliminação das principais deficiências e pontos de estrangulamento existentes na infra-estrutura econômica.
- IV - Contenção ou redução dos custos básicos que se encontram sob controle direto ou indireto do governo.
- V - Consolidação das indústrias básicas: Siderurgia, Metais Não-Ferrosos, Química, Bens de Capital, Mineração de Ferro.

- VI - Ampliação do mercado interno e externo.
- VII - Aumento da eficiência do setor público.
- VIII - Estímulo à pesquisa científica e tecnológica.
- IX - Efetivação de programas prioritários nos setores de educação, saúde e habitação (meta-homem).

## II.5 - Avaliação dos Objetivos e Instrumentos

Em nosso entender, estas "Diretrizes de Governo" apresentam, em termos de planejamento, várias qualidades que merecem ser ressaltadas.

A começar pela formulação dos objetivos, o fato de ter-se elaborado um diagnóstico um tanto quando realista sobre o comportamento precedente da economia nacional contribuiu de forma decisiva para se sentir que a equipe de Beltrão elaborava/ planejamento com "conhecimento de causa".

Quanto às metas de desenvolvimento e contenção da inflação, são elas apresentadas com cautela, tendo sido amplamente superadas, na prática, no período 1968/70. Este comportamento da economia nacional foi realmente inesperado, mas pode-se perceber no Plano alguns princípios que acabaram sendo fundamentais naquela "performance". Em primeiro lugar, o fato de se mudar de ênfase na política desinflacionária (deixando de lado a consagrada "inflação de demanda") permitiu a condução de uma política econômica mais folgada (no campo monetário) e estável, evitando oscilações que comprometessem significativamente as expectativas dos agentes econômicos. Nota-se também/ que havia uma consciência acerca do papel do governo no desenvolvimento, que deveria atuar nas áreas que lhe são tradicionalmente pertinentes, estimulando o setor privado no uso dos instrumentos ao seu alcance, sem contudo ampliar o grau de estatização da economia. De fato, como afirmam Mello e Belluzzo, 1982, as empresas do Estado se ampliaram no período 1968/72, - mas o fizeram como qualquer congênere do ramo privado numa conjuntura expansionista. Poucos foram os setores novos em que coube ao Estado promover sua entrada, sendo lembrado apenas o da Petroquímica, em que o investimento estatal atuou as sociadamente ao do setor privado.

A inflação realmente declinou no período, para espanto

dos monetaristas ortodoxos que consideravam isto impossível - numa conjuntura de expansão dos meios de pagamento e do crédito. Cremos que este desempenho se deveu nem tanto à política de combate à inflação de custos, e sim ao comportamento da economia que, crescendo, atendia aos interesses empresariais - os mais diversos (com alguma diferenciação), ao mesmo tempo - que o estabelecimento de regras mais claras e estáveis pela equipe econômica trouxe resultados favoráveis pouco imaginados antes de sua implementação, destacando aqui o papel que exerceu no abrandamento do ímpeto inflacionário. Pelo lado do investimento, esta política foi ainda mais benéfica, pois possibilitou que se colocasse em prática, a serviço do desenvolvimento (e com chances de êxito), uma série de instrumentos criados com as reformas de 1964/66.

Pelo lado dos instrumentos de ação, demonstra o governo estar consciente de que a retomada do desenvolvimento era possível especialmente por se poder contar com a utilização da capacidade produtiva que estava ociosa, ao menos num primeiro momento.

Queremos destacar, entretanto, um procedimento que aparece previsto em vários pontos: o acompanhamento da execução - das medidas, que é parte indispensável ao bom uso do planejamento em qualquer conjuntura.

## II.6 - Alguns Aspectos da Recuperação Econômica nos Anos 1968 - 1970

Ao tomar posse, o governo Costa e Silva deparava-se com a insatisfação geral em relação à política econômica adotada/pelo governo anterior. Os principais problemas eram o fraco - desempenho quanto ao crescimento do PIB, que se verificava - desde 1962, e a inflação, que ainda se mantinha em nível considerado alto, revelando que a política de estabilização levada a efeito no governo Castello Branco não havia alcançado êxito.

Dessa forma, as medidas adotadas pela equipe econômica - do governo Costa e Silva, tendo resultado na retomada do desenvolvimento e no relativo controle do processo inflacionário, tornam-se surpreendentes, ainda mais se considerarmos que as meta

metas estabelecidas foram amplamente superadas.

O que tentaremos mostrar neste comentário, baseados em artigo de Mello e Belluzzo (1982), é que o desenvolvimento verificado a partir de 1968 teve seu caráter dado pelas reformas e, de maneira especial, pelas medidas estabilizadoras adotadas no governo anterior, que aprofundaram a queda do nível/ de atividades.

Qual teria sido esse caráter? Foi aquele de que o desenvolvimento se deu com a clara dominância do setor de bens de consumo duráveis, seguido pelo de bens de capital. Este fato traz em si potencial de dificuldades representado pelo ciclo muito rápido daquele setor industrial. Num primeiro momento, a expansão é forte, mas tende a desacelerar rapidamente caso não se tenha no país uma demanda generalizada por bens duráveis, como é o caso do Brasil, pois ela mesma não cria demanda, a não ser em parte, para seus próprios produtos.

Vimos, no capítulo reservado ao PAEG, muitas reformas que foram implementadas, destinadas a montar um esquema de financiamento para toda a economia, sobretudo do setor público. Montou-se como que a infra-estrutura para a retomada do desenvolvimento, que no entanto só se verificou a partir do momento em que se implantou uma política mais solta e mais estável, sem variações bruscas. Qual foi, então, a conjuntura que permitiu ao setor de bens duráveis de consumo liderar o crescimento?

Em primeiro lugar, a política de estabilização do governo Castello Branco (que na verdade não foi puramente de estabilização, mas oscilou entre dois controles — o da inflação e o da queda do ritmo de atividades, que não se podia deixar chegar a um patamar mínimo) contribuiu para que fosse aumentado o nível de capacidade ociosa das grandes empresas, ao passo que um número significativo das pequenas e médias foi simplesmente varrido do mercado. Tendo ocorrido essa concentração de capital, estava posta a primeira pré-condição para a recuperação da indústria de duráveis (e das demais), como está reconhecido nas "Diretrizes de Governo": a existência de capacidade ociosa. Só isto não garante, entretanto, a liderança daquele setor: era preciso que se aumentasse a margem de endividamento das famílias. Ora, com a reforma do mercado de capi-

tais já estava posta esta outra pré-condição, uma vez que se tinha criado instituições de financiamento para vários níveis de demanda, ficando autorizada aos consumidores a aquisição - de bens através de maiores prazos de pagamento. A política salarial que passou a vigorar com o PAEG também cumpriu papel - como elemento decisivo na predeterminação das condições para a retomada posterior. Relativamente à indústria como um todo, teve a função de rebaixar os custos primários. Do ponto-de-vista da demanda, embora a contenção salarial tenha prejudicado/ a indústria de bens de consumo assalariado (que só viria a se recuperar com o crescimento da massa de salários, no período do governo Costa e Silva), em nada alterava a demanda tanto - da indústria de bens duráveis como da de bens de capital. O arrocho salarial praticado atendia diferencialmente os diversos interesses capitalistas, "porém, de uma forma geral, era compatível com todos eles". (Mello e Belluzzo, 1982, p.147)

Quando começa a despontar a recuperação, ela se dá primeiramente na indústria de bens duráveis, que então "dá os sinais para a recuperação dos outros setores, sobretudo o de - bens de capital.

Por que o crescimento não sustentar-se-ia por tempo mais prolongado, como afirmamos? O fato de a indústria de bens de capital recuperar-se depois da de duráveis traz importantes - implicações para a dinâmica da economia. Primeiro, porque o - setor de duráveis não consegue crescer fechado nele mesmo, ou seja, criar demanda compatível com seu ritmo de acumulação, - como o consegue o setor de bens de produção. É claro que o - crescimento da indústria de duráveis consegue gerar demanda - para seus produtos, através da criação de uma estrutura de emprego (trabalho especializado, para a manutenção, comercialização e financiamento do estoque de duráveis - os chamados - colarinhos brancos, bem remunerados), distribuição pessoal da renda e diferenciação de modelos (associada ao encurtamento - da vida útil dos bens, apoiado por intensa manipulação publicitária), mas que não consegue sustentar-se por tempo mais - prolongado em virtude do não acesso de grande contingente populacional aos seus produtos (os situados na base da pirâmide salarial).

Segundo, os estímulos que a indústria de bens de capital

poderia criar uma vez que tivesse sido alcançada pela recuperação, e a partir daí liderar o crescimento auto-sustentado, - foram amortecidos pela indústria de bens duráveis, que é muito pouco afetada pela estrutura de gasto e de emprego geradas pela expansão daquela outra indústria. A desaceleração do setor de duráveis era inevitável, em prazo relativamente curto. Ademais, o setor de bens de produção encontrava também limites quase intransponíveis em nossa economia. Pelo lado do financiamento, as estruturas montadas pelas reformas de 1964/66 estavam voltadas quase que exclusivamente ao consumo, não conseguindo dar conta do volume de recursos necessários ao financiamento dos bens de capital. Restavam os recursos externos, - que foram abundantes no período ("eurodólares"), e que realmente entraram no país. Só que para financiar capital de giro a prazo curto, e não investimento "pesado" a longo prazo. A escala de produção exigida para o setor de bens de produção também se revelava maior do que aquela que podia absorver nosso mercado interno, de modo que as multinacionais que controlam o setor (especialmente de bens seriados) só teriam interesse de instalar-se aqui caso fizessem do Brasil mais uma plataforma de exportação.

Como se vê, a recuperação que se inicia em 1968 estava a travessada de contradições, mas sustentou-se até os anos iniciais da década de 70, dando condições à criação do "mito" do milagre econômico brasileiro, do qual se falará no próximo capítulo.

CAPÍTULO III  
=====

O Planejamento no Governo Médici

### III.1 -- Introdução ao "Metas e Bases" e ao I P.N.D.

Antes de passarmos ao estudo dos dois planos do governo/Médici, cabe fazer um comentário rápido acerca das mudanças - que estavam se processando a nível de governo e que afetaram o planejamento econômico.

