

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA

BEATRIZ MARIA SOARES PONTES

BRASIL: O ESTADO PLANEJADOR E AS POLÍTICAS NACIONAIS DE URBANIZAÇÃO
(1937-1979)

SÃO PAULO

1983

*Tese de Doutorado apresentada
ao Departamento de Geografia
da Faculdade de Filosofia, Le-
tras e Ciências Humanas da U-
niversidade de São Paulo. Prof.
Orientador Dr. Manoel Fernando
Gonçalves Seabra.*

BRASIL:
O ESTADO PLANEJADOR
E AS POLÍTICAS NACIONAIS DE URBANIZAÇÃO
(1937-1979)

in memoriam

a *ABÍLIO CÉSAR*,
meu jovem irmão e amigo.

"Eu sou nuvem passageira
Que com o vento se vai.
Eu sou como um cristal bonito
Que se quebra quando cai.

Não adianta escrever meu nome numa pedra,
Pois esta pedra em pó vai se transformar.
Você não vê que a vida corre contra o tempo?
Sou um castelo de areia na beira do mar."

Hermes Aquino

AGRADECIMENTOS

Através deste trabalho, o último que faço formalmente agregada ao curso de pós-graduação da Universidade de São Paulo, di rijo-me, em primeiro lugar, ao povo brasileiro que custeou todos os meus estudos desde aquela longínqua tarde ensolarada, quando ingres sei na escola primária até hoje em que graças aos conhecimentos adquiridos, logrei as bases fundamentais para procurar ser gente de ' verdade, pronta para colaborar com este povo, cuja generosidade deu ensejo a que eu chegasse onde atualmente estou. Portanto, ao povo ' brasileiro, o meu eterno carinho e gratidão.

Em segundo lugar, o meu profundo reconhecimento ao po vo francês que também por dois anos consecutivos pagou os meus estu dos de pós-graduação (mestrado) e me acolheu, num difícil momento ' da minha vida. Foi nesta terra que aprendi o significado da confraternização universal.

À meus pais e todos os meus professores (do primário, secundário e superior) que me introduziram na busca da verdade e do significado da vida e que cooperaram na construção do meu caráter, da minha mente e do meu coração, o meu muito obrigado e todo o meu amor.

Aos economistas José Luiz Vieira, Clovis Costa e Edgard Alves e à geógrafa Gelma Barreto Vieira que gentilmente me aju daram a localizar e selecionar os documentos imprescindíveis à ela boração do presente trabalho externo toda a alegria que sinto ao ' constatar que ainda existem verdadeiros amigos neste mundo.

Em especial, ao economista recentemente falecido, Pedro Calil Padis que me introduziu nos caminhos da ciência econômica, desfazendo com o seu saber e inteligência, as minhas dúvidas e difi culdades, a minha infinita saudade.

As competentes funcionárias das bibliotecas da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, assim como aos desenhistas Gilberto D. Henrique e Beatriz Hoppe Soares, pela valiosa colaboração prestada, os meus sinceros agradecimentos.

Aos geógrafos brasileiros Pasquale Petrone e Milton Santos e ao geógrafo francês Michel Rochefort, os quais em momentos diferentes da minha carreira, influenciaram decisivamente na maneira co mo pensei a ciência geográfica, creio não ter palavras para exter-

nar a eles, como seres humanos e profissionais, o meu reconhecimento pela maturidade científica adquirida com suas maravilhosas lições.

Ao meu professor orientador Manoel Seabra, contemporâneo de bancos universitários, por quem nutro um profundo respeito e admiração pela integridade do seu caráter, competência e elevada noção do significado da liberdade de pensamento a que todos têm direito, a minha irrestrita amizade.

Beatriz Soares Pontes

INTRODUÇÃO GERAL

O presente trabalho tem duplo objetivo:

- a) mostrar o planejamento governamental como discurso e prática de poder da classe dominante visando à salvaguarda dos seus próprios interesses;
- b) demonstrar que o planejamento físico (urbano) deve ser compreendido como uma parte do planejamento integral, e não como um sistema independente, na medida em que toda ação concreta dos homens e da sociedade modifica o espaço habitado. Além disso, provar que o que os técnicos governamentais consideraram fortes diferenças dentro do mesmo processo de crescimento urbano redundando num "modelo espacial espontâneo"¹ é uma afirmativa muito discutível, assim como a "neutralidade" das políticas nacionais de urbanização.

O planejamento adotado pelo Estado brasileiro aparece, então, como técnica e retórica de governo. Trata-se de fortalecer o aparelho estatal, basicamente o Poder Executivo, de modo a favorecer, orientar e dinamizar a acumulação privada do capital. Planejar passou a ser a palavra mágica, em nome da qual o governo, numa sociedade em que o debate político estava proibido e a expropriação do proletariado e campesinato alcançava índices excepcionais, procurou se legitimar através da ideologização da sistemática, coerência, operatividade, pragmatismo, racionalidade, modernização, etc. da política econômica.

Para evitar que a ação governamental planejada fosse obstada ou influenciada por qualquer movimentação política ou reivindicação das classes assalariadas, os governantes reforçaram o próprio poder, suprimindo, principalmente após 1964, os partidos, intervindo nos sindicatos e anulando a capacidade decisória do Congresso Nacional.

A busca da "sistemática" e "coerência" da atuação governamental levou ao arrocho salarial e ao aumento brutal da taxa de exploração dos assalariados da indústria e da agricultura.

Assim, paulatinamente, o "planejamento econômico estatal" ganhou a conotação de uma força produtiva complementar, ao lado da força de trabalho, capital, tecnologia e divisão do trabalho.

Por outro lado, o governo, com o objetivo de relacionar intimamente crescimento econômico com crescimento urbano criou o sistema nacional de planejamento integrado através do qual deveria ser

1. Documento II-Necessidade, Conveniência e Objetivos de uma Política de Desenvolvimento Urbano do Brasil. Tema 2-Conveniência e Objetivos de uma Política de Desenvolvimento Urbano para o Brasil, p.132. In Anais do Seminário de Desenvolvimento Urbano e Local. Min. do Interior. SERFHAU, Brasília, 1971.

possível uma hierarquização na aplicação e canalização de recursos ' dentro de uma mesma visão global de desenvolvimento. Acontece, entre tanto, que a viabilidade de tal sistema só existe a partir de uma in fra-estrutura política que torne coerentes as decisões tomadas ao ní vel técnico.

De acordo com o governo o planejamento urbano (físico) deve estar integrado numa visão que defina níveis de atuação nacional, regional ou local, mantendo a possibilidade de coerência do sistema. Cada cidade, cada região constitui com todos os seus componentes um sistema complexo de variáveis interdependentes, cuja manipulação exige apreciável coordenação política, administrativa, social e econômica, sob pena de perda da possibilidade de atuação sobre esse sistema.

O objetivo que se tem em mente será, pois:

- a) o de analisar criticamente que bases teóricas adotou, o governo, ' para explicar o processo de urbanização do País e para respaldar' as políticas nacionais de urbanização;
- b) como enfrentou, o governo, de "*forma integrada*" o extraordinário' crescimento urbano brasileiro;
- c) como "*compatibilizou*" os aspectos econômicos, sociais, administrativos, políticos e físicos no âmbito do desenvolvimento nacional;
- d) como encarou cada um desses aspectos atuando sobre os outros e quais os condicionantes dessa inter-relação, ainda sob o prisma go vernamental.

Para a realização de um trabalho de tão grande amplitude encampou-se a idéia, (do geógrafo francês Lacoste) de que "*o processo científico está vinculado a uma história e deve ser considerado, de um lado, em sua relação com ideólogos, e de outro, com uma ' prática de poder*".

Para uma reflexão deste naipe tornava-se imprescindível a escolha do método.

O exercício da apreensão da totalidade é um trabalho ' fundamental e básico para a compreensão do lugar real e epistemológico que, dentro dela têm as suas diferentes partes ou aspectos. Todavia, o conhecimento das partes, isto é, do seu funcionamento, de sua estrutura interna, das suas leis, da sua relativa autonomia, e, a partir disto, da sua própria evolução, constituem um instrumento fundamental para o conhecimento da totalidade.

Dentro da perspectiva acima ressaltada e considerando que o objeto da Geografia é o espaço, tal como ele se apresenta, como um produto histórico, procurou-se desenvolver na primeira parte o estudo sobre o Estado brasileiro e as relações deste com a economia, a través do processo de planejamento.

Na segunda parte, na abordagem das Políticas Nacionais de Urbanização, o espaço foi avaliado criticamente à luz de várias teorias que a ele se reportam.

A abordagem crítica, fundamentalmente das políticas econômicas contidas nos Planos Nacionais (de 1937-1979) não obedeceu à normas rígidas. Os enfoques variaram de um plano para outro, dependendo da estrutura dos mesmos e do momento histórico do qual foram e les "*intérpretes*". Assim sendo, os ângulos de tais planos, mais valorizados no estudo são da inteira responsabilidade da autora, que os escolheu em consonância com os objetivos da sua análise.

O Plano Decenal que não chegou a ser implementado pelo Estado brasileiro foi apenas destacado nos seus aspectos principais, sem ter sido alvo de análises aprofundadas. O Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo também não foi enfatizado, porquanto os 'seus objetivos, definições e proposições foram amplamente absorvidos pelo I PND que será, juntamente com o II PND, detidamente estudado.

Vale ressaltar, inclusive, que na segunda parte (Políticas Nacionais de Urbanização) há lugar para amplas considerações nas quais são interpretadas a teoria adotada, o pensamento ou a orientação dada pelo Estado brasileiro, não significando que a autora esteja em absoluto de acordo com os pontos de vista da "*ciência técnica*" ou das políticas adotadas pelo seu País. Trata-se, portanto, de uma análise interpretativa das teorias e decisões levadas a termo pela 'tecnoburocracia estatal, na busca de soluções para os problemas nacionais.

Assim, somente após desvendar os objetivos, intenções e propósitos do pensamento tecnoburocrático é que a crítica, sobretudo teórica, das propostas do Estado brasileiro têm lugar, figurando, então, o encaminhamento de um novo enfoque para a avaliação crítica das políticas nacionais de urbanização, que são analisadas em conjunto.

O Método Escolhido²

O materialismo dialético é assim chamado porque a sua maneira de considerar os fenômenos da natureza, o seu método de investigação e de conhecimento é dialético e a sua interpretação, a sua concepção dos fenômenos da natureza, a sua teoria é materialista.

O materialismo histórico estende os princípios do materialismo dialético ao estudo da vida social; aplica estes princípios aos fenômenos da vida social, ao estudo da história da sociedade.

O método dialético é caracterizado por quatro traços

2. Karl Marx - Manuscritos Econômicos-Filosóficos e Outros Textos Escolhidos. Seleção por José Arthur Giannotti. Tradução: José Carlos Bruni. Editor: Victor Civita. 1974. São Paulo.

fundamentais:

1. A dialética olha a natureza como um todo unido, coerente, em que os objetos, os fenômenos, estão ligados organicamente entre eles, dependem uns dos outros e condicionam-se reciprocamente.
2. A dialética olha a natureza, não como um estado de repouso e imobilidade, de estagnação e de imutabilidade, mas como um estado de movimento e transformação perpétuos, de renovação e desenvolvimento incessantes, em que sempre nasce e desenvolve-se qualquer coisa, de sagrega-se e desaparece qualquer coisa.
3. A dialética considera o processo de desenvolvimento, não como um ' simples processo de crescimento, em que as mudanças quantitativas ' não têm como resultado mudanças quantitativas, mas como um desenvolvimento que passa das mudanças quantitativas e latentes a mudanças evidentes e radicais, a mudanças qualitativas; em que as mudanças qualitativas não são graduais, mas rápidas, bruscas e se verificam por saltos, de um estado a outro; estas mudanças não são ' contingentes, mas necessárias; são o resultado da acumulação de mudanças quantitativas insensíveis e graduais.
4. A dialética parte do princípio que os objetos e os fenômenos da natureza encerram contradições internas, pois todos eles têm um lado negativo e um lado positivo, um passado e um futuro, todos eles ' têm elementos que desaparecem ou que se desenvolvem; a luta destes contrários, entre o velho e o novo, entre o que morre e o que nasce, entre o que se desagrega e o que se desenvolve, é o conteúdo ' interno do processo de desenvolvimento da conversão das mudanças ' quantitativas em mudanças qualitativas.

Portanto, não é difícil compreender qual a considerável importância que toma a extensão dos princípios do método dialético ao estudo da vida social, ao estudo da história da sociedade.

Assim, qualquer regime social e qualquer movimento social na história devem ser julgados do ponto de vista das condições que deram origem a este regime e a este movimento e com as quais estão ligados.

É evidente que sem esta concepção histórica dos fenômenos sociais, a existência e o desenvolvimento da ciência histórica são impossíveis; só uma tal concepção evita que a ciência histórica se torne um caos de contingências e um montão de erros absurdos.

Se é verdade que o desaparecimento do velho e o nascimento do novo constituem uma lei do desenvolvimento, é claro que não há regimes sociais "imutáveis", "princípios eternos" de propriedade privada e de exploração; que não "há idéias eternas" de submissão ' dos camponeses aos grandes latifundiários, dos operários aos capitalistas.

Conseqüentemente, é preciso basear a ação, não nas camadas sociais que não se desenvolvem mais, mesmo que representem no momento a força dominante, mas nas camadas sociais que se desenvolvem e que têm o futuro, mesmo que não representem no momento a força dominante.

Se é verdade que a passagem das mudanças quantitativas lentas a mudanças qualitativas bruscas e rápidas é uma lei do desenvolvimento, é claro que as revoluções realizadas pelas classes oprimidas constituem um fenômeno absolutamente natural, inevitável.

Se o desenvolvimento se faz pelo aparecimento das contradições internas, pelo conflito das forças contrárias, na base destas contradições, é claro que a luta de classes do proletariado é um fenômeno perfeitamente natural, inevitável.

CAPÍTULO I

O ESTADO NACIONALISTA

1.1- A Realidade Internacional: Considerações Gerais

Após a Primeira Guerra Mundial o caráter monopolista das economias capitalistas mais evoluídas tornou-se nítido. Os processos de concentração e coalizão corporativa do capitalismo acarretaram a gradativa eliminação do próprio mecanismo que os gerou: a "livre" concorrência. Assim sendo, observou-se ao nível político a ampliação do poder das classes dominantes e a maior intervenção do Estado na economia. Por outro lado, os países capitalistas desenvolveram em virtude dos processos aludidos tenderam a uma expansão de cunho acentuadamente imperialista no âmbito internacional. A crescente concentração e coalizão corporativa com a conseqüente necessidade de expansão, resultaram da monopolização dos mercados, da captura de fontes de matérias primas e de novas oportunidades de investimentos. Esta situação motivou a competitividade e a geração de graves conflitos entre os países do campo imperialista.

Neste contexto, se a exportação de capitais suscitou a prosperidade dos Estados Unidos nos anos vinte, acentuou ao mesmo tempo, as contradições do crescimento capitalista que acabaram provocando a crise de 1929. Vale ressaltar que já eram evidentes naquela época as limitações à expansão imperialista, envolvendo em especial, os países colonialistas europeus: aumento da concorrência, tarifas aduaneiras estabelecidas pelos países subdesenvolvidos, boicote a produtos estrangeiros, políticas bancárias de relativa autonomia e a eliminação de certos privilégios a investidores estrangeiros. Tais fatos se verificaram apesar da clara aliança entre as classes dominantes dos países subdesenvolvidos e as potências imperialistas.

Por outro lado, no período 1920-1930 ocorreu a divisão político-ideológica do mundo capitalista, com o advento do nazifascismo. Na Alemanha e Itália, contrariamente ao que se constatava nos Estados Unidos, Inglaterra e França, na época em questão a burguesia não havia ainda logrado a liderança política, ainda amplamente dominada pela nobreza agrária. Apesar de Hitler e Mussolini terem ascendido ao poder, em parte com a colaboração de chefes agrários, o posterior surgimento do nazismo e do fascismo teve lugar nos centros urbanos. Tais movimentos estavam estreitamente vinculados aos setores menos favorecidos da classe média, na ocasião, atingida pelas fortes crises econômicas. Além do problema econômico, o nacionalismo desses países reavivado no pós guerra por questões territoriais foi também

um fator decisivo para a consolidação do nazismo e do fascismo.

Ao lado dos motivos anteriormente salientados contribuiu, sem dúvida, para a ascensão dos movimentos nazista e fascista a crescente fragilidade dos governos parlamentares da Itália e da Alemanha, incapazes de solucionar os seus respectivos problemas econômicos e controlar as manifestações de protesto deles decorrentes. Apareceram naquela ocasião, nos dois países, organizações paramilitares que com a discreta anuência do governo e do exército reprimiram os movimentos contestatórios dos operários, dirigidos pelos socialistas, com o intuito de estancar a "ameaça comunista".

Com a confirmação definitiva de Mussolini na Itália, em 1925 e de Hitler na Alemanha, em 1933, a unificação interna dos dois países ficou alicerçada sobre bases econômicas e político-ideológicas, francamente contrárias ao liberalismo democrático dos demais países capitalistas.¹

No âmbito desta realidade mundial que antecedeu à 2ª Grande Guerra, o Estado Novo encontrou sua sustentação política nas forças sociais que internacionalmente se definiam como "da direita". A simpatia do Brasil, na época, pelo Nacional Socialismo só tinha um limite: a preservação inquestionável do poder centralizado e da soberania nacional. Portanto, o que a imprensa brasileira ao redor de 1941 qualificou de "perigo nazista" só passou a ser efetivamente denunciado no momento em que tendo o regime sido levado a optar por novas alianças, não era mais possível nem conveniente dissimular uma penetração que já vinha ocorrendo há bastante tempo.

Não seria exagerado afirmar que o Estado Novo mantinha um jogo duplo com os Estados Unidos e a Alemanha. Apesar de honrar os postulados da Política da Boa Vizinhaça enquanto mantinha relações indisfarçadas com o Terceiro Reich, o Brasil na realidade se inseria num contexto continental que progressivamente o compelia para a área Pan-Americana.

No plano interno, a ditadura do Estado Novo alicerçou suas bases sobre a ruína de grupos anteriormente organizados e sobre o vácuo criado pela despolitização da população, mantendo seu poder através do recurso a repressão institucionalizada e do fechamento do universo político.

No plano externo, caracterizou-se pela manutenção de compromissos mutuamente exclusivos com dois mundos em conflito. A explicação deste fato repousa na capacidade da Alemanha de vender produtos industrializados à crédito - que os importadores brasileiros desejavam e não podiam obter nos Estados Unidos - e de comprar excedentes agrícolas que os americanos não comprariam visto que os mesmos competiriam com a sua própria produção. Os Estados Unidos, por

sua vez, estavam no período desenvolvendo uma política de solidariedade continental e tinham uma aguda consciência da importância estratégica do Brasil no conflito internacional.

O dinamismo dessa situação era alimentado pelo próprio desenvolvimento do conflito no plano externo. Até 1942, a cada vitória do Eixo, o Estado Novo fortalecia seus laços com a Alemanha, rompendo-os no momento em que os Estados Unidos entraram na guerra e o Brasil se compôs com os Aliados. Assim, a contradição representada pelo fato de uma ditadura declarar guerra ao fascismo torna-se cristalina. O estado de beligerância e a hostilidade aberta contra o Brasil por parte da Alemanha em virtude do curso dos acontecimentos, tornaram impossível manter o compromisso em face da emergência de um amplo movimento de opinião e do ressurgimento da oposição articulada em torno da plataforma antifascista.²

1.2-O Brasil sob o "Estado Novo"³

Após a Revolução de 1930 verificou-se uma profunda mudança na estrutura do Estado Brasileiro. Assim, as oligarquias existentes antes da Revolução viram-se em confronto com a burguesia que passara a figurar nos quadros do Poder Público.

No subsistema brasileiro de capitalismo, os governantes reformularam, a partir de então, as condições de funcionamento do mercado de fatores de produção, as relações internas de produção e as relações entre a economia brasileira e a economia internacional. Ao mesmo tempo em que as condições econômicas se modificavam, estabeleceu-se uma legislação trabalhista e sindical nas quais estavam contidos os limites sociais e políticos da atuação dos assalariados.

Portanto, na época em que o Estado Oligárquico Mercantil Brasileiro entrava em colapso, com a depressão dos anos trinta, abriu-se um período de crise para o sistema capitalista central com profundas repercussões nos países periféricos, cujas economias estavam voltadas para o mercado externo. Os preços dos seus produtos de exportação diminuíram sensivelmente e as moedas nacionais foram desvalorizadas para equilibrar as perdas dos exportadores.

Surge a partir de semelhante situação uma nova oportunidade para a industrialização no País, ao mesmo tempo em que medidas econômico-financeiras, reformas político-administrativas e a reestruturação do aparelho estatal foram levadas a termo.

Todavia, nem porisso a década de trinta deixou de se constituir num período de grande agitação política, especialmente' caracterizado pela atuação do Movimento Integralista (1932), de conotação fascista; pelo surgimento da Aliança Nacional Libertadora (1934) de tendência esquerdista; pela eclosão do levante paulista de 1932, com o intuito de recuperar o poder federal; pela aprovação da Carta Magna de 1934; pela Intentona Comunista de 1935 e pelo levante integralista de 1938.

Neste contexto político teve lugar, então, o Golpe de Estado de 10 de novembro de 1937 - O Estado Novo - que estabeleceu a ditadura no Brasil. A burguesia, respaldada na força militar e aliada a setores da classe média, passou a deter o poder político e a emitir pontos de vista relativos à política econômica. A pouco e pouco os interesses das classes sociais inseridas nos quadros urbanos de maior expressão se sobrepuseram à mentalidade dos representantes da economia primário exportadora.

A inadequação do aparato estatal, em face das transformações econômicas, sociais e políticas ocorridas, levou os novos governantes à reestruturação institucional do Estado brasileiro, sobretudo no período de 1930 a 1945. Objetivava-se, com isso, a criação de novos canais que melhor viabilizassem o intercâmbio e funcionamento das forças produtivas no mercado brasileiro, bem como o estabelecimento de novos padrões mais adequados às relações e instituições que passariam a integrar o sistema capitalista deste período.

Assim, foram criados por iniciativa do Governo Federal, várias empresas e órgãos visando a tomada de decisões gerais' estritamente vinculadas ao futuro do País e à execução de medidas' de política econômica.

Quadro 1.1

GOVERNO FEDERAL: ÓRGÃOS, EMPRESAS, LEIS E DECRETOS CRIADOS NO PERÍODO 1930-1945

1930 - MINISTÉRIO DO TRABALHO	1940 - INSTITUTO NACIONAL DO SAL
1931 - CONSELHO NACIONAL DO CAFÉ	1940 - FÁBRICA NACIONAL DE MOTORES
1931 - INSTITUTO DO CACAU DA BAHIA	1941 - COMPANHIA SIDERÚRGICA NACIONAL
1932 - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E SAÚDE PÚBLICA	1941 - INSTITUTO NACIONAL DO PINHO
1933 - DEPARTAMENTO NACIONAL DO CAFÉ	1942 - MISSÃO COOKE
1933 - INSTITUTO DO AÇÚCAR E DO ALCOOL	1942 - SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM INDUSTRIAL (SENAI)
1934 - CONSELHO FEDERAL DO COMÉRCIO EXTERIOR	1943 - COORDENAÇÃO DA MOBILIZAÇÃO ECONÔMICA
1934 - INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA	1943 - COMPANHIA NACIONAL DE ALCALIS
1934 - CÓDIGO DE MINAS	1943 - FUNDAÇÃO BRASIL CENTRAL
1934 - CÓDIGO DE ÁGUAS	1943 - USINA SIDERÚRGICA DE VOLTA REDONDA
1934 - PLANO GERAL DE VIAÇÃO NACIONAL	1943 - CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO
1934 - INSTITUTO DE BIOLOGIA ANIMAL	1943 - SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA (SESI)
1937 - CONSELHO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA	1943 - PLANO DE OBRAS E EQUIPAMENTOS
1937 - CONSELHO TÉCNICO DE ECONOMIA E FINANÇAS	1943 - I CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA
1938 - CONSELHO NACIONAL DO PETRÓLEO	1944 - CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA INDUS
1938 - DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO (DASP)	TRIAL E COMERCIAL
1938 - INSTITUTO NACIONAL DO MATÉ	1944 - SERVIÇO DE EXPANSÃO DO TRIGO
1938 - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE)	1945 - CONFERÊNCIA DE TERESÓPOLIS
1939 - PLANO DE OBRAS PÚBLICAS E APARELHAMENTO DA DEFESA NACIONAL	1945 - SUPERINTENDÊNCIA DA MOEDA E DO CRÉDITO (SUMOC)
1940 - COMISSÃO DE DEFESA DA ECONOMIA NACIONAL	1945 - DECRETO LEI Nº 7.866, sobre atos contrários à Ordem Moral e Econômica

FONTE: DASP, Indicador da Organização Administrativa Federal, Departamento de Imprensa Nacional, RJ, 1957. Verônica Filho, Alberto - A Intervenção do Estado no Domínio Econômico, Fundação Getúlio Vargas, RJ, 1968. Cunha, Mário Wegner Vieira da - O Sistema Administrativo Brasileiro, Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais, RJ, 1963. Almeida, Rômulo - Experiência Brasileira de Planejamento, Orientação e Controle da Economia, Edição de "Estudos Econômicos", RJ, 1950.

Vale ressaltar que tais providências emanadas do Poder Público não foram conseqüentes de um prévio estudo, mas frutos da iniciativa federal visando à solução de problemas que foram surgindo no contexto histórico e estrutural em que se situava o Estado Brasileiro. Tal contexto se caracterizava, sobretudo, pela expansão do modo capitalista de produção, em um país dependente. Além disso, com a criação dos órgãos, entre os quais o Conselho Federal de Comércio Exterior (1934) que reuniu funcionários do Governo, empresários e consultores técnicos, começaram a se delinear as primeiras manifestações da tecnoestrutura estatal, que passaria a ter grande expressão nos anos seguintes.

Entre 1934 e 1935, O Conselho Federal de Comércio Exterior formulou sugestões sobre os magnos problemas da economia brasileira, entre os quais poderiam ser lembrados a siderurgia, o carvão mineral, os combustíveis líquidos, a eletricidade, a soda cáustica, o vidro plano, o cristal de rocha (quartzo), o sal, o pinho, a erva-mate, a padronização dos produtos exportáveis, a nacionalização dos bancos de depósito, o cooperativismo, a defesa da economia nacional, os portos e o comércio exterior do Brasil.

Pela inegável participação que teve nos destinos do País, o Conselho Federal de Comércio Exterior pode ser considerado o primeiro órgão brasileiro de planejamento governamental. Vale lembrar ainda, que as relações comerciais e financeiras externas, para uma economia dependente como a do Brasil exigiam uma nova postura do

Governo, aliás sugerida pela C.F.C.E., no que concerne aos problemas da economia brasileira da época, que aparecia explicitamente como um subsistema do capitalismo mundial.

Nas transformações das relações entre o Estado e o sistema econômico destacou-se também a questão da siderurgia nacional. Com toda a polêmica que envolveu a criação da Companhia Siderúrgica Nacional, em Volta Redonda (Decreto Lei nº 3.002 de 30.01.41), empresa estatal voltada para os setores básicos da economia, notou-se que o Governo e os grupos dominantes do País começavam, àquela altura, a criar, na medida do possível, condições de infra estrutura para o desenvolvimento econômico geral, sobretudo da indústria, e para a emancipação econômica do País. A tentativa de reformular a dependência estrutural que caracterizava o subsistema econômico brasileiro era bem visível através dos debates, diretrizes propostas e organismos governamentais criados para equacionar dificuldades relativas ao setor siderúrgico, petrolífero e cafeeiro.

No âmbito social, importantes acontecimentos tiveram lugar, com a implantação da legislação trabalhista, cujo objetivo era a formalização das relações políticas entre as classes sociais urbanas, isto é, o estabelecimento da harmonia entre empregados e empregadores. Todavia, uma análise mais acurada do conteúdo ideológico da legislação trabalhista evidencia, com nitidez, uma política de dominação e controle da atividade e da organização política da classe operária, por parte do Estado.

Por outro lado, é inegável que várias reivindicações econômicas e políticas do operariado foram atendidas, tais como: salário Mínimo, jornada máxima de oito horas de trabalho, igualdade salarial, repouso semanal remunerado, férias anuais remuneradas, proibição de trabalho a menores de 14 anos, assistência médica ao trabalhador e à gestante, carteira profissional, regras jurídicas para a criação e o funcionamento de sindicatos, federações e confederações, etc. É bem verdade, todavia, que tudo isso estava estreitamente vinculado ao aparato político administrativo do Estado.

Com o advento em 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho, os aspectos da organização e da funcionalidade da atividade sindical passaram a depender do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, o qual, inclusive, tinha a atribuição de legalizar a existência e o funcionamento do sindicato; fiscalizar a eleição sindical e empossar a diretoria eleita.

A C.L.T. também estabelecia que os recursos financeiros necessários ao funcionamento do sindicato deveriam proceder do imposto sindical, o qual correspondia à remuneração de uma jornada de trabalho do empregado.

Cumpra ressaltar que ao tempo em que se desenvolveu a legislação trabalhista (1930-45), o País conheceu uma gradativa expansão industrial e maior ampliação da produção e exportação de produtos minerais e extrativos. A aludida ampliação fazia-se necessária tendo em vista as exigências da economia de guerra das nações aliadas.

A interferência do Estado nas relações entre empregados e empregadores ao longo desses anos (1930-45) não impediu, todavia o processo de pauperização de expressiva parcela do proletariado.

Assim, neste período a presença do Estado na economia brasileira fez-se sentir através de uma política operária que vinculou o sindicato ao mesmo, comprometendo, com isso, as características do movimento proletário nacional.

1.2.1- O Planejamento no Brasil: As Primeiras Iniciativas

O planejamento como instrumento de política econômica estatal começou a integrar o Poder Público, no Brasil, no decurso do segundo conflito mundial. De fato, houve naquele período, um amplo debate sobre: a intervenção do Estado na economia, a planificação econômica, o papel do Governo na expansão do setor privado da economia brasileira e questões econômicas ligadas à defesa nacional.

Entretanto, antes da Segunda Grande Guerra, já se verificava a intervenção do Estado no domínio econômico. Aliás, no texto da Constituição de 1937, outorgada pela ditadura, instituída com o 'Estado Novo, a atuação do poder público na economia estava explícita. Logo depois foi criado o Conselho da Economia Nacional cujos objetivos eram os seguintes: coletar dados, realizar estudos, emitir pareceres sobre projetos de iniciativa governamental e apresentar recomendações para as políticas agrícola, industrial, comercial, de transportes, financeira, administrativa, trabalhista e educacional.

Com a expansão do setor terciário e a crescente industrialização, nas áreas urbanas, observou-se, concomitantemente, o gradativo aumento do proletariado, da classe média e da burguesia industrial. Assim, na medida em que se ampliava a divisão social do trabalho e mais complexa se tornava a sociedade urbana, novos problemas se apresentavam ao Estado.

Com a Segunda Grande Guerra, o Brasil teve que enfrentar sérias dificuldades ao nível econômico e financeiro: queda nas exportações de café, cacau, madeira, laranja, banana, etc.; escassez dos produtos importados tais como: carvão, gasolina, óleo combustível, máquinas, metais, etc.; crescimento da demanda de material bélico

co em face da mobilização militar e inflação acarretada pela ampliação das despesas governamentais e pelo aumento de divisas provenientes das exportações de suprimento de guerra para os Estados Unidos e Inglaterra.

Para enfrentar problemas de tão grande magnitude o Governo criou, em 1942, a Coordenação da Mobilização econômica que, nos anos de guerra, o assessorou em assuntos econômicos, financeiros, tecnológicos e organizatórios da economia do País, na época em estado de guerra.

Depreende-se, pois, que a Coordenação da Mobilização Econômica acabou absorvendo expressiva parcela das atribuições que antes era da esfera de competência do Conselho Federal de Comércio Exterior. Coube à Coordenação da Mobilização Econômica, a criação do Setor de Produção Industrial, ao qual foi atribuído o planejamento do setor manufatureiro.

Portanto, no período de guerra, não foi somente a ideia e a prática do planejamento que se constituíram em reais preocupações para o Governo; também colocou-se para o Estado brasileiro de então, a problemática das relações entre o poder político e o poder econômico. Neste contexto, teve lugar em 1943, no Rio de Janeiro o Iº Congresso Brasileiro de Economia. Reunindo empresários, economistas, membros do governo e técnicos, o Congresso concentrou os seus debates nos problemas conseqüentes da economia de guerra, entre eles, o declínio do comércio externo. Ao mesmo tempo, ressaltaram a necessidade do Governo assumir a liderança das decisões referentes à economia da Nação, sobretudo no que se relacionasse à indústria, agricultura, comércio, exportação, importação, finanças, câmbio, desequilíbrios regionais, salário, sindicalismo e bem-estar social.

Revestido de tão grande responsabilidade o Governo sentiu que para melhor equacionar as questões de administração e política econômica teria que se respaldar em sólida organização, a qual deveria abranger a sistematização na coleta de dados e informações bem como a adoção de novas técnicas de análise que conduzissem à maior racionalidade na tomada de decisões concernentes aos destinos do País.

Quando estava iminente o desfecho do segundo conflito mundial, Roberto Simonsen ponderou, junto ao Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (1944), que naquela conjuntura o setor privado não estava devidamente capacitado para enfrentar as novas exigências da economia nacional, uma vez que o setor industrial exigiria a formulação e utilização de novos instrumentos de ação, neles estando incluídos o planejamento e o pensamento técnico-científico.

Contra semelhante posição se insurgiu Eugênio Gudín defendendo a privatização da economia, a neutralidade do Poder Público e a ampla participação do capital estrangeiro.

Os acalorados debates sobre o papel do Estado na economia nacional perduraram ainda nos anos seguintes, pois com o término da Guerra descortinava-se para a economia brasileira, uma nova fase. Assim, em 1945, economistas, técnicos, representantes do Governo e empresários novamente reunidos para debater os problemas econômicos da Nação, acabaram admitindo a necessidade do planejamento da economia.

Assim, no período de 1939-1945 - especialmente caracterizado pela economia de guerra, envolvendo questões de defesa nacional, incremento da atividade industrial, maior complexidade das relações entre as classes sociais, urgência da reestruturação do poder político e redifinição do papel do Estado - , foi adotado, ainda que de forma imperfeita, a prática do planejamento como componente importante do sistema político-administrativo.

Não seria possível olvidar que o contexto histórico que se desenvolveu entre 1930-1945 foi profundamente permeado pelo nacionalismo. Na realidade, as crises freqüentes a que estava sujeita a economia primária exportadora do País e as crises do capitalismo mundial revelaram, com nitidez, as limitações estruturais da dependência econômica. Por outro lado, as aludidas crises evidenciavam as possibilidades surgidas a partir dessas rupturas estruturais e liberação de forças produtivas, assim como davam margem a uma maior conscientização política das classes sociais da época.

Neste clima surgiram os debates e realizações de política econômica, de conotações iminentemente nacionalistas. Semelhante tendência era facilmente detectável na ideologia e prática do Governo de Getúlio Vargas, tanto no período de 1930 a 1937, como na fase ditatorial seguinte que se estendeu de 1937 a 1945.

Em resumo, nos últimos anos do getulismo, não só constatou-se o maior controle estatal sobre as decisões econômicas, mas também tornou-se claro o componente nacionalista em sua ideologia e prática.

Estava, portanto, explícita na postura assumida por governantes, empresários, políticos e militares a idéia de que economia nacional implicava na nacionalização das decisões relativas à política econômica. Assim, sendo, nacionalismo econômico abrangia a concepção de criação de um capitalismo nacional.

Depreende-se do exposto que estava na pauta, naqueles anos, a formulação de uma nova estratégia política que visava a rea-

lização do desenvolvimento econômico e da industrialização. Observava-se também que as rupturas estruturais acarretadas pela Segunda Grande Guerra, propiciando a ampliação das forças políticas e econômicas no seio da sociedade brasileira, deram margem à formação do capitalismo industrial do País.

Vale ressaltar, todavia, que tais rupturas políticas, econômicas e sociais não foram completas, pois o sistema político-econômico brasileiro, àquela altura, já estava visivelmente comprometido com o capitalismo mundial, numa relação de incontestável dependência.

Chega-se a concluir, finalmente, que o projeto do capitalismo nacional não tinha condições de ser levado a bom termo, a partir do momento em que entrando na Guerra como aliado dos Estados Unidos, o Brasil inseriu-se num contexto histórico caracterizado pela redefinição da hegemonia daquele país, no âmbito do mundo contemporâneo do pós-guerra.

1.3- Os Planos do Período: Introdução

A idéia de um planejamento a longo prazo, foi a única alternativa encontrada pelo então Presidente Getúlio Vargas ao declarar guerra às Nações do Eixo. Com o ingresso do Brasil no Segundo Conflito Mundial fazia-se mister preparar o País para enfrentar a guerra. Nesta oportunidade, foi então lançado o "Plano Especial de Obras Públicas e de Aparelhamento da Defesa Nacional (1939-1943) que estabelecia critérios a serem rigorosamente observados quanto às obras públicas e às despesas com a compra de equipamentos destinados fundamentalmente à defesa. Não havia no referido maiores destaques a objetivos de caráter macro-econômicos. Em 1944 é proposto o Plano de Obras e Equipamentos que representava, apenas, uma revisão do Plano anterior.

Portanto, o imperativo de basear a ação governamental em programas de ação é reconhecido em face do período de guerra, no qual após uma reorientação da economia para o mercado interno em virtude da grande depressão da década de 30, verificou-se a substituição das importações, a plena utilização da capacidade produtiva instalada e a exportação de produtos industriais.

Esta fase do planejamento brasileiro caracterizou-se pela sua conotação empírica porquanto a inexistência de pesquisas e de um conhecimento mais amplo da realidade brasileira, repercutiu diretamente no conteúdo dos planos governamentais, carentes de um diagnóstico global, continuidade e viabilidade de intervenção. O governo da época, só fixava objetivos de acordo com os recursos disponíveis.

Assim, poder-se-ia dizer que o planejamento econômico no Brasil teve início em 1942, quando o Governo da União contratou um grupo de engenheiros norte-americanos liderados por Edward S. Taub, cuja tarefa principal foi elaborar um plano de investimentos para um período de dez anos, de ordem de quatro bilhões de dólares. O empenho dos Estados Unidos neste trabalho estava estreitamente vinculado à sua pretensão de considerar o Brasil, área-piloto para o teste de métodos modernos de desenvolvimento econômico.⁴

No ano seguinte, 1943, veio ao Brasil a Missão Técnica Americana chefiada por M.L.Cooke que atuando conjuntamente com o Centro de Estudos dos Problemas Brasileiros da Fundação Getúlio Vargas, efetuou várias análises abrangendo questões econômicas e técnicas relativas à transportes, combustível, petróleo, produção mineral, indústrias químicas, etc.

Ao término dos trabalhos a Comissão apresentou sugestões que possuíam mais um caráter de inventário detalhado, do que de um plano.

Os Relatórios Taub e Cooke poderiam ter influído no processo de planejamento do período correspondente ao fim do Governo Vargas e primeiros anos do pós-guerra, se não tivessem permanecido em sigilo durante muito tempo, tendo por isso perdido a sua atualidade.⁵

Com o advento do Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (1939-1943) observou-se que o Estado Brasileiro passou a nortear a sua atuação a partir de um objetivo pré-fixado ou mediante a disponibilidade de recursos pré-determinados, destinados especialmente a gastos públicos.

Assim, os Planos começaram a expressar o empenho do governo em promover a industrialização no País, através do desenvolvimento sistematizado das forças produtivas.

Todavia, não só o Plano Especial senão também os seus sucessores, o Plano de Obras e Equipamentos e o Plano SALTE (período Dutra) corresponderam à tentativas de identificar aspectos parciais que deveriam ser beneficiados com recursos orçamentários. Apesar da análise comparativa de tais Planos evidenciar uma gradual ampliação de seu escopo, não há dúvida quanto à detecção de uma gama de outras deficiências, entre elas, o tratamento estanque para cada uma das atividades que os integravam.

Pode-se depreender, portanto, que as proposições estabelecidas nos Planos nem sempre foram efetivamente implementadas e sequer as propostas deles emanadas contemplavam toda a esfera de ação governamental.

Embora tivesse sido clara a intervenção do Estado na economia no transcurso do período de 1930-1945 e a iminente preocupação do mesmo em sistematizar a sua atuação através dos Planos acima aludidos, a forma como tal objetivo foi encaminhado deixou muito a desejar, para que se possa afirmar ter havido um processo de planejamento econômico global nesta fase da história do País.

Assim, a formulação dos planos a seguir analisados apresentam um aspecto da questão no âmbito da experiência brasileira referente ao planejamento econômico global, cujas sementes iniciais não se discute, já estavam definitivamente lançadas.

1.3.1-O Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional

O Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional foi instituído pelo Decreto-Lei nº 1.058, de 19 de janeiro de 1939.

Os objetivos do Plano eram os seguintes:

- a) Promover a criação de indústrias chamadas básicas;
- b) Executar obras públicas;
- c) Promover a defesa nacional dos elementos necessários à ordem e à segurança do País;⁶
- d) Dotar os empreendimentos previstos no Plano, de recursos próprios sem afetar o equilíbrio das receitas e despesas públicas correntes.⁷

Era estimado para a consecução dos objetivos básicos do Plano, o dispêndio de três bilhões de cruzeiros (3.000.000:000\$000).⁸ Estava prevista a aplicação anual de seiscentos milhões de cruzeiros (600.000:000\$000).

Os recursos destinados à receita do Plano seriam provenientes de:

- a) Taxas de operações cambiais;
- b) Lucro das operações bancárias em que o tesouro tivesse co-participação;
- c) Produto de operações cambiais do ouro metálico que excedesse a 28 toneladas, remetido para o exterior;
- d) Produto de operações de crédito realizadas para fins do plano, inclusive emissão de papel-moeda;
- e) Juros da conta especial aberta no Banco do Brasil para a centralização dos recursos do Plano;
- f) Saldo da execução do Plano no exercício anterior.⁹

A execução do Plano competiria aos Ministérios, que recebendo crédito a eles abertos, destiná-los-iam à criação de in-

dústrias básicas, à realização de obras públicas produtivas e ao a parelhamento da defesa e segurança nacionais.

Inicialmente cada Ministério não poderia consumir, ' das respectivas quotas, mais de 10% em despesas de pessoal¹⁰. Entre tanto, a partir de 1940 já era admitida que essa percentagem fosse ampliada em consonância com o parecer do Presidente da República¹¹.

Embora se ativesse à objetivos gerais, o Plano sugeria a posterior elaboração por parte dos Ministérios, de projetos específicos que dependiam da aprovação do primeiro mandatário da ' Nação para obterem as dotações especiais¹². Tais projetos deveriam estar concluídos antes da preparação do orçamento do Plano para o ano subsequente, com o objetivo de nele serem incluídos pela Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda, à qual além da tarefa ' de elaborar o Orçamento Geral da União¹³ fora conferida a atribuição adicional de organizar os orçamentos do Plano Especial.

No controle do Plano estavam envolvidos três órgãos:

1. Ministério da Fazenda, o qual tinha as seguintes incumbências:
 - a) preparar anualmente as tabelas de créditos a serem abertos globalmente a cada Ministério, em conformidade com os projetos aprovados pelo Presidente da República;
 - b) movimentar a conta especial do Banco do Brasil, ' que centralizava os recursos do Plano arrecadados pelo Ministério da Fazenda;
 - c) apresentar ao Tribunal de Contas, como intermediário do Presidente da República, até 30 de junho ' de cada ano, o relatório das operações realizadas no exercício anterior.
2. A Contadoria Geral da República, que, em balanço ' à parte, deveria demonstrar as operações de receita e despesa com a execução do Plano Especial integrando os seus resultados ao balanço patrimonial da União.
3. O Tribunal de Contas, incumbido de:
 - a) distribuir às repartições competentes os créditos a serem aplicados na execução do Plano Especial, de acordo com as tabelas fornecidas pelo Ministério da Fazenda;
 - b) examinar as operações de receita e despesa com a execução do Plano Especial conforme o relatório a apresentado pelo Ministério da Fazenda¹⁴.

1.3.1.1-0 Plano Especial - A Receita e a Despesa

Conforme já foi visto, para a execução do Plano Especial seriam levantados 3 bilhões de cruzeiros ou 3 milhões de contos na moeda da época, arrecadados em parcelas anuais de 600 mil contos.

Apesar da lei que instituiu o Plano Especial ter avaliado as despesas com o mesmo em 3 milhões de contos, a norma de transferir para o exercício seguinte o saldo do ano precedente, ainda que sendo mantidas as estimativas anuais de 600 mil contos redundou na aplicação efetiva de 2 bilhões e oitocentos e trinta e sete milhões de cruzeiros.

Entre as fontes previstas algumas destacaram-se, sobretudo as taxas sobre operações cambiais e lucro das operações bancárias em que o Tesouro tinha co-participação.

A taxa sobre operações cambiais constituiu, sem dúvida a principal fonte de receita do Plano Especial¹⁵.

Todavia, a receita efetiva do Plano é evidenciada no quadro a seguir, com os resultados do quinquênio 1939-1945.

Quadro 1.2

RECEITAS PREVISTAS E EFETIVADAS DO PLANO ESPECIAL

ESPECIFICAÇÃO	RECEITA PREVISTA	RECEITA EFETIVA	% SOBRE A PREVISÃO	% SOBRE A RECEITA REAL
a) Taxa sobre operações cambiais	1.470.000:000\$	1.607.133:035\$8	114,7	58,46
b) Lucro das operações bancárias em que o Tesouro tenha co-participação	535.000:000\$	659.766:178\$9	123,3	23,25
c) Cambiais produzidas pelo ouro remetido para o exterior	181.000:000\$	55.510:539\$9	30,8	1,95
d) Produto da emissão das Obrigações do Tesouro	563.435:000\$	201.401:400\$0	35,7	7,10
e) Juros da Conta Especial do Plano no Banco do Brasil (a partir de 1940)	58.000:000\$	71.300:197\$6	122,9	2,52
f) Indenizações	*	162.208:424\$2	*	5,72
Total das receitas reais	2.807.435:000\$	2.637.319:776\$4	101,0	100,0
g) Saldos presumíveis de exercícios anteriores	192.565:000\$	227.781:241\$0		118,2
TOTAL GERAL	3.000.000:000\$	3.065.101:017\$4		102,1

* - Não Houve previsão.

FONTE: Balanços Gerais da União: de 1939, f. 128; 1940, p. 161; de 1941, p. 161; de 1942, p. 201 e de 1943, p. 195.

No que concerne ao balanço das despesas do Plano Especial cumpre ressaltar o fato de terem sido centralizadas no Ministério da Fazenda verbas referentes à obtenção de material de outros Ministérios.

Os quadros seguintes visam a três objetivos: comparar

as despesas com a previsão orçamentária, indicar as despesas globais anuais do plano e relacionar as despesas efetivas dos vários órgãos.

Quadro 1.3

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO PLANO ESPECIAL
(1939-1943)

DESTINAÇÃO	ORÇAMENTO DA DESPESA	DESPESAS EXECUTADAS	ÍNDICE DE EXECUÇÃO %
Conselho Nacional de Petróleo	75.000:000\$	74.898:493\$0	99,9
Ministério da Guerra	250.000:000\$	249.700:000\$0	99,8
Ministério da Marinha	170.000:000\$	168.917:653\$5	99,3
Ministério da Viação e Obras	605.000:000\$	602.846:146\$3	99,6
Ministério da Agricultura	125.000:000\$	125.417:433\$7	100,3
Ministério da Educação e Saúde	115.000:000\$	94.139:323\$0	81,8
Siderurgia Nacional	265.000:000\$	176.939:708\$1	66,7
Ministério da Fazenda	1.281.000:000\$	1.229.432:018\$3	95,9
Ministério da Justiça e Interior	59.000:000\$	59.928:999\$7	101,5
Ministério da Aeronáutica (a partir de 1942)	55.000:000\$	55.000:000\$0	100,0
TOTAL	3.000.000:000\$	2.837.319:776\$6	94,6

FONTE: Costa, Jorge Gustavo de: Planejamento Governamental: A Experiência Brasileira, RJ, FGV, 1971, p.66.

Quadro 1.4

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO PLANO ESPECIAL
(1939-1943)

ANO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	%
1939	600.000:000\$	515.693:650\$0	85,9
1940	600.000:000\$	559.349:770\$3	93,2
1941	600.000:000\$	598.754:378\$6	99,8
1942	600.000:000\$	595.182:697\$0	99,2
1943	800.000:000\$	568.326:280\$5	94,7
TOTAL	3.000.000:000\$	2.837.316:776\$6	94,5

FONTE: Costa, Jorge Gustavo de: Planejamento Governamental: A Experiência Brasileira, RJ, FGV, 1971, p.67.

Quadro 1.5
DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS DO PLANO ESPECIAL
(1939-1943)

I - DESPESAS DESTINADAS À DEFESA NACIONAL				
	\$	\$	%*	%**
Min.da Guerra				
.à conta do próprio Ministério	249.700:000			
.à conta do Min. da Fazenda	<u>676.292:757</u>	825.892:757	56,2	32,63
Min.da Marinha				
.à conta do próprio Ministério	168.817:653			
.à conta do Min. da Fazenda	494.811:444	663.729:097	40,4	23,40
Min.da Aeronáutica				
.à conta do próprio Min.		55.000:000	3,4	1,84
I-TOTAL		1.644.721:854	100,0	57,97

* Percentagem sobre as despesas com a Defesa Nacional.

** Percentagem sobre o total das despesas.

FONTES: Costa, Jorge Gustavo de: Planejamento Governamental: A Experiência Brasileira, RJ, FGV, 1971, p.67

Quadro 1.6
DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS DO PLANO ESPECIAL
(1939-1943)

II - DESPESAS DESTINADAS A EMPREENDIMENTOS CIVIS				
	\$	\$	%*	%**
Conselho Nacional do Petróleo		74.998:493	6,3	2,64
Siderurgia Nacional				
.à conta do próprio órgão	176.939:708			
.à conta do Min. da Fazenda	<u>9.786:842</u>	186.726:550	15,7	6,58
Fábrica Nacional de Motores				
.à conta do Min. da Fazenda	5.578:670			
.à conta do Min. da Viação	9.830:203	15.408:873	1,3	0,54
Cia de Construções Navais de Vitória				
.à conta do Min. da Fazenda		31.650:000	2,6	1,12
Abrigo Cristo Redentor				
.à conta do Min. da Fazenda		5.822:225	0,5	0,21
Ministério da Fazenda				
.Obras	3.249:631			
.Remessa de ouro para o exterior	<u>1.781:298</u>	5.040:829	0,4	0,17
Ministério da Justiça		59.829:000	5,0	2,11
Ministério da Educação e Saúde		84.139:323	7,9	3,32
Ministério da Agricultura		125.417:434	10,5	4,42
Ministério da Viação e Obras		<u>593.465:095</u>	<u>49,8</u>	<u>20,92</u>
II - TOTAL		1.182.597:822	100,0	42,03
TOTAL GERAL		2.837.319:776		100,00

* Percentagem sobre as despesas com Empreendimentos Cívicos.

** Percentagem sobre o total das despesas.

FONTES: Costa, Jorge Gustavo de: Planejamento Governamental: A Experiência Brasileira, RJ, FGV, 1971, p.68

Quadro 1.7
 DESPESAS DO MINISTÉRIO DA VIAÇÃO E OBRAS PÚBLICAS

	\$	\$
ESTRADAS DE FERRO		
. Construção	376.426:909	
. Locomotivas, Equipamentos e Instalações	45.500:000	421.926:909
ESTRADAS DE RODAGEM		44.280:000
PORTOS E NAVEGAÇÃO		25.350:000
OBRAS CONTRA AS SECAS DO NE		15.000:000
AEROPORTOS		9.500:000
OBRAS DE SANEAMENTO		7.140:000
MELHORAMENTO DA REDE TELEGRÁFICA		
à conta do Ministério da Viação	6.339:034	
à conta do Ministério da Fazenda	449:152	6.788:186
MELHORAMENTO DA REDE ELÉTRICA		6.000:000
MATERIAIS ADQUIRIDOS NOS ESTADOS UNIDOS PARA FINS DIVERSOS		
Material	48.500:000	
Transporte	9.000:000	57.500:000
TOTAL		593.465:095

FONTE: Costa, Jorge Gustavo de-Planejamento Governamental: a Experiência Brasileira, RJ, FGV, 1971, p.69.

1.3.1.2-Resultados do Plano Especial

No que tange a exequibilidade do Plano observou-se em primeiro lugar, a ausência prévia de projetos específicos para a realização dos objetivos gerais delineados.

Na distribuição de verbas não houve um conjunto de obras de grande porte para as quais tivessem sido atribuídas verbas substanciais nos cinco anos consecutivos. Por outro lado, os itens do orçamento de um exercício já não figuravam no orçamento subsequente, salvo em algumas exceções. Assim, a cada ano aumentava o número de instituições ou projetos contemplados com os recursos do Plano Especial.

Outro problema do Plano se constituiu no fato de reunir, sob idêntico enfoque, dois grupos de atividades que requeriam programações distintas: as alusivas ao reaparelhamento da defesa nacional e às referentes às obras civis. Com a participação do Brasil na Segunda Grande Guerra, os projetos relativos ao reaparelhamento da defesa nacional assumiram prioridade, enquadrando-se num tipo de planejamento de emergência. Em contrapartida, as obras civis, demandando tempo mais largo para serem realizadas poderiam se inserir num planejamento de longo prazo.

Na época, o governo brasileiro não chegou a distinguir bem as obras civis indicadas no Plano Especial, das custeadas pelo orçamento corrente da União. Assim, sendo, os recursos do Plano pag

saram a ter caráter complementar, beneficiando empreendimentos já iniciados, todavia de execução a longo prazo tendo em vista a insuficiência de dotações.

Além disso, a administração do Plano foi organizada de maneira à garantir o controle orçamentário das despesas consumadas e não, como seria desejável, o controle físico da execução das obras nele previstas, acarretando dificuldades para um mais preciso dimensionamento de suas realizações.

O balanço material do Plano tornou-se extremamente difícil pela impossibilidade:

- a) Do estabelecimento de um paralelo entre o programado e o executado, sendo viável apenas a indicação das realizações do Plano;
- b) Da indicação do destino específico de 57,9% dos recursos colocados à sua disposição e aplicados em objetivos de emergência, que por motivos estratégicos não foram divulgados;
- c) Do esclarecimento, no que tange a cada empreendimento, da parte a ser creditada ao Plano Especial e da parte custeada pelo orçamento corrente da União;
- d) Da indicação do volume físico das realizações do Plano.

Apesar dos aspectos adversos, o governo conseguiu levar a termo realizações nos seguintes setores: indústria de base, transporte ferroviário, transporte rodoviário, transporte aéreo, transporte marítimo, comunicações, energia, educação, saúde, saneamento, assistência, agricultura, produção mineral e petróleo.

Quadro 1.8

PLANO ESPECIAL DE OBRAS PÚBLICAS E APARELHAMENTO DA DEFESA NACIONAL
(1938-1943)

PRINCIPAIS REALIZAÇÕES	
SETORES	EMPREENHIMENTOS
1 - Indústrias de Base	- Companhia Siderúrgica Nacional - Fábrica Nacional de Motores.
2 - Transportes	
2.1 - Ferroviário	- Comissão Mista Ferroviária Corumbá-Santa Cruz de la Sierra - Estrada de Ferro Noroeste do Brasil - 15 estradas de Ferro
2.2 - Rodoviário	- Pavimentação da estrada Rio-São Paulo
2.3 - Aéreo	- Aparelhamento da Diretoria de Aeronáutica Civil
2.4 - Marítimo	- Dragagem de vários portos brasileiros.
3 - Comunicações	- Normalização dos serviços telegráficos do Estado do Rio Grande do Sul.
4 - Energia	- Construção de Usina de Ribeirão das Lages.
5 - Educação	- Construção do edifício sede do MEC - Instalação da Rádio Ministério da Educação - Instalação da Faculdade Nacional de Medicina.
6 - Saúde e Saneamento	- Construção ou ampliação de 27 hospitais sanitários ou casas de saúde, distribuídos por 15 Estados brasileiros - Saneamento básico de Maceió, Marília, Baixada Santista, Vale do Maranguape e São Luís do Maranhão.
7 - Assistencial	- Instalação e aparelhamento de postos indígenas em Mato Grosso - Obras do Abrigo do Cristo Redentor - Obras da Escola 15 de Novembro.
8 - Agricultura	- Construção ou ampliação de 11 escolas agrícolas - 21 estações, postos ou fazendas experimentais, localizadas em todas as unidades da Federação.
9 - Produção Mineral	- Pesquisas de carvão mineral nos estados do Maranhão, Piauí e Paraná - Exploração e estudos das jazidas auríferas Urucumacuan e das jazidas de cobre da Paraíba - Industrialização de fosfato em Ipanema, São Paulo.
10 - Petróleo	- Prospecção e estudos geológicos realizados pelo Conselho Nacional do Petróleo.

FONTE: Costa, Jorge Gustavo de - Planejamento Governamental: A Experiência Brasileira. RJ. FGV, 1971, p.71 e 72.

Concluindo, vale salientar que o Plano Especial assumiu, pelo que foi analisado anteriormente, o caráter de mero orçamento plurianual, não incorporando a previsão de comportamentos econômicos e sociais futuros, a formulação explícita de objetivos e a definição precisa dos meios de ação a serem implementados em consonância com os objetivos (nem sempre muito claros) a que se propunha alcançar e realizar.

1.3.2-0 Plano de Obras e Equipamentos

O Plano de Obras e Equipamentos foi instituído pelo Decreto-lei nº 6.144 de 29 de dezembro de 1943. Apresentava duplo objetivo: a realização de obras públicas de caráter civil e o incen-

tivo às indústrias básicas, a partir da constituição de um orçamento especial.

Para a execução do Plano deveriam ser despendidos cinco bilhões de cruzeiros (Cr\$5.000.000.000,00) divididos em parcelas anuais e iguais, correspondentes a 1 bilhão de cruzeiros.

As fontes dos recursos para o Plano eram as seguintes: taxa sobre operações cambiais; o lucro das operações bancárias em que o Tesouro co-participasse; o produto de cambiais provenientes de ouro remetido para o exterior; os juros das contas especiais abertas no Banco do Brasil para a centralização dos recursos do Plano de Obras; o produto de operações de crédito¹⁶; dividendos de capitais da União empregados em sociedades de economia mista ou autarquias de exploração industrial; saldos apurados nos balanços gerais da Receita e Despesa da União e outras rendas que lhe fossem atribuídas.

O processo de execução e controle do plano era análogo ao aplicado no caso do Plano Especial, a partir de 1940. A única inovação inserida correspondia à obrigação de registro prévio, pelo Tribunal de Contas, dos contratos ou ajustes superiores a um milhão de cruzeiros¹⁷. Todavia, se recusado o registro pelo Tribunal poderia o Presidente da República ordenar a execução do contrato ou ajuste, em nome do bem estar social ou do interesse da administração.

O Plano foi executado normalmente nos anos de 1944 e 1945. Apesar de se encontrar sob a coordenação do DASP que, a partir da vigência do Decreto nº 18.800, de 2 de junho de 1945 passou a elaborar o orçamento da União, ainda por força do Decreto-lei nº 6.144, coube à Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda a preparação do orçamento do Plano de Obras para 1946. Todavia, no exercício do referido ano, por decisão governamental, foi suprimida a taxa de operações cambiais que se constituía na principal fonte de recursos do Plano, o que acarretou a inexecutabilidade financeira do mesmo.

O Diretor-Geral do DASP, em 5 de setembro de 1946¹⁸, dirigindo-se à Presidência da República alegou a perda da base financeira do Plano e a inconstitucionalidade do referido em face do Art. 73 do Projeto da Constituição. A seguir encaminhou algumas propostas:

- a) A reintegração das despesas do Plano no Orçamento Geral da União, sob a designação de Obras;
- b) A incorporação, a título de Renda Extraordinária do Orçamento Geral, das receitas atribuídas ao Plano de Obras e Equipamentos;
- c) A extinção do Plano de Obras e Equipamentos.

O Decreto-lei nº 9.782 de 06.09.1946, encampou a proposta do Diretor-Geral do DASP dispondo:

1. Fica extinto a partir de 1947 o Plano de Obras e Equipamentos;
2. As receitas e despesas do Plano de Obras e Equipamentos serão previstas e fixadas no Orçamento Geral da República para 1947 subordinadas a títulos e verbas próprias, segundo as respectivas fontes ' de aplicação;
3. A partir da data da publicação do Decreto-lei não serão assumidos novos compromissos à conta do Plano de Obras e Equipamentos, ficando sem aplicação os saldos não comprometidos;
4. Fica incorporado ao Orçamento Geral da República ' para o ano de 1946 o Orçamento do Plano de Obras e Equipamentos, classificadas as receitas sob o título Receita do Plano de Obras e Equipamentos e as ' despesas, sob a verba 6 - Despesas do Plano de Obras e Equipamentos, distribuídas pelos órgãos respectivos;
5. Ficam mantidas até o fim do exercício de 1946 as ' normas vigentes para o processamento das despesas do Plano.

Terminava assim, um período em que o Estado empenhou-se no aperfeiçoamento dos métodos administrativos de programação, execução e controle de obras públicas. Semelhante processo só foi retomado três anos depois com o apoio do DASP.

1.3.2.1-O Plano de Obras e Equipamentos:Receita e Despesa

Na realidade, a extinção do Plano em 1946 transformou-o em trienal. É, pois, para o triênio 1944-46 que são, a seguir, apresentadas as dotações orçamentárias do Plano de Obras e Equipamentos.

Quadro 1.8
PREVISÃO DA RECEITA DO PLANO DE OBRAS E EQUIPAMENTOS
(1944-1946)

FONTE DE RECEITA	VALOR \$
a) Taxa sobre operações cambiais	900.000.000,00
b) Lucro das operações bancárias em que o Tesouro tenha participação	450.000.000,00
c) Juros das Contas do Plano de Obras e do Plano Especial, no Banco do Brasil	90.000.000,00
d) Dividendos de capitais da União empregados em sociedades de economia mista e autarquias de exploração comercial e industrial	150.000.000,00
e) Produtos de operações de crédito, saldos que foram apurados em Balanços Gerais da União	600.000.000,00
f) Eventuais	80.000.000,00
TOTAL	3.000.000.000,00

FONTE: Costa, Jorge Gustavo da - Planejamento Governamental: A Experiência Brasileira, RJ, FGV, 1971, p.82.

A comparação entre as fontes de receita evidencia que as diferenças entre elas no que tange a arrecadação levada a efeito em 1944-1945 foi sobretudo acentuada.

Todavia, em 1946, em virtude da redução da taxa sobre as operações cambiais, suprimidas posteriormente, verificou-se marcante desequilíbrio entre as receitas estimadas e as realizadas.

Visando a ressaltar a desigualdade entre os dois primeiros anos e o terceiro, o quadro a seguir demonstra os dados da situação em 1944-1945, acrescidos do resultado referente a 1946.

Quadro 1.10
RECEITA EFETIVA DO PLANO DE OBRAS E EQUIPAMENTOS POR FONTE

FONTE	BIÊNIO 1944-45	% SOBRE A PREVISÃO	TRIÊNIO 1944-46	% SOBRE A PREVISÃO	% SOBRE A RECEITA NO TRIÊNIO
a) Taxas sobre operações cambiais	1.184.994.238,90	197,3	1.304.893.490,70	144,9	61,7
b) Lucro das operações bancárias em que o Tesouro tenha co-participação	190.219.500,40	63,4	205.544.458,70	45,6	9,7
c) Juros das contas do Plano no Banco do Brasil	33.819.298,60	56,3	50.475.702,50	56,0	2,4
d) Dividendos de capitais da União empregados em sociedades de economia mista e autarquias de exploração comercial e industrial	30.493.440,00	30,4	37.368.060,00	24,9	1,8
e) Produto de operações de crédito	200.000.000,00	50,0	200.000.000,00	33,3	8,4
f) eventuais	218.421.647,00	55,2	317.347.750,20	39,1	15,0
TOTAL	1.857.948.122,90	96,8	2.115.629.462,10	70,3	100,0

FONTE: Balanços Gerais da União de 1944, p.223; de 1945, p.335; 1946, p.82.

A análise dos dados acima expostos, mostra que a receita arrecadada em 1946 era insuficiente para a execução das obras. Assim, em face da inoportunidade das mesmas serem sustadas o governo passou a integrar ao Orçamento Geral da União as receitas e despesas do Plano.

À maneira do que foi constatado para a receita, as despesas do Plano de Obras e Equipamentos não foram especificadas para o quinquênio, aparecendo de forma globalizada. Em cada ano a quantia de 1 bilhão de cruzeiros era distribuída pelos Ministérios, pelo Departamento Administrativo do Serviço Público e pelo Conselho Nacional do Petróleo.

O orçamento trienal das despesas, obtido das somas dos orçamentos anuais foi o seguinte:

Quadro 1.11

ORÇAMENTO DA DESPESA DO PLANO DE OBRAS E EQUIPAMENTOS
(1944-1946)

ORÇAMENTO	
DESTINAÇÃO	VALOR \$
Departamento Administrativo do Serviço Público	900.000,00
Conselho Nacional do Petróleo	45.000.000,00
Ministério da Aeronáutica	270.000.000,00
Ministério da Agricultura	231.874.049,00
Ministério da Educação e Saúde	235.896.678,00
Ministério da Fazenda	24.730.000,00
Ministério da Guerra	233.400.000,00
Ministério da Justiça e Negócios Interiores	151.524.778,00
Ministério da Marinha	47.095.000,00
Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio	15.012.853,00
Ministério das Relações Exteriores	14.250.000,00
Ministério de Viação e Obras Públicas	1.730.215.542,00
TOTAL*	3.000.000.000,00

OBS: Total real 2.999.999.000,00.

FONTE: Costa, Jorge Gustavo de - Planejamento Governamental: A Experiência Brasileira, RJ, FGV, 1971, p.85.

A execução das despesas no triênio pelos diferentes órgãos pode ser avaliada no demonstrativo a seguir:

Quadro 1.12
 DESPESAS EFETIVAS DO PLANO DE OBRAS E EQUIPAMENTOS
 (1944-1946)

Ó R G Ã O	DESPESA DO TRIÊNIO (1944-46) \$	% SOBRE A PREVISÃO	% SOBRE O TOTAL DAS DESPESAS
a) Depto Administrativo do Serviço Público	400.000,00	44,44	0,002
b) Conselho Nacional do Petróleo	45.000.000,00	100,00	1,802
c) Ministério da Aeronáutica	266.192.683,00	96,58	9,474
d) Ministério da Agricultura	190.608.435,10	82,16	6,784
e) Ministério de Educação e Saúde	186.391.486,60	79,01	6,634
f) Ministério de Fazenda	21.697.237,50	87,73	0,772
g) Ministério de Guerra	223.069.655,80	95,57	7,941
h) Ministério de Justiça e Negócios Interiores	130.981.653,40	86,44	4,862
i) Ministério da Marinha	47.081.828,10	99,97	1,676
j) Ministério das Relações Exteriores	11.363.702,30	79,74	0,405
l) Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio	14.140.339,00	93,63	0,503
m) Ministério de Viação e Obras Públicas	1.673.224.202,50	96,70	58,545
TOTAL	2.810.161.203,30	93,67	100,000

FORTE: Balanços Gerais de União relativos aos exercícios de 1944, p.227; de 1945 p.336; de 1946, p.217, 221, 223, 225, 229, 233, 239, 241, 244, 245, 248 e 250.

1.3.2.2-Os Resultados do Plano de Obras e Equipamentos

Apesar dos artifícios do Plano de Obras e Equipamentos' terem pretendido dar ao mesmo a organicidade que faltara ao Plano Especial, o aludido Plano não passou de uma apreciável lista de realizações às quais foram destinadas dotações sem critérios de maior racionalidade.

Na realidade, não foi elaborado o esquema global de projetos a serem realizados, o que facultaria, a posteriori, a comparação com os resultados obtidos. Tampouco ocorreu um adequado controle físico da execução das obras constatando-se apenas a existência de controle orçamentário. Assim sendo, o Plano de Obras e Equipamentos não deixou de ser um prolongamento do Plano Especial, inclusive no que concerne às suas realizações.

Os investimentos deste Plano concentraram-se no setor dos transportes, em especial dos transportes ferroviários. Além disso, o DASP passou a integrar o elenco das instituições contempladas, sendo as verbas utilizadas através da divisão de Edifícios Públicos. Foram também beneficiados o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério do Trabalho, Indústria e do Comércio. Excluída das dotações deste Plano foi a Companhia Siderúrgica Nacional.

Vale ressaltar ainda o empenho do Plano no que tange à expansão da rede interior de prédios próprios do Departamento de Correios e Telégrafos. Foram construídas as agências de Campinas (São Paulo), Cipó (Bahia), Foz do Iguaçu (Paraná), São Gabriel (Rio Grande do Sul), Muriaé (Minas Gerais), Macau (Rio Grande do Norte), Quaraí (Rio Grande do Sul), Palmeira (Paraná) e Palmeira dos Índios (A

lagoas). Além dessas, outras obras foram iniciadas, algumas concluídas e uma expressiva parcela, em fase de construção requerendo mais prazo e recursos¹⁹.

Finalmente, cumpre destacar que o Plano de Obras e Equipamentos à maneira do que se observou para o Plano Especial careceu de uma previsão de comportamentos econômicos e sociais futuros, reduzindo-se praticamente a um simples orçamento plurianual de recursos.

Notas e Referências do Capítulo I

1. CROUZET, Maurice-História Geral das Civilizações, Época Contemporânea, Vol. XVI, Trad. de Vitor Ramos, J. Guinsburg, Paulo Zingg, e Pedro Moacyr Campos, DIFEL-Difusão Editorial S/A, RJ-São Paulo 1977.
2. GAMBINI, Roberto-O Duplo Jogo de Getúlio Vargas, Coleção Ensaio e Memória 4, Edições Símbolo, São Paulo, 1977, p.60, 61, 69, 77, 78, 79 e 80.
3. Para a elaboração do período 1930-1945 foram consultadas as seguintes obras:
 - a) CARONE, Edgard-A Terceira República (1937-1945), DIFEL, SP, RJ; 1976;
 - b) VIANA, Cibillis da Rocha-Reformas de Base e a Política Nacionalista de Desenvolvimento-De Getúlio a Jango, Col. Retratos do Brasil, Vol. 135, RJ, Civilização Brasileira, 1980.
 - c) WIRTH, John D.-A Política do Desenvolvimento na Era de Vargas, Trad. Jefferson Barata, Fundação Getúlio Vargas-Instituto de Documentação-Serviço de Publicações, RJ, 1973.
 - d) SKIDMORE, Thomas-Brasil: De Getúlio a Castelo (1930-1964), Trad. brasileira por uma equipe coordenada por Ismênia Tunes Dantas -5a. Ed; Paz e Terra, RJ, 1976.
 - e) IANNI, Octávio-Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970), Col. Retratos do Brasil, Vol. 83, 2a. Ed., Civilização Brasileira, RJ, 1977.
4. DALAND, Robert T.-Estratégia e Estilo do Planejamento Brasileiro, 7º Vol. da Coleção Societas, Trad. Carlos Kronauer da URFJ, Ed. Lida-dor Ltda, RJ, 1967; p. 26.
5. LORENZO, Fernandes, O.S.-A Evolução da Economia Brasileira, Zahar E ditora, RJ, 1976; p. 162 e 163.
6. Considerando nº 3, introdutório do Decreto-lei nº 1058 de 19 de janeiro de 1939.
7. Considerando nº 4, introdutório do Decreto-lei nº 1058 de 19 de janeiro de 1939.
8. Art. 1º do Decreto-lei citado.
9. Art. 2º do Decreto-lei citado.
10. Art. 4º, parágrafo 2º do Decreto-lei citado.
11. Art. 5º do Decreto-lei nº 2012 de 10 de fevereiro de 1940.
12. Art. 4º, parágrafo 1º do Decreto-lei nº 1058 de 19 de janeiro de 1939.
13. Esta função a partir de abril de 1945, foi atribuída ao DASP.
14. Arts. 3º, 4º, 5º e 6º do Decreto-lei nº 1058 de 19 de janeiro de 1939.
15. Decreto-lei nº 1170 de março de 1939, que alterou as percentagens da taxa sobre operações cambiais com o propósito de beneficiar o Plano Especial. O Decreto ressalta:

"Considerando o disposto no artigo 1º letra a do Decreto-lei nº 1059, de 19 de janeiro de 1939, que orça a receita destinada ao Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, no exercício de 1939, e abre o crédito especial para sua execução, decreta:

Art.1º - A partir da publicação deste Decreto-lei, o imposto a que se refere o § 2º do artigo 2º do Decreto-lei nº 97 de 23 de junho de 1938, será cobrado na seguinte base:

- a) 5% nos casos previstos pelo nº 1 do § 1º do art. 2º do Decreto-lei nº 97 citado;
- b) 10% nos casos previstos pelos demais números do mesmo parágrafo referido na alínea anterior."

16.Art.3º do Decreto-lei nº 6.144 de 29 de dezembro de 1943.

17.Art.6º do Decreto-lei nº 6.144 de 29 de dezembro de 1943.

18.Veja-se Exposição de Motivos nº 861 - citado no caso nº 7.Plano de Obras e Equipamentos; FGV,pp.109 a 117.

19.CDSTA,Jorge Gustavo da-Planejamento Governamental: A Experiência Brasileira;FGV,RJ,1971,p.88 e 89.

CAPÍTULO II

A "REDEMOCRATIZAÇÃO" DO ESTADO BRASILEIRO

2.1- A Nova Ordem Internacional

A análise da situação internacional neste período é im prescindível para a compreensão do liberalismo econômico e a grande influência que os Estados Unidos, como nação hegemônica do mundo capitalista do pós-guerra, exerceram sobre o Brasil de então.

O período subsequente ao segundo conflito mundial foi caracterizado pela hegemonia econômica dos Estados Unidos, por vários motivos: o país em questão, estava fora do palco das operações mi litares reduzindo, portanto, as suas perdas humanas e materiais; a e conomia de guerra possibilitou a superação, por parte dos Estados Unidos, dos efeitos negativos acarretados pela crise de 1929; houve ' um crescimento do capital financeiro norte-americano e mediante o a poio do Governo e das grandes corporações verificou-se a moderniza - ção do parque industrial estadunidense.

Assim, por volta de 1945, a burguesia norte-americana constatou a inexistência de competidores fortes em virtude da fragi- lidade das economias européias e japonesa devastadas pela guerra. Por outro lado, os norte-americanos se aperceberam da necessidade de co- laborar na reconstrução daquelas economias, com o intuito de evitar que as nações européias e o Japão se desviassem do capitalismo em fa ce de um eventual recrudescimento do movimento socialista ou da in- fluência política que já se fazia sentir na Europa Oriental, dos paí- ses sob a liderança da URSS. Além disso, a forte concentração de ca- pitais ocorrida durante a Guerra acentuou o interesse dos grupos po- derosos norte-americanos na projeção política do seu país no plano ' externo. A Europa representava o mercado certo para a colocação de capitais e produtos norte-americanos e a estabilidade da mesma, a ga rantia para novas oportunidades de investimento e intercâmbio comer- cial. Isto significava também, o aumento do poder global do bloco capi- talista e a ampliação do poderio dos Estados Unidos, como potência - líder do ocidente.

A ofensiva ideológica e a expansão econômica norte-ame- ricanas, fundamentadas numa estrutura de poder na qual era evidente a interpenetração entre o Estado e grandes empresas e notório o rela- cionamento entre os integrantes do Congresso dos EUA e os interesses econômicos se materializou, em termos de ações concretas, através da Lei de Empréstimos e Arrendamentos (1941) e pela criação da UNRRA em 1943. Pela primeira, as nações aliadas se converteram em devedo-

ras dos Estados Unidos e, a segunda, foi a primeira organização internacional de ajuda econômica aos povos libertados, com a maior contribuição dos norte-americanos. Em 1947, surgiu o Plano Marshall, programa de reconstrução financiado pelos EUA, do qual se beneficiaram as economias européias. Dele estavam excluídas a URSS e as nações da Europa Oriental¹.

Vale ressaltar, todavia, que a política de ajuda externa à Europa e ao Japão não foi motivada apenas por razões políticas e militares em face da Guerra Fria, mas significou, sobretudo, a resolução dos problemas e necessidades econômicas pertinentes ao capitalismo norte-americano².