Conforme vimos, o planejamento ocupou lugar de destaque nos dois governos anteriores, de modo que o seu estudo revela grande parte do propósito real para a nação à época. Figuras de prestígio ocuparam a pasta do Planejamento e Coordenação - Geral, como Roberto Campos na gestão Castello e Hélio Beltrão, na de Costa e Silva. Estes ministros, em associação com os titulares da Fazenda (em especial Bulhões, que fez dupla com Campos) tinham voz ativa nas decisões governamentais, de maneira que o horizonte de longo prazo se fazia mais presente.

Por outro lado, embora a mudança de regime efetuada em 1964 tenha tolhido em grande medida a democracia que vigorava no país, nem se compara ao autoritarismo exacerbado que se implantou com a decretação do AI-5, em dezembro de 1968, e que permaneceu por toda a década de 70.

Essa nova forma de atuar do governo "revolucionário" foi o resultado de intensas disputas dentro dos quadros do exército entre linhas ideológicas distintas, acerca da política econômica que se deveria implantar, e que teve início depois que estava patenteado o "naufrágio" do programa de estabilização/da gestão Castello. Como não se admitia falhas no seu relacionamento com a sociedade civil, a solução encontrada pelos governantes fardados foi de manter o regime à força, cerceando por completo a oportunidade para espíritos inquietos. Vencera, dentro do exército, a linha autoritarista.

Dentro desse contexto é "eleito" Médici para a presidência da República, e para o ministério do Planejamento e Coordenação Geral é indicado João Paulo dos Reis Velloso. Esta indicação é sintomática no sentido de confirmar que a pasta do Planejamento perdera, na era Médici, o prestígio de que gozara anteriormente. Não que Velloso estivesse incapacitado para o cargo, mas sim que sua força política ficava muito atrás da de seus antecessores. O prestígio agora pertencia ao ministro da Fazenda, Delfim Netto, pouquíssimo afeito aos negócios do

planejamento. Este ministério ficaria, como diz Conceição Tavares (1985), convertido em "agente encadernador de propostas de outros órgãos da administração pública, direta e indireta, sem qualquer possibilidade de articulação e coordenação efetiva".

Dessa forma é que temos que fazer a leitura dos próximos planos, conscientes de que se alteraram em muito as regras - tradicionais do "jogo".

### III.2 - Metas e Bases - o "pré-Plano" do Governo Médici

Em sua auto-apresentação, "Metas e Bases para a Ação do Governo" deixa claro que não é, propriamente, um instrumento de planejamento. "Documento de sentido eminentemente prático/ e mais voltado para a execução", que "define os objetivos nacionais e as metas estratégicas setoriais". Complementar-se-ia com o Orçamento Plurianual de Investimentos (1971-73) e especialmente, com o I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social" (I PND, 1972-74). Por sua vez, foi ele publicado em setembro de 1970, para ter vigência nos anos de 1970 e 71.

Divide-se o "Metas e Bases" em três grandes partes, sendo a primeira: Objetivos, Estratégia e Ação para o Desenvolvimento; a seguir, Ação Setorial: Grandes Prioridades; concluindo, Ação Setorial para Outras Áreas.

As partes 2 e 3, que não são objeto de estudo nesta monografia, serão relacionadas por item, para que se tenha uma idéia da formulação global do plano. Assim, a parte 2, "Ação - Setorial: Grandes Prioridades", divide-se em:

I - Revolução na Educação. Aceleração dos programas de saúde e saneamento

I.1 - Revolução na Educação

Ação de Governo: Principais Realizações

Definições Básicas: Uma Política Educacional

Projetos Prioritários

I.2 - Aceleração dos Programas de Saúde e Saneamento

Ação de Governo: Principais Realizações

Projetos Prioritários

II - Revolução na Agricultura e Abastecimento

Ação de Governo: Principais Realizações

Áreas de Atuação e Projetos Prioritários

III - Aceleração do Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
 Ação de Governo: Principais Realizações  
 Projetos Prioritários

A Parte 3, "Ação Setorial em Outras Áreas", divide-se em: (para não se tornar repetitivo, salientamos que deixamos de relacionar os sub-ítems "Ação de Governo: Principais Realizações" e "Projetos Prioritários", que aparecem em todos os ítems)

I - Infra-Estrutura Econômica

I.1 - Energia

I.2 - Transportes

I.3 - Comunicações

II - Desenvolvimento Industrial e Mineração. Comércio. Tu  
 rismo

II.1 - Desenvolvimento dos Ramos Industriais Prioritários

II.2 - Mineração. Pesquisa Mineral

II.3 - Comércio. Turismo

III - Infra-Estrutura Social: Habitação, Trabalho e Previdê-  
 dência Social

III.1 - Habitação

III.2 - Trabalho e Previdência Social

IV - Desenvolvimento Regional e Urbano

V - Justiça. Relações Exteriores

VI - Forças Armadas

Estas partes referentes à Ação Setorial são de grande im-  
 portância em qualquer plano econômico de governo, pois são a  
 decomposição de determinadas metas globais. Em vista, porém,  
 do nosso propósito nesta monografia ser o de estudar os obje-  
 tivos e instrumentos ligados à política econômica, deixamos -  
 de fazer um estudo sistemático das partes que acabamos de re-  
 lacionar.

III.2.1 - A Grande Tarefa Nacional

Lembramos que será feita a exposição do programa em or-  
 dem diversa daquela que é apresentada no documento, junto a -  
 comentários que julgamos necessário fazer. Esta mudança da  
 ordem original objetiva tornar mais didática e menos repetiti-  
 va a apresentação, aglutinando pontos que se encontram disper-

so, pelas páginas do "Metas e Bases". A razão de tanta dispersão na forma como foi elaborado o Programa pode ser encontrada no fato de que o planejamento já não mais se encontrava em primeiro plano na política econômica do governo.

"A grande tarefa nacional" a que se propunha o terceiro governo militar era assegurar a viabilidade do país como grande potência. Os dois primeiros governos da "revolução" são elogiados quanto à sua atuação — além de combater a corrupção e a subversão, também estiveram preparando os pré-requisitos/para o desenvolvimento. O crescimento do PIB, que passou de 1,5% em 1963 para 8,4% em 1968 e a taxa de inflação, que declinou de 90% em 1964 para 20% em 1969, são apresentados como "troféus" do regime militar. Conforme vimos, o desempenho da economia nacional não foi linear no período, de forma que aqui se esquecem os percalços do caminho e o fato de que o crescimento do PIB mostrou-se elevado tão somente a partir de 1968, ao passo que a inflação só declinou substancialmente no ano de 1969.

A autenticidade do governo "revolucionário" assentava em suas intenções de "criar, no Brasil, as condições básicas para o verdadeiro desenvolvimento, democracia e soberania". Não foi esta, contudo, a postura dos governos militares, especialmente no que se refere à democracia, nem mesmo nos anos imediatamente anteriores ao "Metas e Bases" (lembramos do Ato Institucional nº 5). O que transparece, neste Programa, é o fato de que se buscava o desenvolvimento acelerado porque, entre outras coisas, abafaria o desejo de se buscar a verdadeira democracia, em nome do desenvolvimento que "tanto faz bem" à vida da nação.

Além disso, a autenticidade nos três campos (desenvolvimento, democracia e soberania) dependia, "antes de tudo, de um governo sem compromissos com interesses de grupos, classes, setores ou regiões". Há, nesta afirmação, um equívoco bastante comum, no que se refere à posição do Estado numa sociedade constituída. É o ideal de que este paire acima de todos os interesses, como se tivesse aterrissado no planeta com objetivos e intenções que só ele possui e, magicamente, atende, com sua atuação, à demanda geral. Parece-nos que pouco restaria ao governo, em termos de sua tarefa, se nesta fossem abandona

dos todos os interesses de grupos, classes etc., em benefício do abstrato "interesse geral".

### III.2.1.1 - Herança e Tarefa Nacional

Segundo o Programa, os desníveis que se faziam presentes no Brasil eram resultantes "do mal aproveitamento da riqueza/ do país e de distorções econômicas e sociais acumuladas em - muitas décadas".

Reconhece-se que o dinamismo da economia após a Revolução não estendeu benefícios a boa parcela da população. Nesse sentido, é declarada intenção de buscar melhoria na distribuição de renda e luta pela eliminação do desenvolvimento. Uma frase logo a seguir deixa transparente qual é o objetivo principal e qual o secundário. Execução de política econômica "sem excesso redistributivista que sacrifique a aceleração da taxa de crescimento nacional".

O resultado desta política de distribuição de renda (que se existiu, atuou em sentido inverso — e perverso, concentrando ainda mais a renda) é amplamente conhecido.

### III.2.2 - Objetivos e Estratégias

Conforme podemos visualizar no quadro 6, os objetivos básicos do terceiro governo fardado eram estes:

i) Ingresso do Brasil no mundo desenvolvido, até o final do século (este é definido como o "objetivo-síntese).

- Quanto ao crescimento econômico, sua taxa deveria - passar de 7 a 9%, evoluindo para 10% ao ano. Nesta projeção é assumido que não haveria controle da taxa de natalidade, que deveria ficar a cargo das unidades familiares. A tarefa a que se propunha o Estado era a de adequar seus investimentos sociais em vista do crescimento da população, bem como de sua - redistribuição geográfica.

- Expansão do emprego, de 2,8% ou 2,9% a.a. para 3,3% ao ano, ou seja, criação de 880 mil novos postos de trabalho por ano no início do Programa, passando depois para um milhão de novos empregos.

- Progresso social, com "participação ampla da classe

média e dos trabalhadores nos resultados do desenvolvimento".

- Taxa de inflação decrescente, com meta de se chegar ao fim do governo com menos de 10% ao ano.

- Política racional do Balanço de Pagamentos.

- Correção gradual de desequilíbrios regionais e setoriais; incorporação da economia de subsistência.

- Reformas educacional, agrária e administrativa. Reorganização industrial.

- Estabilidade política.

- Segurança nacional.

#### ii) Crescimento dos setores

- Infra-estrutura: taxas de 9 a 10% ao ano.

- Setor primário: taxas de 6 a 8% ao ano.

- Indústria de transformação e extrativa mineral: taxas de 9 a 11% ao ano.

- Construção civil: 7 a 9% ao ano.

#### iii) Expansão dos fatores básicos do crescimento do PIB

- Elevação progressiva da taxa de investimentos de 16% - para mais de 18% ao ano, até 1975.