Os fluxos de inversões de capitais, visando à expansão econômica dos EUA, se notabilizaram pelo caráter transcontinental e clara preferência por áreas capitalistas mais avançadas nos anos 50 e 60. Entretanto, há uma evidente diferença entre a natureza das inversões feitas nos países capitalistas adiantados e o tipo das realizadas nas nações subdesenvolvidas embora nos dois casos a maior parte das inversões tenham sido efetuadas pelas grandes corporações transnacionais.

Na Europa, Canadá e Austrália as inversões se voltaram para o setor fabril. Nestes países o capital norte-americano foi aceito e procurado com o objetivo de assegurar o crescimento industrial e de benefícios. Assim sendo, os intercâmbios dos Estados Unidos com as nações capitalistas adiantadas evoluíram para uma relação de interdependência econômica acentuada.

Por outro lado, nos países subdesenvolvidos, as inversões se ativeram aos setores extrativos, principalmente o petrolífero. O relacionamento dessas nações com os Estados Unidos foi marcado pela dependência garantida, aliás, pela articulação existente entre as burguesias locais e o capitalismo norte-americano. É evidente que semelhante vínculo externo teve profundas interferências na determinação dos objetivos do desenvolvimento nacional acarretando ainda através de um intercâmbio desigual uma transferência real de valor, francamente favorável aos países capitalistas evoluídos, principalmente aos EUA.

Não se ignora também, o significado das matérias primas nas relações de dependência dos países subdesenvolvidos com os países imperialistas. Para o imperialismo o controle das fontes de matérias-primas é vital para a expansão da sua indústria. A partir de 1960 a dependência dos países imperialistas no que concerne ao petróleo, minerais estratégicos e minerais de largo uso industrial, como o ferro, tornou-se muito expressiva. Entretanto, esta situação não chegou a apresentar impasses irremovíveis, tendo em vista a necessi-

dade das nações menos favorecidas de continuarem exportando as aludidas matérias-primas que chegavam a lhes proporcionar dois terços ou mais de suas divisas estrangeiras³.

Após a Segunda Grande Guerra, os Estados Unidos também passaram a deter uma posição hegemônica no âmbito do comércio internacional. Porém, o comércio desenvolvido entre os EUA e os países europeus e o Japão foi muito maior do que o realizado com as nações subdesenvolvidas.

No período já salientado, os Estados Unidos detiveram uma posição de liderança no que tange ao controle das finanças internacionais, com a conseqüente expansão da rede bancária norte-americana e a transformação do dólar na moeda mundial.

Contudo, o poderio norte-americano, no seu processo de expansão não se deteve nos aspectos anteriormente ressaltados, em nível internacional.

Na realidade, desde os fins do século passado os Estados Unidos empenharam-se na participação das empresas norte-americanas nos mercados coloniais europeus. Esta foi, em suma, a política de "open doors" que acarretou uma nova posição dos Estados Unidos, nitidamente favorável aos movimentos de independência surgidos nas colônias européias que passariam à condição de áreas de "livre comércio". Assim, nas referidas, em virtude da nova ordem política, os monopólios europeus estariam rompidos, facultando, pois, a abertura de tais mercados às empresas norte-americanas.

A partir do início do século XX, as nações européias mais importantes começaram a sofrer um gradativo declínio na exportação mundial de produtos manufaturados, assistindo-se à constante ascensão dos Estados Unidos, na mesma. A perda da importância dos europeus foi ainda mais acentuada com o desmembramento dos grandes impérios: britânico, francês e o holandês.

A queda dos aludidos impérios facultou a expansão da influência econômica e política dos Estados Unidos nas áreas a eles pertencentes anteriormente. Assim os Estados Unidos substituíram os países imperialistas europeus e ampliaram sua zona de influência, estando nela incluído todo o mundo subdesenvolvido.

Com a perda dos privilégios que detiveram no passado, os países imperialistas europeus se empenharam na estruturação de um processo de integração de suas economias com o intuito de possibilitar o desenvolvimento das oportunidades de cada um, a partir da ampliação do mercado e a manipulação de tarifas de maneira que pudessem gerar grandes empresas em condições de competir com as norte-americanas. Com a atuação de empresas norte-americanas na economia dos países da Europa Ocidental, nos primeiros anos decorridos após

o término da Segunda Grande Guerra, houve um entrelaçamento destas com a economia européia resultando na integração da Europa com importantes setores da economia estadunidense, ao mesmo tempo em que se verificava o processo de integração econômica da própria Europa⁴.

Assim, a interpenetração de imperialismos possibilitou também o maior entrosamento do bloco político-militar em formação. Quando as economias européias alcançaram uma recuperação satisfatória, os efeitos negativos da competição fizeram-se sentir na economia norte-americana. Isso, entretanto, pouco afetou os interesses dos grandes trustes dos Estados Unidos, os quais atuaram sempre desvinculados de qualquer governo, visando exclusivamente os seus próprios interesses.

Portanto, se de um lado, a potência hegemônica foi levada a estimular o desenvolvimento das nações poderosas, que integraram a sua zona de equilíbrio por razões econômicas, políticas e militares, de outro, o maior poderio conferido a essas nações contribuiu para debilitar a posição hegemônica da grande potência. Esta, não pôde estancar o processo, porquanto o seu poderio dependia do poder do bloco em seu conjunto.

Seria desejável que as potências da zona de equilíbrio mantivessem uma posição complementar dentro do sistema, não sendo, pois, estranhável que a potência hegemônica controlasse alguns pontos-chave do bloco: o setor militar, o desenvolvimento tecnológico e as pesquisas espaciais e nucleares. Por outro lado, as nações mais desenvolvidas do bloco não tendo amplos compromissos quanto aos pontos-chave, dedicariam os seus recursos ao desenvolvimento da pesquisa e da tecnologia em outras áreas o que viria a comprometer, sem dúvida, a hegemonia norte-americana⁵.

Cumpre salientar além disso, que a influência soviética na Europa e alguns movimentos de libertação de tendência pró-socialista, na Ásia, foram considerados como uma "ameaça ao mundo livre". A perspectiva de semelhante ameaça motivou, em virtude da eventual necessidade de defesa ou agressão, um grande desenvolvimento científico e tecnológico e um expressivo efeito na economia da superpotência do Bloco Ocidental. Constatou-se que, se por um lado, a corrida armamentista e os gastos bélicos compensaram as depressões econômicas e possibilitaram o desenvolvimento de uma indústria essencialmente dinâmica, por outro lado, os gastos relativos à pesquisa e construção de armas nucleares e foguetes foi de tal ordem, que apenas as duas Super Potências tinham condições de arcar com esta enorme responsabilidade.

É ponto pacífico que a aludida expansão da influência soviética na Europa Oriental restringiu a participação dos países ca

pitalistas nos mercados referentes ao leste europeu e a perda de expressivas fontes de matérias-primas.

Samelhante situação desagradava profundamente às bur-
guesias dos diversos países imperialistas que passaram a apoiar a '
liderança norte-americana. Esta contava com o desmoronamento do po-
derio soviético, porquanto só o colapso do poder da URSS levaria os
russos a retirarem-se de suas posições européias⁶.

Todavia, o lançamento do Sputnik, primeiro satélite '
artificial da terra, em 1957, pela União Soviética convenceu os nor-
te-americanos de que a referida nação era um sistema viável e per-
feitamente capaz de desenvolver-se tecnologicamente em condições a-
nálogas ou superiores a dos Estados Unidos, em certas áreas estratê-
gicas.

Essa realidade levou os ocidentais a uma revisão da
sua política de relações com o Leste. Os Estados Unidos resolveram '
construir uma força nuclear capaz de garantir uma absoluta suprema-
cia de poder sobre a URSS e os países europeus compreenderam de que
melhor seria relacionar-se com as nações socialistas e com elas es-
tabelecer um amplo intercâmbio econômico.

Portanto, o socialismo em expansão foi o elemento a-
glutinador do Bloco capitalista. As classes hegemônicas dos países '
europeus não tiveram outra alternativa senão aceitar a liderança '
norte-americana para a salvaguarda da sua própria segurança. Além '
disso, os Estados Unidos por razões de natureza política e estratê-
gica acabaram pressionando as elites das nações periféricas no sen-
tido das referidas aceitarem a sua "cooperação" econômica e militar.
Pretendiam, assim agindo, garantir a segurança do chamado "mundo li
vre".

Vale ressaltar, todavia, que a expansão do socialismo
não deixou de acarretar uma certa debilidade no âmbito do bloco oci-
dental uma vez que, as nações capitalistas da zona de equilíbrio '
dos Estados Unidos viram as vantagens e os resultados positivos con-
seqüentes do intercâmbio econômico com os países da esfera socialis-
ta, nas suas economias nacionais. Tais relações comerciais possibi-
litaram às nações capitalistas européias, a dinamização de certos '
setores tecnológicos, com visíveis vantagens, uma vez que nos aludi-
dos setores, estava descartada a concorrência com o capital norte-a-
mericano. Essa situação alentadora, suscitou uma postura de maior '
independência, por parte dos países europeus ocidentais em face da
nação hegemônica do bloco: os Estados Unidos.

Portanto, a situação anteriormente delineada será o '
ponto de partida para a compreensão das mudanças políticas relati-
vas ao equilíbrio de poder, no âmbito do bloco capitalista, numa e-

tapa posterior.

Observou-se, portanto, que as duas Super potências após a Segunda Grande Guerra continuaram na busca de um equilíbrio de poder.

Ao redor de 1950 a hegemonia das grandes potências era absoluta sobre os respectivos campos. Era indiscutível a influência norte-americana sobre a Europa, Japão e praticamente, todos os países subdesenvolvidos da América Latina, África, Ásia e Oriente Médio.

A União Soviética estava empenhada na reconstrução interna e na formação do bloco socialista.

Assim sendo, a política de poder mundial oferecia aos países tripla alternativa: pró-soviética, pró-americana ou a neutralidade. Essa última alternativa só era viável para um grupo de países cuja extensão territorial, condições geopolíticas ou situação econômica propiciava uma postura neutralista.

Assim, no contexto internacional acima delineado, o Brasil amplamente envolvido no processo de transnacionalização de sua economia, acabou assistindo à abolição do caráter nacionalista de expressiva parcela dos grupos dominantes da sociedade brasileira que passou a se associar aos interesses do capitalismo alienígena, conforme se constatará na análise subsequente.

2.2-A Política Econômica Liberal⁷

Com a queda do Estado Novo em outubro de 1945, o Brasil, com a Constituição de 1946, elaborada por uma Assembléia Constituinte, entrou numa fase de "redemocratização", cujas raízes se encontravam no período anterior.

* O termo "redemocratização" é aqui entendido da seguinte forma: em 29.10.45 o ditador Getúlio Vargas foi deposto através de um Golpe de Estado organizado por forças políticas civis e militares. Verificou-se, posteriormente o desmantelamento de quase tudo que estivesse identificado com a ditadura do Estado Novo. A estrutura do Estado brasileiro foi alvo de reformulação em face da decisão dos novos governantes de "redemocratizar" o País. O êxito das "nações aliadas" sobre o nazi-fascismo alimentou ideologicamente a conversão do poder político ditatorial para uma "democracia representativa". A Constituição ditatorial de 1937 foi substituída pela Constituição de 1946 elaborada por uma Assembléia Constituinte, na qual os partidos políticos estavam representados da seguinte forma: PSD (Partido Social Democrático), 173 representantes; UDN (União Democrática Nacional), 85 representantes; PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), 23 representantes; PCB (Partido Comunista Brasileiro), 15 representantes; PR (Partido Republicano), 12 representantes; PSP (Partido Social Progressista), 7 representantes; PDC (Partido Democrata Cristão), 2 representantes; ED (Esquerda Democrática), 2 representantes e PL (Partido Libertador), 1 representante. (Osny Duarte Pereira-Que é a Constituição?, Editora Civilização Brasileira, RJ, 1964, p.25-30).

De fato, participando o Brasil da Segunda Grande Guerra estabeleceu-se uma enorme contradição entre a luta externa contra o nazi-fascismo e a manutenção interna da ditadura. As forças vivas da Nação começaram a se mobilizar visando o retorno da democratização das instituições políticas. Percebendo o que ocorria, Vargas procurou mudar o regime político respaldando-se, entretanto, nas forças políticas representativas do Estado Novo, temendo que o poder passasse às mãos das oligarquias remanescentes e seus aliados liberais e estrangeiros. Por esses motivos aos quais se somou a tendência ao nacionalismo econômico, Vargas, nos seus propósitos, contou com o franco apoio do Partido Comunista.

Contra semelhante situação se insurgiram as forças políticas civis e militares da oposição, organizadas na UDN. Portanto, na "redemocratização" do Brasil, estavam em pauta, de um lado, os interesses de grupos conservadores brasileiros e interesses econômicos e políticos estrangeiros; e, de outro lado, o fortalecimento da política econômica estatizante e da emancipação nacional.

O êxito do Golpe de Estado de outubro de 1945 representou a vitória das oposições conservadoras.

A nova linha, preconizada pela UDN, enfatizava em nome de "princípios liberais" a entrada e saída de capital estrangeiro, a eliminação de órgãos estatais vinculados ao intervencionismo e o abandono das diretrizes e práticas ligadas à política econômica de orientação nacionalista.

Em face desse novo contexto, as forças políticas afastadas do poder, com Vargas, reorganizaram-se a pouco e pouco. Surgiram, então, partidos e lideranças populistas de "esquerda" que passaram a combater a política de associação entre grupos econômicos brasileiros e estrangeiros.

O Poder Público nas suas relações com a economia do País, neste período, adotou diretrizes e técnicas que reforçaram a interdependência e a redifinição das condições de dependência do País em relação ao exterior.

O Conselho Nacional de Economia criado pela Constituição de 1946, e só funcionando efetivamente em 1949, evidencia além do flagrante desinteresse do Governo por um órgão importante para a formulação da política econômica, o espírito do qual estava o mesmo imbuído devidamente explicitado em linhas acima.

O Poder Público nos anos de 1946-1950 continuou a desempenhar papéis decisivos na economia do País, favorecendo, todavia, os interesses mais imediatos da empresa privada, nacional e estrangeira. Assim sendo, percebe-se que essa intervenção utilizava instrumentos e compromissos ideológicos muito diversos da fase anterior.

No Governo Dutra (1946-1950) destacaram-se como problemas sérios dentro do contexto econômico nacional, os seguintes: a política cambial, o Plano Salte, a Missão Abbink e a política salarial.

No que concerne à política cambial pode-se distinguir duas fases: de 1946 a 1947 e de 1947 a 1950.

Na primeira fase, o País consumiu quase toda a reserva de divisas acumuladas durante a guerra, por vários motivos: a inexistência de restrições à importação de mercadorias estrangeiras, aquisição livre de divisas no mercado, e taxa cambial mantida ao nível de antes da guerra, não se ajustando, pois à nova realidade.

Semelhante situação comprometeu o equilíbrio do balanço de pagamentos que existia no fim da guerra. O mais lamentável foi o fato de maior parte das divisas ter sido consumida na importação de artigos supérfluos ou de luxo e em viagens de turismo ao exterior. Para agravar mais este problema, a SUMOC (Superintendência da Moeda e do Crédito) não foi utilizada nesta oportunidade, para sustar a evasão de divisas.

Com o desequilíbrio do balanço de pagamentos do País, que se acentuou em 1947-50, o Governo procurou adotar o "racionamento" das divisas, estabelecendo o regime da licença prévia mediante o qual a venda de divisas eram concedidas preferencialmente à importação de máquinas e implementos, combustíveis, matérias primas, etc., aliás, indispensáveis à complementação e ao desempenho adequado do sistema industrial.

A abstenção do Poder Público relativa aos assuntos cambiais acarretou uma modificação profunda nas relações entre o Estado e a Economia, contribuindo para a reelaboração das condições de dependência, ou seja, a reintegração do País no subsistema econômico mundial, sob a hegemonia dos Estados Unidos.

O Plano Salte (1949-1953) abrangia quatro setores econômicos e sociais: saúde, alimentação, transporte e energia. Corresponhia à soma de sugestões dos diferentes ministérios do Governo Federal tendo aos níveis administrativo e contábil, a coordenação do Departamento Administrativo do Serviço Público. Os recursos para esses investimentos adviriam do orçamento federal, das dotações estipuladas na Constituição e dos empréstimos internos e externos.

Sendo, todavia, um Plano sem coordenação evidente e distante da realidade, não foi aplicado senão parcialmente, tendo sido abandonado em 1952.

Cumprе lembrar que o Plano não teve a intenção de reformular as relações entre o Estado e a Economia do País. Contrariamente, no conteúdo do Plano era nítida a preocupação governamental

em se ater apenas à tarefas suplementares pertinentes ao comportamento espontâneo do setor privado, nacional e estrangeiro. Ainda, o Plano não resultou de um diagnóstico científico dos problemas econômicos e financeiros da Nação. Na realidade, retratou apenas as noções de estilo liberal sustentadas pela UDN e pelos economistas Eugênio Gudín e Octávio Gouvêa de Bulhões.

A Comissão Mista Brasileiro-Americana, conhecida por Missão Abbink, foi estabelecida em 1948, pelos governos brasileiro e americano. Era constituída por membros dos governos dos dois países, economistas, empresários e técnicos, sob a presidência de John Abbink e Octávio Gouvêa de Bulhões.

Os estudos encetados, com o intuito de detectar os "pontos de estrangulamento" da economia brasileira abrangeram inúmeros aspectos: comércio, agricultura, pecuária, pesca, piscicultura, combustíveis, mineração, indústria, transportes, eletricidade, mão-de-obra, assuntos fiscais, bancos, investimentos, financiamentos, discriminação de capitais, etc.

Na análise do sistema econômico-financeiro e administrativo do País, os pontos críticos identificados foram: especulação incompatível com o capitalismo industrial; acentuada atração da propriedade imobiliária; organização rudimentar do mercado brasileiro de capitais e taxas e tarifas irrealistas concernentes aos transportes coletivos, luz e energia elétrica.

Mas haviam outros problemas: protecionismo alfandegário, com o objetivo de estimular o crescimento industrial, política salarial com efeitos inflacionários, desequilíbrio entre o desenvolvimento agrícola e industrial e os reflexos negativos na balança de pagamentos, motivados pela importação do petróleo.

Os estudos e recomendações efetuados pela Missão Abbink visavam a subsidiar as políticas governamentais do Brasil e Estados Unidos e a orientar o setor privado dos aludidos países. Os resultados dos estudos da Comissão, de conotações claramente privatistas e internacionalizantes, na verdade, mantiveram a mesma orientação "liberal" do governo Dutra.

Durante o período governamental (1946-50) em pauta, cuja política traduzia fielmente a convergência entre a ideologia liberal e os interesses da empresa privada, não se registrou qualquer elevação do salário mínimo, apesar da crescente inflação dos preços. Os aumentos salariais ocorridos, resultaram de casos esporádicos de reivindicações diretas dos operários, de bancários e outros assalariados da classe média.

Na realidade, a política salarial era um reflexo das

relações entre a classe dominante e os assalariados, principalmente o proletariado industrial, num sistema em que o objetivo magno era a produção do lucro, portanto, a reprodução do capital.

Nos anos de 1945-46, a "redemocratização" do Brasil permitiu que as populações urbanas saíssem às ruas, às praças públicas e interferissem nos resultados das eleições nacionais, estaduais e municipais.

O Partido Comunista tornou-se, então, um partido com plena capacidade para aglutinar as massas urbanas, particularmente o proletariado industrial, certos setores da classe média, intelectuais e estudantes.

Sensibilizando correntes da opinião pública quanto aos grandes problemas da Nação, o Partido Comunista começou a preocupar o Governo e o Congresso Nacional que passaram a tomar sérias medidas repressivas, as quais culminaram com a supressão do PCB.

Na verdade o Partido Comunista estava, facilmente, encontrando terreno fértil para suas atividades e se infiltrava com pleno êxito na liderança de vários sindicatos. Logrando significativa votação em 1945, o partido assegurara, ao que tudo indicava, uma base de massas. As eleições estaduais e suplementares para o Congresso, no início de 1947, confirmaram essa suposição. O PCB assegurou a posição de quarto mais poderoso partido do Brasil de então, tendo acrescentado dois novos deputados (17 deputados e um senador). No Estado de São Paulo, o PCB substituiu a UDN como o terceiro partido na votação total.

Cresceu, nesta ocasião, a importância do Partido Trabalhista Brasileiro, cuja ideologia - o populismo trabalhista - acabou por mobilizar o proletariado industrial nos principais centros urbanos do País. Vargas, na mesma oportunidade, ressurgiu como líder popular e como artífice da ideologia do PTB.

Na mesma época, no âmbito internacional ficara delineada a liderança dos Estados Unidos, no mundo capitalista, com o intuito de preservar e expandir o sistema econômico fundado na livre iniciativa. A conjuntura internacional desse período precisa ser considerada, sem dúvida alguma, para a exata compreensão tanto do liberalismo econômico, quanto da política operária do Governo Dutra, tendo em vista a enorme influência que os Estados Unidos, como nação hegemônica do mundo capitalista, exerceram sobre o Brasil de então.

2.3-0 Plano Salte (1949-1953)

Durante o governo do Marechal Eurico Gaspar Dutra, os técnicos do DASP elaboraram o Plano Salte que abrangia 4 setores: saúde, alimentação, transporte e energia. Em março de 1948, o Presidente dirigindo-se ao Congresso Nacional na abertura da Sessão Legislativa, prometeu a remessa do Plano de Governo, em futuro próximo, aos congressistas. Sugeriu ainda, naquela oportunidade, a instauração de uma comissão mista que com o Poder Executivo colaborasse na informação e delineamento dos projetos⁸.

Criada sob a designação de Comissão Interpartidária, compunham a referida os deputados Arthur de Souza Costa (Partido Social Democrático), Odilon Braga (União Democrática Nacional) e Mário Brant (Partido Republicano).

O intuito do Presidente era deixar claro à coletividade de nacional, a natureza democrática do Plano que deveria ser alvo do consenso do Poder Legislativo.

A Comissão Interpartidária concluiu seus trabalhos em maio de 1948, aprovando o Plano com algumas modificações pertinentes ao esquema financeiro do mesmo.

Assim, em mensagem de 10 de maio de 1948, o Presidente da República remeteu ao Congresso o ante-projeto do Plano Salte.

"O planejamento das atividades administrativas decorrentes das próprias atribuições dos diferentes órgãos do Executivo, com o propósito de intensificar o ritmo dos seus trabalhos fundamentais, não constitui uma inovação, nem sequer procedimento original em nosso País. Outras tentativas foram levadas a efeito embora vinculadas à realização parcial de determinados empreendimentos, como as do Plano de Obras públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, instituído a partir de 1939".

"Cumpre, preponderantemente, ao Estado de nossos dias, além dessas obrigações elementares, estimular e suprir a iniciativa privada, a fim de proporcionar ao povo um nível cada vez mais alto de bem estar e prosperidade. Se na esfera de ação reservada à livre iniciativa individual, não lhe é fácil mobilizar todos os recursos disponíveis e conduzi-los sob orientação disciplinada, de forma que, resguardados os interesses particulares, possam proporcionar, ao mesmo tempo, benefícios à coletividade, menores dificuldades encontrarão, entretanto, se restringir, inicialmente, a sua ação coordenadora às atividades dos próprios órgãos constitutivos da administração que se acham sob direta influência e integral responsabilidade".

"Ora, depois de auscultar as necessidades nacionais e encontrar o modo mais prático e eficiente de atendê-las, eliminá-las ou minorá-las, o Estado tem o dever de formular a programação sistemática das realizações que lhes são impostas, em proporção à sua capacidade financeira. Para isto, é indispensável que os órgãos do Governo, mais de perto relacionados com os fundamentais problemas do momento, sem prejuízo dos seus trabalhos normais e de rotina, recebam os encargos e as responsabilidades de executar as providências devidamente planejadas com o intuito de solucioná-las".

"Os dois primeiros anos de meu Governo decorreram, vir

tualmente dedicados a reconstitucionalização do País de acordo com os princípios constitucionais. Mas, conforme, amplamente manifestei em Mensagem ao Congresso, os problemas de ordem econômica e social não foram descurados, além das diversas providências que, parcialmente, nos limites dos recursos orçamentários, em cada setor governamental foram tomadas, determinei que se procedesse a investigações profundas e análises minuciosas no sentido de estabelecer-se uma ordem de prioridade para os mais urgentes e um plano de ação intensiva, contínua e coordenada para solucioná-los. Passada a fase eminentemente política da reestruturação dos órgãos legislativos e executivos da União, dos Estados e dos Municípios, inaugura-se praticamente, o período em que o Governo Federal passa a desempenhar, com maior liberdade de ação, as atribuições que lhes são peculiares de superintender a administração do País".

"... os problemas fundamentais que desafiam a capacidade dos brasileiros conquistarem os benefícios da civilização atual podem ser resumidos em quatro grandes grupos, a saber: saúde, alimentos, transporte e energia".

As características principais do Plano Salte eram:

- a) O Plano consubstanciava o programa a ser executado no período de 1949 a 1953, com o objetivo de proporcionar melhores condições de saúde, agricultura, pecuária e, em particular, de alimentação, transportes e energia;
- b) as despesas de execução do Plano, de responsabilidade direta da União, seriam atendidas por:

- I - Dotações Orçamentárias;
II - Produto de Operações de Crédito

- c) A Renda da União seria revigorada com o reajuste das tarifas alfandegárias, representada pelo aumento de 40% a partir de julho de 1948;

- d) O Orçamento Geral da União consignaria ao Plano Salte:

Para o exercício de 1949	1.100.000.000
1950	1.500.000.000
1951	1.850.000.000
1952	2.100.000.000
1953	2.130.000.000
TOTAL	8.680.000.000

- e) Seria ainda vinculada ao plano parte das dotações de destinação compulsória de acordo com dispositivos constitucionais nos valores de 240 milhões de cruzeiros, em 1949; 315 milhões em 1950; 340 milhões em 1951; 310 milhões em 1952 e 315 milhões em 1953, num total de 1.520 milhões de cruzeiros¹⁰;

- f) Seriam realizadas operações de crédito no valor de:

- I - 1.800 milhões de cruzeiros, resultante de empréstimo do Banco do Brasil,
II - 1.800 milhões de cruzeiros, resultante do produto da venda do estoque de café existente, a 1º de maio de 1948, no Departamento Nacional do Café,
III - 4.800 milhões de cruzeiros, resultante do emprés-

timo compulsório de 5% sobre o valor das exportações do café no segundo semestre de 1948 e no período de 1949-1953, a juros de 4%.

g) Criar-se-ia um Fundo Rotativo composto dos seguintes recursos resultantes de transações a serem realizadas no segundo semestre de 1948:

- I - O produto da venda do café em estoque no Departamento Nacional do Café;
- II - O produto do reajustamento das tarifas alfandegárias (repise-se que o projeto previa o aumento das tarifas alfandegárias, a partir de 1º de Julho de 1948);
- III - O produto das operações de financiamento de algodão e outros artigos, pelo Governo Federal;

h) Ficava o Presidente da República autorizado a tomar todas as providências para a implantação do Plano a partir de 1º de janeiro de 1949¹¹.

Tendo em vista o esquema financeiro superado e as emendas recebidas pelo projeto inicial o Plano só foi levado à sanção do Presidente da República em 1950.

2.3.1-A Estrutura Orçamentária do Plano Salte

Instituído pela Lei nº 1.102 de 18 de maio de 1950, o Plano Salte, de conformidade com o artigo 15 da aludida lei deveria aplicar e comprovar as dotações a ele destinadas em consonância com o Decreto-lei nº 6.144 de 29 de dezembro de 1943, que estabeleceu por seu turno, o Plano de Obras e Equipamentos.

O objetivo de semelhante medida era atribuir ao Ministro da Fazenda o poder de elaborar a proposta orçamentária e opinar sobre a distribuição dos recursos. Entretanto, quando o decreto que instaurou o Plano de Obras e Equipamentos foi promulgado, a elaboração do Orçamento Geral da União era da pertinência da Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda, já extinta em 1950, quando da vigência do Plano Salte. Nesse período tais atribuições eram da competência da Divisão de Orçamento e Organização do DASP.

Estabeleceu-se, portanto, um conflito de competências, agravado pela instituição da função de Administrador-Geral do Plano Salte, através do Decreto-lei nº 28.225, de 1950.

Na redação do Decreto em questão, a presença do Ministério da Fazenda na administração do Plano foi ignorada, muito embora as atribuições delegadas ao Ministro da Fazenda de movimentar os

recursos do referido, de receber as comprovações das contas a cargo de cada ministério, de prestar contas ao Tribunal de Contas da União, em nome do Presidente da República, das operações realizadas em cada exercício¹², tivessem sido amplamente asseguradas pelo Decreto-lei nº 6.144, revigorada pela Lei nº 1.102.

Assim, no exercício de 1950, em virtude do desacordo em relação à autoridade para a distribuição das verbas, apenas três dotações orçamentárias foram movimentadas pelo Administrador Geral, sendo as demais entregues ao Ministério da Fazenda.

A exeqüibilidade do Plano enfrentou inclusive, diferenças de processos orçamentários.

Em 1943, o orçamento era ainda decretado pelo Presidente da República que valendo-se do Art. 180 da Constituição de 1937, adotava um orçamento especial de investimentos, paralelo ao orçamento corrente de custeio. Todavia, com o advento da Constituição de 1946, anularam-se as possibilidades de coexistência de orçamentos paralelos, tornando-se inconseqüente a aplicação dos dispositivos do Decreto-lei de 1943, revigorados para o Plano Salte.

Por outro lado, restaurou-se o dispositivo do Plano de Obras e Equipamentos, para o Plano Salte, que consistia em dar o caráter de Despesas Efetivas às despesas autorizadas, às ordens de pagamento expedidas e às disponibilidades existentes no Banco do Brasil, para a execução de programas. As despesas efetivas, portanto, passaram a integrar a categoria de restos a pagar, quando não liquidadas no exercício, com validade por cinco anos. Tal procedimento acarretou sérias dificuldades à operação de controle, tendo havido casos de despesas autorizadas em 1954 que foram lançadas sucessivamente como restos a pagar até 1958.

2.3.2-0 Processo Administrativo e o Plano Salte

A execução do Plano Salte era da responsabilidade do Administrador-Geral auxiliado por seis assessores designados pelo Presidente da República, encarregados de cada um dos quatro setores do Plano e das atividades administrativas e financeiras a ele pertinentes.

O Administrador-Geral deveria permear a sua ação mediante duas normas básicas:

- a) Os recursos financeiros do Plano não seriam utilizados como simples reforço ou suplementação das dotações relativas às atividades ordinárias dos diversos órgãos da administração pública;
- b) Ao ser estabelecida a ordem de prioridade para a execução dos di

versos empreendimentos previstos no Plano Salte deveriam ser considerados a natureza, o volume, a duração, o local e a oportunidade dos trabalhos a fim de resguardar a harmonia e a interdependência dos programas e, sobretudo, alcançar resultados proporcionais aos investimentos realizados.¹³

A implantação do Plano Salte, por outro lado, deveria seguir o critério da execução descentralizada, com a centralização do controle, evidentemente fundamental para garantir a unidade do referido. Este controle deveria evitar que os Ministérios utilizassem as dotações orçamentárias sem obediência a uma escala de prioridades que harmonizasse a execução dos projetos com o esquema global do Plano. Entretanto, a dificuldade de operação do Administrador-Geral, representando o órgão controlador, suscitou o colapso do Plano, em sua globalidade. Além disso, a execução descentralizada adquiriu a conotação de simples execução orçamentária complementar, por parte dos Ministérios.

Com o advento de Getúlio Vargas, este considerou a situação de tal forma precária que resolveu propor ao Congresso a alteração do sistema do Plano, substituindo o seu caráter imperativo, em autorização de obras e empreendimentos, dentro das possibilidades dos recursos da União.

Posteriormente, a proposta aceita pelo Congresso e contida na Lei nº 1.504 de 15 de Dezembro de 1951, embora tenha descrito profundamente o sentido do Plano, conseguiu, todavia, imprimir maior organicidade ao esquema administrativo do mesmo.

As alterações introduzidas pela Lei nº 1.504 apresentavam duplo alcance: imediato e remoto.

Entre as de alcance imediato cumpre ressaltar:

- a) A partir do exercício financeiro de 1952, as dotações previstas na Lei nº 1.102 passaram a ser consignadas no Orçamento Geral da República com as limitações quantitativas decorrentes do custeio dos serviços públicos no orçamento ordinário e dentro das disponibilidades da receita geral;
- b) As dotações com destinação constitucional, referentes a Planos Regionais, foram excluídas do Plano Salte;
- c) O Poder Executivo ficou autorizado a destacar das dotações orçamentárias consignadas ao Plano Salte, uma parcela correspondente a 0,2% (dois décimos por cento) a fim de constituir uma conta especial no Banco do Brasil S/A, destinada ao custeio das despesas de pessoal, material, serviços e encargos e outras que se fizessem necessárias¹⁴.

No que concerne às medidas de alcance remoto, duas, pe

lo menos seriam alvo de destaque:

- a) Quando a Receita Geral da União não suportasse a inclusão de despesas no total previsto pela Lei nº 1.102, as diferenças poderiam ser custeadas por intermédio de operações de crédito;
- b) O valor do limite máximo da emissão de Obrigações, bem como, em consequência, o das operações de empréstimo externo, foi liberado¹⁵.

Tendo em vista que de todas as medidas acima destacadas, a mais importante se reportava à dotação de recursos para o custeio das despesas de administração geral do Plano, o Presidente da República resolveu solicitar autorização do Congresso Nacional para o custeio das referidas, ouvindo antes a opinião do Administrador Geral.

Além disso foi instaurado um sistema de fichas de inspeção, mediante ao qual tornava-se possível acompanhar a execução dos projetos integrantes do Plano, estabelecendo-se um paralelo entre o programa aprovado e o realizado.

Entretanto, de acordo com o Dr. Arízio de Viana, em termos administrativos, a dependência do Plano ao Presidente da República e a frágil posição do Administrador-Geral eram amplamente detectáveis uma vez que, em 1952, *"sem a prévia e expressa autorização do primeiro mandatário da Nação, nenhum ato foi praticado pela Administração Geral, nenhuma quantia foi entregue a terceiros, nenhum depósito bancário foi feito, nenhuma ordem de pagamento foi emitida, nenhum contrato foi celebrado, nenhuma dotação orçamentária foi retida ou liberada, nenhuma aquisição foi permitida e nenhum programa de obras aprovado"*¹⁶.

2.3.3-O Plano Salte: o seu Caráter Impositivo-Indicativo

As atividades do Plano Salte, por outro lado, pertenciam a duas categorias: atividades de investimento estatal nos setores da saúde e transportes e atividades de investimento e financiamento nos setores de alimentos e energia. Havia, portanto, empenho em atrair a iniciativa privada, mediante estímulos de financiamento, para as propostas de planejamento econômico.

Assim, nos setores de transportes e energia, onde a iniciativa do Estado era desenvolvida para criar condições de infraestrutura básica da economia, o planejamento permanecia atrelado aos órgãos públicos, com caráter impositivo. Visando a promover o

ritmo da produção em outros setores, o Governo passou a admitir, através da ação planejada, a participação da iniciativa privada, encampando com essa atitude a adoção do método do planejamento indicativo,

Todavia, a resposta da iniciativa privada às propostas de participação formuladas pelo Plano foi praticamente nula, não estando muito claro se semelhante reserva era conseqüente do despreparo do Ministério da Agricultura na articulação dos projetos do setor alimentos ou se a iniciativa particular estava receosa de colaborar com o planejamento econômico do País. Possivelmente a aceleração do rendimento dos setores da produção à cargo da iniciativa privada demandasse novos esquemas no âmbito do planejamento governamental, como por exemplo, o aparelhamento dos órgãos públicos com o objetivo de salvaguardar o tratamento adequado das negociações que se faziam mister encetar com o setor particular no encaminhamento da participação do referido, nos projetos. Dessa maneira, o caráter indicativo do Plano Salte ficou comprometido.

2.3.4-As Bases Financeiras do Plano

Os recursos disponíveis para a execução do Plano alcançavam a cifra de vinte e um bilhões e trezentos milhões de cruzeiros, montante este, superior ao orçamento federal para o exercício de 1950.

Quadro 2.1
PLANO SALTE - RECURSOS: DISCRIMINAÇÃO POR FONTES

F O N T E	BILHÕES DE CRUZEIROS
Dotações Orçamentárias comuns	12,950
Dotações orçamentárias constitucionais	1,350
Operações de Crédito-Obrigações do Plano Salte	5,000
Operações de Crédito-Empréstimo do Banco do Brasil S/A	2,000
TOTAL	21,300

FONTE: Costa, Jorge Gustavo de: Planejamento Governamental: A Experiência Brasileira, RJ, FGV, 1971, p.114.

Quadro 2.2
PLANO SALTE-PREVISÃO: EXERCÍCIOS

EXERCÍCIO	BILHÕES DE CRUZEIROS
1949 (dotação autorizada antes da aprovação do Plano)	1,300
1950	3,400
1951	3,990
1952	4,110
1953	4,235
1954	4,265
TOTAL	21,300

FONTES: Costa, Jorge Gustavo da: Plano Jamento Governamental: A Experiência Brasileira, RJ, FGV, 1971, p.114

Quadro 2.3
PLANO SALTE-PREVISÃO DAS DESPESAS

DESPESAS	BILHÕES DE CRUZEIROS
-do Plano SALTE no quinquênio de sua vigência legal (1950-54)	20,0
-total do Plano SALTE, inclusive no ano de 1949	21,3
-totais e efetivos do Plano SALTE, exclusive o Fundo Rotativo p/atender a despesas reembolsáveis (1949-54)	20,5
-totais e específicas do Plano SALTE, exclusive o Fundo Rotativo, juros e outras despesas desse tipo (1949-54)	19,9

FONTES: Anexo nº 7 à Lei nº 1.102.

Com o intuito de cobrir as despesas no quinquênio, a Lei estabeleceu:

- a) A obrigação de se incluir no Orçamento Geral da União, nos exercícios de 1950 a 1954 parcelas destinadas ao Plano Salte, no total de 13 bilhões de cruzeiros¹⁷;
- b) A autorização ao Poder Executivo para realizar operações de crédito no total de 8 bilhões de cruzeiros, sendo parte por um empréstimo de 2 bilhões de cruzeiros, no Banco do Brasil¹⁸, e parte pela emissão de obrigações até a quantia de 5 bilhões, em parcelas anuais de 1 bilhão de cruzeiros, a juros de 7% ao ano¹⁹, com a cláusula de caber ao Poder Executivo, realizar empréstimos externos até 500 milhões de cruzeiros por ano, no caso de não atingirem os empréstimos internos a receita estimada²⁰.