- Contribuição do progresso tecnológico.

- Ampliação da importação de mercadorias (especialmente/bens de capital e matérias-primas industriais) de 7 a 9% ao ano, buscando financiar-se com o aumento das exportações.

### Estratégia de desenvolvimento

#### i) Estratégia global, que compreende:

- Desenvolvimento mais integrado, menos dependente de um só setor — a indústria — e de um só fator dinâmico — o processo de substituição de importações.

- Construção de sólida estrutura educacional, científico tecnológica e industrial.

- Consolidação da infra-estrutura de energia, transportes e comunicações.

- Expansão da fronteira econômica nacional.

#### ii) Estratégia industrial

- Visando crescimento médio do setor da ordem de 9 a 10% ao ano.

- Intencionando expansão do mercado interno e promoção - das exportações, além de substituição de importações, importante ainda nos setores químico, metais não-ferrosos, eletrônica etc.

- Destinada a absorver "nova revolução industrial" (mais tecnologia) sem descuidar da meta de expansão do emprego.

- Buscando o fortalecimento de indústrias tradicionais, - "importantes para o início da criação de um mercado de massa".

iii) Execução de Estratégia Agrícola, a fim de alcançar taxas de crescimento mínima entre 6 e 8% ao ano.

### As Conquistas Essenciais

Além dos objetivos já mencionados, são-nos apresentadas/ as "conquistas essenciais", que são metas a alcançar em consonância com o objetivo-síntese, caracterizando melhor o que se tinha em mente como projeto para o desenvolvimento nacional. - São em número de doze.

1) Consolidação de um sistema econômico de equilíbrio entre governo e setor privado, articulando empresa pública, privada e estrangeira; combate à estatização, no espírito de uma economia de mercado.

2) Tornar setor público moderno e eficiente.

3) Criar condições de preservação de um setor privado ativo, objeto de acompanhamento e de incentivos por parte do governo. Combinação das grandes, médias e pequenas empresas.

4) Desenvolvimento da empresa nacional em setores onde seja possível dominar tecnologia. Estabelecer áreas de atuação tanto da empresa pública quanto da empresa estrangeira.

5) Lutar contra barreiras que impeçam acesso do Brasil e do mundo subdesenvolvido ao potencial de crescimento dos países desenvolvidos, especialmente no que toca ao comércio.

6) Educar a fim de preparar o brasileiro para o desenvolvimento na sociedade contemporânea e democrática. Educação ampla, desde o básico até a formação de adultos em áreas de progresso científico e tecnológico.

7) Ingressar na era nuclear; conhecer disponibilidades brasileiras quanto a combustíveis no futuro.

8) Ingressar na II Revolução Industrial, em áreas sele-

cionadas, sem prejudicar metas de expansão do emprego; ingressar na era espacial.

9) Desenvolvimento da produção de recursos minerais prioritários, seja para exportação, como para substituir importações.

10) Transformar progressivamente a agricultura tradicional (especialmente em áreas do Centro, Centro-Oeste e Nordeste), aumentando produtividade e modificando relações de trabalho e condições de vida do trabalhador. Expansão da região central/do país.

11) Integração do desenvolvimento do Nordeste com estratégia de ocupação da Amazônia. Crescimento médio de 7% ao ano - para o Nordeste, via fortalecimento industrial e maior crescimento agrícola (irrigação).

12) Implementação do Programa de Integração Social, como/novo instrumento de assegurar participação dos trabalhadores/do setor privado sem prejudicar fortalecimento das empresas e expansão da economia nacional.

## QUADRO 6

### DIMENSÕES DA ECONOMIA BRASILEIRA EM 1973

VALORES GLOBAIS	1969 <sup>1</sup>	1973	AUMENTO
1) PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB) — Cr\$ milhões de 1970 *	154.470	218.000	41%
2) PIB PER CAPITA — Cr\$ de 1970 (**)	1.700	2.150	26%
3) EMPREGO — (1.000 trabalhadores)***	29.600	33.500	13%
4) INVESTIMENTO BRUTO (fixo) — Cr\$ milhões de 1970	24.715	39.240	58%
5) PRODUTO INDUSTRIAL — Cr\$ milhões de 1970	43.800	66.500	51%
6) EXPORTAÇÕES — US\$ milhões	2.269	3.322	46%

(<sup>1</sup>) — Dados sujeitos a confirmação.

(\*) — Não seria correto converter o PIB em dólares usando a taxa de câmbio corrente. Com base na estimativa do IPEA, que atualizou metodologia da ONU, a renda per capita do Brasil em 1969 seria da ordem de US\$ 350, deixando-se de considerar a revisão das Contas Nacionais recentemente divulgada pela F.G.V. Se esses dados revistos forem adotados, a renda per capita seria da magnitude de US\$ 440.

(\*\*) — População estimada em 1973: 161 milhões de habitantes.

(\*\*\*) — A falta de dados efetivos de emprego, tomou-se, como aproximação para o estoque de mão-de-obra empregada, a população economicamente ativa, apenas como ordem

### III.2.3 - Integração Nacional e Integração Social

Estes objetivos, aos quais é dada ênfase no "Metas e Bases", são apresentados na forma de programas.

i) Programa de Integração Nacional, visando:

1 - deslocar fronteiras econômica e agrícola para as margens do rio Amazonas, explorando vasta região do Norte do país;

2 - integrar a estratégia de ocupação econômica da Amazônia e a estratégia de desenvolvimento do Nordeste;

3 - eliminar progressivamente áreas de economia de subsistência, incorporando capital e criando condições para a absorção de faixas da população naquela situação à economia de mercado;

4 - estabelecer bases para a efetiva transformação da agricultura do Nordeste;

5 - reorientar as emigrações de mão-de-obra do Nordeste em direção aos vales úmidos da própria região e à nova fronteira agrícola;

6 - assegurar o apoio do governo federal ao Nordeste, a fim de garantir um processo de industrialização tendente à auto-sustentação e realizar as metas programadas.

Quanto aos projetos prioritários, relacionados à primeira fase do Programa de Integração Nacional, são destacados:

a) a construção da rodovia Transamazônica e da Cuiabá-Santarém;

b) o plano de colonização associado às citadas rodovias, em que fica reservada uma faixa de terra de até dez quilômetros de cada lado da pista para colonização e reforma agrária;

c) a primeira etapa do Plano de Irrigação do Nordeste e programas de colonização dos vales úmidos da mesma região.

ii) Programa de Integração Social, tendo por objetivos principais:

1 - participação dos trabalhadores do setor privado no produto nacional, sob a forma de um fundo de participação;

2 - estímulo à formação do patrimônio familiar dos trabalhadores;

3 - Melhoria das relações entre capital e trabalho;

4 - Fortalecimento da empresa privada, pela aplicação

de recursos do Fundo no financiamento do capital de giro.

Destes objetivos, o que mais nos chama a atenção é o que fala da participação dos trabalhadores através do Fundo. Este constituir-se-ia, basicamente, de incentivos governamentais, - mediante dedução do imposto de renda da pessoa jurídica e redução do Imposto de Circulação de Mercadorias (ICM) e Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI). Estas medidas implicariam em ganho para as empresas, que teriam de repassar para o Fundo tais recursos. Os trabalhadores teriam direito na forma seguinte: 50% do valor total do Fundo seriam divididos em partes proporcionais ao montante dos salários percebidos por eles no período, e 50% em partes proporcionais aos respectivos quinquênios de serviço.

#### III.2.4 - Avaliação dos Objetivos

Embora o programa reconheça que o crescimento experimentado nos anos a ele anteriores não havia favorecido a população em geral, não se tem presente nos objetivos uma proposta de real redistribuição de renda. Em primeiro lugar, porque não há nenhuma intenção de alterar a política salarial vigente à época, a não ser a criação de um paliativo como o Fundo de Participação. Segundo, porque estava minado o poder de reivindicação dos trabalhadores, uma vez que com o AI-5 instalara-se de vez a repressão sindical (e geral).

Quanto aos objetivos do setor de Educação, que detinha - previsão de verba substancial, pode-se perceber o rumo que se firmava no sentido da valorização de carreiras técnico-científicas, que se por um lado favoreciam as "estratégias desenvolvimento", por outro serviam como uma luva ao objetivo de acalantar espíritos questionadores, que são despertados, entre - outras coisas, por cursos mais voltados à realidade econômica e social.

Os propósitos quanto à agricultura do Brasil são claros. Modernizar, visando até mesmo a exportação, modificando relações de trabalho consideradas arcaicas. Este processo ocorreria naturalmente, mas a rapidez com que foi implementado gerou uma multidão de "bóias-frias", acentuando a problemática social.

Falando de uma forma geral, os objetivos do "Metas e Bases deixam a desejar, em virtude de sua dispersão, de sua pouca objetividade. O que é mais grave, contudo, é que com esse Programa agrava-se a distância entre o seu ideal e a base econômico-social sobre a qual seria ele aplicado.

### III.2.5 - Ação para o Desenvolvimento

#### i) Política Industrial

Tem destaque dentro do programa a política industrial - pretendida, em vista da sua contribuição para viabilizar o - crescimento acelerado do produto.

Tratava-se, basicamente, de fortalecer o poder de competição da indústria nacional. Visava o programa:

- definir os ramos industriais prioritários que promoveriam as exportações, a expansão do mercado interno e a substituição de importações, dando a eles atenção especial;

- definir "setores de ponta" (intensivos em tecnologia, - como as indústrias química, aeronáutica, siderúrgica, eletrônica) viáveis ao país, bem como estender tecnologia aos demais setores;

- adequar políticas monetária, de crédito e fiscal de modo a fortalecer a indústria nacional; maior acesso desta às fontes de financiamento internacionais, em condições semelhantes às da empresa estrangeira; apoio para efeito de associação com capitais externos "quando conveniente";

- oferta de insumos industriais básicos (energia elétrica, transportes, comunicações óleo combustível, aço etc.) em quantidades e preços adequados à expansão industrial;

- fortalecimento do aparato institucional do governo para a execução da política industrial; reestruturação do Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) e do Conselho de Política Aduaneira (CPA);

- criação, junto ao BNDE, do Fundo de Reorganização e Modernização Industrial, que permitiria realizar fusões e incorporações de empresas, nas áreas de maior intensidade de economias de escala.

#### ii) Instrumentos de Ação Global

- a) Políticas fiscal e orçamentária, assim definidas:

- congelamento da alíquota de impostos, e até mesmo redução em alguns itens tributários;

- remanejamento dos prazos de recolhimento dos impostos federais e estaduais (principalmente IPI e ICM), de forma a adequá-los aos prazos médios de venda;

- proibição de admissões no serviço público;

- manutenção de "déficit" de caixa do Tesouro (na parcela financiada através de emissões) abaixo de 1% do PIB;

- aperfeiçoamento do controle de contenção de dispêndios públicos.

b) Políticas monetária e de crédito, de acordo com estes critérios:

- manutenção de níveis adequados de liquidez do setor privado durante o processo de expansão;

- redução progressiva da taxa de juros nominal, à medida que declina a taxa de inflação;

- aperfeiçoamento das operações de "mercado aberto".

c) Quanto às reformas do mercado de capitais realizadas a partir de 1964, consolidar este patrimônio, adotando as seguintes diretrizes:

- delimitação das áreas de financiamento entre os bancos de investimento e as financeiras;

- aperfeiçoamento da sistemática do Decreto-Lei 157, relativo à devolução do imposto de renda pago na fonte;

- aperfeiçoamento da regulamentação que trata da abertura de capital das empresas, visando melhorar a estrutura financeira destas e a participação do público no mercado investidor de ações;

- consolidação do sistema oficial de crédito a médio e longo prazos;

- aperfeiçoamento dos órgãos normativos e de fiscalização do sistema;

- nova legislação para constituição e funcionamento das sociedades anônimas.

d) Política econômica externa, enfatizando:

- oportunidade de acesso do país à expansão de mercados, representada pelo crescimento da renda do mundo desenvolvido;

- na área do financiamento, luta por uma cooperação financeira internacional menos incerta e mais suficiente, não

vinculada;

- quanto aos investimentos externos diretos, tentativa de colocação da empresa nacional em igualdade de condições em relação à empresa estrangeira, no que tange à evolução tecnológica, ao acesso ao crédito e à carga tributária;

e) Consolidação da política de promoção das exportações, através de:

- manutenção de política cambial de reajustamentos a pequenos intervalos;

- desenvolvimento, a nível da empresa, da capacidade gerencial e organização administrativa associados à difusão de tecnologia para exportação, para assegurar poder de competição;

- consolidação das isenções e reduções fiscais;

- consolidação dos mecanismos de financiamento à produção de exportáveis, à promoção comercial, ao investimento para exportação e à consignação para exportação.

iii) Ação no campo administrativo e no da segurança

Dentro do espírito de tornar o setor público moderno e eficiente, propunha o programa a utilização de planejamento em todos os ministérios, visando uma ação mais coordenada das instâncias administrativas.

Também se propunha uma Reforma Administrativa, que objetivava tão somente o aperfeiçoamento na execução das tarefas públicas.

Com relação à articulação do governo federal com Estados e Municípios, propunha a utilização das transferências por meio do Fundo de Participação dos Estados e Municípios e do Fundo Especial a fim de viabilizar e compatibilizar as áreas de atuação dos três níveis de governo, notadamente quanto aos setores de educação, saúde e agricultura.

Finalmente, previa o "Metas e Bases" ação no campo da segurança. Em nome da "garantia da tranquilidade pública, da ordem e da paz contra a subversão", recomendava o Programa um esforço concentrado que ia desde as autoridades policiais ao Ministério da Justiça, no sentido de "abafar" a ação de minorias desordeiras e subversivas (!). Quanto à ameaça externa, tornava-se necessário investir no reaparelhamento das Forças Armadas, para garantir a "soberania nacional".

### III.2.6 - Avaliação dos Instrumentos de Ação

Um primeiro aspecto que chama a atenção é que o uso dos instrumentos, em sua maioria quase absoluta, não passa de uma continuação do modo de atuar verificado em momento anterior. - As palavras que mais aparecem são "manutenção" e "consolidação". Um programa elaborado dessa forma perde muito do seu impulso no sentido de "contagiar" os agentes econômicos, estatais e privados, na luta pelo desenvolvimento. É sinal de que o planejamento perde, no governo Médici, o prestígio de que gozara quando tinha à frente de sua pasta a dupla Campos/ Bulhões e depois, Hélio Beltrão.

Quanto à política industrial, é notório o apoio que se buscava dar à empresa privada nacional (as estrangeiras já possuíam seus privilégios). Um item que assumiu importância crucial na implementação da política econômica do terceiro governo militar foi o que se refere às fusões e incorporações de empresas. Embora o Programa afirme que o incentivo à fusão e incorporação de empresas dar-se-ia onde fossem importantes as economias de escala, a política levada à prática pelo ministro da Fazenda estendeu-se a todos os setores da economia, numa demonstração de que a concentração de capitais era um claro objetivo do pragmático "mandarim" da economia (Cf. Tavares, 1985).

As políticas fiscal, monetária e orçamentária revelam que foi deixado para trás o ideário ortodoxo voltado exclusivamente à estabilização. Ao mesmo tempo, no intuito de fortalecer o setor privado, pode-se observar a gênese do desmantelamento das bases instituídas a partir de 1964, no que se refere ao financiamento estatal (e que eram fruto de amplas discussões realizadas na sociedade civil, antes do golpe).

No setor externo, incluindo as exportações, parece reinar um clima de soberania nacional, o que vem apenas disfarçar a real situação de progressiva dependência, via endividamento, em relação ao capital internacional. Impulsionados pela grande liquidez internacional que vigorou até os primeiros anos da década de 70, e mantidas as taxas cambial e de juros francamente favoráveis à tomada externa de recursos, os agentes internos mostraram-se entusiasmados em contar com o abundan

te crédito disponível, e não pensaram duas vezes em utilizá-lo ao máximo.

De uma forma geral, pela maneira aberta, ampla, como são colocados os objetivos, fica um tanto difícil testar a adequação dos instrumentos propostos. Várias críticas foram colocadas ao longo da apresentação. É certo, contudo, que se pretendia apoiar quase incondicionalmente a empresa privada, o que sintoniza com os objetivos de crescimento, mas contrasta com o de modernizar e tornar eficiente o aparelho de Estado — a vantagem da empresa privada torna-se o reflexo do prejuízo do setor público. Vários objetivos deixam de ser contemplados com instrumentos, o que revela despreocupação em tornar efetivas as "Metas" do governo Médici, além de denunciar a queda de qualidade na formulação do Programa.

### III.3 - I PND - O (mini)Plano do Governo Médici

Conforme estava previsto no programa "Metas e Bases", foi elaborado o I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, para os anos 1972/74. O Plano foi publicado em setembro de 1971, estando à frente do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral João Paulo dos Reis Velloso.

Em relação ao "Metas e Bases", este Plano apresenta várias mudanças, a começar pelo "estilo" de formulação. No I PND existe uma sequência mais lógica de apresentação, de forma - que são logo colocados os objetivos nacionais, seguidos pelas estratégias - que são um desdobramento dos objetivos centrais, e finalmente, pela parte que trata da execução da estratégia.

Logo se nota que há pouquíssimas páginas destinadas às metas setoriais, de forma que não será necessário listar agora os itens que não farão parte do nosso estudo; serão eles/mencionados durante o desenvolvimento do texto.

#### III.3.1 - Modelo Brasileiro e Estratégia de Desenvolvimento

##### III.3.1.1 - A revolução e os Objetivos Nacionais

###### Crescimento e Transformação

Neste item, são lembrados os dois primeiros governos da "revolução" fardada.

Quanto ao governo Castello Branco, diz o I PND que esteve empenhado, "essencialmente, na reconstrução econômica, atacando a inflação, corrigindo distorções no funcionamento da economia e recuperando-lhe a infra-estrutura". Conforme vimos no capítulo I, grandes foram as mudanças efetuadas pelo governo Castello, notadamente no âmbito institucional. Estas, contudo, germinaram de um amplo debate realizado pela sociedade civil antes do golpe. A política econômica implementada foi - das mais conservadoras, deprimindo o ritmo de atividades da economia entre 1964/67.

Ao segundo governo fardado é atribuído como objetivo a - expansão econômica acelerada. Na prática, como vimos, ocorreu

grande crescimento econômico durante o governo Costa e Silva, mas que teve seu caráter determinado pela política de estabilização levada a efeito através do PAEG.

Finalmente, chega-se ao terceiro governo da "revolução.-- Seu objetivo seria o 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 de 10% ao ano, e expansão industrial de 10% ao ano".

Tudo parecia muito encaixado. O primeiro governo prepara o "terreno", o segundo vem e dá o primeiro impulso; ao terceiro só resta, no mesmo espírito, consolidar o desenvolvimento, a fim de que o país chegue à categoria de uma nação do primeiro mundo.

Esse espírito otimista e que intencionava revelar sintonia dentro dos propósitos do golpe esconde um verdadeiro "racha" que se fez presente dentro do exército, nos anos imediatamente anteriores ao Plano, como vimos na introdução deste capítulo.

### Objetivos Nacionais

O "modelo Brasileiro de Desenvolvimento" deveria, "por um lado, criar economia moderna, competitiva e dinâmica e, por outro lado, realizar democracia econômica, social, racial e política, consoante a índole brasileira" (ou, mais precisamente, militar).

Intentava o governo nesse modelo implantar no país (desde a esfera estatal até os agentes econômicos "menores") uma mentalidade baseada no paradigma econômico da competição e na integração.

Nesse sentido, são apresentados os três grandes objetivos nacionais do desenvolvimento:

1) "Colocar o Brasil, no espaço de uma geração, na categoria das nações desenvolvidas".

2) "Duplicar, até 1980, a renda "per capita" do Brasil (em comparação com 1969), devendo verificar-se, para isso, crescimento anual do Produto Interno Bruto equivalente ao dos últimos três anos" (1968/70).

3) Elevar a economia, em 1974, às dimensões resultantes de um crescimento anual do PIB entre 8 e 10% (na forma do quadro 7), mediante: a) aumento da taxa de expansão do emprego - até 3,2%, em 1974, com uma taxa média de 3,1% a.a. no período 1970/74; b) redução da taxa de inflação, permitindo alcançar-se relativa estabilidade de preços, ou seja, taxa de inflação da ordem de 10% ao ano, até o final do mandato do atual governo; c) política econômica internacional que acelere o desenvolvimento do país, sem prejuízo do controle progressivo da inflação".