O Presidente da República na mensagem em que encaminhou o Plano Salte ao Congresso Nacional e a Comissão Interpartidária, posteriormente instaurada foram unânimes em reafirmar a exequibilidade do Plano, do ponto de vista financeiro descartando, inclusive a possibilidade de emissão de papel moeda, nitidamente in-

flacionária ou o desequilíbrio do orçamento público.

Embora debatida no Congresso a viabilidade financeira do Plano, esta foi formalmente contestada pelo Conselho Econômico da Confederação Nacional da Indústria.

Vale ressaltar que, de fato, em virtude do longo período de tramitação no Legislativo, o esquema de financiamento extra-orçamentário previsto, tornou-se impraticável, havendo a necessidade de se alterar também as estimativas orçamentárias. Assim sendo, o esquema colocado em prática distanciou-se daquele anteriormente proposto pelos autores do Plano, de sorte que uma comparação mais acurada entre as receitas previstas e apropriadas, mostra não ter sido no âmbito dos recursos orçamentários que o Plano esbarrou com a inconsistência financeira, mas na mobilização dos recursos extra-orçamentários.

Quadro 2.4a
RECEITA DO PLANO SALTE

EXERCÍCIO	PREVISTO Cr\$	APROPRIADO Cr\$
RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS		
1949	1.300.000.000,00	1.300.000.000,00
1950	1.900.000.000,00	1.900.000.000,00
1951	2.540.000.000,00	2.640.000.000,00
1952	2.710.000.000,00	1.633.246.150,00
1953	2.885.000.000,00	1.752.320.000,00
1954	2.865.000.000,00	1.455.810.000,00
TOTAL	14.300.000.000,00	10.661.176.150,00
RECURSOS EXTRA-ORÇAMENTÁRIOS		
1950-54	7.000.000.000,00	-

FONTE: Anexo nº 9 à Lei nº 1.102, de 18 de maio de 1950, e Balanços Gerais da República dos exercícios de 1949 a 1954.

Quadro 2.4b
RECEITA DO PLANO SALTE-RESUMO

FONTE	PREVISTO Cr\$	APROPRIADO Cr\$	DEFICIT. Cr\$	%
Recursos Orçamentários	14.300.000.000	10.661.176.150	3.638.823.850	25,4
Recursos extra-orçamentários	7.000.000.000	-	7.000.000.000.100,0	
TOTAL	21.300.000.000	10.661.176.150	10.638.823.850	49,9

FONTE: Anexo nº 9 à Lei nº 1.102, de 18 de maio de 1950, e Balanços Gerais da República dos exercícios de 1949 a 1954.

A análise do balanço da receita mostrou que da previsão de 21.300 milhões de cruzeiros as autorizações efetivas de verbas se reduziram a Cr\$10.681.178.150,00 ou seja, 50,1% do que foi cogitado inicialmente.

A realização da receita evidencia ainda que 9,7% da importância total apropriada pelo Plano foram levadas à conta de economias de exercício, deixando portanto de constituir receita efetiva do referido.

Cumprе salientar ainda que, no exercício de 1951 o Plano Salte foi incluído no Plano de Economia do Governo, aplicando-se doravante ao mesmo, um critério de prioridade de gastos²¹. Entretanto, não se sabendo ao certo se por contingência dos Planos de Economia ou se pela desarticulação existente entre os vários projetos a serem executados por diferentes órgãos do Governo, as economias de exercício atingiram a fabulosa soma de aproximadamente 1 bilhão de cruzeiros. Tendo em vista o exposto, chega-se à segunda conclusão do balanço da receita: do prognóstico de 21.300 milhões de cruzeiros, a receita, na verdade, disponível reduziu-se a Cr\$9.637.733.533,40, correspondendo a 45,2% daquela que fora antecipada no Plano e aprovada pelo Legislativo, o que acarretou a redução a menos da metade da realização efetiva do mesmo.

De conformidade com o Art.12 da Lei nº 1.102, as despesas previstas com o Plano Salte para o atendimento de seus objetivos específicos totalizaram Cr\$19.909.076.410, a serem despendidos no período de 1949-1954.

Quadro 2.5
PLANO SALTE (Despesa - Setores)

SETORES	VALOR \$
Saúde	2.640.056.410
Alimentos	2.733.400.000
Transportes	11.345.620.000
Energia	3.180.000.000

FONTE: Art. 12 da Lei nº 1.102.

O demonstrativo das despesas do Plano Salte coloca em destaque, pelo menos, dois aspectos:

- a) A abrangência do Plano foi reduzida a 45% do previsto em consequência da redução de sua receita;
- b) Havia uma nítida distinção entre despesas autorizadas, despesas realizadas e despesas liquidadas em função do regime de aplicação dos recursos do Plano. De acordo com a contabilidade somente as despesas autorizadas pelo Presidente da República eram efetivas.

vas. Assim, o montante de recursos a elas correspondente era depositado no Banco do Brasil em uma conta geral, Tesouro Nacional c/Plano Salte, com o objetivo de ser distribuído aos diversos programas, através de subcontas especiais. Cabia aos responsáveis pelos diversos programas beneficiados promover a aplicação dos recursos destinados aos mesmos e prestar contas correspondentes. Todavia, tais prestações de contas nem sempre foram feitas ao Administrador-Geral do Plano Salte, incorporando-se às prestações de contas ministeriais. Portanto, as despesas realizadas seriam as que foram, discriminadas por setores, incluídas nos Balanços Gerais da União, de 1949 a 1958, elaborados pela Contadoria Geral da República.

Em contrapartida, as prestações de contas avaliadas pela Administração Geral do Plano Salte, até 1954, e pelo Liquidante, nos exercícios subseqüentes foram correspondentes às despesas liquidadas.

Os quadros a seguir procuram salientar as despesas autorizadas e realizadas a partir das referências dos Balanços Gerais da União, dos dados procedentes do segundo Liquidante do Plano Salte e dos Relatórios do Tribunal de Contas da União de 1951 a 1954.

Quadro 2.6
PLANO SALTE - DESPESAS AUTORIZADAS, DOTAÇÕES DISTRIBUÍDAS E DESPESAS REALIZADAS POR EXERCÍCIO

EXERCÍCIO	DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS \$	DESPESAS AUTORIZADAS \$	VERBAS DISTRIBUÍDAS \$	DESPESAS REALIZADAS \$
1949	1.300.000.000	1.236.751.649	1.236.751.649	1.236.751.640
1950	1.900.000.000	1.900.000.000	1.565.875.310	1.562.565.039
1951	2.640.000.000	2.271.812.326	1.971.647.323	1.876.346.326
1952	1.633.248.150	1.560.142.167	1.851.899.708	1.744.599.807
1953	1.752.320.000	1.724.253.391	1.360.786.696	1.071.489.827
1954	1.455.610.000	924.674.000	629.822.080	561.103.400
1955	-	-	416.939.700	397.675.200
1956	-	-	86.292.000	51.846.000
1957	-	-	29.960.000	29.960.000
1958	-	-	28.751.000	28.751.000
TOTAL	10.681.178.150	9.637.733.533	9.298.825.466	8.561.108.239

FONTE: Bittencourt, Agnelo Uchôa-Plano Salte-Prorrogação de sua Liquidação (Exposição de Motivos do Liquidante). Revista do Serviço Público, Ano XX, Vol. 75, nº 1, abril, 1957, p. 97, 98-102. As importâncias referentes aos anos de 1957 e 1958 são estimadas.

Quadro 2.7

DESPESAS SETORIAIS POR EXERCÍCIO:

EXERCÍCIO	SAÚDE \$	ALIMENTAÇÃO \$	TRANSPORTE \$	ENERGIA \$
1949	113.427.821	-	975.323.819	148.000.000
1950	40.352.106	-	1.382.232.933	140.000.000
1951	146.298.328	-	1.457.548.000	272.500.000
1952	137.528.000	123.300.000	1.228.664.987	257.108.820
1953	148.100.000	15.000.000	747.181.827	164.208.000
1954	87.365.000	-	469.788.400	23.952.000
1955	-	-	309.731.020	87.944.000
1958	7.874.000	-	23.952.000	18.920.000
1957	4.950.000	-	-	14.970.000
1958	28.070.000	-	-	160.000
TOTAL	694.103.253	138.300.000	6.592.420.986	1.128.762.820

FONTE: Costa, Jorge Gustavo de - Planejamento Governamental: A Experiência Brasileira, RJ, FGV, 1971, p.123.

Quadro 2.8

DESPESAS SETORIAIS PREVISTAS E REALIZADAS

SETOR	DESPESAS PREVISTAS	DESPESAS REALIZADAS	
	\$	\$	%
Saúde	2.640.056.410	694.103.253	26,2
Alimentação	2.733.400.000	138.300.000	5,0
Transporte	11.345.620.000	6.592.941.986	58,1
Energia	3.180.000.000	1.128.762.820	35,3
TOTAL	19.909.076.410	8.554.108.059	42,8

FONTE: Costa, Jorge Gustavo de - Planejamento Governamental: A Experiência Brasileira, RJ, FGV, 1971, p.123.

A observação das despesas do Plano Salte evidencia que as referidas apresentaram um nível inferior a 50% do que fora previsto inicialmente. Todavia, a redução das despesas se consumou de maneira desigual entre os diferentes setores do Plano acarretando grande desequilíbrio na sua execução. Vale ressaltar ainda, a flagrante desproporção entre os setores sociais (saúde e alimentação) e os setores econômicos do Plano no que tange às despesas, tendo sido os primeiros visivelmente preteridos em relação aos segundos.

Dentro do enfoque das condições financeiras do Plano Salte torna-se imprescindível salientar também os problemas administrativos emergentes da sua extinção. O primeiro se reportava à validade quinzenal das despesas autorizadas que projetava a execução do Plano até o exercício de 1959, quando então terminava o prazo das autorizações de verbas efetuadas no ano de 1954. O segundo, dizia respeito à morosidade dos diversos responsáveis pelos adiantamentos recebidos, quanto à apresentação das respectivas contas.

Por tais razões foi instituída a função de Liquidante cuja atribuição era tratar das tarefas residuais do Plano Salte

tais como: controlar os saldos dos créditos existentes em contas bancárias sob a responsabilidade de diversos gestores; proceder ao exame do emprego das dotações entregues a terceiros, inclusive pela inspeção direta das obras ou serviços custeados pelas referidas; promover as medidas necessárias à apresentação das contas de responsáveis omissos e elaborar um relatório final sobre as operações do Plano²².

A função do Liquidante foi atribuída ao titular do cargo de Diretor da Divisão de Orçamento e Organização do DASP.

O principal problema encontrado pelo Liquidante estava relacionado ao fato de que muitos dos gestores de programas apresentaram suas contas aos respectivos Ministros de Estado. Assim, até dezembro de 1956, do total de Cr\$9.240.114.468,80 movimentados pelo Plano, apenas Cr\$5.016.234.869,50 tinham sido motivo de prestação de contas e Cr\$49.922.012,30 haviam revertido ao Tesouro Nacional estando, portanto, a descoberto, em face do controle geral do Plano, créditos da ordem de 4 bilhões de cruzeiros²³.

2.3.5-Os Resultados do Plano

Apesar de ter sido limitado pelas deficiências da legislação, transformado pelas alterações a ele infringidas e prejudicado pelas imperfeições do sistema de controle a que foi submetido, o Plano Salte representou um roteiro de atividades básicas governamentais a serem realizadas.

Todavia, a ineficácia do Plano para cumprir alguns de seus objetivos, levou o Presidente da República a adotar medidas paralelas relativas a novas fontes de receita para a realização de empreendimentos ligados ao reaparelhamento de portos e ferrovias, ao aumento da capacidade de armazenamento, à elevação do potencial de energia elétrica e ao desenvolvimento de indústrias básicas e da agricultura. Da proposição de tais medidas pelo Primeiro Mandatário da Nação, resultou a Lei nº 1.474, de 26 de novembro de 1951, criando um fundo especial, formado pelo adicional do Imposto de Renda instituído com destinação específica ao Plano de Reaparelhamento e Fomento da Economia Nacional também previsto na Lei.

Apesar da existência do referido Plano, o Plano Salte prosseguiu até o final do seu prazo tendo, inclusive, o Presidente Vargas em mensagem endereçada ao Congresso Nacional, solicitado a sua prorrogação. Havia, na realidade, um forte motivo para que o Governo insistisse no alargamento dos prazos do Plano: a fuga às prescrições orçamentárias e contábeis que dificultavam os projetos de longo prazo, sobretudo quando a administração não estava aparelhada para cumprir, em cada exercício financeiro, o volume de empreendimentos

previstos, ou carecia de condições para prever o volume de realizações que estaria apta a executar em cada exercício.

A Lei prorrogando o Plano Salte aprovada pelo Legislativo foi, entretanto, vetada posteriormente pelo então Presidente ' Café Filho.

O Plano Salte foi comprometido também pela ausência ' de uma exeqüibilidade técnica que pudesse garantir a realização de todos os projetos iniciados. Semelhante exeqüibilidade técnica significava a capacidade dos ministérios ou outros órgãos governamentais de assumirem a responsabilidade pela execução de projetos do ' Plano, em adição ou substituição às atividades correntes. A aludida capacidade esteve longe da sua plenitude por envolver questões que ' só poderiam ser equacionadas a longo prazo tais como: - adestramento de recursos humanos em novas atividades, aumento da mobilidade ' de servidores públicos e utilização de técnicas especiais de coordenação e controle. Conseqüente, ainda, da ineqüibilidade técnica ' foi a comprovada falta de proporção entre os recursos aplicados e ' os resultados obtidos.

O exame do Plano Salte quanto ao que foi planejado e, ao que, efetivamente foi executado, por setores, é demonstrado a seguir, ainda que sob um enfoque muito geral. Torna-se imperativo lembrar que ' tais projetos dificilmente foram realizados, na íntegra, apresentando níveis de execução extremamente variados não só se comparados entre si, mas também em virtude de causas, cujas evidências são pouco nítidas em face da documentação disponível.

2.3.5.1-Setor Saúde

Quadro 2.9
PLANO SALTE - SETOR SAÚDE - PROJETOS

Nº DE PROJETOS	DESIGNAÇÃO
9	Projetos que assumiram a forma de campanhas .Tracoma .Câncer .Peste .Lepra .Malária .Febre Amarela .Verminoses .Doenças venéreas e bouba .Tuberculose
5	Projetos que assumiram a forma de assistência especializada .Alimentar .Psiquiátrica .à Maternidade e à Infância .Médico-Hospitalar .Assistência à produção de medicamentos
1	Projeto de Engenharia Sanitária
1	Projeto de Reaparelhamento do Departamento Nacional de Saneamento
1	Projeto de Higiene e Segurança do Trabalho
1	Projeto de Educação Sanitária
1	Projeto de Formação de Pessoal
1	Projeto da Escola de Saúde Pública

FORTE: Plano SALTE.

O setor saúde conseguiu, com intensidades diferentes, executar 18 projetos. Dois foram abandonados: Assistência à Produção de Medicamentos e Projeto da Escola de Saúde Pública.

2.3.5.2-Setor Alimentos

O setor alimentos se desenvolveu sobretudo através da chamada Batalha de Produção²⁴. Infelizmente foi este setor, a causa maior dos desequilíbrios e insucessos do Plano Salte. As verbas destinadas ao referido corresponderam apenas aos anos de 1952 e 1953. Cumpre lembrar ainda, que dos vinte e sete programas previstos, dezesseis foram abandonados. Os projetos empreendidos seguem abaixo arrolados:

Quadro 2.10
PLANO SALTE - SETOR ALIMENTOS - PROJETOS REALIZADOS

Nº DE ORDEM	ESPECIFICAÇÃO
1	Enxada e instrumentos agrícolas
2	Plantas tóxicas
3	Forragem
4	Arroz
5	Produção animal
6	Imigração e colonização
7	Trigo
8	Mecanização agrícola
9	Defesa sanitária vegetal
10	Conservação do solo
11	Óleos, cêres e resinas

FORTE: Plano SALTE.

2.3.5.3-Setor Transportes

O setor transportes do Plano Salte²⁵, denominado Programa de Aparelhamento foi, entre todos, o que maior êxito apresentou no que tange à realização das previsões financeiras e à área territorial coberta com realizações concretas.

Quanto à construção de Estradas de Ferro, o empreendimento mais expressivo neste subssetor foi a continuação das obras da linha prioritária TPS, o Tronco Principal Sul ligando Rio de Janeiro-São Paulo-Porto Alegre-Rio Grande. O Plano cobria especificamente os trechos Blumenau e Itajaí, Itanguá a Engenheiro Blei e Engenheiro Blei a Barretos. Dois projetos importantes foram entregues ao tráfego: Campina Grande a Patos e Teresina a Periperi. Quatro projetos ficaram prestes a ser concluídos: Santo Antonio de Jesus a Cruz das Almas, Lima Duarte a Bom Jardim, Joaquim Murtinho a Campo Mourão e Feira de Sant'Ana a Alagoinhas.

Um total de 1.665 km foi adicionado ao leito permanente ferroviário.

No que concerne aos projetos de melhoramentos de estradas de ferro, merecem ser assinalados os da Estrada de Ferro Central do Brasil, Rede Viação Paraná-Santa Catarina, Viação Férrea R. Grande do Sul, Estrada de Ferro Noroeste do Brasil, Rede Mineira de Viação, Rede de Viação Cearense e Viação Férrea Leste Brasileiro, responsáveis por 77% dos investimentos no subsetor melhoramento de estradas de ferro.

Quanto aos projetos relativos às estradas de rodagem, cumpre salientar os das rodovias BR-3 Juiz de Fora a Belo Horizonte, BR-14 Transbrasiliana, BR-55 Curitiba-Porto Alegre e BR-3 Belo Horizonte-Vitória.

No âmbito do subsetor aerovias destacaram-se pela magnitude dos investimentos, os projetos Galeão, Porto Alegre e Campo Grande.

O Programa Estradas de Ferro-Material e Encampação era integrante do subsetor ferroviário e destinava-se a dotar as estradas de ferro, em tráfego, de material rodante e de tração, além de promover as encampações necessárias. O programa em apreço foi cumprido parcialmente quanto ao aparelhamento de material e abandonado na parte referente à encampação.

O programa de oleodutos, por seu turno, correspondeu à construção de um oleoduto ligando Santos a São Paulo, destinado a transportar gasolina, óleo diesel, querosene e óleo combustível. O referido já estava em funcionamento em 1952, com uma linha tronco de 49 km e uma capacidade total de transporte de 80 mil barris diários.

No que diz respeito ao aparelhamento da frota marítima, a contribuição resumiu-se na aquisição de 3 navios especiais para o Serviço de Navegação da Amazônia.

2.3.5.4-Setor Energia

Quadro 2.11

PLANO SALTE - SETOR ENERGIA - EXECUÇÃO DOS PROJETOS

Nº DO PROJETO	DESIGNAÇÃO
A - Energia	
1	Participação do Governo Federal no capital da Cia Hidrelétrica de São Francisco
2	Construção de açudagens necessárias às instalações hidrelétricas: .Estado do Rio de Janeiro - Barragem de Macabu .Espírito Santo - Açudagens dos Rios Jacu e Fruteiras .Santa Catarina - Usinas do Garcia e de Lages .Paraná - sistema hidrelétrico do Litoral .Minas Gerais - Rio Paraíbauna
3	Subvenção para contribuição de entidades destinadas ao aproveitamento: .da Usina Hidrelétrica do Piauí .das Usinas Hidrelétricas do Rio Piracicaba
4	Construção de: .Barragem das Gargalheiras (RN) .Barragem de Orós (Ceará)
5	Auxílio para melhoramentos, aplicações e regularização de serviços: .Ceará (Fortaleza) .Mato Grosso (Campo Grande) .Goiás (Cachoeira Dourada) .Minas Gerais (Funil) .Amazonas (Manaus) .Marenhão (São Luís) .Pará (Belém) .Piauí (Teresina)
B - Petróleo	
1	Pesquisa, perfuração, montagem de refinarias e equipamentos
C - Cerveja	
1	Estudos e instalações de beneficiamento do cerveja nacional

FONTE: Plano Salte.

Do elenco de projetos discriminados foram abandonados os seguintes: Construção de açudagens necessárias às instalações hidrelétricas: Estado de Santa Catarina - Usinas do Garcia e de Lages; Paraná - sistema hidrelétrico do Litoral; Minas Gerais - Rio Paraíbauna. Subvenção para a constituição de entidades destinadas ao aproveitamento das Usinas Hidrelétricas do Rio Piracicaba. Auxílio para melhoramentos, aplicações e regularização de serviços no Piauí (Teresina).

Portanto, este Terceiro Plano Federal de longo prazo, que inicialmente foi proposto para cinco anos de vigência, passando a ser sexenal, na primeira etapa de sua execução e decenal na sua fase de conclusão não contou com uma máquina administrativa aparelhada para utilizar o total das dotações liberadas e disponíveis no Banco do Brasil.

Assim sendo, o Plano Salte não passou de um conjunto'

de sub-planos setoriais propostos pelos diferentes ministérios da República sem qualquer integração entre si.

O Plano Salte não pode ser considerado pelas razões' anteriormente assinaladas, uma experiência positiva na história do planejamento governamental brasileiro. Tendo sido elaborado por um governo cujas diretrizes eram liberais não logrou apresentar no se u contexto uma reformulação nas relações Estado-Economia. O que se constatou foi o empenho no desenvolvimento de tarefas complementares e o delineamento de algumas diretrizes relativas ao setor privado nacional e estrangeiro. Além disso, o Plano não resultou de uma prévia e profunda análise da realidade nacional da época.

Notas e Referências do Capítulo II

1. MICHELENA, José Augustin Silva-Crise no Sistema Mundial: Política e Blocos de Poder; Trad. João Maia; Ed. Paz e Terra; São Paulo; 1977, p.53.
2. STROESSINGER, John G.-The United Nations and the Superpowers; New York, Randon House; 1965; cap.10.
3. HOROWITZ, D.D.-Estados Unidos Frente a la Revolución Mundial; p. 84-5; Transcrito do The Sunday Times (29.11.1964).
4. FAIRE, A. & SEBORD, J.P.-Le Nouveau Déséquilibre Mondiale; p.68-71.
5. DENISON, E.F.-Why Growth Rates Differ? (Washington, The Brookings Institution, 1967).
6. HOROWITZ, D.D.-The Free World Colossus: A Critique of American Foreign Policy in the Cold War; New York, Hill & Wang; 1971; p. 279.
7. A "*Política Econômica Liberal*" foi elaborada a partir da consulta à seguinte bibliografia:
 - a) IANNI, Octávio-Estado e Planejamento Econômico no Brasil(1930-1970)-2a.Edição-Col.Retratos do Brasil; v:83; Civilização Brasileira, RJ, 1977.
 - b) SILVA, Hélio-1945 Porque Depuseram Vargas?(O Ciclo de Vargas) Vol.XV, Civilização Brasileira, RJ.1976.
 - c) CARONE, Edgard-A Quarta República (1945-1964); 1 Documentos; DIFEL-Difusão Editorial S/A; São Paulo-R.Janeiro, 1980.
 - d) SKIDMORE, Thomas-Brasil: De Getúlio a Castelo (1930-64); Trad. brasileira por uma equipe coordenada por Ismênia Tunes Dantas; 5a.Ed.; Paz e Terra, RJ, 1976.
8. Mensagem ao Congresso Nacional do Presidente Eurico Gaspar Dutra em 15 de março de 1948, p.177-180.
9. Diário do Congresso Nacional, 19 de maio de 1948, p.1 e 2, citado por Hélio Silva com a colaboração de Maria Cecília Ribas Carneiro, 1945: Porque Depuseram Vargas?(O Ciclo de Vargas, Vol.XV); Col. Documentos da História Contemporânea; Vol.69; Civilização Brasileira, RJ; 1976; p.458-459.
10. Artigos 198 e 199 da Constituição Federal de 1946 e artigo 29 do Ato das disposições transitórias. Esses dispositivos vinculavam percentagens da Renda Tributária Federal ao Plano de Valorização Econômica da Amazônia, à Campanha Contra os Efeitos das Secas, no Nordeste, e ao Plano de Aproveitamento do Vale do São Francisco.
11. COSTA, Jorge Gustavo da-Planejamento Governamental:A Experiência Brasileira; FGV, RJ, 1971, p.94-95.

12. Artigo 4º, Parágrafos 1º e 2º do Artigo 8º e Artigo 10º do Decreto-Lei nº 6.144, de 29 de dezembro de 1943.
13. Parágrafo único do Artigo 5º e Artigo 6º do Decreto-lei nº 28225 de 12.06.1950.
14. COSTA, Jorge Gustavo da-Op.cit., p.105-106.
15. COSTA, Jorge Gustavo da-Op.cit., p.106.
16. Plano Salte, Relatório e Contas da Administração Geral (1952), Depto de Imprensa Nacional, RJ, 1954, p.2.
17. Artigo 3º combinado com o Parágrafo Único do Artigo 3º da Lei nº 1.102.
18. Alínea a do Art. 4º da Lei nº 1.102.
19. Alínea a do Art.4º e Artigos 5º,6º,7º e 8º da Lei nº 1.102.
20. Art.18 da Lei nº 1.102.
21. Mensagem ao Congresso Nacional do Presidente Getúlio Vargas; o objetivo principal do Plano de Economia era "*estabelecer um critério de prioridade para os gastos do Estado...*", 15 de março de 1952, p.13.
22. BITTENCOURT, Agnello Uchoa-Plano Salte-Prorrogação de sua Liquidação (Exposição de Motivos do Liquidante); Revista do Serviço Público; Ano XX; Vol.75, nº 1, abr.1957, p.101.
23. BITTENCOURT, Agnello Uchoa-Op.Cit., p.101.
24. Conforme Relatório do Tribunal de Contas, exercício de 1952, p.170.
25. Os dados relativos ao Setor Transportes foram extraídos do anexo nº 3 do Plano Salte. Brasil- Presidência da República. Relatório e Contas da Administração Geral; Depto de Imprensa Nacional, RJ, 1953 p.54-62.

CAPÍTULO III

O RETORNO ÀS TESES NACIONALISTAS

3.1-0 Contexto Nacional

Com o início do segundo período do governo de Getúlio Vargas (1951-1954) o poder público e expressiva parcela do Congresso Nacional estavam ainda particularmente comprometidos com uma política econômica "*liberal*" e internacionalizante. O que se verificava, na realidade, era uma política que tinha como objetivo a garantia do funcionamento e expansão do setor privado, nacional e estrangeiro.

Por outro lado, a sociedade brasileira devido ao crescimento do setor industrial, à ampliação do setor terciário e ao desenvolvimento acelerado de centros urbanos tais como: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife e Salvador, já se encontrava bastante diferenciada.

O proletariado, as burguesias industrial, agrária, comercial e financeira e a classe média já eram uma realidade política e cultural. A burguesia industrial apresentava, nesse período, uma diferenciação interna: a pequena burguesia industrial vinculada à produção de bens de consumo tradicionais e a grande burguesia industrial, ligada também à produção de bens de consumo todavia com base em empresas de grande vulto para a economia brasileira da época. Esta classe ligava-se ao setor agropecuário, ao grande comércio de exportação e importação, ao capital financeiro e principiava a relacionar-se com o setor de bens de produção.

A grande burguesia industrial internacional representava o terceiro grupo surgido com os investimentos do capital estrangeiro e as primeiras associações de capitais. Estava interessada no setor de bens de produção.

Além disso, fazia-se mister que o novo Presidente considerasse, inclusive, o aprofundamento das relações entre o Brasil e os Estados Unidos amplamente desenvolvido no período anterior.

No plano interno, o novo governo defrontou-se com uma série de problemas: inflação, desequilíbrio na balança de pagamentos, necessidade de máquinas e equipamentos, insuficiência de energia, de transportes e de oferta de gêneros alimentícios para as populações urbanas.

A diferenciação do sistema político e econômico, aguçara os antagonismos exigindo um novo encaminhamento nas relações entre o Estado e a Economia.

Assim, com o firme propósito de promover os setores básicos da economia (carvão, petróleo, eletricidade e transportes) incentivar o desenvolvimento industrial, o Estado passou a assumir novas tarefas. Não só criaram-se órgãos destinados a favorecer a dinâmica econômica, mas também realizaram-se estudos técnico-científicos sobre os problemas econômicos do Brasil. Por outro lado, a planificação econômica estatal passou a ser discutida no Congresso Nacional, nas Universidades, em livros, em artigos de jornais, revistas e em reuniões promovidas por partidos políticos.

O Plano Nacional de Reparcelamento Econômico (Plano Lafer) foi anunciado em 1951 pelo Ministro da Fazenda, Horácio Lafer. Tratava-se de um plano quinquenal de investimentos em indústrias de base, transportes, energia, frigoríficos e modernização da agricultura. Criou-se, para a realização dos investimentos previstos pelo Plano, o Fundo de Reparcelamento Econômico a ser administrado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, fundado em 1952. Para a assistência técnica e financeira aos projetos previstos pelo Plano, foram estabelecidas negociações com os Estados Unidos.

De certa forma, o Plano Nacional de Reparcelamento Econômico correspondeu à oficialização, no Governo Vargas, das sugestões e projetos prioritários, elaborados pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos.

Os trabalhos da Comissão se estenderam, de junho de 1951 a julho de 1953. Tinha a referida, como principal objetivo levantar os principais problemas da economia brasileira, preparando em seguida, projetos com o intuito de tentar equacioná-los.

Os campos preferenciais de investimento segundo a Comissão Mista podem ser observados no quadro abaixo:

Quadro 3.1

CAMPOS PREFERENCIAIS DE INVESTIMENTOS-COMISSÃO MISTA

DISCRIMINAÇÃO	CUSTO		CUSTO		CUSTO TOTAL	
	Us\$	£	Cr\$	£	Cr\$	£
Estradas de Ferro	145.979	37,7	7.671	54,7	10.627	48,6
Estradas de Rodagem	6.661	1,7	-	-	135	0,6
Portos	37.811	9,8	730	5,2	1.496	6,8
Navegação Costeira	29.147	7,8	417	3,0	1.007	4,8
Energia Elétrica	129.748	33,4	4.803	32,8	7.229	33,1
Diversos	37.985	9,8	588	4,3	1.368	6,3
TOTAL	367.329	100,0	14.019	100,0	21.862	100,0

FONTE: Comissão Mista.

As ferrovias, portanto, foram as que mereceram maior destaque. A importância da energia elétrica é explicada pelo fato dos projetos em apreço abrangerem o setor privado.

O quadro a seguir coloca em evidência o montante dos empréstimos concedidos e pendentes.

Quadro 3.2

EMPRÉSTIMOS CONCEDIDOS E PENDENTES-COMISSÃO MISTA
(31.12.53)

DISCRIMINAÇÃO	EMPRÉSTIMOS CONCEDIDOS		EMPRÉSTIMOS PENDENTES	
	US\$	%	US\$	%
Ferrovias	41.500.000	22,9	98.391.000	49,2
Energia	102.230.000	56,1	27.516.000	13,8
Portos	-	-	46.247.000	23,1
Navegação	-	-	24.235.000	12,1
Indústria	11.460.000	6,3	-	-
Agricultura	23.000.000	12,7	-	-
Rodovias	3.000.000	1,7	3.661.000	1,8
TOTAL	181.190.000	100,0*	200.050.000	100,0

* Obs. Total real da porcentagem dos empréstimos concedidos: 98,7%.

FONTE: Comissão Mista.

Observa-se nos pendentes que a metade se refere a ferrovias. Semelhante situação era conseqüente do fato de se condicionar a concessão do empréstimo, à transformação das estradas de ferro governamentais em sociedades de economia mista, o que foi feito posteriormente ao criar-se a Rede Ferroviária Federal S/A.

Analisando-se o trabalho da Comissão Mista verificou-se que houve um efetivo esforço de economistas brasileiros e americanos que procuraram, primeiramente, obter uma visão global da economia brasileira partindo, depois, para a preparação de projetos.

A visão global da economia brasileira representou o que de mais completo se havia feito no país até o momento, abrangendo levantamentos especiais e cálculos próprios como o da renda nacional, do balanço de pagamentos, etc. Além disso, o que deu aos trabalhos da Comissão Mista o caráter de planejamento foi o fato deles terem sido acompanhados de projetos para os quais estavam previstas fontes de financiamento internas e externas. Os trabalhos da Comissão Mista constituíram também a experiência em que se inspirou o Programa de Metas, primeira tentativa de proporcionar ao país um planejamento amplo, como veremos adiante.

Em 1953, a Instrução 70, da SUMOC, instaurou a reforma cambial destinada a melhorar a capacidade de exportação de produtos brasileiros, além de garantir prioridade para as importações de bens essenciais.

Naquele mesmo ano também já era necessária uma polif

tica de combate à inflação. O aumento do custo de vida acarretara sucessivas mobilizações dos trabalhadores urbanos que reivindicavam melhores salários. O Governo, entre outras medidas, começou a controlar o crédito bancário, para conter o processo inflacionário. Na mesma ocasião, a CACEX (Carteira de Comércio Exterior) criou melhores condições para a importação de máquinas, ferramentas e equipamentos necessários aos novos investimentos e à complementação de investimentos pré-existentes, nacionais e estrangeiros.

O nacionalismo econômico e a intervenção estatal na economia, como orientações fundamentais do governo na condução dos destinos do País, contavam com o amplo apoio das massas urbanas. Se melhante contexto, todavia inquietava os setores mais conservadores da sociedade brasileira e os grupos estrangeiros interessados na economia da Nação e no "alinhamento" político do Brasil, na então chamada Guerra Fria.

Não obstante as dificuldades cambiais, a inflação e o clima de tensão social e política, o Governo insistia na manutenção de uma política econômico-financeira de estímulo à industrialização.

Para melhor consolidá-la foram criados nos anos de 1952-1953, o Banco do Nordeste do Brasil, a Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia, O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e a Petrobrás. No ano seguinte, o Governo propôs a criação da Eletrobrás.

No caso da Petrobrás, por exemplo, após acalorados debates no Congresso Nacional, na imprensa, nos partidos políticos, nos meios militares e nos meios empresariais, a Lei aprovada propunha o monopólio estatal da pesquisa, refino e transporte do petróleo e derivados.

Portanto, a criação da Petrobrás foi uma realização fundamental para as novas perspectivas de desenvolvimento econômico que se estavam criando no País, por várias razões:

- a) Tratava-se de uma indústria básica para a diversificação do sistema econômico da Nação;
- b) Nas relações entre o subsistema econômico brasileiro e empresas e governos dos países dominantes, o monopólio estatal da pesquisa, refino e transporte do petróleo era um fato decisivo na história do nacionalismo brasileiro;
- c) A criação da Petrobrás evidenciou a maneira como funcionava, então, a tecnoestrutura estatal. Na verdade, a solução dada ao problema do petróleo, no País, resultou da coordenação de sugestões e interesses de empresários (nacionais e estrangeiros), militares, políticos, técnicos, administradores e economistas.

A fundação da Petrobrás mostrou, ainda, como o Poder

Executivo estava incorporando o pensamento técnico-científico, como estilo de atuação. Vale ressaltar que, na medida em que é aplicado, esse estilo de pensamento permite que se desenvolva a burocracia governamental, como uma teçoestrutura estatal.

Assim, a idéia de planificar, programar e propor projetos passou a fazer parte, sobretudo com a criação da Petrobrás, da linguagem dos membros do Governo e das lideranças dos partidos políticos que o apoiavam.

Paulatinamente, a ideologia e a prática do planejamento foram incorporadas pelo Poder Público, como componentes cada vez mais necessários ao Estado. De fato, a crescente diferenciação social, econômica e política da sociedade e as questões econômicas exigiam uma progressiva racionalização de soluções, por parte do Governo.

Face ao contexto mais complexo apresentado pelo Brasil de então, o BNDE e a CEPAL constituíram, em 1953, um grupo de economistas para efetuar um diagnóstico global da economia brasileira e sugerir um novo programa de desenvolvimento para a Nação.

Depreende-se, portanto, que entre os anos de 1946 e 1954 desenvolveu-se um profundo debate técnico e político sobre as perspectivas da economia brasileira, bem como acaloradas discussões a respeito dos dilemas políticos e culturais da sociedade da época.

Nesse período da história do País delinear-se 3 linhas políticas relativas à organização e ao desenvolvimento da economia nacional:

- a) Estratégia política destinada à organizar e expandir a economia do País com base na associação com o capitalismo mundial.
- b) Estratégia política visando à organização e desenvolvimento da economia brasileira, dentro da perspectiva socialista. Os partidários desta solução consideravam a estatização da economia como o caminho mais rápido para a organização socialista da produção.
- c) Estratégia política destinada a impulsionar a formação do capitalismo nacional no Brasil. Partilhavam dessa estratégia alternativa grupos de classe média, a pequena burguesia industrial, parte da burguesia industrial de origem nacional, setores do Exército, do proletariado e os intelectuais. Estavam inclinados a aprovar a nacionalização dos centros de decisão sobre as diretrizes da economia do País e a admitirem a participação de capital e tecnologia externos, desde que sob o controle nacional. Eram, inclusive, favoráveis ao fortalecimento do setor público e à planificação, como garantias contra as pressões das empresas e governos dos países hegemônicos.

As tendências nacionalistas e estatizantes do Brasil não eram encaradas com agrado pelos empresários e o governo dos Estados Unidos.

As pressões externas e a gradativa internacionalização do processo de reprodução e acumulação do capital acabaram atingindo frontalmente a ideologia e a prática do capitalismo que algumas forças políticas e econômicas propunham para o Brasil, no governo de Getúlio Vargas. Portanto, novas investidas do capital estrangeiro acabaram logrando êxito no quinquênio seguinte¹.

3.2-O Plano Nacional de Reparcelamento Econômico (Plano Lafer) - 1951 a 1955

O Plano Nacional de Reparcelamento Econômico tinha uma duração prevista de cinco anos, no decurso dos quais os investimentos deveriam abranger sobretudo, as seguintes áreas: transporte, energia, indústrias de base, frigoríficos e agricultura. Para a realização deste Plano, proposto pelo Ministro da Fazenda, Horácio Lafer, em 1951, foi criado o Fundo de Reparcelamento Econômico, com a devida autorização do Congresso Nacional (1952).