### QUADRO 7

#### 1974: DIMENSÕES DA ECONOMIA BRASILEIRA

MAGNITUDES GLOBAIS	1970	1974	Índice 1974/1970
PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB) (Cr\$ milhões de 1972) (*)	222.857	314.581	141
POPULAÇÃO (1 000 Pessoas)	93.204	104.130	112
PIB PER CAPITA (Cr\$ de 1972) (**)	2.391	3.021	126
PRODUTO INDUSTRIAL (Cr\$ milhões de 1972)	53.384	78.160	146
INVESTIMENTO BRUTO FIXO (Cr\$ milhões de 1972)	37.885	59.770	158
TAXA DE INVESTIMENTO BRUTO FIXO (%)	17	19	112
CONSUMO GLOBAL (Cr\$ milhões de 1972)	185.015	251.224	136
POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA (1 000 Pessoas)	29.195	32.987	113

(\*) Não foram considerados os valores da nova revisão das Contas Nacionais que a F.C.V. acaba de realizar.

(\*\*) Tomando-se simplesmente a taxa de câmbio corrente, o PIB, em 1974, estaria na ordem de US\$ 53,7 bilhões, e a renda per capita de US\$ 516. Já segundo a estimativa do IPEA, com métodos mais refinados e a partir do estudo anterior realizado pela ONU, os valores seriam: US\$ 62,3 bilhões para o P.I.B. e US\$ 598 para a renda per capita.

### III.3.1.2 - Modelo Econômico de Mercado

Com um título como esse, era de se esperar que a tarefa de desenvolvimento brasileiro seria outorgada ao setor privado da economia, com suas leis (entre as quais, a da "mão invisível"), embora com a orientação e certa regulação por parte do Estado. Na verdade, não somente isto estava previsto de ocorrer (intervenção), como também a atuação diretamente produtiva estatal. Nesse sentido, o "Modelo Econômico de Mercado"/ não apenas deixa de sê-lo, como também prevê "influência crescente do Governo na gestão do sistema econômico, com expansão de seus investimentos e de sua capacidade de regulamentar".

### III.3.1.3 - A Estratégia de Desenvolvimento

#### Crescimento e Expansão do Mercado

Visava a estratégia de desenvolvimento estimular o potencial de crescimento dos fatores básicos existentes no país, - nos seguintes aspectos: 1) "expandindo a fronteira econômica, para tirar proveito da nossa dimensão continental"; 2) "aproveitando ao máximo os recursos humanos, particularmente pela sua melhor qualificação"; 3) consolidando um mercado interno para a expansão da economia, pela industrialização do Nordeste e pela confirmação do desenvolvimento do núcleo básico do Centro-Sul.

A ampliação desse mercado era prevista, por um lado, na produção, com a absorção pelo setor formal da economia da parcela de subempregados em zonas urbanas, e com a eliminação da agricultura de subsistência nas áreas rurais; por outro, na demanda, através de "uma política de distribuição de renda que assegure, por meio do salário real, transferências aos trabalhadores dos aumentos de produtividade e, por outros instrumentos, ampla disseminação dos resultados do progresso econômico, sem prejuízo das metas nacionais de crescimento".

Tratava-se de atuar sobre os setores diretamente produtivos -- Indústria e Agricultura, procurando dotá-los de estruturas "novas e mais eficientes, compatíveis com a moderna tecnologia industrial". A integração nacional, incluindo o Nor-

deste e a Amazônia na estratégia de desenvolvimento, é objeto de ênfase dentro do Plano.

Parece ter ocorrido um equívoco no entendimento dos mentores do I PND quanto à ampliação do mercado com base na eliminação da agricultura de subsistência. Como no Brasil a agricultura tradicional sempre absorveu grande contingente de mão-de-obra, criar-se-ia não um mercado consumidor pela eliminação daquele modo de produção, e sim um contingente de desempregados no campo, pela incorporação de capital à atividade agrícola.

### Poder de Competição e Estratégia Industrial

A Estratégia Industrial, como no "Metas e Bases", consistia em fortalecer o poder de competição da indústria nacional. Três problemas eram identificados no que concerne ao empresário nacional: a insuficiência de capital fixo e de giro; a inadequada escala de operação, refletindo, quase sempre, tecnologia desatualizada; e baixo nível de "management", ou seja, do modo de administrar.

A fim de sanar estas complicações, pretendia o governo:—  
1) assegurar, a preços acessíveis, o suprimento de insumos essenciais, como Energia Elétrica, derivados de Petróleo, Transportes, Comunicações, Siderurgia e matérias-primas industriais básicas; 2) desenvolver sistema financeiro e mercado de capitais, melhorando a estrutura financeira das empresas e contribuindo na formação de capital real; 3) criar a grande empresa nacional, ou levá-la a "participar em empreendimentos de grande dimensão em setores de alta prioridade"; 4) modernizar a empresa nacional, privada e pública, seja em relação à tecnologia ou à capacidade gerencial.

Quanto à estratégia industrial propriamente dita, o setor de bens de capital seria tratado com importância de um setor estratégico. De uma forma geral, a empresa nacional receberia estímulos para o seu fortalecimento, especialmente na área de capacitação tecnológica.

Neste ponto, cabe uma crítica quanto ao aspecto formal do Plano. Embora esteja melhor elaborado que o "Metas e Bases", ocorre mais de uma vez a enunciação dos instrumentos de ação/em meio aos objetivos (ou "estratégias"), quando deveriam si-

tuar-se no capítulo próprio reservado ao assunto. Mais uma vez, alteraremos a ordem de apresentação a fim de contribuir/ numa melhor compreensão do Plano.

### Estratégia Agrícola

No intuito de impulsionar o crescimento agrícola a uma taxa anual acima dos 7%, objetivava a estratégia de desenvolvimento agrícola incorporar espírito capitalista ao campo. Para o Nordeste, transformar a agricultura de subsistência que ainda se fazia presente; para o Centro-Sul, modernizar de tal modo que o setor pudesse alcançar condições de competitividade internacional em todos os principais produtos cultivados. Por outro lado, modernizar as estruturas de comercialização e distribuição dos produtos agrícolas.

Estavam previstos também a expansão da fronteira agrícola, tanto no Nordeste (vales úmidos do S. Francisco) como na região amazônica e Planalto Central.

### Estratégia e Grande Espaço Econômico

A política de integração nacional, cuja implantação objetivava estabelecer mercado interno ativo, previa a consolidação de pólos regionais no Sul e no Nordeste, "de sentido integrado agrícola-industrial" e, para o Planalto Central e Amazônia, pólos agrícolas-minerais.

A emigração da população não qualificada do Nordeste seria estimulada a mudar de direção, rumo ao oeste, a fim de explorar as terras e recursos minerais da Amazônia e Planalto Central.

Para o Centro-Sul, consolidação como região de ponta, im plantando indústrias de tecnologia refinada e consolidando ramos industriais básicos, como a Siderurgia e Construção Naval. Aí também deveriam ocorrer com maior intensidade a formação de conglomerados financeiros.

### Estratégias Regionais

Neste tópico, que não será por nós desenvolvido, são descritos pontos do Programa de Integração Nacional (PIN) e do

Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agro-Indústria do Norte e do Nordeste (PROTERRA).

#### III.3.1.4 - Estratégia Econômica Externa

O setor externo da economia, que já vinha contribuindo - em larga escala para a recuperação do desenvolvimento acelerado, (fruto da sobreliquidez internacional à época), tem sua importância reconhecida dentro do I PND.

As metas que são colocadas prevêem crescimento das importações acima de 8% ao ano no período 1972/74, para suprir necessidade de bens de capital e matérias-primas industriais. - Por outro lado, as exportações deveriam crescer a taxas superiores a 10% ao ano, com incremento maior na pauta de manufaturados, financiando a contrapartida de importados e contribuindo para forçar o aumento de eficiência do setor produtivo - nacional.

A política de dívida externa seria conduzida de maneira a contribuir no financiamento do investimento interno, mas - com suficiente controle para que não se incorresse em endividamento excessivo.

#### III.3.1.5 - Integração Social

Os objetivos da Política de Integração Social apresentam algumas diferenças neste Plano, em relação ao "Metas e Bases".

O primeiro se refere a "assegurar a participação do trabalhador na expansão da renda nacional", através do PIS (Programa de Integração Social) e do PASEP (Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público). Parece que o Fundo de Participação converteu-se nestes dois programas, cuja importância maior (quanto aos recursos), comprovadamente, ficou para a finalidade de financiamento de bens de capital de produção nacional, representando muito pouco em termos de redistribuição de renda. Por outro lado, há um comentário de bastante ousadia, afirmando que "a política salarial em vigor assegura - não apenas a manutenção do salário real médio do trabalhador, compensando os efeitos da inflação;"(grifo nosso)"mas também o seu aumento progressivo, em termos reais, na proporção dos au

mentos de produtividade da economia". Ora, a simples manutenção de uma política salarial elaborada com objetivos de estabilização ortodoxa nos anos iniciais do regime eutoritário garante a redistribuição da renda não em favor do trabalhador, e sim das empresas, numa conjuntura de retomada do desenvolvimento e permanência da inflação.

Entre outros programas de natureza social, como o investimento previsto em Educação e Habitação, criação de uma Central de Medicamentos aos mais necessitados e assistência ao trabalhador rural (através do FUNRURAL), há uma meta "sui generis", que é aquela de democratizar o capital das empresas, cujo benefício social (?!) consistiria em tornar acessível às pessoas de renda média a participação no capital das mesmas.

Por fim, objetivava a Política de Integração Social "recuperar as populações marginalizadas nas zonas rural e urbana; basicamente aquelas situadas na informalidade. Com exceção da área rural, que tinha algo "palpável" como o PROTERRA, não há política claramente esboçada a fim de cumprir o presente objetivo relativamente às populações urbanas.

### III.3.1.6 - Grandes Prioridades e Metas Setoriais

Conforme dissemos, muito pouco espaço é reservado dentro do I PND às metas setoriais. Há um quadro que apresenta, quantitativamente, os objetivos nas diversas áreas, porém não se tem comentado, como "era de costume", nem as estratégias relativas às metas. As prioridades setoriais se concentravam nos seguintes pontos: revolução na educação; aceleração do programa de saúde e saneamento; revolução na agricultura/abaçamento; e aceleração do desenvolvimento científico e tecnológico.

### III.3.2 - Avaliação dos Objetivos

Os objetivos do I PND estão todos amarrados em torno daquele que é o objetivo básico: o de buscar o crescimento acelerado a fim de se chegar à condição de nação desenvolvida. Cabe lembrar que este é um objetivo que se inicia no período do Plano, mas que estava previsto para ocorrer "no espaço de uma geração", ou seja, por volta dos anos 90.

Em relação ao "metas e Bases" ocorre uma simplificação - (benéfica ao estudo) do modo como são colocados os objetivos. Essa simplificação, por outro lado, revela timidez do governo Médici nos seus desejos para a Nação. Os desafios desta - sempre exigiram grande esforço, voltado para os sentidos mais diversos. Mas no entender do terceiro governo militar o simples fato de se desfrutar de altas taxas de crescimento do - produto tenderia a abafar as contradições, mais uma vez. A - questão social é tratada com pouco caso, característica do re - gime autoritário, muito embora já estivessem na pauta do dia as discussões sobre as graves complicações do desenvolvimento concentrador e excludente.

Por fim, o objetivo de formação de um mercado interno me - rece algum reconhecimento, especialmente no intuito de amplia - ção da fronteira econômica. Não se deve esquecer, contudo, da rapidez com que foi implementada a capitalização no campo, - mostrando que não se tinha em mente um programa que cuidasse/ de outros aspectos que obrigatoriamente estariam envolvidos - no processo de execução desta meta.

### III.3.3 - A Execução da Estratégia

#### III.3.3.1 - Ação para o Desenvolvimento

O programa de investimentos do período 1972/74 está deta - lhado no quadro 8, abaixo.

#### Instrumentos de Ação Econômica

A ação do governo no uso dos instrumentos que possibili - tassem alcançar os objetivos propostos, é definida em três á - reas:

##### I - Na política fiscal e orçamentária:

a) Congelamento e até mesmo redução progressiva da ali - quota de tributos, modificando também os prazos de recolhimen - to de impostos (federais, estaduais e municipais) em favor - das empresas.

b) Controle dos gastos de natureza governamental, em - todos os níveis, reforçando porém os de caráter burocrático -

## QUADRO 8

## PROGRAMA DE INVESTIMENTOS - PERÍODO 1972/1974

Cr\$ milhões de 1972 e porcentagem

EDUCAÇÃO	31.200	Despêndios totais - Governo Federal, Governos Estaduais e Municipais, além de recursos particulares e externos - sendo Cr\$ 28.000 milhões correspondentes ao setor público.
	17,4	
SAÚDE-SANEAMENTO	15.200	Despêndios públicos, dos quais Cr\$ 1.650 milhões representam investimentos do mecanismo financeiro de Saneamento.
	8,5	
DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO	1.750	Aplicações totais, para execução do Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.
	1,0	
AGRICULTURA-ABASTECIMENTO	15.600	Aplicações governamentais (não computados os financiamentos de custeio pela CREA e outros órgãos).
	8,7	
ENERGIA	24.400	Investimento, sendo: Energia Elétrica, Cr\$ 17.300 milhões, abrangendo Governo Federal, parte do programa dos Estados e o programa privado; Petróleo e Xisto, Cr\$ 7.100 milhões (dos quais Cr\$ 1.780 milhões em prospecção).
	13,6	
TRANSPORTES	20.100	Investimentos (por parte do Governo Federal), sendo: Cr\$ 10.600 milhões no Sistema Rodoviário; Cr\$ 4.570 milhões no Sistema Ferroviário; Cr\$ 3.670 milhões em Portos e Navegação Marítima e Fluvial; Cr\$ 1.260 milhões em Transportes Aéreos (infra-estrutura).
	11,2	
COMUNICAÇÕES	3.120	Investimentos públicos, abrangendo telecomunicações, comunicações urbanas e serviços postais.
	1,7	
DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL	30.400	Previsão de investimentos (com elevada participação do setor privado), sendo: Siderurgia, Cr\$ 7.700 milhões; Química, Cr\$ 5.500 milhões; Mecânica e Elétrica, Cr\$ 8.000 milhões; Forjados de Aço, Cr\$ 170 milhões; Fundidos de Ferro e Aço, Cr\$ 450 milhões; Ferrolgas, Cr\$ 130 milhões; Metais não-ferrosos, Cr\$ 650 milhões; Cimento, Cr\$ 1.000 milhões; Celulose e Papel, Cr\$ 2.800 milhões; Bens de Consumo não-duráveis, Cr\$ 4.000 milhões.
	17,0	
MINERAÇÃO	3.690	Investimentos, dos setores público e privado (Cr\$ 3.260 milhões) e aplicações federais para pesquisa de recursos minerais (Cr\$ 430 milhões, exclusiva prospecção de petróleo, sendo Cr\$ 150 milhões em pesquisas de urânio).
	2,1	
HABITAÇÃO	17.500	Investimentos, por intermédio do Sistema Financeiro da Habitação (inclusive poupança induzida).
	9,8	
INTEGRAÇÃO NACIONAL	10.550	Despêndios globais, através do PIN (Cr\$ 3.090 milhões) e PROTERRA (Cr\$ 3.600 milhões, sendo Cr\$ 2.050 milhões de incentivos fiscais) e destinação de incentivos fiscais no Norte e no Nordeste (Cr\$ 4.460 milhões).
	5,9	
INTEGRAÇÃO SOCIAL	5.730	Aplicações com novos recursos, através do FIS (Cr\$ 4.780 milhões) e PASEP (Cr\$ 949 milhões, no âmbito federal).
	3,1	
TOTAL	179.240	
	100,00	

administrativo, mantendo a proibição de ingresso no serviço público.

c) Garantia de execução orçamentária, até para os orçamentos plurianuais.

d) "Destinação preferencial dos recursos públicos e criação de instrumentos financeiros para atender às grandes prioridades nacionais no período.

e) "Manutenção do 'déficit' de caixa do Tesouro abaixo de 1% do PIB", evitando emissões monetárias em seu financiamento.

f) Aperfeiçoamento da execução do sistema de incentivos fiscais, regionais e setoriais, pelo critério de rigorosa prioridade, com adoção de orçamentos plurianuais de recursos e comprometimentos.

g) "Modernização dos métodos de elaboração de execução orçamentária", via emprego de sistemas de informação e processamento eletrônico de dados e de métodos de orçamento e planejamento financeiro das empresas governamentais e privadas.

h) quanto às transferências para Estados e Municípios, utilizá-las com o fim de orientar suas aplicações para setores prioritários.

## II - No sistema financeiro e no mercado de capitais:

a) Continuidade da ação progressiva visando reformulação da estrutura organizacional do sistema. Incentivos a fusões no sistema financeiro, para aumento de eficiência, bem como à formação de conglomerados financeiros e financeiro-industriais.

b) Criar condições para que o setor financeiro privado possa também operar no crédito de médio e longo prazos, através da instituição de mecanismos especiais de liquidez (debêntures, certificados de depósitos etc.). Para este fim, prevê-se a contribuição de recursos internos e externos, nos moldes do Fundo de Desenvolvimento do Mercado de Capitais - FUMCAP, - com participação do Banco Mundial, da AID, do Banco Central, do BNDE, da Caixa Econômica Federal e de Bancos de Investimento privados.

c) Redução progressiva da taxa de juros nominal, à medida que declinassem a taxa de inflação.

d) "Reservar faixas de crédito específicas para atendi

mento das necessidades operativas das pequenas e médias empresas", assegurando que estas tivessem possibilidades de operação e até mesmo de expansão.

III - No campo das políticas monetária e de crédito:

a) "Manutenção de níveis adequados de liquidez do setor privado, durante o processo de expansão, impedindo-se as alternâncias de controle excessivamente rígido e de liberalização alimentadora da inflação e da demanda". Além do controle (?) representado pelas políticas fiscal e orçamentária, ca-beria às autoridades monetárias manter controle quantitativo/dos meios de pagamento, via depósitos compulsórios e redesconto. O principal instrumento com o qual se desejava trabalhar, entretanto, eram as operações de mercado aberto, "institucionalizadas com a criação das Letras do Tesouro Nacional" (Decreto-Lei nº 1079/70). Com o tempo, estavam previstas também operações de curto e curtíssimo prazo com base nestes títulos governamentais.

b) "Preservação e aperfeiçoamento dos principais processos montados para a defesa do sistema econômico contra as distorções resultantes da inflação": correção monetária, taxa de câmbio flexível e "fórmula de reajustamento de salários para manter a participação dos trabalhadores na renda nacional."

### III.3.3.2 - Os Fatores da Expansão: Política Científica/ e Tecnológica

O Brasil, buscando de todas as formas conseguir um lugar no "primeiro time" das nações desenvolvidas, não poderia prescindir da participação no processo de "revolução tecnológica" que estava ocorrendo a nível mundial.

Nesta área, uma série de medidas eram previstas, especialmente no que se refere ao financiamento da pesquisa tecnológica. Uma grande quantidade de fundos vinculados ao desenvolvimento científico seria criada, direcionando parte dos recursos do sistema financeiro na consecução deste objetivo. Também se objetivava a valorização da carreira de pesquisador.

Ficavam definidas as áreas tecnológicas prioritárias, como: Energia Nuclear, Pesquisa Espacial, Oceanografia; Indústrias Química, Eletrônica, Aeronáutica; Siderurgia.

No âmbito das empresas, o fortalecimento da infra-estrutura tecnológica deveria passar pela criação da grande empresa nacional, bem como através de política de modernização tecnológica e administrativa de empresas públicas e privadas, incluindo incentivos à inovação dentro das empresas.

A integração Indústria-Pesquisa-Universidade completava o rol de instrumentos de ação visando modernização tecnológica.

### III.3.3.3 - Os Fatores da Expansão: Emprego e Recursos Humanos

Neste capítulo é discutida a situação do emprego nas décadas que antecedem o Plano. Segundo este, a maior complexidade do problema do emprego no Brasil não estava na dimensão do desemprego aberto (que se afirma ser reduzido), mas sim na subutilização da mão-de-obra em setores de baixa produtividade e, portanto, de baixo rendimento. Ademais, havia o problema da absorção de mão-de-obra que anualmente afluía ao mercado de trabalho, decorrente do próprio aumento da população.