Não resta dúvida de que o Plano em questão englobou os projetos prioritários e as sugestões propostas pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. Pretendeu, inclusive, equacionar a contento o binômio: desenvolvimento econômico brasileiro, alargamento da expansão norte-americana, no mundo de então.

O Governo Vargas não só cooperou com a Comissão Mista, no que concerne a uma melhor coordenação do planejamento econômico no Brasil, mas também deixou claro o seu propósito de facilitar os investimentos de capitais privados estrangeiros sobretudo em associação com os nacionais, desde que não ferissem interesses políticos fundamentais do nosso País.

Vale ressaltar que de acordo com a Comissão, os projetos por ela elaborados, seriam passíveis de financiamento por parte de instituições tais como o Export-Import Bank e o Bank for International Reconstruction and Development.

O Plano Lafer que exigia cerca de um bilhão de dólares para sua realização, contou inicialmente com 100 milhões de dólares, obtidos mediante financiamento externo, para a execução dos projetos julgados de maior prioridade².

Notas e Referências do Capítulo III

1. O capítulo em questão foi elaborado a partir da consulta à seguinte bibliografia:

- a) SKIDMORE, Thomas-Brasil: De Getúlio a Castelo (1930-1964), Trad. brasileira por uma equipe coordenada por Ismênia Tunes Dantas 5a.ed., Paz e Terra, RJ, 1976.
- b) CARDONE, Edgard-A Quarta República (1945-1964)-1 Documentos, DIFEL, RJ-SP, 1980.
- c) IANNI, Octávio-Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970), 2a.ed., Civilização Brasileira S/A, RJ, 1977.
- d) SILVA, Hélio e CARNEIRO, Maria Cecília Ribas-História da República Brasileira, Nos Braços do Povo, 1951-1954, Editora Três, SP, 1975.
- e) MAGALHÃES, João Paulo-A Experiência Brasileira de Planejamento, Revista Desenvolvimento & Conjuntura, ano X, nº 3, mar. 1966, p. 15 a 36.

2. O Plano em questão não será analisado pelo fato de ter encampado os projetos propostos pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. Tais projetos foram posteriormente absorvidos pelo Programa de Metas, sobretudo aqueles que ainda não tinham sido realizados pela administração precedente. Assim sendo, a análise se concentrará no Programa de Metas implementado no governo de Juscelino Kubitschek. Além disso, não foi possível encontrar o Plano Lafer para consulta, nem mesmo nas Bibliotecas da Câmara, do Senado e da Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

CAPÍTULO IV

O ESTADO BRASILEIRO EM FACE DO PROCESSO DE
INDUSTRIALIZAÇÃO E DA ACELARAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO

4.1-A Situação do País

De agosto de 1954 a janeiro de 1956 o Brasil, em crise após o suicídio de Getúlio Vargas, foi governado sucessivamente pelo Vice-Presidente João Café Filho, o Presidente da Câmara dos Deputados, Carlos Luz e o Presidente do Senado, Nereu Ramos.

Em 1956, foi empossado, com a proteção do Exército, o Presidente Juscelino Kubtschek de Oliveira, tendo início então uma ampla e profunda transformação no sistema econômico do Brasil.

A industrialização já não era mais um processo induzido pelo estrangulamento do setor externo. Os investimentos governamentais e privados, nacionais e estrangeiros, realizaram-se segundo as possibilidades abertas pela estrutura econômica criada nos anos anteriores. E as relações de interdependência e complementaridade surgidas ao nível das forças produtivas tiveram particular importância na elaboração e execução do Programa de Metas. Além disso, um outro aspecto essencial contribuiu para a modificação das condições e tendências do desenvolvimento econômico nacional.

Após a Segunda Grande Guerra, as fronteiras internacionais do sistema econômico, político e militar dos Estados Unidos, haviam-se ampliado bastante, com o recuo dos velhos imperialismos (inglês, francês, belga, holandês, japonês, etc.)

Como consequência, os norte-americanos passaram a desempenhar expressivo papel nos assuntos econômico-financeiros, políticos, militares e técnico-científicos dos povos do Terceiro Mundo. Isso evidenciava as exigências estabelecidas pela própria reprodução capitalista, em âmbito mundial.

Mas outras condições se somaram às anteriores quando da formulação e execução do Programa de Metas. O País, naquela oportunidade, já estava expressivamente preparado para por em prática uma política econômica relativamente planejada, em face da acumulação de experiências anteriores. Por outro lado, a opinião pública, sobretudo dos centros urbanos, já incorporara a idéia e a prática do planejamento, tendo em vista os amplos debates encetados nos anos passados. Os membros do Governo, por seu turno, procuravam defender a concepção de que o planejamento era uma técnica neutra, que poderia ser aplicada independentemente do regime econômico considerado.

Portanto, além da experiência acumulada no País, quanto à política econômica planejada, a CEPAL ampliava, na época, os seus debates sobre desenvolvimento, substituição de importações, programação econômica global, regional e setorial, de uma maneira geral, aceitos por correntes políticas e econômicas dominantes na América Latina. Finalmente, os Estados Unidos e as direções de empresas multinacionais concluíram que a participação do Estado na Economia era um indicio seguro de salvaguarda dos interesses das empresas estrangeiras nos países periféricos.

Assim sendo, no Governo Kubistchek houve uma reelaboração das relações entre o Estado e a Economia, isto é, foi adotada uma estratégia política de desenvolvimento que acabou por consolidar e expandir o capitalismo dependente.

O Governo Kubistchek desenvolveu quatro grandes tarefas: o Programa de Metas, a SUDENE, a Operação Pan-Americana e Brasília.

O Programa de Metas tinha por objetivo a transformação da estrutura econômica do País, pela criação da indústria de base. Resultava pois, da conjugação das decisões políticas e diagnósticos econômicos consubstanciados em "*Diretrizes Gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico*" e em "*Análise e Projeções do Desenvolvimento Econômico*".

Os principais objetivos do Programa eram os seguintes:

- a) Abolição dos pontos de estrangulamento da economia, por meio de investimentos infra-estruturais a cargo do Estado.
- b) Expansão da indústria de base, como a automobilística, indústria pesada e de material elétrico pesado, estimulando investimentos privados nacionais e estrangeiros.
- c) Atração do interesse de empresários estrangeiros com seu capital e tecnologia.

As metas do Programa, em número de trinta, abrangiam setores fundamentais da economia: transportes, energia, indústria de base e alimentação. Todavia, a criação da indústria automobilística sobrepunha a todos os outros empreendimentos.

A decisão de instalar no País uma indústria automobilística foi, em parte, fruto de decisões no sistema de transportes. O fato da meta automobilística conduzir à nacionalização de veículos, se constituiu num dos mais importantes estímulos para a expansão da indústria mecânica. O crescimento da frota de caminhões dificilmente poderia ter-se efetivado em condições de estrangulamento do setor externo, sem a implantação da indústria no País. É inegável, a par de quaisquer restrições que possam ser feitas à maneira pela qual foi implantada, que a criação de uma indústria automobi-

lística foi um dos pontos mais importantes do Plano de Metas. Até 1955 as atividades neste setor restringiam-se à produção pela Fábrica Nacional de Motores de, aproximadamente, 2.500 caminhões por ano. A meta automobilística tinha um duplo aspecto: meta de produção e de índice de nacionalização. Vale ressaltar que a meta foi praticamente atingida, tanto para a produção como para os índices de nacionalização. Com importância também destacaram-se as metas relacionadas com o reaparelhamento das ferrovias e a construção de rodovias as quais exerceram expressivo efeito entre as populações das médias e pequenas cidades.

Não resta dúvida, pois, que o Programa de Metas realizou uma etapa significativa de expansão do sistema econômico brasileiro. Naqueles anos foram criados novos setores industriais e outros foram modernizados.

Assim, não só o setor privado progrediu bastante durante a execução do Programa, mas também as empresas estatais sobretudo no que concerne à produtividade.

Observou-se que o Poder Público criou condições ideológicas, políticas e institucionais para a expansão da economia, constatada nos anos de 1956 a 1960. Não foi sem razão, portanto, que a estrutura industrial brasileira diversificou-se e adquiriu uma configuração mais integrada; reduziu-se o peso específico de certos itens de importação, em face ao conjunto dos bens disponíveis no mercado e a estrutura das importações tornou-se plural, em vista das novas exigências do sistema econômico.

Mas a estrutura das importações resultante da diferenciação e expansão da demanda interna de certos insumos, modificando o modelo de substituição de importações, não pode ser considerado um processo de emancipação econômica automática. Ao contrário, da maneira como se consumou a expansão e diferenciação interna da estrutura industrial do País, ampliaram-se e aprofundaram-se as relações e estruturas de dependência. Convém ressaltar, contudo, que a análise da formulação e da execução do Programa de Metas evidencia, com nitidez, a metamorfose das relações de tipo imperialista, em relações de dependência. Notou-se que as mudanças institucionais para a entrada de capital, tecnologia, "know-how" empresarial, e técnicas de "lobbying" acabaram por revelar como as relações e estruturas internas do subsistema capitalista brasileiro encadearam-se de modo mais dinâmico.

Nesse contexto, em 1956, tendo em vista os investimentos e empréstimos externos, uma Missão Brasileira, sob a chefia de Lucas Lopes apresentou aos diretores do Export-Import Bank as diretrizes e os objetivos econômicos, monetários e cambiais do governo

brasileiro. O objetivo da mesma era a redefinição dos compromissos do Brasil com o aludido banco e a obtenção de um crédito no valor de 100 milhões de dólares, para financiar compras nos Estados Unidos.

No ano seguinte (1957) a questão da entrada de capitais e tecnologia, a saída de lucros, dividendos e amortizações de investimentos foi, novamente, alvo das preocupações governamentais pois tratava-se de garantir as condições econômicas, financeiras, cambiais e políticas da confiança dos empresários, financistas e governos interessados na economia brasileira.

Outra realização governamental do período foi a SUDENE, criada num momento em que as desigualdades econômicas e sociais naquela região adquiriram conotações políticas de cunho pré-revolucionário. Tratava-se de controlar ou dominar as tensões crescentes na região, porquanto tais eventos comprometiam a unidade e a segurança interna do País, conforme opinião dos governantes da época.

Uma terceira preocupação do governo Kubistchek foi a operação Pan-Americana a qual, ao que tudo indica, seria uma manobra político-diplomática destinada a redefinir as relações entre o Brasil e os países da América Latina de um lado, e com os Estados Unidos, de outro.

Enfim, a quarta realização foi a mudança da capital do País, para Brasília, cidade construída especialmente para ser a capital da República, alvo de acalorados debates na época e que posteriormente viria a contribuir para as reformulações que tiveram lugar no espaço brasileiro, sobretudo no Centro-Oeste.

Uma análise mais acurada do Governo Kubistchek mostra questões magnas que nortearam a vida brasileira de então.

No que tange à industrialização, enquanto se promovia a substituição das importações, apareciam novas exigências de importação de máquinas, implementos, acessórios, "know-how" e matérias primas para a instalação de outros empreendimentos. Na medida em que se diversificava a pauta das importações, constituíam-se novas exigências de intercâmbio com as nações dominantes. Assim, o conceito de "substituição das importações" apreendia apenas uma parcela da realidade, pois não mostrava como a instalação de empresas brasileiras e estrangeiras ou a absorção de médias e grandes unidades por grandes empresas multinacionais criava novas exigências, nas relações externas.

Desenvolveu-se com isso, um novo estágio no processo de internacionalização da economia brasileira, ou melhor, a estrutura do setor industrial integrou-se à estrutura econômica mundial e de tal forma que as decisões sobre a política de produção, comer

cialização e novos investimentos de muitas empresas passaram a ser tomadas no exterior.

Com o modo capitalista de produção no Brasil, como subsistema do sistema capitalista mundial, aprofundou-se a divisão social do trabalho e a diferenciação social interna da sociedade brasileira. Tornou-se premente o problema da sobrevivência e modernização da pequena e média empresa, obrigando o Governo a criar o Grupo Executivo de Assistência à Média e Pequena Indústria. Tendo em vista a criação de novas e grandes empresas, e a conseqüente concentração de capitais, a pequena burguesia industrial passou a pressionar o Poder Público porquanto não tinha condições de beneficiar-se dos programas de investimentos e estímulos governamentais. Por outro lado, a grande burguesia industrial lograva a pouco e pouco proveito nas suas relações com o Executivo e na sua associação com empresas estrangeiras.

Outro problema sério foi a inflação que funcionou como uma técnica de poupança monetária forçada, ou melhor, como técnica de confisco salarial.

Em face das reivindicações operárias o Governo só atendeu e repôs o poder aquisitivo dos salários dos operários qualificados, como por exemplo, os da indústria automobilística.

Constatou-se também, que a "*cultura da cidade*", enquanto sistema de valores, padrões de comportamento e modos de pensar peculiares às relações de produção geradas com a produção industrial e a expansão do setor terciário, passou a exercer uma influência ainda maior nos debates políticos, científicos e artísticos realizados nos centros dominantes do País.

O intenso programa de industrialização não só provocou a consolidação e a expansão do setor privado mas também um profundo surto de internacionalização da economia nacional através da política econômica planejada. A estratégia política de desenvolvimento econômico suscitou a reelaboração da dependência estrutural e a intervenção estatal na Economia deixou de ter a conotação de emancipação ou autonomia.

Mas a reelaboração das relações entre o Estado e a Economia não se esgotou com a industrialização ou na expansão do setor privado. Verificou-se, paralelamente, mais uma etapa no processo de hipertrofia do Poder Executivo, com o referido manipulando ministérios, autarquias, grupos executivos, empresas e conselhos, além de todos os instrumentos regulares e excepcionais de política financeira, fiscal, tarifária, cambial e salarial.

Contra semelhante situação se insurgiu o Congresso Nacional, sem todavia conseguir sucesso no debate que então se es-

tabeleceu, por várias razões:

- a) O Executivo utilizava numa escala maior que o Legislativo, os recursos técnicos, científicos e organizatórios disponíveis para a pesquisa, análise e interpretação dos problemas econômicos em geral;
- b) O Executivo estava mais diretamente vinculado aos problemas reais da política econômica;
- c) A posição privilegiada do Poder Executivo, em face da sociedade nacional, como um todo, facultava ao mesmo, a compreensão exata da problemática econômica nacional.

A hegemonia do Executivo assume ênfase especial quando considerada como componente do processo básico de expansão e internacionalização do setor privado.

O Estado, nessas condições, passara a ser o avalista dos novos investimentos e da nova fase de expansão do setor privado nacional e estrangeiro. Semelhante garantia não se atinha apenas às condições econômicas, mas implicava também na responsabilidade governamental em face das mudanças políticas.

Para Kubistchek, aliás, a industrialização era a única solução para o progresso econômico-social do País. Todavia, para Kubistchek, ao contrário de Vargas, para o qual o desenvolvimento econômico e conseqüentemente a industrialização estava ligada à idéia de emancipação econômica e social, a expansão do setor secundário e a independência da economia do Brasil eram duas entidades distintas.

Na verdade, na transição do governo Vargas para o de Kubistchek houve uma mudança na ideologia do desenvolvimento isto é, da criação de um sistema econômico do tipo nacional para outro sistema capitalista do tipo associado.

Vale ressaltar, todavia, que como o Brasil nunca escapou das condições de dependência econômica, em toda a sua história, essas mesmas condições sempre foram determinantes.

Assim, no período 1955-60, a contradição entre a ideologia nacionalista e a política econômica internacionalizante não se desenvolveu por dois motivos:

- a) As forças políticas nacionalistas não haviam elaborado uma interpretação objetiva da economia brasileira, enquanto economia nacional;
- b) A política econômica conseqüente das estruturas de dependência e de relações imperialistas produziu um grande desenvolvimento do qual passaram a se beneficiar a burguesia industrial, a classe média e o proletariado.

4.2-O Programa de Metas

Do aparecimento do primeiro Plano Quinquenal brasileiro até a posse do Presidente Juscelino Kubistchek, grandes transformações políticas, econômicas e administrativas tiveram lugar no Brasil. A compreensão das aludidas mudanças são de capital importância para a detecção do esquema de execução do quarto plano do ciclo do planejamento federal.

O crescimento da população e o ritmo acelerado da urbanização brasileira mostraram a urgência da ampliação do mercado de trabalho, com a oferta de novos empregos e a necessidade do abastecimento das grandes cidades. Os novos empregos deveriam ser fornecidos pelo setor industrial, o que significava portanto, o maior incremento da industrialização. Por outro lado, cada vez mais ampliava-se o número de adeptos da tese de que o processo de industrialização dependia, em ampla escala, de pré-requisitos infra-estruturais básicos nos setores dos transportes, da energia e da educação.

O abastecimento dos grandes centros urbanos se constituía, sem dúvida, num ponto de tensões sociais, além de ser fator importante no mecanismo da composição de preços, com reflexos na pressão inflacionária.

Portanto, a urbanização acelerada e a busca, num lapso de tempo reduzido, de elevados índices de industrialização associados à deficiência da capacidade para importar, provocada pela necessidade de ser dada a prioridade aos equipamentos e matérias-primas destinados à indústria em expansão, contribuíam para acentuar o quadro crítico da economia brasileira. O quadro em questão era caracterizado pela inflação, pela constatação de sérios pontos de estrangulamento nos setores da energia, dos transportes e do sistema creditício, além da deteriorização das condições de intercâmbio comercial com o exterior.

Com o intuito de equacionar tais problemas, foi firmado um acordo entre os governos do Brasil e dos Estados Unidos, a 19 de dezembro de 1950 e, alguns meses depois, foi estabelecida a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico.

Os trabalhos da Comissão não só enfatizaram os setores dos transportes e da energia mas também abrangeram um minucioso estudo da conjuntura econômica brasileira, dos desequilíbrios regionais e da necessidade de orientar os investimentos públicos e privados no sentido de atenuar tais desequilíbrios.

Concluindo as suas atividades em dezembro de 1953, a Comissão Mista deixou-as consubstanciadas em cerca de 17 volumes. Neles estavam indicados quarenta e um projetos considerados básicos

para o desenvolvimento nacional².

De conformidade com a estratégia da Comissão, foram identificados projetos específicos sem impacto inflacionário adicional e que fossem:

- "a) conducentes à eliminação de pontos de estrangulamento ou à criação de condições básicas para o crescimento econômico";
- "b) complementares em vez de substitutivos dos investimentos privados";
- "c) suscetíveis de realização razoavelmente rápida";
- "d) financiáveis por meios não inflacionários"³.

Os quarenta projetos foram classificados em sete grupos, a saber:

- Grupo 1 - Reparcelhamento de Ferrovias
- Grupo 2 - Energia Elétrica
- Grupo 3 - Reparcelhamento de Portos
- Grupo 4 - Reparcelhamento da Frota
- Grupo 5 - Equipamento Rodoviário
- Grupo 6 - Indústria
- Grupo 7 - Agricultura

O Governo brasileiro simultaneamente aos estudos da Comissão Mista e incorporando suas principais recomendações estabeleceu, então, o Programa de Reparcelhamento Econômico e Fomento da Economia Nacional, em novembro de 1951, conforme, aliás, já foi visto no capítulo precedente.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico criado no ano seguinte operou financeiramente, de acordo com instruções governamentais, nos seguintes setores da economia: sistema ferroviário, portos e sistemas de navegação, sistema de energia elétrica, indústrias básicas, armazéns, silos, matadouros e frigoríficos, agricultura, eletrificação rural e abastecimento d'água às pequenas cidades⁴.

Além da contribuição da Comissão Mista cumpre ressaltar a importância da qual se revestiu a atuação do Grupo Misto BNDE-CEPAL, nos estudos encetados sobre a economia brasileira. Aliás, o BNDE, através de seu Departamento Econômico, centralizando as funções de pesquisa e de estudos da política monetária e fiscal, do balanço de pagamentos e da renda nacional, se destacou logo como um órgão permanente de planejamento.

Assim, a programação proposta pela Comissão Mista, cujos projetos indicados foram inseridos no Programa de Reparcelhamento Econômico, acabou sendo levada em ampla consideração pelo Programa de Metas.

4.2.1-A Situação Política

A campanha eleitoral de 1955 além de ter representado um evidente progresso político, induziu os candidatos à Presidência a apresentarem os seus programas de governo. As teses da campanha eleitoral tendo como tema básico o desenvolvimento, caracterizaram-se pela dupla posição em face do mesmo. Uma das Teses sustentava a necessidade de ordem geral para a obtenção do desenvolvimento, implicando no conceito de que o referido deveria ser gradual.

Por outro lado, a tese oposta advogava que o desenvolvimento acelerado era o imperativo do momento, consubstanciando-se, portanto, na famosa frase "50 anos em 5". Semelhante tese acarretaria, sem dúvida, profundas alterações na estrutura sócio-econômica da nação.

A vitória eleitoral do Dr. Juscelino Kubistchek importou na opção da tese do desenvolvimento acelerado, cujas coordenadas estão inseridas no seu livro "*Diretrizes Gerais do Plano de Desenvolvimento*".

O Plano de Desenvolvimento, contendo um programa básico de governo não poderia deixar de incorporar, de um lado, as recomendações da Comissão Mista e do Grupo BNDE-CEPAL aliás àquela época já em andamento e, de outro lado, não deveria desvincular-se de sua origem política, estando assim, predestinado a um longo debate, se submetido ao Congresso Nacional.

Visando a escapar de longas tramitações legislativas e buscando uma maior flexibilidade à ação governamental Kubistchek encaminhou, habilmente, várias mudanças na administração do País, sobretudo na esfera econômica.

4.2.2-A Administração Paralela

Objetivamente, a administração paralela era constituída por órgãos já existentes, como a CACEX, o BNDE e a SUMOC, mais os novos órgãos executivos ou de assessoria: os Grupos Executivos, os Grupos de Trabalho e o CPA (Conselho de Política Aduaneira).

Assim a administração paralela era um sistema racional dentro da lógica do sistema, porquanto os novos órgãos funcionavam na condição de centros de assessoria e de execução, enquanto que os antigos continuavam a corresponder aos interesses da política de clientela vigente.

Dentro deste contexto, foi decisivo o papel do Presi -

dente da República em face do seu compromisso com o desenvolvimento; a sua participação direta na criação dos Grupos Executivos e outros órgãos administrativos além da sua prerrogativa de nomear técnicos experientes que já haviam trabalhado na Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, na CEPAL-BNDE e na Fundação Getúlio Vargas, aos quais Kubistchek atribuiu a tarefa de elaborar o Programa de Metas.

O Presidente tendo sentido que a Constituição de 1946 coibia a delegação de poderes ao Executivo por parte do Legislativo, criou instrumentos extraconstitucionais, recurso sutil mediante o qual logrou obter poderes para a realização do Programa de Metas. Sem tais expedientes não teria sido possível realizar o Programa que deveria tramitar no Legislativo conforme o previsto pela Constituição. Assim, não resta dúvida de que os órgãos executivos criados pelo Presidente, e a ele subordinados, vistos sob a ótica legal constituíam uma burla à Constituição.

Perseguindo firmemente os seus objetivos, o Presidente, para evitar controvérsias no Legislativo, apresentava o programa orçamentário sob a forma de verbas globais, facilitando a sua aprovação pela maioria parlamentar. Portanto, os Grupos Executivos, os Grupos de Trabalho, as sociedades de economia mista e as empresas públicas recebiam verbas globais que eram aplicadas conforme a sua conveniência, independentemente da aprovação do Congresso.

Do ponto de vista da frieza lógica o esquema instaurado pelo Presidente era racional e eficiente. Todavia, marginalizava as forças suporte do governo, do processo de decisão, contribuindo sobremaneira para o aumento gradativo da prepotência do Estado sobre a sociedade civil.

Celso Lafer estabeleceu uma correlação entre a administração paralela e o populismo, observando que *"A inovação trazida pelo Plano de Metas foi a de ampliar a racionalidade do sistema administrativo brasileiro, ao propiciar uma visão integrada do conjunto da economia, planejando, pela primeira vez, de forma consistente, o processo de substituição de importações para atender à dinâmica do populismo. A idéia de que existia a necessidade de substituição de importações, e de que havia pontos de estrangulamento a superar, levou à noção de que havia também setores ou áreas que poderiam ser consideradas como pontos de germinação, e isto gerou a percepção de interdependência entre os diversos setores."*

... "Neste sentido, pode-se dizer que o Programa de Metas foi a primeira tentativa de integrar num conjunto coerente de medidas tudo que antes existia com uma racionalidade limitada e dispersa por uma série de órgãos, visando com esta integração, acelerar o processo de desenvolvimento para corresponder à necessidade política

de, pelo menos, ampliar as oportunidades de consumo"⁵.

4.2.3-Os Grupos de Trabalho

Já existiam grupos de estudos no âmbito do Conselho de Desenvolvimento, a partir dos quais foram formados os Grupos de Trabalho, que assumiram a condição de assessorias eficientes, preparando projetos de lei ou de regulamentação sobre um determinado projeto. Na verdade, os projetos dos Grupos de Trabalho sendo propostas egresas de um corpo técnico, supostamente apolíticas e apartidárias, tiveram o condão de estabelecer uma ponte entre o executivo e o Legislativo, ensejando ao Presidente lograr o apoio parlamentar para a realização das metas do Programa.

A constituição dos membros dos Grupos de Trabalho era feita de acordo com a natureza de cada meta em análise, sendo alguns dos seus integrantes recrutados em órgãos chaves da administração, diretamente afetos ao setor (meta) em estudo. Assim, os Grupos de Trabalho elaboravam os projetos já contando com o financiamento e verbas orçamentárias porquanto era previsível o aval dos Grupos Executivos encarregados de se pronunciar oficialmente sobre os projetos, uma vez que alguns dos seus representantes faziam parte dos Grupos de Trabalho.

Os Grupos de Trabalho foram importantes na medida em que contribuíram para a simplificação e especialização dos instrumentos de controle, facultando ao governo maior capacidade para manipular a área de incerteza externa.

Entre os Grupos de Trabalho destacaram-se: o GT nº 1, que estudou o problema da revisão da legislação de energia elétrica e no âmbito do qual foi estudada a questão da correção monetária; o GT nº 5 que se empenhou na análise da meta do aço, além de outros tais como: o da mecanização da agricultura; o da borracha; o da frota aérea civil, o do papel e celulose; o de exportação de ferro, o de alumínio e o do desenvolvimento do Nordeste⁶.

4.2.4-Os Grupos Executivos

Os Grupos Executivos, criados por decreto, descartando portanto, a intervenção do Legislativo, constituíram um esforço de coordenação do processo decisório, ligando setores públicos e setores privados. Participavam dos últimos, além de administradores de empresas, industriais do setor privado e, se acaso ocorressem conflitos entre as partes, cabia ao governo a decisão final.

Os Grupos Executivos eram, portanto, os órgãos responsáveis pela concessão e manipulação dos incentivos imprescindíveis à realização do Programa de Metas, na forma de tecnologia ou de recursos financeiros, sobretudo de origem externa, daí derivando a importância de tais Grupos centralizarem a ação administrativa no que concerne às licenças de importação, câmbio, financiamento etc. e, descentralizarem-na quanto à execução de suas decisões.

Do ponto de vista político, a autonomia orçamentária e de recrutamento de pessoal por parte dos Grupos Executivos, possibilitou-lhes grande flexibilidade operacional, de todo inviável se acaso tivessem que levar em consideração interesses clientelísticos, partidários ou não.

Entre os Grupos Executivos destacaram-se o GEIA (junho de 1956), encarregado da implementação da meta de indústria de veículos motorizados; o GEICON (1958), responsável pela implementação da indústria de construção naval e que se desincumbiu da sua tarefa graças à criação do Fundo da Marinha Mercante pelo governo; o GEIMAPE (1959) ao qual incumbia a aprovação e recomendação de projetos e seus respectivos incentivos para a indústria de bens de capital ou de maquinária pesada.

Depreende pois, que as metas envolvidas com a substituição de importações da indústria de bens de capital possuíam Grupos Executivos. Em contrapartida, as outras metas dependiam mais da CACEX (para licenças de importações) e da SUMOC (para facilidades de Comércio externo)⁷.

4.2.5-O Conselho de Desenvolvimento

Vale ressaltar que além dos Grupos de Trabalho e dos Grupos Executivos, outros órgãos administrativos destacaram-se no esquema da administração paralela.

O Conselho de Desenvolvimento, criado pelo Presidente tinha como principal objetivo centralizar o processo da formulação da política econômica, constituindo-se, pois, no órgão central de planejamento, na condição de assessoria da Presidência da República. Integravam-no um Secretário Geral escolhido pelo Presidente, entre os membros do Conselho, todos os Ministros de Estado, membros do Estado Maior das Forças Armadas e consultores especiais. Todavia, visando apenas ao controle das políticas setoriais, o Conselho subdividiu-se em vários grupos, não chegando a cumprir efetivamente as funções para as quais fora criado⁸.

As atribuições do Conselho de Desenvolvimento eram os

seguintes:

- a) elaborar planos e programas que visassem a aumentar a eficiência das atividades governamentais, bem como a fomentar a iniciativa privada;
- b) analisar relatórios e estatísticas relativas à evolução dos diferentes setores da economia do País, com o propósito de integrá-los na formação da produção nacional;
- c) estudar e preparar anteprojetos de leis, decretos ou atos administrativos julgados necessários à consecução dos objetivos supradimensionados;
- d) acompanhar e assistir a implementação, pelos Ministérios e bancos oficiais competentes, de medidas e providências concretas cuja adoção houvesse recomendado.

A tarefa imediata do Conselho de Desenvolvimento, através da Secretaria e dos vários Grupos de Trabalho foi a elaboração do Plano de Desenvolvimento Econômico.

O Plano caracterizou-se no que tange ao aspecto doutrinário, pela tomada de posição entre duas alternativas de política de desenvolvimento.

A primeira consistia *"na intervenção indireta do Estado na economia nacional, com o objetivo de diminuir a taxa de erros na estrutura de preços, tendo em vista aumentar dentro dos limites possível, nas condições existentes, o bem-estar político, social e econômico"*⁹.

A segunda consistia *"na substituição pela decisão governamental, das indicações de investir dadas pela estrutura de preços o que significa a substituição dessa estrutura por outra determinada pelo Estado. O Estado poderia intervir em esfera de ação, mais ou menos dilatada, suplementando ou suplantando o papel que nas economias liberais cabe à iniciativa e ao capital privados"*¹⁰.

Os autores do Plano optaram, então, por uma fórmula intermediária, tendo o cuidado de não descartar o esperado papel da iniciativa privada no processo de desenvolvimento: assim, *"ditada pela estrutura histórica, política e social do Brasil, a programação do desenvolvimento da economia brasileira deve fazer-se de modo que o Estado, ao levar avante a tarefa de adaptar o sistema de preços à consecução do objetivo de melhoria de bem-estar da comunidade, assim proceda pelos instrumentos de que dispõe, que são fiscais, tarifários, monetários, creditícios, financeiros e gerenciais, para criar o ambiente propício à evolução e desenvolvimento da iniciativa privada, capacitando-a a atingir certas metas ou objetivos de produção sem que sua atividade seja especificamente regulada ou de antemão prescrita pelo Estado"*¹¹.

Do ponto de vista metodológico, o Plano estipulou que

"todo programa de desenvolvimento possui três elementos descritivos principais".

- "a) as metas de produção de cada setor ou subsetor em que se divide e se subdivide o produto nacional bruto real anual";
- "b) o processo menos custoso, em termos de oportunidades desprezadas de emprego alternativo, para distribuir os recursos escassos disponíveis e conseguir atingir essas metas o mais plenamente possível";
- "c) as técnicas legais e administrativas mais adequadas para atingir essa distribuição de recursos produtivos a custos mínimos e de resultados máximos, em termos das metas a serem atingidas"¹².

Finalmente, os artífices do Plano de Desenvolvimento Econômico, considerando que o principal problema para a formulação de qualquer programa de desenvolvimento econômico era a determinação das metas de produção para cada setor da economia nacional, identificaram então, as trinta metas que deveriam ser realizadas no período 1956-1960.

As trinta metas do Plano, com apenas uma alteração fundamental, foram a base do Programa de Metas, composto ao longo do exercício de 1956.

Com a publicação, em três volumes, do Programa de Metas, em 1958, tornou-se possível o pleno conhecimento das trinta metas governamentais propostas, além da postura do Conselho de Desenvolvimento na elaboração do Programa: "... o Conselho exerceu a função de órgão de coordenação de diversas agências governamentais. Algumas metas foram por ele integralmente elaboradas, especialmente no setor de indústrias de base. Outras foram preparadas, em sua essência, pelos departamentos interessados segundo orientação geral traçada pela Secretaria do Conselho".¹³

Esclareceu, inclusive, a adoção de um processo permanente de planejamento que adaptasse os programas setoriais aos fatos emergentes da realidade econômica do País¹⁴.

4.2.6-O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

O BNDE como já foi visto, estabeleceu-se no segundo governo de Getúlio Vargas (Lei de 20.06.1952), resultando dos estudos feitos pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e tendo como principal mister a execução do Programa de Reparcelamento e Fomento Econômico no âmbito federal.

Assim, o Programa de Metas, abrangeu projetos da Comissão Mista ainda não levados a termo. A incorporação de projetos

já publicados e considerados viáveis, advinha do fato dos mesmos apresentarem maiores possibilidades de obtenção de financiamento externo. Aliás, o primeiro empréstimo financiado pelo BNDE foi do Eximbank, destinado aos projetos ainda não implementados pela Comissão Mista, mas já amplamente estudados.

O BNDE foi, sem dúvida, a mais relevante fonte de controle sobre os mecanismos de financiamento do setor público concernentes às metas de infra-estrutura. Tais recursos passaram a ser avais e garantias indispensáveis para a obtenção de financiamentos externos¹⁵.

4.2.7-O Conselho de Política Aduaneira

O CPA, criado em 1957, tinha poderes para aplicar tarifas de forma flexível, em consonância com as necessidades do país no processo de substituição de importações.

Era órgão da administração paralela com delegação de facto de poderes do Legislativo para o Executivo, estando informalmente vinculado ao BNDE, CACEX e SUMOC, uma vez que a sua direção incluía membros ligados àqueles órgãos sendo também formalmente atrelados a setores privados (representantes do comércio, indústria, agricultura e trabalhadores) dos quais emanavam as informações tidas como fundamentais à contínua revisão do Programa de Metas¹⁶.

Cumprir ressaltar que através do CPA houve um inegável fortalecimento do Poder Executivo sendo, todavia, atendidos os interesses da burguesia industrial ligada ao grande capital. Esta era, aliás, um dos grupos que reconhecidamente sustentavam o governo.

Depreende-se portanto, que o grande êxito da administração paralela repousava no fato de mesma manter as prerrogativas do Poder Executivo descartando obstáculos para a realização do Programa de Metas, num esquema em que a eficiência combinava-se com adequação e conciliação política, não enfrentando diretamente os interesses dos setores vinculados a cada área específica.

4.2.8-O Programa: Conteúdo e Implementação

No âmbito do planejamento governamental o período 1956-1961 deve ser considerado como o início de uma experiência, sólida e profunda, diversa de tentativas anteriores sobretudo a partir da década de 40, de organizar e planejar a economia brasileira.

No período em questão notou-se um maior grau de parti

cipação política, ao que tudo indica, decorrente de notórias reformulações na distribuição ocupacional e urbana da população brasileira. Assim a ampliação da participação política não se manifestou por intermédio dos partidos políticos, porém mediante as relações diretas' massa/elite expressas através do populismo.

Portanto, as massas politicamente representativas conferiam legitimidade ao regime, através do voto, e as elites reconhecidas, por seu turno, se empenhavam na ampliação das oportunidades ' de emprego, assegurando, pois, o caráter legítimo de sua liderança ' no poder.

Nesse contexto político, Kubistchek no decurso da campanha eleitoral, na medida em que propunha a industrialização do país, defendeu um planejamento setorial com o intuito de atingir a melhoria do nível de vida da população, tendo como meio de atuação a manipulação de incentivos¹⁷.

Assim sendo, essa abordagem do planejamento se coadunava perfeitamente com o sistema político vigente, porquanto pretendendo garantir a continuidade do mesmo, pela elevação do padrão de vida da população, e o seu funcionamento, através da manipulação de incentivos, incorporava o caráter conciliatório das elites brasileiras. Semelhante enfoque feito por Kubistchek, antes de ascender à Presidência da República, repercutiu profundamente na subsequente administração do País.

No período em estudo, a administração pública brasileira, para fazer face à expansão das oportunidades de emprego decorrente da maior participação política partiu para o planejamento, única' alternativa viável para a garantia do sistema político.

Vale ressaltar que a equipe técnica responsável pela elaboração do referido Programa era liderada por Lucas Lopes que integrou anteriormente, a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e a Assessoria Econômica de Getúlio Vargas (1950-1954).

A partir de documentos anteriormente referidos, a equipe empenhou-se na definição dos setores considerados fundamentais para a promoção do crescimento econômico. Todavia, para a detecção dos setores de maior relevância, foram delineados conceitos, destacando-se o conceito de ponto de estrangulamento e o conceito de ponto de germinação. O primeiro partia da percepção de que a deficiência em certos setores entravava o crescimento da economia. Tornava-se, portanto, necessário o planejamento dos setores de energia, transportes e alimentação. Conforme o segundo conceito, investimentos em determinadas atividades produtivas provocavam a expansão de outros. Tal conceito justificou a meta de Brasília, que de início, não integrava o Plano de Metas¹⁸.

Através do conceito de ponto de estrangulamento externo, definido pelas limitações à capacidade de exportar, foi possível o estabelecimento de critérios para o planejamento da substituição de importações os quais resultaram das dificuldades anteriormente enfrentadas no que concerne ao balanço de pagamentos.

Os aludidos critérios foram diretos e indiretos.

Pelos critérios diretos chegou-se à percepção da prioridade a partir da importância dos produtos na lista de importações. Exemplos: setor de indústria de base; indústria automobilística; setor de energia: metas relativas à produção e refinação do petróleo e no setor alimentação: meta do trigo.

Pelos critérios indiretos detectou-se a prioridade dos bens a serem produzidos internamente mediante o impacto estrutural, conjuntural e cambial que a produção interna desses bens acarretaria na economia brasileira global¹⁹.

Cumprе salientar que os critérios indiretos tiveram grande significação uma vez que conduziram à noção de demanda derivada de outras metas, possibilitando a percepção da interdependência da economia como um todo. Dentro dessa linha de raciocínio a meta 29: indústria mecânica e de material elétrico pesado foi programada visando à demanda derivada, do setor de indústrias de base, tais como a automobilística e a de construção naval.