Como o desenvolvimento que se intenta realizar no I PND concentra suas atenções sobre a indústria e a agricultura, prevendo aumento de produtividade em ambos via desenvolvimento tecnológico, paira neste item um certo ar de impotência ante a necessidade de incrementar os postos de trabalho existentes, muito embora se afirme, contraditoriamente, que incentivar-se-ia o crescimento das indústrias tradicionais próximo dos 10% ao ano, pela sua contribuição ao emprego e à formação da base para o mercado industrial de massa. Isso somente ocorreria se se dispensasse tratamento diferenciado, quanto à tecnologia, aos diferentes ramos industriais.

Quanto aos recursos humanos, prevê-se investimentos em Habição, Saúde, Alimentação e Educação para atender a um crescimento populacional da ordem de 2,8% ao ano, projetado para os anos 70. Com isso, desejava-se não somente minorar dificuldades na área social, como criar condições para uma melhor qualificação da mão-de-obra.

### III.3.3.4 - Ação Administrativa

Estavam previstas nesta área tanto uma Reforma Administrativa, visando eliminar obstáculos institucionais prejudiciais à eficiente execução dos projetos prioritários incluídos no I PND, bem como uma modernização da administração, inclusive para as empresas estatais.

Havia também intenção de se implantar uma política de pessoal, buscando valorizar a carreira do servidor público e criar um funcionalismo eficiente.

### III.3.4 - Avaliação dos Instrumentos de Ação

Dado o objetivo central do I PND de elevar o país à categoria de nação desenvolvida, as medidas previstas a fim de alcançá-lo demonstram coerência, no aspecto geral.

Chama a atenção, contudo, que para um objetivo de tão longo prazo como esse, não se busque alterar a estrutura em que estava assentado o crescimento experimentado nos anos anteriores. Conforme se sabe, o setor de bens duráveis de consumo estava se expandindo a taxas elevadas, em curto espaço de tempo. Este setor tem um poder de irradiação muito forte sobre a economia como um todo, mas que não poderia durar muito em virtude de que uma parcela muito grande da população não tinha renda suficiente para ingressar neste tipo de consumo. Desta forma, não há no Brasil, nem se procurou formar, um mercado consumidor mais homogêneo, de que necessita a indústria de bens de consumo duráveis, que só em parte gera mercado consumidor para seus próprios produtos.

Reconhece-se no Plano a importância estratégica do setor de bens de capital, mas conforme se vê nos instrumentos, as várias políticas dão a entender que haveria continuidade do desenvolvimento nas mesmas bases, onde os "novos setores" se referiam àqueles de tecnologia de ponta. Somente com o II PND é que se reconheceria a necessidade de fortalecer a base industrial, com real ênfase sobre os bens de capital.

Finalmente, há que se reconhecer a fragilidade em que estava assentada a lógica de desenvolvimento. Financiamento externo, concessão de privilégios, crédito fácil etc., todos esses fatores conduziram mais cedo ou mais tarde a complicações severas para a economia nacional.

### III.4 - Alguns Aspectos da Gestão Delfim Netto - O "Milagre Econômico" de 1970/74

Ao iniciar este capítulo, afirmamos que importantes mudanças se verificaram no regime após a edição do AI-5 e o início de gestão do governo Médici. Dentro das que mais interessam a este estudo, destaca-se a nova forma de praticar a política econômica.

Nos tempos de Roberto Campos tentara-se construir um sistema de financiamento da economia supostamente coerente, em que as decisões de política econômica estavam direcionadas - mais a objetivos de longo prazo, e tinham de se submeter à - fiscalização legislativa. Dentro deste contexto, os objetivos de governo mantinham uma certa relação com a base das necessidades econômico-sociais.

Com o poder outorgado ao ministro da Fazenda, estando este na "boca de caixa" do Tesouro, mais sua visão essencialmente pragmática do desenvolvimento, Delfim promoveu uma política de favorecimento discricionário das mais vergonhosas. Transformou o Estado em concentrador e repassador de recursos públicos à iniciativa privada, conforme esta fosse mais ou menos íntima do regime.

Delfim estava "pouco se lixando" com o planejamento. Sua política de curto prazo incrementou a velocidade de crescimento da economia, mas por estar toda baseada no sistema de crédito (principalmente externo), tinha seus dias contados. Os poderes quase ilimitados outorgados ao governo federal pelo AI-5 serviam como uma luva aos propósitos do ministro da Fazenda. "Dêem-me um ano e não me importo com as décadas". " Só posso trabalhar para 60% da população, os 40% restantes (os miseráveis) não são problema meu". Estas eram duas das frases prediletas do cínico xerife da Fazenda.

Embora o planejamento não combinasse com Delfim, podemos ver no "Metas e Bases" e no I PND alguns sinais de sua política econômica levada à prática. No seu entendimento, o capitalismo brasileiro necessitava de empresas gigantescas, verdadeiros conglomerados, a fim de sustentar o crescimento econômico rumo à sociedade desenvolvida. Desta forma, as fusões e incorporações correram soltas, através de inúmeros incentivos que abarcavam muitas vezes operações fraudulentas, e que ficava

ram transparentes nos escândalos que depois vieram à tona.

O capital externo, ainda abundante e barato, foi recebido com euforia pelo superministro, afinal o que se necessitava mesmo eram recursos para incentivar o desenvolvimento e promover o "milagre".

Concluindo, nesta história toda, o que estava ocorrendo/na verdade era o desmantelamento da estrutura montada entre - 1964/67 que, não obstante as falhas apresentadas, tinha motivos para ter sido levada adiante.

## C O N C L U S Ã O

=====

## I - Resumo dos principais objetivos e instrumentos dos Planos

a) PAEG: 1- Crescimento do PIB inicialmente a 6% a.a., - passando, depois de dois anos, a 7% a.a.; 2- Contenção da inflação; 3- Atenuação dos desníveis econômicos setoriais e regionais e melhoria das condições de vida; 4- garantia de emprego à mão-de-obra que aflui ao mercado de trabalho; 5- correção da tendência a "déficits" descontrolados do balanço de pagamentos.

b) DIRETRIZES DE GOVERNO (PED): 1- Aceleração do desenvolvimento (taxas de, "no mínimo", 6% ao ano); 2- Contenção da inflação; 3- Justa distribuição de renda, ausência de privilégios e igualdade de oportunidade; 4- manutenção de um clima de ordem interna e estabilidade institucional.

c) METAS E BASES: 1- Ingresso do Brasil no mundo desenvolvido, até o final do século, com taxas de crescimento do PIB entre 7 e 10% ao ano; 2- Expansão do emprego e progresso social; 3- Taxa de inflação decrescente; 4- Política racional do Balanço de Pagamentos; 5- Correção gradual de desequilíbrios regionais e setoriais; 6- Reformas educacional, agrária e administrativa e reorganização industrial; 7- Estabilidade política e segurança nacional.

d) I PND: 1- Colocar o Brasil, "no espaço de uma geração", na categoria das nações desenvolvidas; 2- Duplicar a renda - "per capita" até 1980, com crescimento do PIB entre 8 e 10% ao ano; 3- Aumento da taxa de expansão do emprego; 4- Redução da taxa de inflação, para 10% ao ano em 1974; 5- Política econômica internacional que acelere o desenvolvimento do país.

Quanto aos instrumentos, o PAEG diferencia-se dos demais por estar se realizando, com ele, uma reforma institucional - ampla, buscando criar as condições de financiamento da economia para viabilizar o crescimento econômico acelerado. A contenção da inflação recomendava o uso do "arsenal" monetarista para uma inflação de demanda. Os objetivos de melhoria das condições de vida e de garantia do emprego frustrar-se-iam pela sua subordinação aos dois primeiros objetivos, na teoria e

na prática. A atenuação dos desníveis econômicos regionais - previam o uso de incentivos fiscais e creditícios ao desenvolvimento do Nordeste e do Centro-Norte. Quanto ao balanço de pagamentos, previa-se uma espécie de "esforço concentrado" para a ampliação das exportações.

Nas Diretrizes de Governo, praticar-se-ia uma política econômica (especialmente monetária) mais solta, ao mesmo tempo evitando oscilações das regras de financiamento da economia, com o que se esperava retomar o desenvolvimento acelerado. A inflação passaria a ser tratada como essencialmente "de custos", buscando o governo contribuir para não aumentar tributos e preços sob sua responsabilidade. A justa distribuição de renda passava pela intenção de previsões mais realistas do resíduo inflacionário por ocasião dos reajustes salariais, o que não se verificou na prática (embora a queda no ritmo da inflação tenha contribuído para este objetivo). A manutenção da ordem interna e estabilidade institucional estavam colocadas - quase como subjacentes ao caráter do regime.

Quanto ao "Metas e Bases" e ao I PND, manter-se-ia uma série de instrumentos utilizados anteriormente, como a não-restrrição monetária, incentivos à indústria etc. O desenvolvimento seria acompanhado da modernização das empresas, que na visão do ministro da Fazenda passava pelas concentrações e fusões, especialmente do setor financeiro.

## II - Comentário Final

Percorremos, ao estudar esses planos governamentais, um período de 10 anos de história do nosso país, voltando maior atenção para os aspectos econômicos.

Esta fase que se inicia em 1964 não de forma alguma neutra, do ponto-de-vista dos acontecimentos que direcionaram o rumo da nação brasileira a partir de então. A "revolução" de 1964 deixou marcas muito profundas, não só na economia, mas em todos os aspectos da estrutura do nosso país: em especial queremos destacar que o homem brasileiro foi forçado a dar um salto para trás no que se refere à sua formação qualitativa.

Um regime que busca o desenvolvimento num contexto de autoritarismo nunca fa-lo-á legitimamente. Mesmo que se verifique o crescimento, ele não será voltado para a totalidade de sua gente. E, se possível, colocará esse "povo" em tal situação - que as condições para sua organização e para o resgate de sua dignidade tornem-se quase inexistentes.