Portanto, a partir da noção de interdependência e de demanda derivada²⁰, elaborou-se o Programa de Metas que consistia no planejamento de 31 metas distribuídas em seis grupos:

Energia - (metas de 1 a 5): energia elétrica, nuclear, carvão, produção de petróleo, refinação de petróleo);

Transportes - (metas de 6 a 12: reequipamentos de estradas de ferro, construção de estradas de ferro, pavimentação de estradas de rodagem, construção de estradas de rodagem, portos e barragens, marinha mercante, transportes aéreos);

Alimentação - (metas de 13 a 18: trigo, armazéns e silos, frigoríficos, matadouros, mecanização de agricultura, fertilizantes);

Indústrias de Base - (metas de 19 a 29: aço, alumínio, metais não ferrosos, cimento, álcalis, papel e celulose, borracha, exportação de ferro, indústria de veículos motorizados, indústria de construção naval, maquinária pesada e equipamento elétrico);

Educação - (meta 30)²¹;

Construção de Brasília - (meta-síntese).

O Programa de Metas assim estruturado e proposto objetivava anular os pontos de estrangulamento da economia brasileira a partir da iniciativa do Estado de arcar com os investimentos de infra-estrutura. Além disso, visava à expansão de indústrias de base, pesada e de material pesado mediante a aplicação de investimentos privados nacionais e estrangeiros. Postulava, inclusive, a melhoria de condições econômicas, sociais, políticas e financeiras para o desenvolvimento da livre iniciativa dando ensejo, portanto, a que os empresários estrangeiros trouxessem para o Brasil o seu capital e tecnologia. A modernização global do sistema produtivo e o incentivo à poupança nacional eram também aspectos preconizados pelo Plano.

O Programa de Metas abrangeu cerca de um quarto da produção nacional. Portanto, o caráter setorial do Programa influenciou sobremaneira na sua implementação, para a qual o Governo da União tomou duas medidas já analisadas anteriormente:

1. uniformidade dos incentivos especiais oferecidos ao setor privado, através da criação de Grupos de Trabalho e Grupos Executivos, subordinados ao Conselho de Desenvolvimento (criado no dia seguinte à posse de Kubistchek);
2. simplificação e especialização dos instrumentos de controle da área externa de incerteza, através da criação de órgãos especiais. Estes, incorporados por ligações formais e informais, controlavam as zonas de incerteza, decorrentes de pontos de estrangulamento internos e externos. Essas zonas de incertezas eram: incerteza financeira quanto à realização de metas de infra-estrutura, controlada pelo BNDE lançando mão de seus próprios recursos ou de fundos federais; incerteza quanto ao financiamento e tecnologia estrangeiros para a realização das metas de substituições de importações, controlada pelos Grupos Executivos especiais, CACEX, CPA, SUMOC e pelo Banco do Brasil²².

Todavia, foi sem dúvida, a criação da indústria automobilística a meta que sobrepujou todas as demais propostas, pelo seu alto significado econômico e político. O crescimento rápido da produção da indústria automobilística em geral tornou concreto às populações, principalmente urbanas, os resultados da política econômica do Governo. Por outro lado, a construção e o reaparelhamento de ferrovias e a construção e pavimentação de rodovias colocaram em evidência as realizações governamentais para as comunidades das médias e pequenas cidades, nas quais o impacto da industrialização ainda não se fizera sentir. A realização da rodovia Belém-Brasília teve a faculdade de concorrer significativamente para a integração da Amazônia ao restante do País.

Durante o cumprimento do Programa governamental, esta

beleceram-se novos setores industriais; outros foram alvo de expansão e modernização sobretudo nas áreas da indústria de base, alimentação, transportes e energia. Assim, não só o setor privado se beneficiou no decurso do período de concretização do Programa de Metas, mas também as empresas estatais apresentaram expressivo crescimento sobretudo no que concerne à produtividade.

Portanto, se por um lado, como foi ressaltado anteriormente, o setor industrial logrou grande relevância sobre os demais setores econômicos, por outro lado, através da expansão e diferenciação externa do setor industrial proliferaram as relações de complementariedade e interdependência internas e externas.

Para a execução do Programa de Metas ficou evidenciada, pois, a necessidade de investimentos externos, com o propósito de acelerar o processo de industrialização no Brasil.

Assim, a Instrução nº 113, da SUMOC, (17.01.1955) tinha como principal intuito atrair capital e tecnologia estrangeiros

*"A Carteira de Comércio Exterior (CACEX) poderá emitir 'licença de importação sem cobertura cambial', que correspondem a 'investimentos estrangeiros no País, para conjuntos de equipamentos' ou, em casos excepcionais, para equipamentos destinados a complementação dos conjuntos já existentes quando o Diretor da Carteira dispuser de suficientes elementos de convicção de que não será realizado pagamento em divisas correspondente ao valor dessas importações"*²³.

Mas não foi a Instrução nº 113 da SUMOC a única providência adotada pelo poder público com o objetivo de criar condições à entrada no País, de capital e tecnologia e à saída de lucros, dividendos e amortizações. A Instrução nº 70, de 1953, tinha a finalidade de facilitar o financiamento da importação de máquinas e equipamentos de interesse para o funcionamento e a expansão da economia do País.

Na ocasião do lançamento do Programa de Metas o Governo da União passou a considerar os investimentos e empréstimos externos de alta prioridade uma vez que as metas preconizadas pelo Programa para serem concretizadas, não poderiam prescindir da ajuda estrangeira. O Brasil enviou, então, uma Missão aos Estados Unidos, liderada por Lucas Lopes, a fim de se avistar com os diretores do Export-Import Bank, com o intuito de expor àquelas autoridades os objetivos econômicos, cambiais e monetários do Governo Kubistchek. As conversações encetadas na ocasião deram margem a que governantes, empresários e representantes de órgãos financeiros dos Estados Unidos, Alemanha e Japão se inteirassem do programa de desenvolvimento econômico brasileiro.

Ainda em 1957, visando a continuidade do fluxo de capitais, tecnologia e "know-how" imprescindíveis à continuidade do Programa de Metas, o Governo, para salvaguardar as condições econômicas, políticas, financeiras e cambiais da confiança dos colaboradores estrangeiros, mais uma vez, tomou uma série de providências relativas à entrada de capitais e tecnologia e saída de lucros, dividendos e amortizações. Assim, através da execução do Programa de Metas o Governo fortaleceu o setor privado ligado ao capitalismo mundial, verificando-se o expressivo crescimento das empresas ligadas a empresas, grupos e conglomerados multinacionais, disso resultando uma mudança no caráter e no sentido da concentração do capital.

A concretização do Programa de Metas, no período 1956-1961, implicou na adoção de uma política econômica de associação e interdependência, no âmbito internacional. Significou, também, uma modificação dos papéis desempenhados pelo Estado, cuja intervenção na economia deixou de ter conotação de emancipação ou autonomia, pois a estratégia política de desenvolvimento econômico apresentava como principal componente, a reelaboração da dependência estrutural, que, aliás, sempre foi um traço da economia brasileira.

"A conclusão do Plano de Metas, de certa forma, coincide com a finalização do longo processo de diversificação industrial atravessado pela economia brasileira no contexto ou modelo de desenvolvimento por substituição de importações. A industrialização induzida pelo estrangulamento externo, que caracteriza o modelo, iniciada na depressão de 1929, teve seu coroamento e sublimação na segunda metade do último decênio. Neste período, sob o esquema do Plano de Metas, foram superadas as anteriores taxas de crescimento da economia. No período 57-61 o PIB cresceu 7,9% a.a., contra 5,2% a.a. no quinquênio precedente. Tal resultado decorreu do esforço concentrado de inversões na montagem de um sistema industrial integrado em termos verticais onde se fizessem presentes, com peso, setores produtores de bens de capital e de insumos básicos. Se bem que esta estrutura industrial ainda apresente algumas desconexões, o principal foi realizado. Em termos qualitativos, o Brasil abre a década dos 60 com um perfil industrial de economia madura. Algumas indicações sintetizam o esforço realizado. O setor de transportes cresceu 8,8% no período 57-61. Na última década a renda média do homem empregado no setor industrial praticamente dobrou".²⁴

4.2.9-As Características do Programa de Metas

Levando-se em consideração que os planos indicativos dizem respeito às atividades públicas e privadas, sobretudo num regi

me de economia mista, tendo em relação aos órgãos públicos a mesma função do plano normativo e em face da iniciativa privada um caráter indicativo das metas a serem desempenhados por cada setor da economia²⁵, chega-se à conclusão que o Programa de Metas tinha uma orientação que o enquadra como um plano indicativo. Na verdade, o êxito do referido dependia da resposta dos setores privados da economia, ou de outros níveis governamentais.

Na origem dos recursos do Programa de Metas distinguia-se:

- a) Recursos Federais: orçamento corrente da União;
- b) Financiamento de entidades públicas, BNDE, Banco do Brasil, etc.;
- c) Recursos Estaduais: orçamento dos Estados;
- d) Recursos de empresas privadas ou de sociedade de economia mista

As modalidades de ação governamental previstas no Programa de Metas evidenciam mais ainda a sua conotação indicativa: ação empresarial direta, ação sobre os preços, ação sobre a formação de capital e a escala de produção, ação sobre as expectativas e assistência técnica²⁶.

O Programa procurou atingir então o seu escopo indicativo, respaldado numa filosofia econômica de livre iniciativa.

Cumprir ressaltar também o caráter de maior complexidade assumido por um plano global e indicativo como o Programa em apreço, no contexto federativo da administração brasileira. Para o planejamento integral da economia o Governo da União reconheceu a autonomia estadual como um empecilho, afirmando que *"a autonomia das várias unidades políticas do País, que há de ser respeitada e preservada, permite-lhes orientar livremente a aplicação dos recursos financeiros e materiais que lhes são afetos"*²⁷.

Definindo as relações Governo Federal com os Estados, o Programa sublinha: *"Ao Governo Federal incumbe um trabalho constante de coordenação entre os seus próprios programas de trabalho e os das diversas unidades federativas ... Não lhe é lícito, porém, subordinar as iniciativas estaduais a um esquema central rigidamente imposto"*²⁸.

Para que os Estados executassem a parte que lhes competia em relação às Metas, seria imprescindível um bom entrosamento político entre os mesmos e o Governo Federal. Todavia, no período de 1956 a 1960, nove unidades da federação, das vinte então existentes eram governadas pela oposição. Conclui-se portanto, que a conjuntura nacional da época não era favorável ao encaminhamento de um plano indicativo. Assim, somente seriam levadas a termo, as metas sob ação direta do Governo Federal ou aquelas que fossem alvo de grande interesse da iniciativa privada.

Outro aspecto digno de relevo foi o caráter paragovernamental do Programa de Metas. Em face desta característica, várias entidades pertinentes ao Programa foram desempenhadas por autarquias e sociedades de economia mista, as quais, dependendo do seu grau de autonomia, podiam se situar à margem dos controles políticos diretos exercidos pelo Congresso Nacional e dos controles administrativos de que dependiam a administração direta e tradicional. Aliás, esse assunto já foi amplamente analisado na abordagem pertinente à administração paralela.

Os demonstrativos a seguir evidenciam os investimentos previstos para o Programa de Metas, conforme a sua aplicação e a distribuição percentual dos empreendimentos a serem realizados pelo Governo Federal por metas e tipos de administração.

Quadro 4.1
INVESTIMENTOS PREVISTOS PARA O PROGRAMA DE METAS
CONFORME SUA APLICAÇÃO

	BILHÕES DE CRUZEIROS	
1 - Empreendimentos a serem realizados pelo Governo Federal (Administração Direta, Administração Autárquica e Sociedades de Economia Mista).	209,7	56,8
2 - Empreendimentos a serem realizados pelos Governos Estaduais e por Empresas Particulares.	146,1	41,1
TOTAL	355,8	100,0

FORNTE: Brasil, Presidência da República - Conselho de Desenvolvimento, Programa de Metas, Tomos I, II e III.

Quadro 4.2
DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS EMPREENDIMENTOS A SEREM REALIZADOS
PELO GOVERNO FEDERAL, POR METAS E TIPOS DE ADMINISTRAÇÃO

M E T A S	ADMINIST. DIRETA %	ADMINIST. AUTÁRQUICA %	ECONOMIA MISTA %
SETOR ENERGIA			
1. Energia Elétrica	-	-	13,88
2. Energia Nuclear	0,34	-	-
3. Carvão Nacional	0,28	0,18	0,43
4.5. Petróleo (produção e refinação)	-	-	25,85
Subtotal	0,62	0,18	40,26
SETOR DE TRANSPORTES			
5.7. Transporte Ferroviário	0,44	-	18,45
8.8. Transporte Rodoviário	-	15,74	-
10. Serviços Portuários e Dragagem	1,56	0,45	-
11. Marinha Mercante	-	3,53	-
Subtotal	2,00	18,72	18,45
SETOR DE ALIMENTAÇÃO			
14. Armazéns e Silos	0,46	-	-
15. Armazéns Frigoríficos	-	0,10	-
16. Fertilizantes	-	-	0,02
Subtotal	0,46	0,10	0,02
SETOR INDÚSTRIAS DE BASE			
19. Siderurgia	-	-	8,67
23. Alcolis	-	-	0,87
26. Exportação de Minério	-	-	1,02
27. Indústria de Automóveis	-	-	0,48
28. Construção Naval	-	0,41	-
Subtotal	-	0,41	11,04
SETOR EDUCAÇÃO			
30. Pessoal Técnico	5,74	-	-
TOTAL	8,82	20,41	70,77

FONTE: Brasil, Presidência da República, Conselho de Desenvolvimento, Programa de Metas - Tomos I, II e III.

Observa-se que no montante relativo a empreendimentos diretamente controláveis pelo Governo Federal, somente 8,82% seriam executados pela Administração Direta. Às Autarquias Federais foram atribuídos 20,41% e às Sociedades de Economia Mista, 70,77%.

Quadro 4.3
DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS EMPREENDIMENTOS A SEREM REALIZADOS
PELO PROGRAMA DE METAS, POR SETORES E TIPOS DE ADMINISTRAÇÃO

SETORES	ADMINIST. DIRETA %	ADMINIST. AUTARO. %	ECONOMIA MISTA %	ADMINIST. ESTADUAL %	EMPRESAS PARTICUL. %
Energia	0,37	0,10	23,72	8,67	10,48
Transporte	1,18	11,82	11,46	0,84	4,49
Alimentação	0,27	0,08	0,01	0,55	2,35
Ind. de Base	-	-	8,74	0,51	13,18
Educação	3,38	-	-	-	-
TOTAL	5,20	11,78	41,93	10,57	30,51

FONTE: Brasil, Presidência da República - Conselho de Desenvolvimento, Programa de Metas, Tomos I, II e III.

No quadro acima, destacam-se apenas 5% dos dispêndios sob a responsabilidade dos trâmites legislativos e administrativos ordinários.

No que tange à Administração Autárquica, os 11% a ela correspondentes e com predominante destinação aos transportes rodoviários e à Marinha mercante, deveriam provir de fundos estabelecidos em lei, tais como o Fundo Rodoviário, o Fundo de Pavimentação e

o posteriormente aprovado Fundo de Marinha Mercante.

Na implantação do Programa de Metas, a influência do Congresso reduziu-se, ao que tudo indica, às deliberações orçamentárias anuais pertinentes a cerca de 10 metas. A aludida influência tornava-se ainda mais restrita em função dos fundos vinculados que atingiam 55% do total dos recursos oriundos de dotações orçamentárias. Os 45% restantes eram vinculados em ampla escala, por lei, a programas como o do Vale do São Francisco, o da Amazônia e do Polígono das Secas²⁹.

A ação governamental direta englobava cerca de 20 metas (vide quadro da Distribuição Percentual dos Empreendimentos...). Nas metas restantes a atuação governamental era feita mediante financiamentos (BNDE-Banco do Brasil) ou prestação de aval, para a garantia de empréstimos externos, por intermédio do BNDE.

Sob a égide do Programa de Metas, o planejamento federal que até então fora desenvolvido pelo Ministério da Fazenda e pelo DASP, passou a ser executado pelo BNDE-Conselho de Desenvolvimento.

O BNDE se notabilizou como um dos grandes centros do planejamento econômico nacional em virtude da sua flexibilidade de operações e posição estratégica para desempenhar o papel de estimulador de determinados empreendimentos.

O Conselho de Desenvolvimento, por seu turno, através da Secretaria Geral contribuiu para o aperfeiçoamento da técnica e administração do planejamento.

4.2.9.1.-A Organização Financeira

O Programa de Metas teve o mérito de apresentar definições no que concerne aos objetivos físicos e ao expressivo grau de precisão relacionado ao balanço material. Posicionou-se assim, no âmbito do planejamento federal de maneira diversa aos planos que o precederam, os quais se caracterizavam pela ênfase dispensada às previsões financeiras e reduzida precisão dos balanços materiais que apontaram apenas estimativas gerais.

Para o Programa de Metas foram estabelecidas previsões financeiras para dois períodos: um de 1956 a 1960 e outro de 1957 a 1961. Com semelhante providência consagrava-se o advento de uma programação progressiva, implicando em revisões periódicas de metas e recursos a fim de que fosse possível se manter sempre um conjunto de previsões quinzenais em relação a um determinado ano.

A primeira revisão teve lugar em 1957, passando os seus dados a ser vir de ponto principal de referência do Programa de Metas. Além disso, com a indicação das previsões para o quinquênio 1957-1961 objetivava-se deixar claro que o Programa não sobrecarregaria de compromissos, o futuro Governo³⁰.

O Programa de Metas teve as previsões financeiras expressas em moeda nacional e estrangeira.

Quadro 4.4
RECURSOS PREVISTOS PARA O PROGRAMA DE METAS
(1957-1961)

	BILHÕES DE CRUZEIROS
I - Moeda Nacional	
a) Orçamento Corrente da União (Inclusive Fundos dos Vinculados)	113,0
b) Orçamentos dos Estados (Inclusive Fundos Especiais)	29,6
c) Financiamento de Entidades Públicas (BNDE, Banco do Brasil, etc)	41,3
d) Recursos Próprios de Empresas Privadas ou de Sociedades de Economia Mista	100,9
Sub-Total	264,8
II - Moeda Estrangeira	
Parcelas financiadas não exigíveis no período e inversões diretas, sem cobertura cambial, 902,2 milhões de dólares *	46,3
TOTAL	331,1

* Além dos 902,2 milhões de dólares deveriam ser efetuados investimentos em dólar ou equivalente em outras moedas de 1.266,3 milhões de dólares, os quais seriam adquiridos com recursos em cruzeiros incluídos no item I.

Aplicou-se a taxa média de conversão de Cr\$51,40 por US\$1,00, utilizada para determinar o valor em cruzeiros dos investimentos representados pela entrada, no país, de dólares ou equivalentes em equipamentos.

FONTE: Brasil, Presidência da República - Conselho de Desenvolvimento, Programa de Metas, Tomo I p.25 e 28.

Tendo em vista a inexistência de uma Contabilidade Nacional que registrasse com absoluta confiabilidade os investimentos públicos e privados, foi de todo impossível a construção de um quadro que mostrasse com realidade os recursos efetivamente postos à disposição dos projetos do Programa e dos recursos verdadeiramente utilizados.

O demonstrativo seguinte teve o intuito de visualizar para um conjunto de Metas, o comportamento das inversões, em relação às estimativas.

Através do relatório do Período 1956-1960 foi possível detectar os custos totais de 17 metas, indicando que o Programa, em cruzeiros nominais, cumpriu e superou as previsões financeiras.

Quadro 4.5

INVESTIMENTOS À CONTA DO PROGRAMA DE METAS

M E T A S	PROGRAMADO	REALIZADO
	bilhões de cruzeiros*	
1. Energia Elétrica	97,499	67,678
3. Carvão Mineral	2,801	2,078
8. Rodovias-Pavimentação	14,142	31,000
9. Rodovias-Construção	17,718	35,000
10. Portos	7,574	7,086
12. Frota Aérea	6,168	11,119
13. Trigo	-	6,887
14. Armazéns e Silos	3,028	2,469
15. Armazéns Frigoríficos	1,178	0,220
16. Matadouros Industriais	0,600	0,740
17. Mecanização Agrícola	4,744	12,196
18. Fertilizantes	2,012	2,340
19. Siderurgia	27,882	25,140
20. Alumínio	3,313	0,786
22. Cimento	4,222	5,505
27. Indústria Automobilística	20,898	16,588
30. Formação Pessoal Técnico	12,031	12,030
TOTAL	226.111	238.962

* Para efeito de uniformidade, todas as conversões de dólares em cruzeiros foram efetuadas à taxa média de Cr\$51,40 por US\$100 utilizada nas estimativas do Programa de Metas.

FONTE: Brasil, Presidência da República-Conselho de Desenvolvimento-Programa de Metas, Tomo I p.61 e 63. Relatório do período 1956-60, volumes I, II, III, IV.

4.2.9.2-Os Aspectos Fundamentais da Política Econômica do Programa de Metas

A Política Econômica do Programa de Metas apresentava quatro aspectos fundamentais:

- a) Tratamento favorável à entrada do capital estrangeiro que forneceu através dos capitais de empréstimo, os recursos externos necessários ao Programa.
- b) Ampliação da participação direta do setor público na formação interna do capital. Esta ampliação repousou no apelo às fontes tradicionais de recursos fiscais e num financiamento caracteristicamente inflacionário, para a cobertura de importantes déficits extra-orçamentários, sob a responsabilidade direta do Banco do Brasil.
- c) Canalização de recursos privados para as áreas consideradas estratégicas pelo Programa. Para viabilizar a maior participação dos aludidos recursos foi estabelecido um conjunto de favores e estímulos diferenciais: acesso efetivo à créditos externos e concessão de empréstimos de longo prazo em moeda nacional com prolongados períodos de carência e amortização à taxas negativas de juros.
- d) Tratamento do problema da estabilidade.

No que concerne ao item c, vale dizer que estes estímulos possibilitavam inversões prioritárias, porque reduziavam seu cus-

to monetário. Via manipulação destes favores outorgou-se um amplo subsídio ao investimento prioritário que, se por um lado conduziu à uma apropriação anti-social de parte ponderável do excedente formado no período, por outro, teve impactos positivos na orientação das aplicações privadas de conformidade com os objetivos do Programa.

No que tange ao item d, cumpre sublinhar que permitiu do uma alta taxa de inflação - cerca de 20% a.a. a qual, aliás, foi resultante sobretudo do financiamento dos gastos públicos, colocava o Programa, à disposição das empresas privadas um mecanismo de captação de poupanças forçadas da comunidade, útil a seus planos de expansão. Entretanto, seria necessário que o desdobramento do processo inflacionário não viesse a conferir-lhe feição ascensional que esterilizaria sua função de mecanismo de coleta de recursos. Assim, a política "anti-inflacionária" iria desprezar a presença da taxa elevada porém lançaria mão de todos os expedientes que, não eliminando as fontes originárias da alta de preços - o que implicaria em fechar possibilidades de plena execução do Plano - servissem para conter a taxa em limites operacionais³¹.

4.2.9.3-O Capital Estrangeiro

A expressiva entrada do capital estrangeiro foi o motivo principal da forte oposição das "esquerdas" à política econômica do Governo Kubistchek. Todavia, o capital externo aparecia como a única alternativa plausível para a implementação do Programa de Metas, do ponto de vista governamental.

Entre 1955 e 1961 entraram no Brasil 2.180 milhões de dólares. Os investimentos se destinaram prioritariamente à indústria automobilística, estradas de ferro, transportes aéreos, eletricidade e aço³².

A participação do capital norte-americano, no início do Programa de Metas, foi pouco expressiva. A indústria de construção naval desenvolveu-se com a aplicação de capitais japoneses, holandeses e brasileiros; a siderurgia com capitais estatais nacionais (BNDE) e japoneses (USIMINAS); a automobilística foi montada com o predomínio de capitais alemães (Volkswagen), franceses (SIMCA) e nacionais (Vemag).

É interessante observar que a posição dos capitais estrangeiros na economia nacional quanto à realização do Programa de Metas contraria a tese básica da "teoria da dependência". Na verdade o programa não dependeu dos capitais do Estado líder do sistema capitalista internacional, num primeiro momento. A estratégia nacio

nal, de aceleração da industrialização, "encontrou viabilidade nas brechas do policentrismo, com a emergência dos países do Mercado Comum Europeu e a do Japão"³³.

Vale lembrar ainda a Instrução 113 da SUMOC(17.1.1955) que favoreceu amplamente a entrada em massa de capitais externos sob forma de bens de equipamento, ao permitir licenças de importação sem cobertura cambial.

Assim, o capital externo e a inflação foram opções não incompatíveis com o sistema reinante na época, no que tange ao aspecto econômico e político. O capital estrangeiro naquela fase de substituição de importações foi importante para o projeto global de desenvolvimento, vindo a corresponder aos anseios de muitos grupos, até mesmo dos militares, em cujo meio àquela altura, grassava uma forte corrente nacionalista.

Houve, portanto, "uma coincidência transitória entre os interesses políticos e econômicos que permite conciliar os objetivos protecionistas, a pressão das massas e os investimentos estrangeiros, que são a condição da própria continuidade do desenvolvimento, como no período frondizista, no Governo JK e na via mexicana"³⁴.

4.2.9.4-A Inflação

A inflação foi uma das grandes razões de oposição política ao Governo, sobretudo da "direita", tornando-se um ponto sensível da plataforma de governo janista que pregava a estabilidade dos preços e a política de austeridade para todas as classes, o que levou à vitória o candidato das forças oposicionistas (Jânio Quadros) nas eleições presidenciais de 1960.

Entre os fatores inflacionários mais importantes destacavam-se: os gastos com o ritmo acelerado das obras sobretudo com a construção de Brasília; o declínio dos preços (em dólares) dos produtos de exportação nacionais a partir de 1955; a superprodução de café, cujos estoques não vendidos eram financiados pelo próprio governo que autorizava a corretagem em Nova York para comprar o nosso próprio café, através do Banco do Brasil sediado naquela cidade; os empréstimos ao setor privado através do Banco do Brasil; o excesso de dispêndios públicos, sobretudo reivindicações salariais sancionadas pelo Legislativo em nível superior à possibilidade do crescimento da receita pública³⁵. Portanto, a aceleração do processo inflacionário refletindo na estabilidade interna dos preços e no equilíbrio do Balanço de Pagamentos originou uma gran-

de polêmica entre desenvolvimentistas-estruturalistas e conservadores-monetaristas. Estruturalista era o termo que designava a maioria dos economistas brasileiros que, sob a influência da CEPAL, consideravam inevitável que o desenvolvimento fosse acompanhado por pressões inflacionárias, principalmente por causa dos "gargalos" e da inelasticidade da oferta a curto prazo. Os monetaristas, cujo fiel representante se encontrava na pessoa de Eugênio Gudim, acreditavam que com o equilíbrio fiscal e uma expansão monetária proporcionada ao crescimento do Produto real seria possível conciliar desenvolvimento e estabilidade.

Sob o prisma teórico, os estruturalistas se aproximavam mais da verdade³⁶.

Os estruturalistas, em sua expressiva maioria, favoreciam a redistribuição inflacionária da renda em favor de setores industriais novos e sobretudo, do setor público. Em contrapartida, os monetaristas, estavam inclinados à manutenção do status quo, com ênfase ao capital estrangeiro.

Em 1958, o surto inflacionário ganhou novo impulso e o governo levou ao Congresso um "*Programa de Estabilização Monetária*". Formulado por Lucas Lopes e Roberto Campos, o PEM envolvia providências em quatro setores:

- Moeda e crédito, com limitação de crédito e controle operacional sobre bancos particulares;
- Finanças públicas, com equilíbrio orçamentário acarretando aumento nos impostos de renda e de consumo;
- Salários, com revisão do salário mínimo e restrição aos aumentos;
- Balanço de pagamentos com controle cambial e monetário para impedir grande ampliação da importação de bens e serviços estrangeiros, desburocratização do setor exportador, eliminação gradual de subsídios cambiais para evitar estímulo ao consumo de bens importados e investimentos de equipamentos importados³⁷.

Todavia, o Programa de Estabilização Monetária não poderia ser compatibilizado com o Programa de Metas sem uma ampla reestruturação dos gastos públicos, para a qual, aliás, não havia condições políticas. O empresariado brasileiro, os círculos políticos dominantes e o Presidente não estavam entusiasmados com a idéia de contenção de gastos.

Assim, o realismo juscelinista o levou a manter a sua perspectiva de procurar atingir o desenvolvimento econômico acima de quaisquer sacrifícios. Sua compreensão da realidade subdesenvolvida como crise de transição e da realidade do processo de instauração do desenvolvimento como rompimento do equilíbrio subdesenvolvido fez com que se opuzesse às políticas que pugnassem pela estabili

dade em primeiro lugar. Para o Presidente "pretender solucionar a crise nacional com remédios prescritos para o único fim da estabilidade, como se fosse o Brasil uma terra exausta e um povo cansado, necessitando de equilibrar as poucas forças que ainda lhe restassem, seria semelhante ao intento de se tratarem as crises da puberdade com medicamentos destinados a mitigar a senectude, malgrado as deformações que todas as analogias acarretam"³⁸.

Kubitschek não aceitava a instabilidade, a inflação aí incluída especialmente, de modo passivo, nem pretendia contribuir para que ela permanecesse. Todavia não tomava agressivamente medidas contrárias a ela quando as identificava como dificultando seriamente o desenvolvimento nacional.

Entretanto, o saldo devedor externo do País aumentara consideravelmente incompatibilizando-se com as exigências técnicas do Fundo Monetário Internacional sob o segundo governo de Eisenhower. Por outro lado, o ambiente brasileiro intensamente trabalhado por controvérsias nacionalistas, levou Kubitschek a romper com aquele organismo internacional, em junho de 1959. A decisão decorreu, portanto, das exigências "irrealistas" do Fundo que propunha um programa antiinflacionário de choque, o que levaria fatalmente ao impedimento das obras que estavam sendo realizadas pelo governo e da recusa dos Estados Unidos em responder às solicitações da Operação Pan-Americana.

Cumprе salientar que a Operação Pan-Americana foi a tentativa do Presidente de lançar o Brasil, no que concerne à política externa, fora das fronteiras convencionais, iniciativa que foi vista pelos Estados Unidos como um germe de rebeldia. Na verdade, a OPA foi a tentativa de construir uma relação independente entre o Brasil e outros países da América, conforme palavras do próprio Kubitschek:

"...Uma participação dinâmica nos problemas de âmbito mundial - é este pelo menos o pensamento do meu Governo - deve ser precedida de uma rigorosa análise da política continental. Foi este o exato sentido da minha intervenção junto ao Presidente Eisenhower".

"Quanto à Operação Pan-Americana em vista, desejo ressaltar o que já foi por todos compreendido: o Brasil pretende apenas colaborar, na medida de suas forças, para um entendimento geral e efetivo entre os países irmãos do continente. Nada pleiteia para si, isoladamente, nem haverá, nas gestões específicas da Operação iniciada, cabimento para conversações bilaterais. Não há, nesta comunidade de nações livres, pretensões a liderança que logre resultados fecundos e duradouros".

"Um dos fatores mais auspiciosos das possibilidades de êxito desta campanha - cuja idéia não é minha, nem de meu país, mas de todos os povos da América - está em que não medram entre nós competições de

prestígio".

... "Assim, deveria ser intensificado o investimento pioneiro em áreas economicamente atrasadas do continente, a fim de contrabalançar a carência de recursos financeiros internos e a escassez do capital privado. Simultaneamente, para melhorar a produtividade e, por conseguinte, a rentabilidade desse investimento, desdobrar-se-iam os programas de assistência técnica. De igual significação e de grande urgência seria a adoção de medidas capazes de proteger o preço dos produtos de base das excessivas e danosas flutuações que o caracterizam. Finalmente, deveríamos atualizar os organismos financeiros internacionais, mediante ampliação de seus recursos e liberalização de seus estatutos, com o objetivo de facultar-lhes maior amplitude de ação. Esses assuntos, e outros que mereçam ser propostos, deveriam encontrar o seu foro próprio em reunião do mais alto nível político do continente, na qual, ao contrário do que tem acontecido, fossem dadas soluções práticas, eficazes e positivas".

A luta contra o subdesenvolvimento, sem excluir a justiça e a lei moral, que condenam como impiedosa a coexistência da miséria e do excesso de riquezas, representa investimento a longo prazo de rentabilidade segura, para a defesa das Américas".

Retomando a análise sobre a questão do "irrealismo" do Fundo Monetário Internacional é profundamente esclarecedora a posição do economista Celso Furtado à respeito: "Podemos portanto, afirmar que os economistas do FMI são plenamente objetivos quando pensam em economia altamente desenvolvida (...) Transplantadas para um país como o nosso, as deduções do Fundo Monetário resultam ser muito menos objetivas; não sendo possível pensar em termos de pleno emprego da mão-de-obra, a estabilidade passa a ser um problema estritamente de nível de preços. Ora, tidas em conta as flutuações da procura externa e a precária orientação dos investimentos, manter estável o nível de preços, sem outras medidas, pode custar desemprego permanente de parte da capacidade produtiva. Dessa forma, a estabilidade poderia ter um custo mais alto que a própria inflação"⁴⁰.

Foi, portanto, neste contexto da vida nacional que o Presidente Kubistchek rompeu não apenas com o FMI, mas também com a Política de Estabilização Monetária, substituindo Lucas Lopes por Pais de Almeida no Ministério da Fazenda e Roberto Campos por Lúcio Meira no BNDE.

4.2.9.5-A Ideologia do Desenvolvimento

Toda a política do governo Kubistchek é definida em torno do desenvolvimento econômico. Distingue-se, portanto, a necessidade econômica, como combate à miséria e necessidade política, como impedimento da infiltração de ideologias subversivas. A perspectiva política geral é pois: mudar, dentro da ordem, para garantir

a ordem. Além disso, a atitude desenvolvimentista é francamente transformadora, mostrando um profundo inconformismo com o presente. Por outro lado, ela é abertamente conservadora preocupada que está com a garantia da ordem, acima de tudo. No que concerne ao setor econômico ela é sobretudo inovadora, impulsionando os setores emergentes, concentrando os investimentos em áreas novas, predominantemente industriais - mesmo que com isso esteja contrariando a hegemonia que vigorava anteriormente. Atua, pois, no sentido de propiciar o surgimento ou o fortalecimento de uma nova hegemonia. Essas transformações no âmbito da hegemonia, no entanto, se processam todas nos limites das classes dominantes; a política desenvolvimentista favorece certas frações, em detrimento de outras, mas enquanto se trata de frações da classe dominante. O seu inconformismo com o presente só vai até aí: primeiro, ele se refere unicamente aos aspectos econômicos; segundo, ele só admite o confronto intra classe dominante. É essa fixação de limites ao seu caráter inovador que lhe assinalam sua outra característica, o conservadorismo. Na verdade, não admite a formação de qualquer grupo como força social, se ele se situa fora dos círculos dominantes. Esta interdição não se dá propriamente através de mecanismos diretamente repressivos, embora também sejam utilizados, mas principalmente por meio do fortalecimento dos mecanismos de coesão social generalizada que a mobilização para o projeto da própria classe dominante - apresentado como projeto nacional - enseja. Assim, a atitude política do desenvolvimentismo é conservadora na medida em que dá maior solidez aos processos hegemônicos mais importantes que se exercem dos grupos globalmente dominantes para os dominados, fazendo com que estes aceitem o projeto daqueles como o seu próprio.

A ideologia do desenvolvimento é, conforme Kubitschek, ao mesmo tempo, progressista e anticomunista. Isto porque o desenvolvimento traz também, junto à aspiração de riqueza, a de solidificação da liberdade e da democracia. Para atender a essa condição, à atitude progressista acrescenta-se o anticomunismo. *"O comunismo é atualmente, a ideologia política que maior preocupação traz aos Poderes Públicos, em virtude de seu caráter notoriamente anti-democrático e de suas táticas essencialmente insidiosas"*⁴¹.

Para o entendimento desta postura do Presidente cumpre lembrar que ao assumir o governo, encontrou Kubitschek uma conjuntura das mais difíceis. No terreno econômico, a reversão de uma tendência de crescimento que se manifestara positivamente até 1954; no campo ideológico, o país assistia a uma verdadeira conflagração, com os debates políticos travados nos termos da maior violência e num clima de enorme emocionalidade; socialmente, havia uma profunda inquietação resultante, quer dos problemas econômicos, especialmente através das suas consequências inflacionárias, quer das questões

de ordem ideológico-política. Um trabalho produtivo não poderia ser realizado em tais condições e o controle sobre as forças que as geravam consistia numa tarefa gigantesca, que somente com muita firmeza de propósitos poderia ser empreendida.

Há, portanto, para Juscelino, uma razão prática que se alia à razão ideológica daí resultando que o Presidente desse tanta ênfase à manutenção da ordem, durante todo o seu período de governo.

Além disso, um futuro promissor é a perspectiva com que o desenvolvimentismo acena e de que se utiliza como fator de mobilização política.

Em resumo, a mensagem transmitida é que o desenvolvimento será proveitoso para todos, mas que, também, todos devem contribuir para que ele seja atingido o mais depressa possível. Na verdade, o processo de aceleração no ritmo pretendido pesará mais sobre os ombros da grande massa consumidora, da parcela da população que vive de rendimentos fixos. Os setores produtores emergentes ou os que se enquadram nas metas governamentais começam desde logo a ser beneficiados e continuarão a sê-lo com o prosseguimento do processo. Não é, pois, a eles que se dirige o apelo da ideologia. Aliás, o apelo a tais setores emergentes é no sentido de chamá-los a investir nos setores prioritários da economia, porquanto neles são maiores as vantagens oferecidas pelo fato de corresponderem à áreas-chaves para a economia global. A ideologia procura a adesão dos demais setores, convencendo-os de que também serão beneficiados.

A decisão de apresentar no diálogo pré-eleitoral um Programa de Metas, o conjunto de uma obra administrativa a realizar, responde em grande medida à necessidade que a política pretendida sentia, no cerne mesmo da sua implantação, de apoio popular. Trazendo para a campanha a concretização de toda uma política, com as medidas a serem adotadas - tanto na sua orientação geral, quanto na sua dimensão quantitativa - e os prazos para cumpri-las, o desenvolvimentismo pretendia apresentar uma contrapartida para a instabilidade e a insegurança que caracterizavam o período⁴².