Iniciamos esta monografia fazendo um breve levantamento/ do planejamento governamental praticado na Europa e Japão no pós-Segunda Guerra. A experiência daqueles países (não apenas em termos de planejamento) fica muito distante da nossa, mas assim mesmo, serve como exemplo de um planejamento de bom nível (com exceção do caso britânico), que traz alguns subsídios para a análise da experiência nacional.

Historicamente, em nosso país, o Estado teve participação decisiva no desenvolvimento. Graças a essa "tradição" intervencionista, o planejamento governamental é usado sem maiores problemas desde a década de 40, sofrendo constantes aperfeiçoamentos desde então, com destaque para o Plano de Metas, que transformou a estrutura produtiva da Nação.

O planejamento que é iniciado a partir do golpe de 64 reveste-se de especial importância porque, como dissemos, é inaugurada uma nova era na vida do país. Queremos chamar a atenção para o fato de que estava se implementando um projeto de definição da dinâmica e das características do capitalismo em nosso país. Um capitalismo voltado para o Brasil-potência/ do final do século, do desenvolvimento da base produtiva dissociado, contudo, do desenvolvimento da base social.

Há, nos quatro planos estudados (sendo o "Metas e Bases"/ um pré-plano) um objetivo primeiro comum, qual seja o desenvolvimento acelerado. O Brasil desde muito tempo abafou seus conflitos via crescimento das forças produtivas e do produto. Os militares tinham consciência deste fato, de forma que ao elaborar seus diversos planos, tem-se como objetivo central o crescimento acelerado. É certo que em graus diversos, porém trata-se do mesmo conteúdo. No PAEG desejava-se retomar o nível de crescimento do produto verificado no período 1947-61 - (média de 5,8% ao ano, segundo o Plano), e que se tinha desacelerado nos anos de 1962 e 63. Nas Diretrizes de Governo (ou Plano Estratégico de Desenvolvimento) objetivava-se uma taxa

de crescimento da ordem de 6% ao ano, não sendo assumido, em hipótese nenhuma, o compromisso de cumprimento desta meta. A verdade é que não é tarefa fácil (hoje ainda mais) realizar o crescimento numa nação como o Brasil, e os resultados modestíssimos do governo Castello Branco serviram para acalmar o ímpeto desenvolvimentista da equipe liderada por Hélio Beltrão. No entanto, surpreendentemente, as taxas de crescimento recuperaram-se vigorosamente a partir de 1968 (por vários motivos, inclusive — e especialmente externos). Foi o suficiente para que se viesse a falar em Brasil do primeiro mundo, até o final do século, caso se mantivessem taxas de crescimento entre 8 e 10% ao ano. Na verdade, o Brasil cresceu à ordem de quase 13% ao ano entre 1968 e 1973 (Cf. Serra, 1982, p.72), de tal forma que se tivesse sido possível prolongar este desempenho até o início dos anos 80, a economia nacional provavelmente chegaria a ficar entre as 5 maiores do mundo, bem antes do prazo previsto. Doce ilusão! Nem tanto por não ter-se verificado na prática, e sim porque mesmo que isso tivesse ocorrido, nosso desempenho quanto a indicadores sociais não passaria, certamente, da 30ª posição, supondo significativa melhora neste aspecto, o que não encontra base no procedimento do governo fardado desde 1964.

Já vimos, por um lado, os motivos ligados ao planejamento do governo Costa e Silva que devem ter contribuído para a retomada do desenvolvimento. As instituições e instrumentos, muitos criados nas reformas fiscal, monetária, tributária e bancária do período 1964/67, estavam ao dispor das autoridades econômicas para contribuir na retomada do crescimento, de tal forma que ao se implantar uma política econômica mais solta, e ao mesmo tempo mais estável, a resposta dada foi o reaquecimento das atividades, acima das expectativas. Não podemos, contudo, ficar presos somente ao acontecido no âmbito das terras brasileiras. A década de 60 e o início da de 70 é um período que marca a última expansão do capitalismo a nível mundial. O comércio internacional se dá em níveis até então nunca alcançados, e os países capitalistas em geral passam por uma autêntica fase de "boom" econômico. Um contexto mundial que possuía essa configuração contribuiu muito para o crescimento interno de qualquer país que esteja integrado neste sistema. E o Brasil, que aumentou significativamente tanto as in-

portações como as exportações no período, revela que também -- foi beneficiado pela expansão do comércio internacional.

Um outro fator, entretanto, é ainda de maior importância no relacionamento do Brasil com o exterior. Refere-se à tomada de recursos a título de empréstimo. Devido à sobreliquidez internacional, representada pelos "eurodólares", a juros compatíveis, foram criados vários instrumentos de estímulo à contratação de recursos no exterior pelos agentes internos. Essa ajuda externa foi articulada internamente de forma equivocada, pois no afã de provocar mesmo um "milagre" não se pensou em fortalecer os investimentos (sobretudo da indústria de bens de produção) e sim, incentivou-se ao máximo o desenvolvimento dos setores de rápido crescimento que apresentavam capacidade ociosa -- notadamente o de bens de consumo duráveis, entrando os recursos para financiar capital de giro, com vencimento para pagamento em prazo curto. Foi mantida, assim, a estrutura pré-existente, fortalecendo um setor que não consegue sustentar por tempo mais prolongado o crescimento. O resultado verificado foi que no final de 1973 a economia nacional dá sinais de desaceleração, puxada pela queda no ritmo das atividades do setor de bens duráveis, que já começara em 1972. A crise do petróleo que ocorre em 1974, junto a uma crise geral (do comércio etc.) no mundo vem agravar, e não provocar, as dificuldades para a continuidade do desenvolvimento a altas taxas.

Outro objetivo sempre presente é o de contenção da inflação. O PAEG, que o coloca como subordinado ao desenvolvimento, não foi levado à prática neste aspecto. Dado o "susto" revelado no Plano quanto ao comportamento da inflação no primeiro trimestre de 1964 (mantido o mesmo ritmo de crescimento até o final do ano a taxa chegaria a fechar em 144%), os mentores monetarista-ortodoxos da política econômica não poderiam ficar passivos ante tal situação. "Despejaram" todo o receituário aprendido nos tempos de estudo (e recomendados internacionalmente até hoje). É oportuno notar que os ditames da escola monetarista estão presentes em todos os planos, mesmo quando se pretende praticar uma política de desenvolvimento mais próxima da heterodoxia, como parecem ter sido as dos governos Costa e Silva e Médici. Os objetivos de contenção do "déficit" governamental e as linhas de ação da política monetária estão

sempre associados ao comportamento dos preços, na tradição - quantitativista. Mesmo que se tenha reconhecido que a política de contenção monetária (ou de "stop and go" praticada não produziu "nem de longe" os resultados esperados.

Traz um certo rancor a observação de que todos os planos falam em melhoria das condições de vida do brasileiro, em fazer chegar a todos os frutos do desenvolvimento. Rancor pelo cinismo com que é colocado este objetivo, sabendo-se que a política econômica destinou-se, desde o início, a privilegiar a acumulação, "doando" à iniciativa privada grande quantidade de recursos do Estado, em forma de subsídios, incentivos etc., esquecendo-se, de certa forma, das funções que também deveriam estar presentes na política de governo, e que são de natureza social. Chegou-se a investir em educação, principalmente, mas com o intuito de mudar o seu caráter, tornando as carreiras técnicas muito mais atraentes, em detrimento de cursos - mais voltados à reflexão crítica dos acontecimentos. Tudo em nome da modernização e do desenvolvimento!

A política salarial implantada com o PAEG, e que se manteve inalterada durante praticamente todo o regime, denuncia a falta de seriedade da proposta colocada em termos de melhoria das condições de vida. A prática adotada, contudo, revelou-se ainda mais perversa, contribuindo para a queda do poder de compra dos salários de base, que representam a maior parcela do total da mão-de-obra empregada.

Finalmente, cabe analisar alguns aspectos mais restritos ao planejamento em si. Desde o PAEG, percebe-se a preocupação em formular um diagnóstico da situação econômica nos anos anteriores à elaboração e implantação do plano. A partir deste diagnóstico, esteja ele corretamente formulado ou não, parte-se para a definição dos objetivos e depois dos instrumentos de ação. Só a partir do governo Médici, em seus dois planos, - é que deixa de existir esta prática, necessária à boa formulação do planejamento governamental. Isto, além de revelar que a preocupação em atuar de maneira pré-estabelecida é bem menor, explica em parte a má qualidade de formulação do "Metas e Bases" e do I PND. A menor ênfase na política de longo prazo, contudo, é o problema mais grave à situação do planejamento e demonstra um profundo desrespeito às condições futuras

da Nação.

Por isso é que desejamos, muito embora esta vontade fique cada vez mais distante do cumprimento, a volta do uso do planejamento na política econômica governamental. Feito sob bases democráticas, teria muito a contribuir na busca de resolução para problemas graves que estão no cotidiano da vida nacional (inclusive a inflação), os quais ansiamos ver resolvidos (ou atenuados), dedicando a nossa luta e esperança.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Diretrizes de Governo: Programa Estratégico de Desenvolvimento - 1968-1970. R.J., Departamento de Imprensa Nacional, 1967.

MELLO, João Manuel Cardoso de, & BELLUZZO, Luiz Gonzaga de - Mello. Reflexões Sobre a Crise Atual. In BELLUZZO, L. G.M. e R.COUTINHO (orgs.). Desenvolvimento Capitalista no Brasil. S.P., Brasiliense, v.1, 1982, pp.141-158.

Metas e Bases para a Ação do Governo. R.J., Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, 1970.

I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social 1972-1974. R.J., Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, - 1971.

Programa de Ação Econômica do Governo - 1964/1966, 2ª Edição. R.J., Documentos EPEA nº 1, maio de 1965.

SERRA, José. Ciclos e Mudanças Estruturais na Economia Brasileira do Pós-Guerra. In BELLUZZO, L.G.M.e R.Coutinho - (orgs.). Desenvolvimento Capitalista no Brasil. S.P., - Brasiliense, v.1, 1982, pp.56-121.

SHONFIELD, Andrew. Capitalismo Moderno. R.J., Zahar, 1968.

TAVARES, Maria da Conceição. Reflexões sobre o Estado e o Planejamento. UFRJ/IEI - Texto para Discussão, nº 154, - 1987.

TAVARES, Maria da Conceição, & ASSIS, J.Carlos de. O Grande Salto para o Caos. R.J., Jorge Zahar Editor, 1985.