4.2.10- Os Resultados do Programa

Quando aos setores específicos do Plano, os resultados seguem abaixo arrolados⁴³:

I - O setor de energia, que abrangia 43,4% do investimento inicialmente planejado, compreendia as seguintes metas:

1. Energia Elétrica: elevação da capacidade instalada em 1956 (3.500.000 kw) para ... 5.000.000 kw em 1960 e 9.000.000 kw em 1965. Em fins de 1960 tinham sido instalados 4.770.000 kw, portanto, 87,6% da meta, e em fins de 1961 esta capacidade atingia 5.205.000 kw.
2. Energia Nuclear: formação técnica de pessoal necessário à execução do programa nacional de energia nuclear: fabricação nacional de combustível nuclear, planejamento de instalações de usinas termelétricas, produção e distribuição de rádios-isótopos. Os objetivos da meta foram alcançados. Concluiu-se e inaugurou-se o reator de pesquisas do Instituto de Energia Atômica na Cidade Universitária da USP, bolsas de estudo foram concedidas, realizaram-se prospecções de minérios nucleares; o Conselho Nacional de Energia Nuclear estocou material atômico produzido pela Orquima no Brasil, etc.
3. Carvão Mineral: meta inicial, elevação da produção de carvão mineral para 2.500.000 t em 1960; meta prevista, 3.000.000 t para o ano de 1960. Em 1960 a produção foi de .. 2.199.000 t, portanto, inferior à meta inicial. Em compensação, em virtude de emprego do sistema diesel na área ferroviária, o consumo de carvão decresceu.
4. Petróleo: (produção) meta inicial 90.000 b diários; meta revista, 100.000 bb/d. Alcançaram-se em 1960, 75.500 bb/d., portanto, 75,5% da meta revista. Em 1961 a produção atingiu 95.400 bb/d.
5. Petróleo (refinação): meta inicial 175.000 bb/d., em 1960; meta revista, 308.000 bb/d.. Em 1960 alcançaram-se 218.000 bb/d., portanto, 125% da meta inicial e 69% da meta revista. Em 1961 atingiram-se 308.600 bb/d.

II - Setor de Transportes, que abrangia 29,6% do investimento inicial planejado, subdividia-se nas seguintes metas:

6. Ferrovias (reaparelhamento): meta revista a) material rodante de tração compreendendo a aquisição de nove locomotivas elétricas e 403 locomotivas diesel; b) material rodante de transporte, compreendendo a aquisição de 1.086 carros de passageiros e 10.943 vagões de carga; c) reaparelhamento da via permanente, com a aquisição de 791.600 t de trilhos e acessórios e substituição de dormentes. Resultados de 1960: foram adquiridas nove locomotivas elétricas e 380 do tipo diesel, portanto, alcan

çaram-se respectivamente 100% e 95% da meta no item a; foram adquiridos 504 carros de passageiros e 6.498 vagões de transportes, portanto, 51% e 59% da meta no item b; foram adquiridos 613.259 t de trilhos, logo, 77% no item a e substituíram-se 14.931.505 dormentes, mais do que o dobro do previsto. No conjunto, portanto, estima-se que a meta alcançou 76% do previsto.

7. Ferrovias (construção): meta inicial, 1.500 km de ferrovias. Foram entregues ao público 826,5 km: atingiu-se, portanto, cerca de 50% da meta revista, cabendo no entanto dizer que, apesar de se ter estendido a penas 3,2% a rede ferroviária do País, o volume de carga transportada no período 1955-1960 cresceu de 21,7% e o número de passageiros aumentou 19% graças ao conjunto de metas 6 e 7.
 8. Rodovias (pavimentação): meta inicial 3.000 km; meta revista, 5.000 km e meta novamente revista, 5.800 km. Alcançaram-se 6.202 km, portanto, 207% da meta inicial e 107% da revista. Os resultados foram brilhantes, pois, o Governo aumentou, nesse período, em 100% a quilometragem de estradas federais pavimentadas.
 9. Rodovias (construção): meta inicial, 10.000 km; meta revista, 12.000 km, meta novamente revista, 13.000 km. Alcançaram-se... 14.970 km, ou seja, 150% da meta inicial e 115% da meta novamente revista.
 10. Serviços Portuários e de Dragagens: a meta revista abrangia: a) obras portuárias; b) reaparelhamento; c) dragagens (25 milhões de metros cúbicos de terra e detritos a remover); d) equipamento de dragagem. Os itens de reaparelhamento e equipamento de dragagem foram integralmente cumpridos. Estima-se que a percentagem do realizado sobre o previsto tenha sido de 58,1%.
 11. Marinha Mercante: meta revista: Incorporação de 30.000 dwt de navios de longo curso, 330 mil dwt de navios petroleiros e 20.000 dwt de navios de cabotagem. Meta alcançada: 65 mil dwt de longo curso, 300 mil dwt de petroleiros e 190 mil de cabotagem.
 12. Transportes Aeroviários: meta revista: compra de aviões, reequipamento do material de voo, implantação de uma infra-estrutura de voo adequado, estabelecimento de indústria aeronáutica. Meta alcançada, em termos físicos: acréscimo de 13 unidades à frota aérea, e serviços de infra-estrutura inclusive, novos campos entre os quais o de Brasília. Por outro lado, o índice de toneladas/quilômetro de utilização, em 1960, foi de 585.000.000, o previsto para a meta.
- III - O Setor de Alimentação, exceção feita à meta 13 (trigo), em que se contemplou di

retamente a agricultura, abrangeu investimentos visando ao fortalecimento da infraestrutura agrícola dentro do conceito apontado anteriormente neste trabalho - de pontos de estrangulamento. Compreendia as seguintes metas:

13. Trigo: meta revista: 1.500.000 t a serem atingidas na safra de 1960. Em 1960 a produção de 370.000 t, portanto, muito aquém da meta planejada e da produção de 1955.
 14. Armazéns e silos: meta inicial: rede com capacidade estática de 530.000 t; meta revista: capacidade estática de 800.000 t sendo 330.000 t para armazéns e 470.000, silos. Alcançaram-se 569.233 t de capacidade estática, 354.872 t em armazéns e 214.361 t em silos, portanto 7% a mais da meta inicial e 71% da meta revista.
 15. Armazéns frigoríficos: meta inicial: capacidade estática de 100.000 t; meta revista: 45.000 t de capacidade estática. Ampliou-se em apenas 8.014 t a capacidade estática durante o período, apesar dos estímulos governamentais.
 16. Matadouros Industriais: meta inicial: construção de matadouros industriais com capacidade de abate diário de 3.550 bovinos e de 1.300 suínos. Meta revista: capacidade de abate diário de 2.750 bovinos e 1.100 suínos. Alcançou-se a capacidade para abate de 2.100 bovinos e 700 suínos, portanto 80% da meta revista.
 17. Mecanização da Agricultura: meta inicial: ampliar o nº de tratores. Meta revista: aumentar o nº de tratores para 72.000. Em 1957 o nº de tratores em uso na agricultura era de 49.000. Em 1960 estimou-se a existência de 77.362 tratores; portanto, superou-se a meta revista.
 18. Fertilizantes: meta revista: atendimento ao consumo: 40.000 t de nitrogênio, 120.000 t de anidrido fosfórico, 60.000 t de óxido de potássio e a produção de adubos químicos básicos - 120.000 t de conteúdo de nitrogênio e anidrido fosfórico. Resultados para atendimento do consumo: 40.200 t de nitrogênio, 102.000 t de anidrido fosfórico e 65.000 t de óxido de potássio; portanto, 100,5%, 95% e 108% da meta fixada. Para a produção: 290.000 t, portanto, 2,5 vezes a quantidade fixada pela meta.
- IV - O Setor de Indústrias de Base, que absorvia 20,4% dos investimentos inicialmente contemplados pelo Plano de Metas, era um dos setores cruciais para se atingir a vigorosa política de industrialização de que falava Kubitshchek na sua campanha eleitoral de 1955. Os resultados do setor, no conjunto, mostram que esse objetivo foi a

tingido, pois o ritmo de crescimento da produção industrial aumentou de mais de 96% sobre 1955 - índice do volume físico da produção industrial - crescimento que se compara muito favoravelmente com o índice de 1952-1955 que foi de 42%. Por outro lado, a produção industrial diversificou-se, ganhando maior ênfase o setor de bens de produção, conforme se verifica pela leitura do seguinte quadro:

P R O D U Ç Ã O I N D U S T R I A L

Bens de Produção		Bens de Consumo	
Nº Índice	Acréscimo s/ano anterior (%)	Nº índice	Acréscimo s/ano anterior (%)
1949= 100		1949= 100	
1956-207,3	21,7	164,7	6,6
1957-260,1	25,5	165,0	0,2
1958-352,2	35,4	167,2	1,3
1959-425,0	20,7	178,1	6,5

O setor subdividia-se nas seguintes metas:

19. Siderurgia: meta inicial: elevar a capacidade de aciaria do parque siderúrgico a cerca de 2.300.000 t de aço bruto em lingotes, em 1960 e 3.500.000 t em 1965 (a capacidade em 1955 era de 1.365.000). Em 1960 a produção atingia 2.279.000 t de lingotes e em 1961 a meta foi ultrapassada, quando a produção atingiu 2.485.000 t.
20. Alumínio: meta revista: aumentar a capacidade nacional de produção de alumínio para 25.000 t em 1960. Em 1960 a produção de alumínio foi de 16.573 t.
21. Metais não ferrosos: expansão das indústrias de chumbo, estanho, níquel e cobre, bem como implantação da metalurgia do zinco, até 1960. A metalurgia do zinco não foi implantada nem a produção de cobre aumentada em termos de assegurar auto-suficiência. Os resultados, no entanto, foram os seguintes, indicando que houve expansão:

(Produção em Toneladas)

	chumbo	cobre	estanho	níquel
1955	4.027	399	1.203	39
1960	9.976	1.212	2.330	95

22. Cimento: meta inicial, elevação do potencial de produção para 5.000.000 t ano em 1960. Alcançaram-se em 1960 4.369.250 t, portanto, 90,3% da meta.
23. Alcalis: meta inicial, 140.000 t de álcalis; meta revista: 212.000 t de álcalis em 1960 - 140.000 t de soda cáustica e 72.000 t de barrilha. Alcançaram-se, no fim do quinquênio, 152.000 t de álcalis - 83.980 t de soda cáustica; portanto, 60% da meta e 65.000 t de barrilha; logo 94% da meta.
24. Celulose e Papel: meta inicial: 200.000 t de celulose e 450.000 t de papel - inclusive, 150.000 t de papel jornal - em 1960. Os resultados em 1960 foram 200.237 t de celulose e 505.089 t de papel, dos quais 65.760 de papel jornal.
25. Borracha: meta inicial: fomento; meta revista 65.000 t - 40.000 t de borracha sintética e 25.000 de borracha natural. Atingiu-se em 1961 a capacidade de produção de borracha sintética, porém, o mesmo não se verificou com a borracha natural, cuja produção, em 1960, foi de 22.500 t, praticamente igual à de 1955, 22.400 t.
26. Exportação de Minérios de Ferro: meta revista, 8.000.000 t. Em 1960 exportaram-se 5.000.000 t; portanto, 62,5% da meta. Cabe dizer que em 1955 a exportação foi de ... 2.565.000 t, de maneira que o esforço do Plano de Metas representou um aumento de 94% em relação à situação anterior.
27. Indústria Automobilística: meta inicial em 1960, 100.000 veículos automotores. A meta revista e os resultados alcançados podem ser confrontados nos seguintes quadros:

Veículos	Metas	Resultados
Caminhões e ônibus	170.800	154.700
Jipes	66.8	61.3
Utilitários	52.6	53.2
Automóveis	58.0	52.0
	348,2	321,2 (92,3%)

ÍNDICE DE NACIONALIZAÇÃO

Veículos	Meta em 1960	Atingido em 06/62
Caminhões	90	93,0
Automóveis	95	89,3
Ônibus		86,4
Utilitários	90	94,3
Jipes	95	90,9

T R A T O R E S

Ano	Leves	Médios	Pesados	Total
1960		37		37
1961	25	1.573	80	1.678
1962	1.984	4.779	823	7.586

28. Indústria de Construção Naval: meta inicial, implantação da indústria; meta revista, capacidade nominal de construção de 160.000 dwt/ano. Resultados: os projetos aprovados até '1960 totalizavam uma capacidade de 158.000 dwt/ano.

29. Indústria Mecânica e de Material Elétrico Pesado: não foram fixadas metas quantificadas, apenas se objetivou ampliar e implantar o setor. Os resultados foram os seguintes: a produção de máquinas e equipamentos aumentou de 100% em 1960, em relação a 1955, e a produção de material elétrico, de 200%.

V - O Setor de Educação, que era contemplado com 3,4% do total dos investimentos inicialmente previstos no Plano de Metas abrangia apenas 'a seguinte meta:

30. Formação de Pessoal Técnico: meta inicial: intensificar a formação de pessoal técnico e orientar a educação para o desenvolvimento. O Governo aumentou, progressivamente, as verbas orçamentárias consignadas ao MEC e deu subsídios importantes sobre o problema 'que resultaram dos trabalhos do ENATEC (Grupo Executivo do Ensino e Aperfeiçoamento Técnico criado em 25.06.59).

VI - Brasília: meta síntese. A cidade foi construída em muito pouco tempo, tendo sido mobilizado, ao que tudo indica, para a sua realização, recursos de cerca de '2,3% do PNB.

4.2.11-Considerações Finais

A análise do Plano de Metas mostra que a prioridade absoluta concedida à industrialização do País deu ensejo a que quase sempre fossem beneficiados os setores da economia diretamente vinculados ao processo industrial, com o conseqüente prejuízo de outros setores econômico-sociais.

Assim, observou-se que o setor agropecuário foi contemplado com reduzida parcela do investimento global planejado. O argumento baseava-se no fato de que com a expansão da fronteira agrícola tinha se verificado a ampliação da oferta de alimentos e de produtos primários utilizados como insumos industriais, numa proporção superior ao do crescimento demográfico.

Vale ressaltar ainda que os setores sociais: saúde, saneamento e previdência social não integravam o Programa de Metas, excetuando o setor educacional que apresentou a meta relativa à Formação de Pessoal Técnico.

O problema da distribuição de renda não foi mencionado. Aliás, não resta dúvida de que a execução do Programa de Metas contribuiu através de mecanismos concentradores da renda para acentuar os desequilíbrios regionais e sociais, uma vez que a área alvo das atenções do Governo Federal era o Eixo Rio-São Paulo⁴⁵.

Por outro lado, os empréstimos externos necessários à implantação do Programa eram pagos a juros elevados e com prazos reduzidos de carência e amortização, acentuando os desequilíbrios no Balanço de Pagamentos e resultando no aumento da taxa de inflação, num sistema fiscal inadequado, no capital social básico deficiente, entre outras graves dificuldades.

Apesar dos problemas apontados, o Brasil optou por uma política de desenvolvimento suscitando a ruptura do Governo brasileiro com o Fundo Monetário Internacional que, na época, preconizava um esquema contracionista, incompatível, portanto, com os objetivos do País.

Não obstante os percalços apontados, o Programa de Metas pode ser considerado uma experiência positiva na formulação e execução do planejamento, no Brasil.

Com a experiência advinda da implantação do Programa de Metas, observou-se que, numa etapa posterior, o bom êxito do processo de planejamento estaria na dependência da utilização de toda uma administração e não mais de alguns órgãos de ponta.

Assim, em virtude dos problemas que atingiam a administração pública brasileira, o planejamento, que doravante deveria

ênfatisar o controle de um sistema em funcionamento, passou a ser o novo ponto de estrangulamento do sistema brasileiro.

Em face dessa situação, além da gradual expansão da participação política não institucionalizada que perdurou até 1964 como um elemento pressionador do sistema, foi se tornando muito difícil corresponder aos anseios políticos de um regime que se dizia mais democrático, através de programas de ação administrativa passíveis de concretização⁴⁶.

Constatou-se que a industrialização via substituição de importações não chegou propriamente a conduzir o Brasil à configuração de economia desenvolvida. Contrariamente, na medida em que uma homogeneidade relativa de situações é atributo específico de país desenvolvido, a evolução parece ter acentuado os desníveis pré-existentes na economia. Ao manter à parte do progresso econômico, sob vários ângulos, o setor primário, as regiões menos desenvolvidas e o segmento majoritário da população, a evolução econômica acentuou os desníveis setoriais, regionais e sociais. Todavia, simultaneamente, dispôs as pré-condições necessárias para a correção destas disparidades, ao montar uma estrutura industrial integrada. Adicionado à situação dos desníveis sociais observou-se que os mesmos não tenderam a diminuir pela política de inversões e gastos sociais do setor público. As populações deixadas à margem do processo econômico, dada a sua inexpressividade em termos econômicos e conseqüente má organização política, não encontraram acesso aos incrementos de produtividade da economia.

Decorreu também do Programa de Metas uma intensificação do processo inflacionário que originou graves perturbações de ordem político-social. O fato do Programa ter gerado o núcleo da alta acentuada de preços, esgotou as possibilidades do modelo de financiamento por via inflacionária, mostrando ao governo que este não poderia continuar financiando a expansão de seu dispêndio com base na geração adicional de meios de pagamento, o que conduziria a economia a uma hiper-inflação insustentável.

Um dos traços mais característicos do Programa de Metas foi o pragmatismo de suas soluções instrumentais. As centrais de coordenação montadas ao longo da execução do Programa nasceram ou se adequaram às tarefas de compatibilização dos objetivos distintos, forçadas pela limitação de recursos.

Assim sendo, se por um lado inexistirem condições internas que obrigassem a montagem de um sistema central de planificação, por outro, o tipo de objetivos perseguidos impôs a constituição de um sistema eficiente de programação e execução de políticas setoriais. Além disso, as condições externas, ditando uma capacida-

de para importar rígida e incompreensível e a inexistência de um mercado de capitais organizado, conduziram à montagem de mecanismos de coordenação global dos programas. Tais providências compatíveis com a realidade econômica da época, estabeleceram as pré-condições para a posterior montagem de um sistema de planificação mais refinado e racional. O quadro, a seguir, aponta os canais estratégicos sobre os quais as centrais de controle exerciam a coordenação interpragmática.

QUADRO 4.6

CHAVE VISUAL DOS INSTRUMENTOS DO PLANO DE METAS						
METAS DE RESPONSABILIDADE DO	PROGRAMA SETORIAL REALIZADA POR	MEDIDAS DE POLÍTICA ECONÔMICA	AGENCIA MANIPULADORA DA MEDIDA	COORDENAÇÃO E COMPATIBILIZAÇÃO DO PLANO QUANTO AO	EXAME E PARECERES SOBRE A PRIORIDADE MACRO-ECONOMICA DO PROJETO	REGISTRO DA MARCHA DO PROGRAMA
SETOR PÚBLICO	Entidade autarquia e empresa estatal	Vinculação de fundos isenção tributária Câmbio favorecido Financiamento em moeda nacional Financiamento do exterior	Diversos (DNER CMM, DNEF, etc.) CPA SUMOC DNDE e Banco do Brasil SUMOC e BNDE (aval)	Impacto sobre a Balança de Pagamentos (orçamento de câmbio) e endividamento externo (registro de capitais do exterior) (SUMOC)	BNDE (Empréstimo interno e concessão de aval)	
SETOR PRIVADO	Grupos executivos	isenção e redução tributária Tarifa aduaneira Reserva de Controle de câmbio Mercado registro de similar Financiamento em moeda nacional Financiamento externo Câmbio favorecido	CPA CPA SUMOC CPA BNDE e Banco do Brasil SUMOC	Impacto sobre os fundos públicos (financiamentos a longo prazo) (BNDE)	CPA (Alteração tarifária registro de similar e mudança de categoria de importação) SUMOC (registro de capital estrangeiro)	CONSELHO DO DESENVOLVIMENTO

Fonte : Lessa Carlos, 15 anos de política - segunda edição, editora brasiliense - 1981, pag. 114.

DES. GILBERTO D. HENRIQUE.

Foi possível identificar também uma estatização formal da economia que implicou na existência de um Estado importante produtor direto nos setores estratégicos da economia e controlador indireto de substanciais faixas de decisão privada. Além da mudança qualitativa do papel do Estado ocorreram outras mudanças implícitas na evolução processada sob o Programa de Metas: a estreita solidariedade forjada entre a indústria brasileira de bens de capital e a política de investimentos públicos e a dependência de capital de giro, por parte das empresas, de créditos abertos pelos bancos oficiais. Esta dependência foi acentuada ao longo do Programa de Metas, devido à captação de recursos da rede bancária privada.

Portanto, constata-se, com facilidade, que se em relação ao núcleo de instrumentos utilizados pelo plano foram montados pragmáticos mecanismos de coordenação, em contrapartida, no que concerne à área residual de instrumentos persistiu e agravou-se a operação compartimentalizada.

Cumpramos ressaltar que mesmo no tocante à área instrumental organizada, a coordenação lograda começou a se revelar gradativamente insuficiente, em face da maior complexidade da economia e maiores responsabilidades do poder público.

Portanto, ao final do Programa de Metas o aparato instrumental era ainda insatisfatório para que o novo Estado arcasse adequadamente com novas tarefas⁴⁷.

Vale salientar ainda que apesar do Programa de Metas ter propiciado, inegavelmente, o aumento da capacidade geradora de energia elétrica, a produção dobrada do aço, a ampliação da rede rodoviária pavimentada e a implantação de numerosas indústrias, não conseguiu sustar o agravamento profundo das contradições econômicas, sociais e políticas.

No plano social, os deslocamentos provocados pela redistribuição da riqueza e do poder ou prestígio entre os vários protagonistas não chegou a um novo patamar de relativa estabilidade. No político, o populismo começava a dar sinais de esgotamento da sua viabilidade, embora a crise ainda se mantivesse oculta na euforia desenvolvimentista. Do ponto de vista econômico, os sintomas de desequilíbrio - inflação, dificuldades do balanço de pagamentos e a aceleração do crescimento relativo da dívida externa - significavam a existência de problemas mais sérios⁴⁸.

O Programa de Metas, embora devesse se prolongar até o término do ano de 1961, pelas suas projeções financeiras, foi encerrado a 31.01.61, com a posse de Jânio Quadros.

Tendo o Programa encampado e reformulado projetos em

curso ligados a vários planos setoriais brasileiros, deve ser considerado como uma fase no desenrolar desses planos. Assim sendo, o encerramento do Plano não representou a interrupção da maioria de seus projetos. Ensejaria, é certo, outras reformulações e mudanças de rótulos.

Notas e Referências do Capítulo IV

1. O capítulo em questão foi elaborado a partir da consulta à seguinte bibliografia:
 - a) SKIDMORE, Thomas-Brasil: De Getúlio a Castelo (1930-1964); Trad. brasileira por uma equipe coordenada por Ismênia Tunes Dantas; 5a.ed.; Paz e Terra; RJ; 1976.
 - b) CARONE, Edgard-A Quarta República (1945-1964); 1-Docmentos; DIFEL-Difusão Editorial S/A; RJ-SP; 1980.
 - c) IANNI, Octávio-Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970); 2a.ed.; Civilização Brasileira; RJ; 1977.
 - d) BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita-O Governo Kubitschek-Desenvolvimento Econômico e Estabilidade Política (1956-1961); 2a.ed.; Paz e Terra; RJ; 1976.
 - e) COSTA, Jorge Gustavo da-Planejamento Governamental: A Experiência Brasileira; FGV; RJ; 1971.
2. Institute of Inter-American Affairs, The Development of Brazil; Washington, US; Government Printing Office; 1945.
3. Institute of Inter-American Affairs; op. Cit.; p.70.
4. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico; Relatório Anual; 1957; p.66.
5. LAFER, Celso-Estado e Sociedade-Problemas de Planejamento in Argumento; Vol.1 (2); 1973; p.38.
6. LAFER, Celso-The Planning Process and the Political System in Brazil (A Study of Kubitschek/s Target Plan: 1956-1961); Dissertation Series nº 16; Latin American Studies Program, Cornell University Ithaca; July, 1970; p.141.
7. LAFER, Celso-The Planning Process...; Op.Cit.; p.136.
8. MELLO E SOUZA, Nelson-O Planejamento Econômico no Brasil in Revista de Administração Pública; nº 4; 1968; p.87.
9. Brasil, Presidência da República-Conselho de Desenvolvimento, Plano de Desenvolvimento Econômico; RJ; 1975; Vol.I; p.5.
10. Brasil, Presidência da República-Op.Cit.; Vol.I; p.5.
11. Brasil, Presidência da República-Op.Cit.; Vol.I; p.6.
12. Ibidem.
13. Brasil, Presidência da República-Conselho de Desenvolvimento, Programa de Metas; RJ; 1958; T.I; p.59.
14. Ibidem.
15. LEFF, Nathaniel-Economic Policy-Making and Development in Brazil; New York; John Wiley & Sons; 1968; p.53.

16. LAFER,Celso-Op.Cit., p.144.
17. KUBITSCHER DE OLIVEIRA,Juscelino-Diretrizes Gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento;Belo Horizonte;Livraria Oscar Nicolai, 1955;p.13-15.
18. Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico;Relatório Geral;RJ;1954;T.I,p.135;cf sobre a importância do conceito no Programa de Metas,Presidência da República,Conselho de Desenvolvimento,Plano de Desenvolvimento Econômico, estudos e relatórios;V.I;RJ;1957;p.3-4.
19. LAFER,Celso-O Planejamento no Brasil, Observações Sobre o Plano de Metas (1956-1961) in:Lafer,Betty Mindlin: Planejamento no Brasil;2a.ed.;Perspectiva;SP;1973;p.36.
20. Presidência da República;Conselho de Desenvolvimento;Programa de Metas;Situação em 30 de dezembro de 1958 (mimeografado).
21. LAFER,Celso-The Planning Process and The Political System in Brazil (A Study of Kubitschek's Target Plan: 1956-1961);Dissertation Series nº 16,Latin American Studies Program,Cornell University,Ithaca;July 1970;p.161-207.
22. LAFER,Celso-Op.Cit.,p.21.
23. Instrução nº 113, da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), datada de 17 de Janeiro de 1955.
24. LESSA,Carlos-Fifteen Years of Economic Policy in Brazil in Economic Bulletin for Latin America,Vol.IX;(2),nov. de 1964;p.70 - 71.
25. BAUCHET,Pierre-L'Experience Française de Planification;Paris;Edition du Seuil;1958.
26. Brasil, Presidência da República-Conselho de Desenvolvimento;Programa de Metas;RJ;1958;T.I;p.20-21.
27. Ibidem,p.18.
28. Ibidem.
29. Ibidem, p.34.
30. Ibidem,p.27.
31. LESSA,Carlos-Op.Cit.
32. LEFF,Nathaniel-Economic Policy-Making and Development in Brazil; New York,John Wiley & Sons, 1968;p.42.
- 33.OLIVEIRA,Francisco de-A Economia Brasileira-Crítica à Razão Dualista in Estudos CEBRAP, (2),1972;p.45.

OBS: O "subdesenvolvimento" é uma formação capitalista e não simplesmente histórica. Ao enfatizar o aspecto da dependência - a co -

nhecida relação centro-periferia - os teóricos do "*modo de produção subdesenvolvido*" quase deixaram de tratar os aspectos internos das estruturas de dominação que conformam as estruturas de acumulação próprias de países como o Brasil: toda a questão do desenvolvimento foi vista sob o ângulo das relações externas, e o problema transformou-se assim em uma oposição entre nações, passando despercebido o fato de que, antes da oposição entre nações, o desenvolvimento ou o crescimento é um problema que diz respeito à oposição entre classes sociais internas. O conjunto da teorização sobre "*o modo de produção subdesenvolvido*" continua a não responder quem tem a predominância: se são as leis internas de articulação que geram o "*todo*" ou se são as leis de ligação com o resto do sistema que comandam a estrutura de relações. (OLIVEIRA, Francisco - A Economia Brasileira : Crítica à Razão Dualista in Estudos CEBRAP; 2 outubro, 1972; Edições CEBRAP-Editora Brasileira de Ciências Ltda; p.8).

34. CARDOSO, Fernando Henrique & FALETTI, E. - Dependência e Desenvolvimento na América Latina; Zahar Ed.; RJ; 1970; p.123.
35. LOPES, Lucas - Entrevista Concedida à Maria Victoria de Mesquita Benevides em 22.11.74 e KUBITSCHKE, J. - Discurso no Conselho Nacional de Economia (16.1.1961) in Revista do Conselho Nacional de Economia; Ano X, nº 12, 1961; p.105.
36. LORENZO, Fernandes, O.S. - A Evolução da Economia Brasileira; Zahar Ed.; RJ; 1976; p.185.
37. BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita - O Governo Kubitschek - Desenvolvimento Econômico e Estabilidade Política (1956-1961); 2a. Ed.; Paz e Terra, RJ; 1976; p.221.
38. KUBITSCHKE DE OLIVEIRA, J. - Mensagem ao Congresso Nacional; Imprensa Nacional; RJ; 1956; p.273.
39. Trecho extraído da Operação Pan-Americana: Documentário I; p.31-37.
40. FURTADO, Celso - A Pré-Revolução Brasileira; Fundo de Cultura; RJ; 1962; p.83.
41. KUBITSCHKE DE OLIVEIRA, J. - Mensagem ao Congresso Nacional; Imprensa Nacional; RJ; 1957; p.115.
42. CARDOSO, Miriam Limoeiro - Ideologia do Desenvolvimento - Brasil: JK - JQ; Paz e Terra; RJ; 1977; p.183, 184, 185, 189, 190.
43. Dados extraídos de Carlos Lessa - Op.Cit. e do Relatório do Período 1956-1960, 4 vols.; Presidência da República, Conselho de Desenvolvimento; dezembro de 1960; São encontrados também no trabalho de Celso Lafer - O Planejamento no Brasil: Observações sobre o Plane

- no. de Metas (1956-1961): In Betty Mindlin Lafer:Planejamento no Brasil,2a.Ed.,Perspectiva S/A,SP,1973,p.43-48.
44. LEONE, José Carlos e Associados, consultores industriais,Relatório da Pesquisa Sobre a Estrutura Brasileira de Produção e Consumo de Celulose e Papel,BNDE,Associação Paulista dos Fabricantes de Papel e Celulose,1968,p.21 e 25.
45. MENDES, Ana Gláucia-A Experiência de Planejamento Econômico no Brasil,(mimeografado),p.21-22.
46. LAFER,Celso-O Planejamento no Brasil,Op.Cit., p.48-50.
47. LESSA,Carlos-Fifteen Years...,Op.Cit.
- 48.LORENZO,Fernandes D.S.-A Evolução da Economia Brasileira,Zahar Editora,RJ,1976,p.189.

CAPÍTULO V

AS RELAÇÕES ENTRE O ESTADO BRASILEIRO
E A ECONOMIA NA CRISE DA DEMOCRACIA

5.1-A Crise

Nos anos de 1961 a 1964 o Brasil foi alvo de uma crise político-econômica de grandes proporções.

A crise econômica foi marcada pela redução do índice de investimentos, diminuição da entrada do capital externo, queda da taxa de lucro e agravamento do processo inflacionário, o qual deixou de ser apenas uma técnica de "confisco salarial" passando a funcionar como inflação de custos.

Assim, os governos de Jânio Quadros (janeiro-agosto de 1961) e João Goulart (novembro de 1961-abril de 1964) não estavam em condições de equacionar as contradições do Governo Kubitschek. Não haviam mais possibilidades políticas ou econômicas para a conciliação entre ideologia nacionalista e capitalismo nacional ou entre ideologia nacionalista e capitalismo associado.

Por outro lado, no Brasil de então, estabeleceram-se grandes contradições entre as classes sociais, tanto na cidade como no campo. Foi, aliás, uma época de organização política das massas camponesas, principalmente no Nordeste.

Constatou-se, portanto, a "descaracterização" das políticas econômicas adotadas nos anos de 1961-1964 e uma crise política radical, explícita nas posições dos partidos políticos de esquerda e direita, relativamente à orientação a ser dada aos assuntos econômicos e políticos nacionais, tanto nas relações internas, quanto nas externas.

Além disso, com a "renúncia" do Presidente Jânio Quadros em 1961 - as forças conservadoras e antipopulistas tentaram impedir a posse do Vice-Presidente João Goulart. Contra essa situação se insurgiram as forças políticas ligadas a este último que se mobilizaram para assegurar a sua posse.

Entretanto, mesmo com a posse de Goulart, a crise política não foi superada, pois, aquiescendo na subida deste ao poder, as forças políticas e militares conservadoras haviam imposto, como condição, o regime parlamentarista, com o visível intuito de reduzir a influência do então Presidente. Posteriormente, nem mesmo o plebiscito nacional que devolveu à Nação o presidencialismo, foi suficiente

para aplacar a insatisfação e remover a crise política. Somados a esse problema, outros dois eram dignos de análise: o inconformismo dos assalariados, tendo em vista o acelerado esvaziamento do poder aquisitivo dos seus salários e o aprofundamento do debate em torno das reformas de base: agrária, tributária, universitária e outras.

De fato, a industrialização, a urbanização e o êxodo rural ocorridos nos anos anteriores levaram à detecção dos pontos de estrangulamento não-econômicos diante dos quais se encontrava a sociedade brasileira.

Para agravar mais a situação ora configurada, outra realidade se inseriu no panorama nacional: o divórcio entre o Poder Legislativo e o Executivo. Enquanto o Legislativo era, em boa parte, representado por elementos da sociedade agrária que entendiam os problemas brasileiros no contexto da economia primário-exportadora, o Executivo estava fortemente influenciado pelos interesses e valores ligados à sociedade urbano-industrial.

Ademais, no âmbito da contradição entre um sistema capitalista de tipo nacional e um capitalismo associado desenvolveu-se a contradição entre forças que lutavam pela socialização (por via da estatização progressiva da economia nacional) e as forças que lutavam pela solução capitalista (segundo os modelos de associação ou dependência).

A política econômica do governo Quadros revelou as flutuações inevitáveis de uma ação mais ou menos improvisada.

Os problemas da economia do País, na época, eram os seguintes: os desequilíbrios econômicos setoriais e regionais, a inoperância da administração pública, a dívida externa, a inflação, a necessidade de propor e executar uma política de investimentos públicos e de formular uma política de incentivos à empresa privada, sobretudo, pequena e média.

Assim, as diretrizes expressas nas Instruções números 204, 205 e 206 expedidas pela SUMOC, visavam ao equacionamento dos problemas financeiros e cambiais. De acordo com as instruções, a importação de mercadorias deveria ser feita com câmbio adquirido no mercado livre e as cambiais provenientes da exportação de café deveriam ser negociadas à taxa do mercado livre.

Em consequência da política financeira e cambial adotada tornaram-se urgentes novos empréstimos e financiamentos externos.

Paralelamente, coube à política cambial e financeira do Governo Quadros restabelecer, em parte, os interesses do setor agrário-exportador.

Entretanto, esta política antiinflacionária destinada a

produzir a estabilidade financeira e cambial, começou a a carretar o aumento dos preços internos. Como conseqüência, verificou-se o gradativo descontentamento das massas urbanas e o decréscimo da popularidade e do prestígio político de Jânio Quadros.

Em face desta situação, o Governo colocou em prática a política externa independente, com o intuito de tentar recuperar o seu prestígio, reduzido pela política de estabilização financeira.

De acordo com a aludida política, o Brasil, devido às suas proporções continentais, à sua posição na América do Sul e aos seus laços históricos e culturais com a África, já estaria em condições de emancipar as suas relações políticas e econômicas externas.

Em suma, após alguns meses, o Governo percebeu que não era fácil combinar a política externa independente, os compromissos financeiros externos, as concessões ao setor primário exportador, a política anti-inflacionária, a intenção de retomar o desenvolvimento econômico e as exigências da "democracia representativa". Mais uma vez, pois, revelava-se a contradição entre as tendências da sociedade nacional e as tendências da economia dependente.

Na gestão seguinte, de João Goulart, constatou-se o quadro seguinte:

- a) agravamento dos problemas políticos e econômicos do país;
- b) intensificação do debate técnico e político sobre as limitações e possibilidades inerentes ao tipo de desenvolvimento industrial havido nos anos anteriores;
- c) discussão sobre a necessidade de encontrar-se uma alternativa política a fim de que o País pudesse ingressar em nova fase de expansão econômica.

Procurou, então, o Governo Goulart, por em prática uma política econômica planejada através do Plano Trienal, o qual deveria ser executado nos anos 1963-65.

Mediante o Plano Trienal, formulava-se, no âmbito do Poder Público, um diagnóstico amplo, detalhado e integrado das condições e fatores responsáveis pelos desequilíbrios, estrangulamentos e perspectivas da economia do País.

O Plano Trienal foi fortemente influenciado pelas concepções da CEPAL e a sua formulação se deu num clima político favorável, criado pela Carta de Punta del Este, que continha o pensamento latino-americano em face da revolução socialista de Cuba. Esta Carta e a criação da Aliança para o Progresso foram manifestações diretas da crise de liderança dos Estados Unidos na América Latina, devido à questão cubana.

De conformidade com o Plano Trienal o governo pôs em prática uma política monetária, cambial e salarial de cunho anti-inflacionário.

Todavia, essas políticas não foram mantidas por várias razões:

- a) Pressões dos setores industriais quanto a facilidade de crédito;
- b) Reivindicações das classes assalariadas representadas pelo proletariado urbano e funcionários civis e militares.
- c) O movimento da opinião pública contra o capital estrangeiro, o Fundo Monetário Internacional e as normas, em vigor, para remessa de lucros e dividendos para o exterior.
- d) A intensificação, por parte dos partidos políticos e as lideranças de esquerda contra o capital estrangeiro, o imperialismo, o latifúndio e o entreguismo.

Em face dessa situação, o governo se viu na contingência de intensificar a campanha de opinião pública em favor das reformas de base, e da política externa independente.

Entretanto, o debate sobre as reformas não se ateve apenas às questões agrária, bancária, fiscal e administrativa. Abrangeu problemas tais como: sistema eleitoral, organização urbana, ensino universitário e capital estrangeiro.

A questão agrária, entre todas, foi a que teve maior ênfase, acabando por mobilizar contra o governo todas as forças políticas tradicionais, então dominantes no Congresso Nacional.

Em resumo, apesar do Plano Trienal ter correspondido à primeira tentativa de planificação global, a sua execução implicava numa centralização das decisões econômicas em grau incompatível com a divisão então existente entre os Poderes Legislativo e Executivo. O Plano Trienal, como se pode depreender conferiu maior poder ao executivo e ao órgão planejador em doses acima do que poderia suportar a estrutura do poder vigente no País, na época.

Uma análise detalhada dos governos de Quadros e Goulart coloca em destaque três questões fundamentais:

- a) O agravamento dos antagonismos entre diferentes estratégias ou opções políticas de desenvolvimento;
- b) O aprofundamento dos antagonismos entre os poderes da República, em especial o Executivo e o Legislativo;
- c) A politização das populações urbanas e rurais acen

tuando-se as contradições entre as classes sociais.

Em plena crise político-econômica, o antagonismo crescente entre o Executivo e o Legislativo atingiu o ápice por ocasião do comício realizado no Rio de Janeiro, em 13 de março de 1964. O Presidente da República, João Goulart, dele participando mostrou ao Congresso a sua identificação com as massas urbanas as quais desejavam as reformas de base, a política externa independente e a continuidade da industrialização.

Nessas condições, o Presidente estava contribuindo para um estado de ilegalidade, pois, ao tentar fortalecer os seus poderes, entrando em contato direto com o povo, estava ultrapassando os limites estabelecidos pela Constituição, colocando à margem os partidos políticos e o Congresso Nacional.

A Constituição de 1946 embora presidencialista dividia a responsabilidade sobre as decisões mais importantes entre os poderes Legislativo e Executivo.

Assim, em virtude da própria estrutura da Constituição o governo não dispunha de capacidade de decisão e ação em face dos problemas econômicos, sociais e políticos do País. O Congresso Nacional, por seu turno, devido à sua composição heterogênea e o seu caráter conservador, quanto à abordagem dos problemas da Nação, não estava em condições de decidir à altura, questões tão complexas da realidade brasileira.

Portanto, para a continuidade do processo de desenvolvimento econômico não eram suficientes as reformas de base, mas a reestruturação do poder político de modo a reorientar os objetivos e os meios da política econômica governamental. Nas relações entre o Estado e a Economia era necessário equacionar o dilema consubstanciado nas seguintes opções políticas:

- a) Política econômica visando à emancipação das decisões sobre a economia do País.
- b) Política econômica objetivando ao aprofundamento das relações de interdependência e complementaridade da economia nacional com a economia internacional.
- c) Política econômica propondo o fortalecimento e a ampliação do setor estatal da economia brasileira, com a finalidade de acelerar a transição para o "socialismo".

Os adeptos do "capitalismo nacional" eram: a pequena burguesia industrial brasileira, alguns setores da grande burguesia industrial e parte das massas assalariadas dos grandes centros urbanos e industriais.

A estratégia destinada à transição para o "*socialismo*" estava largamente associada à opção precedente, apresentando, todavia, uma tendência francamente estatizante. Os grupos e classes sociais a deptos desta alternativa se confundiam com os simpatizantes do "*capitalismo nacional*"

A estratégia relativa ao capitalismo dependente, finalmente, contava com a adesão dos grupos econômicos e classes sociais i dentificados com a economia primário exportadora e os grupos econômi cos e classes sociais surgidos com a expansão industrial e financeira da época da execução do Programa de Metas. Tratavam-se dos setores políticos e econômicos mais poderosos do País, razão pela qual acabaram se impondo aos grupos econômicos e às classes sociais favoráveis ao "*capitalismo nacional*" e ao "*socialismo*"¹.

5.2-0 Plano Trienal

5.2.1-Antecedentes

A inflação acentuada observada no período de 1956-1961 suscitou problemas de graves conseqüências facilmente detectáveis na realidade nacional da época. Entre eles eram dignos de nota o desestímulo à poupança individual, os prejuízos referentes aos investimentos de longo prazo, o desvio de recursos para ocupações estéreis e o agravamento das tensões sociais na medida em que a inflação acarretava grandes dificuldades para expressiva parcela da população brasileira.

O balanço de pagamentos era marcado por forte desequilíbrio. Enquanto as exportações brasileiras declinavam à taxa de 1,6 % ao ano, as importações ascendiam de 3,8% ao ano.

A situação do desemprego e do subemprego agravara-se em virtude não só do descompasso entre o aumento da população e o crescimento da economia, mas em decorrência de fatores como as migrações das áreas rurais para as cidades, da estrutura de investimentos industriais com alta densidade de capital por trabalhador, limitando a capacidade de absorção da mão-de-obra e de uma legislação social desentrosada com o estágio econômico, onerando o custo da mão-de-obra em relação ao fator capital². Até 1960, a indústria absorvera apenas 4 milhões do total de 22 milhões de pessoas empregadas, representando menos de 20% na oferta do mercado de trabalho.

Os desequilíbrios regionais apresentavam perspectivas pouco alentadoras.

Verificou-se ao tempo do Programa de Metas a execução'

de várias metas, concentradas, todavia, nas regiões Sudeste e Sul, fato que tornaria manifesto o desnível econômico e, em consequência, social entre essas e as demais regiões do País.

Foi no contexto dos problemas acima assinalados agravados ainda pelo estado permanente de crise política que se alongou de agosto de 1961 a dezembro de 1962, que se formulou o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social³.

Empossado a 31 de janeiro de 1961, o presidente Jânio Quadros não deu o seu apoio ao Programa de Metas que deveria entrar em seu sexto ano de execução, passando a articular um novo sistema de planejamento.

De conformidade com a nova orientação, os Estados deveriam ter participação efetiva no Plano a ser elaborado. Em agosto de 1961 foi criada a Comissão Nacional de Planejamento (COPLAN)⁴, apesar da existência do Conselho de Desenvolvimento que tivera marcada atuação ao tempo da implementação do Programa de Metas. O Decreto de criação da COPLAN ressaltava que esta absorveria a Secretaria Geral do Conselho de Desenvolvimento. Todavia, antes que a incorporação se efetivasse, o Presidente Jânio Quadros renunciou à Presidência da República.

A crise deflagrada com a renúncia do Presidente foi superada, pelo menos aparentemente, pela instituição do parlamentarismo que vigorou de 2 de setembro de 1961 a 23 de janeiro de 1963.

Nesta ocasião, alguns acontecimentos importantes marcaram o planejamento nacional.

Em setembro de 1961, em consonância com o dispositivo constitucional⁵ o Conselho de Ministros, sob a presidência do Ministro Tancredo Neves, submeteu ao Parlamento (Congresso Nacional) o seu programa de ação administrativa, com o título de Programa de Governo-Bases (Análise da Situação Econômica e Social do Brasil)⁶.

Os objetivos da política econômica delineados no Programa de Governo foram posteriormente retomados pelo Plano Trienal. Eram eles:

- a) Aumentar a taxa de crescimento do Produto Nacional Bruto global elevando-a para 7,5% ao ano;
- b) Absorver, produtivamente, a mão-de-obra subempregada;
- c) Minorar e, eventualmente, eliminar as tensões criadas pelos desequilíbrios sociais, diminuindo a desigualdade na distribuição da renda e provendo condições mínimas de habitação e saneamento;
- d) Alcançar razoável estabilidade de preços;
- e) Atenuar e, se possível, suprimir o desequilíbrio do

balanço de pagamentos;

- f) Minorar os desequilíbrios regionais;
- g) Corrigir as deformações estruturais, reforçando e adaptando o setor industrial à necessária estrutura de emprego, e aumentando substancialmente a produtividade agrícola⁷.

O Programa indicava, também, os instrumentos de uma política de desenvolvimento, a saber:

- a) Elevação da taxa de poupança;
- b) Melhoria da composição de investimentos;
- c) Programação do desenvolvimento;
- d) Mobilização de recursos externos⁸.

Havia, no que tange à programação para o desenvolvimento, a sugestão de se elaborar planos em três níveis: o plano de perspectiva, de longo prazo, onde se assinalaria a evolução quantitativa e estrutural da economia; o plano quinquenal, de médio prazo, cobriria o período de cinco anos estando sujeito a revisões anuais e o plano de emergência que daria prosseguimento à execução dos projetos existentes os quais já contavam com a cooperação financeira do Banco Interamericano de Desenvolvimento e de outras entidades americanas⁹.

O Programa incluía, ainda, a indicação da política financeira para o desenvolvimento com estabilidade. Esta se desdobrava em três partes: política monetária e bancária; política financeira pública e política de câmbio e comércio exterior. O Programa, finalmente descrevia os objetivos do desenvolvimento econômico regional e setorial.

Embora o Programa de Governo tenha sido prejudicado pelo caráter transitório do regime parlamentarista, representou interessante articulação das várias iniciativas governamentais, com a participação de todos os Ministérios.

5.2.2-O Contexto Político

Ao assumir a Presidência da República em setembro de 1961, João Goulart tinha pela frente problemas de grande magnitude que demandavam soluções urgentes: a crescente taxa de inflação, o apelo à reforma agrária, a crise no suprimento de gêneros alimentícios tais como carne, leite, arroz, açúcar e feijão, a proliferação das favelas urbanas e agitações sociais na área do polígono das secas.

Apesar da urgência de um programa de governo visando ao equacionamento dos impasses registrados na realidade sócio-econô

mica nacional, o planejamento só veio a ser alvo de cogitação em setembro do ano seguinte (1962) quando, através de decreto presidencial, foi criado o cargo de Ministro Extraordinário do Planejamento. Para exercê-lo foi nomeado o economista Celso Furtado que recebeu, inclusive, a incumbência de elaborar um plano de três anos para a administração Goulart.

Duas razões fundamentais justificavam a preparação de um plano. A primeira se reportava ao plebiscito sobre o presidencialismo, o qual teria lugar em janeiro. O Congresso Nacional pressionado por grupos de interesses ponderáveis, sobretudo na área trabalhista antecipou o Plebiscito, através do qual a Nação sancionaria ou vetaria a emenda constitucional que instituiria o Parlamentarismo. Portanto, sob a égide da campanha do Plebiscito, o sistema de planejamento foi delineado bem como o plano contando com as diretrizes da política econômica e social do futuro governo presidencialista de Goulart.

A segunda razão era a certeza por parte do governo brasileiro de que uma ajuda financeira norte-americana, por intermédio da Aliança para o Progresso, só se faria desde que o Brasil apresentasse um plano nacional.

Celso Furtado, iniciando os trabalhos relativos ao Plano, após examinar os recursos do Conselho de Desenvolvimento (criado no governo Kubitschek) e da COPLAN (Comissão Nacional de Planejamento, criada em 05.08.61 no governo Quadros) optou por este último órgão cujo pessoal foi convocado para a elaboração do plano em apreço.

Em 31.12.1962, uma semana antes do Plebiscito o plano foi oficialmente anunciado à Nação sob o título de Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social.

Todavia, duas semanas antes da sua publicação o Plano Trienal e o economista Celso Furtado já eram alvos de severas críticas através da imprensa.

A Tribuna da Imprensa, jornal conhecido pela sua linha anticomunista dizia: *"O Sr. Celso Furtado é hoje em dia uma das maiores barreiras às boas relações entre o Brasil e os Estados Unidos, por três razões: a) ele é incapaz, apesar de sua fama de gênio; b) ele é desleal e não pensa no País, mas apenas em sua própria ambição de poder; c) ele é um comunista, e só trabalha para o seu plano de solidificar um esquema comunista no Nordeste"*¹⁰.

Com a apresentação oficial do Plano a imagem deste começou a se alterar. A direita embora não contradizendo a sua postura anterior de protesto, diminuiu os seus ataques. Todavia, mudança

drástica operou-se na posição das forças de esquerda. Ponderava Luiz Carlos Prestes, líder comunista, que o Plano não continha medidas concretas contra a espoliação das massas, favorecia os interesses do capital estrangeiro, limitava os salários e tornava o Brasil vulnerável à manobra imperialista no que dizia respeito à créditos.

A esquerda radical encampou o pensamento de Prestes. Eram os mais expressivos representantes da mesma, a Confederação dos Trabalhadores, a União Nacional dos Estudantes e a Frente Parlamentar Nacional. Estes grupos se aglutinaram formando a "*Frente de Mobilização Popular*" que entre outras causas opôs-se firmemente a algumas medidas tomadas pelo governo visando à execução do Plano.

A maior pressão contra o Plano foi usada para romper o limite de 40% sobre os aumentos de vencimentos para funcionários civis e militares. Semelhante limitação foi apenas uma parte do plano geral de contenção dos gastos orçamentários governamentais com o objetivo de conter a inflação.

A segunda questão se reportou à Instrução 239 da Superintendência da Moeda e do Crédito aumentando a taxa de câmbio de 475 para 600 cruzeiros por dólar, tendo em mira o estímulo às exportações e um balanço de pagamentos mais favorável.

A Instrução 239 foi atacada pela esquerda sob o argumento de que os pagamentos aumentados para os exportadores teriam o condão de enriquecer os mais favorecidos, às custas das massas. A direita, por seu turno, era contrária à Instrução alegando que não haveriam ganhos econômicos, pois as exportações não seriam estimuladas pela medida¹¹.

As limitações no crédito e nos preços tampouco agradaram aos industriais e banqueiros, que se sentiam impedidos de investir no mercado, tornando-se remota a possibilidade de alcançarem as metas propostas pelo Plano Trienal em seus setores.

Na ocasião em que o Plano Trienal foi adotado, em janeiro de 1963, o governo traçou um plano de contenção dos gastos públicos, limitando as despesas dos diversos ministérios e outros órgãos governamentais, abaixo do que fora apropriado para o ano fiscal. O objetivo era diminuir os gastos totais e permanecer dentro dos limites da dívida, que foram estabelecidos em 300 bilhões de cruzeiros (antigos) no Plano Trienal. Três meses após o lançamento do referido, o então Ministro da Fazenda, San Tiago Dantas anunciou um acréscimo no limite anterior (360 bilhões de cruzeiros) em virtude das arrecadações do imposto de consumo terem sido maiores do que as esperadas. Assim, parte desta arrecadação poderia ser canalizada para o aumento dos vencimentos e utilizada também nos setores de saúde e educação, sob o Plano.

Tais "ajustes" foram vistos por muitos como um abandono do que preconizara o Plano Trienal. Ressaltavam os críticos que os planejadores cediam às pressões políticas, enquanto justificavam suas ações como ajustes do plano aos novos dados surgidos na realidade nacional¹².

5.2.3-O Sistema Nacional de Planejamento: As Propostas à Época do Plano Trienal

O papel do planejamento no Governo Goulart foi explicitado inicialmente pelo economista Celso Furtado.

*"Trata-se da necessidade de manter estreitamente unidos a ação técnica e o comando político. A experiência que vivemos no Nordeste, como técnicos totalmente desligados das articulações político-partidárias, encerra uma lição. Essa lição é que a ação do técnico não tem sentido se se exerce isoladamente. Em outras palavras: a ação do técnico, em nossa geração, tem necessariamente uma dimensão social"*¹³.

No seu entender deveria haver, portanto, um ponto central que combinaria a base intelectual para a formulação da política, com a autoridade governamental para assegurar a implementação da política por intermédio de um órgão de planejamento e ação.

O decreto presidencial de setembro estabelecia o planejamento, determinava a elaboração de um plano de desenvolvimento econômico e social nacional e preconizava a coordenação dos planos e atividades das agências de planejamento regionais já criadas e a coordenação de todos os planos de ajuda econômica e financeira e assistência técnica estrangeira.

Todavia, no Art.VII da proposta-lei publicada no Diário Oficial da União de 14.12.1962 ficou claro que a responsabilidade do planejamento, coordenação e controle seria da pertinência do Ministério do Desenvolvimento e Planejamento que trataria da execução da política de desenvolvimento regional e nacional.

Semelhante proposta aprovada por Celso Furtado, conforme o relatório que acompanhava a proposta foi interpretada como se o Ministério e os Departamentos de Planejamento e Coordenação de cada um dos Ministérios da República se constituíssem num "super ministério" encarregado da supervisão direta de grande parte da administração do País.

Havia também indícios de que na Comissão Nacional de Planejamento vários estudos estavam sendo desenvolvidos sobre a possível estrutura e funcionamento do aludido Ministério, os quais in-

cluíam a idéia de unidades de planejamento para o planejamento global e setorial e unidades de implementação que supervisionariam sua execução nos Ministérios e outras agências de planejamento, regionais ou não.

A reação contrária a esta proposta de estruturação do planejamento brasileiro considerada centralizadora e pouco democrática, foi notória nos círculos governamentais, mesmo antes da publicação do Plano Trienal. O debate a respeito ampliou-se sensivelmente e na oportunidade, Almino Afonso, líder do PTB chegou a ponderar que a elaboração de planos era puramente teórica, sendo a execução dos mesmos de natureza política.

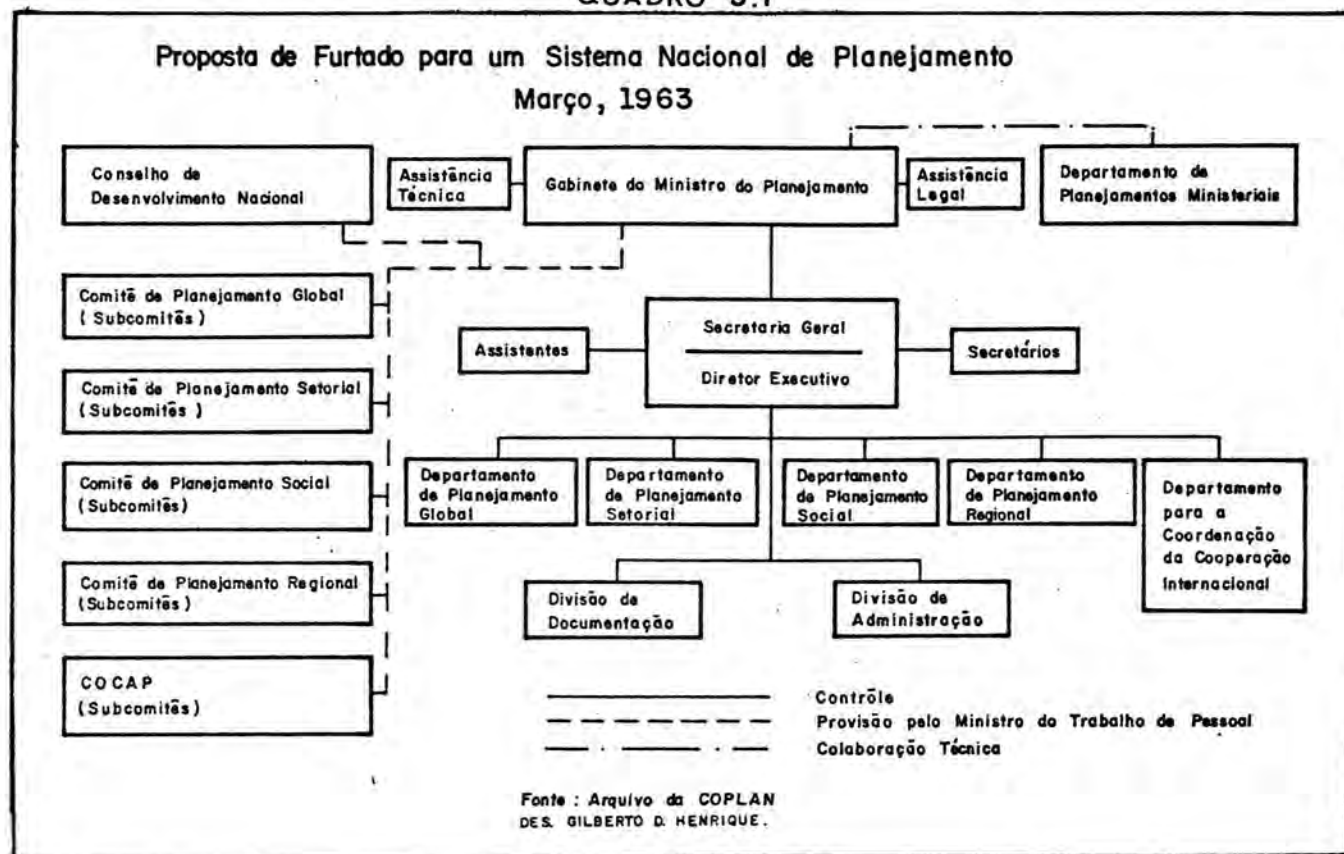
Posteriormente, o governo encaminhou uma proposta de reorganização administrativa do País na qual não figurava o Ministério do Planejamento. Esta, todavia, ressaltava a necessidade de um Ministério do Interior que assumiria algumas responsabilidades anteriormente atribuídas ao Ministério do Planejamento, incluindo a coordenação das agências regionais.

Com isso ficou claro que a administração da República não tendo levado avante a idéia do super ministério nem por isso deixou de encampar o planejamento. San Tiago Dantas, então Ministro da Fazenda, assumiu o compromisso de levar à frente a implementação do Plano Trienal, tendo, todavia, advogado a tese de que a execução e o planejamento deviam ser de organizações separadas.

Neste contexto, Celso Furtado sentiu que tinha sido tomada uma decisão política. Julgava, contudo, imprescindível a existência de um sistema de planejamento estruturado racionalmente. Na proposta que elaborou, posteriormente encaminhada à Presidência da República, Furtado defendia a idéia de uma ampla participação política nos estágios de formulação do plano.

No que concerne à estrutura administrativa a proposta de Celso Furtado pode ser melhor visualizada no organograma a seguir:

QUADRO 5.1



Na sua concepção deveria ser criado um Conselho de Desenvolvimento Nacional integrado pelos Ministros de Estado e chefes' do gabinete civil e militar, sendo a presidência do mesmo atribuída ao Chefe da Nação. Este órgão se reuniria uma vez por ano, afim de a provar a reformulação do plano, nisto residindo a função política da decisão. Entretanto, cada ministro estabeleceria, no seu Ministério, um departamento de planejamento, com o objetivo de planejar ao nível de agência. Competiria a ele nomear o chefe do departamento de planejamento para um ou mais cargos em cinco comitês interdepartamentais. Os comitês apresentavam um determinado número de membros, incluindo-representantes dos ministérios e pessoas de outras agências-chave governamentais, relacionadas com o assunto do comitê.

Os cinco comitês eram: planejamento global, planejamento setorial, planejamento social, planejamento regional e coordena-ção de programa de ajuda exterior (COCAP).

Cada um desses grupos se subdividiria em subcomitês de assuntos específicos. Os comitês estabeleceriam uma ligação entre o pessoal de planejamento da agência central e das várias entida-des governamentais, estando tal ligação, todavia, sob a supervisão ' coordenadora do Ministério do Planejamento, que presidiria as reuni-ões dos cinco comitês. Deveria haver, inclusive, uma colaboração di-reta entre o órgão de planejamento central e os departamentos de pla-nejamento dos Ministérios. O Ministro do Planejamento, por seu turno, estaria em contato direto com o pessoal técnico do órgão de planeja-mento, através de um Diretor Executivo, ao qual fora atribuído o mis-ter de supervisionar o referido pessoal. Semelhante encaminhamento ' facultaria, ao Ministro, a possibilidade de coordenar a atuação dos ' funcionários de planejamento departamentais, do pessoal de planeja-mento central, dos comitês interdepartamentais e do Conselho de De-senvolvimento Nacional. Assim sendo, o Ministro teria um papel nití-damente político, embora não detivesse a decisão final no sentido le-gal.

Nesta proposta, portanto, o superministério como órgão diretor e de controle, ao que tudo indica, desaparecera.

A proposta em apreço foi, contudo, prejudicada em face da exoneração de Furtado em junho de 1963. Em julho do mesmo ano, o Presidente Goulart assinou um decreto eliminando o Ministro do Planejamento e instaurando um novo escritório de Coordenação do Planeja-mento Nacional, adjunto à Presidência, o qual teve pouca expressão ' no Governo Goulart.

Posteriormente, uma nova proposta para um sistema naci-onal de planejamento foi delineada por Benedicto Silva.

De acordo com Silva, o sistema de planejamento este-

belecido por lei e não mais por decreto, apresentando um conselho nacional de planejamento composto pelo gabinete e por alguns altos funcionários se reuniria mensalmente. A deliberação de alto nível só teria lugar ao nível do Conselho e um secretário geral de planejamento deveria ser designado chefe do pessoal técnico, trabalhando no âmbito do gabinete do Presidente da República. Por outro lado, cada ministério teria o seu próprio conselho de planejamento constituído pelo Ministro, chefes de departamentos principais e outros funcionários do Ministério. Assim, seria aberto um canal de influência política em cada Ministério. Portanto, a iniciativa de inovação deveria ficar ao nível presidencial e ao nível de gabinete, sendo esperado, com tal encaminhamento, um verdadeiro intercâmbio nos dois sentidos no processo de tomada de decisão. Esta proposta, todavia, jamais foi implementada e juntamente com a de Celso Furtado foi de grande relevância na estruturação do sistema de planejamento do País no Governo Castelo Branco¹⁴.

5.2.4-O Significado Político do Plano Trienal

Desde o segundo governo de Vargas eram notórias as pressões para reformas substanciais na sociedade brasileira.

As massas aspiravam a uma participação maior nos benefícios da economia brasileira e tiveram em Goulart, sucessor de Getúlio, um homem que mostrou preocupação com tais exigências expressas continuamente pelo povo.

O Plano Trienal, nos objetivos gerais, apreendeu admiravelmente as aspirações da grande comunidade nacional menos favorecida:

"Assegurar uma taxa de crescimento da renda nacional compatível com as expectativas de melhoria de condições de vida que motivam, na época presente, o povo brasileiro".

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

"Intensificar substancialmente a ação do Governo no campo educacional, da pesquisa científica e tecnológica e da saúde pública, a fim de assegurar uma rápida melhoria do homem como fator de desenvolvimento e de permitir o acesso de uma parte crescente da população aos frutos do progresso cultural"¹⁵.

Embora estes pontos sejam expressos em termos muito gerais, os meios de conseguí-los são mais específicos nos outros cinco dos oito objetivos. Os cinco referidos abrangiam medidas tais como o

direcionamento dos investimentos na economia, a contenção do orçamento nacional, as restrições no crédito, as limitações de importações em relação às exportações e um acréscimo na taxa de entrada de capitais.

O grande papel político do Plano Trienal foi ter pretendido mudar a estrutura da economia brasileira para benefício futuro da grande maioria do povo o que inegavelmente viria a exigir sacrificios momentâneos de vários gêneros. A tais sacrificios, os diferentes grupos integrantes da comunidade nacional, reagiram de maneira diferente, geralmente de acordo com os seus próprios interesses.

Por exemplo, o Plano propunha uma estratégia para conter o montante do orçamento federal. Assim, foi estabelecido um teto de 40% nos aumentos de vencimentos para os funcionários públicos e Forças Armadas. De imediato, uma campanha para romper este aspecto do plano foi iniciada dentro do movimento trabalhista e Forças Armadas, culminando com a eclosão de uma forte crise no âmbito da liderança militar do País.

Outra proposta do Plano visando ao aumento da entrada de capitais estrangeiros no Brasil se chocava com a plataforma de vários grupos esquerdistas avessos à exploração do imperialismo europeu ou norte-americano.

Além disso, o Plano Trienal, no seu conteúdo, embora tenha deixado explícita a intervenção do Estado na economia em certas áreas econômicas, ponderou, todavia que esta deveria ser considerada como um instrumento de estímulo ao desenvolvimento, dentro das normas existentes na sociedade brasileira. Aliás, não havia dúvida quanto ao fato do Plano estar empenhado na preservação da economia baseada na livre empresa, embora semelhante encaminhamento não fosse em absoluto do agrado dos grupos da esquerda radical que antes prefeririam um plano de orientação socialista.

O compromisso do Plano com a livre empresa pode ser depreendido através de algumas passagens tais como as que seguem:

"As decisões relacionadas com a formação de capital em uma economia de livre empresa, não são tomadas isoladamente. Elas resultam da interação de complexas forças. De um lado está a oferta de recursos no mercado de capitais, que depende principalmente do nível da atividade econômica geral; do outro lado, estão as perspectivas a curto prazo de lucros dos negócios, o grau de confiança na estabilidade institucional, as possibilidades que se abrem a longo prazo, à economia. Deve-se ao avanço no conhecimento desses processos, logrado em grande parte nos dois decênios recentes, o desenvolvimento de técnicas de planificação adaptadas às economias de livre empresa"¹⁶.

"A ação do setor público visa a assegurar que certos objetivos sejam efetivamente alcançados e que as decisões sejam tomadas oportunamente a fim de reduzir o ma

*is possível as tensões internas. Estes investimentos, pela importância que têm dentro do processo de formação de capital, poderiam ser qualificados de estratégicos. No que respeita a todos os demais, cuja responsabilidade é quase exclusivamente do setor privado, a ação planificadora deve exercer-se de forma muito mais indireta..."*¹⁷.

Portanto, o Plano Trienal não representava uma nova filosofia política, rompendo com o passado. As reformas propostas nos sistemas agrário, tributário, bancário e administrativo surgiram da necessidade de mudanças institucionais que removessem os empecilhos ao principal objetivo do Plano que era o desenvolvimento econômico. Todavia, as reformas sugeridas foram fortemente influenciadas pelas posições ideológicas de diversos agentes políticos em vigência, na época.

O Plano teve o condão de inquietar tanto os socialistas quanto aos nacionalistas radicais. Conforme já foi visto, longe de advogar a eliminação do capital estrangeiro no Brasil, ressaltou a necessidade de maiores investimentos procedentes do exterior. Não continha, inclusive, recomendações a respeito da expropriação ou aquisição da propriedade estrangeira no País.

No que tange à correção das disparidades regionais, o Plano salientou a necessidade de uma política de ajuda especial às regiões, lembrando que esta poderia vir a ser uma alavanca política de grande alcance para a administração, sobretudo no Nordeste onde a elevada incidência de agitação política e o desenvolvimento das ligas camponesas com uma liderança ideológica radical, eram motivos de grande preocupação por parte de vários segmentos da sociedade brasileira de então.

Todavia, o movimento para a centralização das decisões econômicas, talvez tenha sido o aspecto político mais relevante do Plano Trienal. Esta centralização aparece claramente na parte do Plano que se reporta à reforma administrativa. Nela surge um projeto do sistema de planejamento nacional para coordenar o planejamento e controlar a execução do trabalho de todos os órgãos administrativos do Governo, incluindo os órgãos de desenvolvimento regional. Com o objetivo de viabilizar esta estrutura de planejamento nacional, outras reformas administrativas foram recomendadas: remoção de alguns órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República, reorganização de órgãos financeiros para assegurar que uma proporção maior de impostos cobrados fossem efetivamente arrecadados, reorganização de todo o sistema contábil e de controle e o controle da execução do orçamento pela agência de planejamento central.

Tais propostas iriam perturbar a máquina burocrática existente, restringindo a liberdade de ação de vários órgãos do po-

der Executivo e mesmo do corpo Legislativo. A percepção de tais fatos além de ter provocado veementes protestos e debates no seio do governo, acarretou grandes reservas em relação ao projetado Ministério do Planejamento que passou a ser visto como um "superministério", base para uma nova alocação do poder político no âmbito da burocracia. Não resta dúvida de que mudanças na estrutura de poder desencadeiam lutas violentas por parte daqueles que pensam perder influência, situação e prestígio. Assim sendo, não seria difícil concluir que iria haver uma grande oposição política a qualquer tentativa de implementar a reorganização administrativa da estrutura de planejamento do Governo, a não ser que esta se consumasse de forma paulatina e parcelada¹⁸.

5.2.5-As Pressões Internacionais

Após a Segunda Grande Guerra verificou-se um crescente programa de "ajuda" aos países em desenvolvimento, promovido pelas Nações Unidas e pela "Aliança para o Progresso". A Aliança foi criada em agosto de 1961 com a assinatura da Carta de Punta del Este. O Brasil, ao assumir a Carta, concordou em criar uma estrutura adequada à viabilização do planejamento para o desenvolvimento a longo prazo e em elaborar planos nacionais.

Pretendendo obter ajuda financeira para a execução do Plano Trienal, o Brasil deveria se submeter à duas condições principais impostas pela Aliança e reconhecidas pelo Fundo Monetário Internacional: a apresentação do próprio plano e a preservação de uma política econômica estável, a qual para o País, significava o desenvolvimento de uma política estritamente antiinflacionária.

As razões para esta última condição eram lógicas, sobretudo do ponto de vista dos interesses da ajuda estrangeira: o controle da inflação seria necessário a fim de assegurar que as somas gastas produzissem realmente os resultados para os quais tinham sido destinadas, em lugar de serem diluídas por uma espiral de preços descontrolada; e a inflação deveria ser controlada para assegurar a estabilidade política imprescindível para que os governos que recebessem ajuda econômica, continuassem a existir sob condições que tornassem possível o prosseguimento dos programas de desenvolvimento já delineados.

Todavia, a economia estável e a estabilidade política, sobretudo neste período da história do Brasil, eram vistas por grupos importantes da sociedade como obstáculos a uma mudança substancial da ordem econômica e social vigentes.

Ponderavam tais correntes de pensamento que o ponto

de vista norte-americano desejando reformas básicas no Brasil mediante o emprego de procedimentos legais e administrativos, conforme o correria nos Estados Unidos, nos últimos cem anos, de modo algum se ajustava à realidade brasileira. Ressaltavam ainda que o valor atribuído pelos economistas norte-americanos ao controle da inflação estava em conflito com a expansão da economia. O Plano Trienal, mostrava claramente que o Brasil, sob Goulart, dava mais ênfase ao desenvolvimento do que ao controle da inflação, como o desejava a política dos Estados Unidos.

Apesar do contexto político não ser muito favorável, foi articulada uma visita do Ministro da Fazenda, San Tiago Dantas, a Washington. As negociações encetadas com o governo dos Estados Unidos só foram prejudicadas com as críticas de alguns membros do Congresso Americano, que esperavam usar as necessidades do Brasil como uma alavanca para obter a restituição completa, para as companhias americanas, das propriedades que tinham sido confiscadas por Leonel Brizola, quando era governador do Rio Grande do Sul

Portanto, apesar de contar com a atitude favorável dos norte-americanos quanto à obtenção de recursos financeiros para a implementação do Plano Trienal, San Tiago Dantas esbarrou, por outro lado, com os obstáculos impostos pelo Fundo Monetário Internacional que insistia em três pontos: contenção da inflação dentro de um ano em vez de o ser em três; liberação dos controles da taxa cambial e congelamento dos salários aos níveis existentes.

Retornando ao Brasil, na companhia do Embaixador Gordon dos Estados Unidos, San Tiago Dantas foi o portador do acordo em que os Estados Unidos forneceriam cerca de 400 milhões de dólares em doações e empréstimos de vários gêneros.

Embora esta parte da missão tenha logrado pleno êxito, as negociações com o FMI prosseguiram.

Assim, percebe-se que foi removida alguma mas não toda a pressão para fazer valer o programa de controle à inflação brasileira. Os Estados Unidos concederam inicialmente 84 milhões de dólares, sendo o restante condicionado ao cumprimento de dois requisitos: implementação da política básica de controle à inflação, do Plano Trienal, tal como indicada no acordo e negociações para créditos no total de 100 milhões de dólares do Japão e Europa Ocidental. Além disso, esforços deveriam ser despendidos junto ao FMI para a obtenção de créditos objetivando ao refinanciamento da dívida externa do Brasil.

Entretanto, o curso dos acontecimentos mostrou claramente que as negociações com o FMI não seriam bem sucedidas, se bem que ainda houvesse esperança quanto aos créditos europeus. Dentro

desta realidade, Celso Furtado, o técnico e artífice do Plano Trienal e o Ministro San Tiago Dantas, o político e o diplomata que vinham se empenhando nas gestões que envolviam a implementação futura do Plano, deixavam de ser úteis à administração federal.

Portanto, um novo gabinete foi formado, tendo Carvalho Pinto à testa do Ministério da Fazenda. O novo ministro adotou, em essência, na política formulada, a tendência já existente no gabinete anterior: ênfase e estímulo ao desenvolvimento e menor controle da inflação¹⁹.

Os principais itens do programa proposto por Carvalho Pinto foram:

- a) Administração Austera;
- b) Política de desenvolvimento "*realista*";
- c) Controle gradual da inflação;
- d) Reforma Bancária;
- e) Reforma Tributária;
- f) Política seletiva de crédito para ajudar a agricultura e promover a justiça social;
- g) Reorganização administrativa;
- h) Política cambial elástica;
- i) Expansão do comércio exterior;
- j) Aperfeiçoamento do planejamento e execução do planejamento.

Não resta dúvida de que tais metas estavam contidas no Plano Trienal. A política a ser desenvolvida para a consecução das metas em questão iria, entretanto, diferir da que fora preconizada pelo Plano, pelo menos em quatro pontos: o pedido de fundos do FMI seria deixado de lado; as restrições ao crédito seriam afrouxadas; seria emitido mais papel-moeda e o empréstimo compulsório vinculado ao aumento de vencimentos seria alterado²⁰.

A análise dos fatos integrantes do contexto nacional da época evidenciam que as pressões internacionais não conseguiram alterar, como teriam desejado, as diretrizes da política brasileira de tolerar a inflação e confiar no crescimento econômico como a solução dos problemas do país.

5.2.6-A Filosofia do Plano

Na sua formulação teórica, o Plano Trienal defende o papel do planejamento para o desenvolvimento de uma economia de livre empresa e correlaciona, com o desenvolvimento econômico, o equilíbrio regional e as reformas institucionais. O Plano, portanto, está baseado numa doutrina estruturalista de desenvolvimento. Assim,

duas componentes são identificadas, no curso do desenvolvimento. Uma é o processo de formação de capital, outra é a ocorrência de profundas modificações estruturais concomitante ao desenvolvimento²¹.

As modificações estruturais espontâneas acarretam de-sequilíbrios em cadeia, com a deficiência de investimentos infra-estruturais, formação de pontos de estrangulamento em setores básicos, utilização inadequada da capacidade para importar, formação de capacidade ociosa, etc. Para corrigir esses de-sequilíbrios estruturais, torna-se necessário dirigir essas modificações através de orientação centralizada do processo de formação de capital. Não se trata, portanto, da centralização total das decisões econômicas. Identificando-se certos padrões de comportamento do empresário-investidor, não é difícil conceber políticas visando à orientar o processo de formação de capital em economias de livre-empresa²².

Assim, o planejamento deve antecipar as principais modificações estruturais requeridas para a obtenção de um determinado ritmo de desenvolvimento e indicar as medidas a serem tomadas a fim de que os investimentos, considerados essenciais àquelas modificações, sejam feitos oportunamente²³. Chega-se, assim procedendo, ao planejamento indicativo, associado, no caso, a uma concepção estruturalista.

O Plano admitia também a necessidade da ação progressiva, com o escalonamento em pré-investimentos e investimentos de vários tipos. Esta é a justificativa teórica para o esquema da programação setorial do Plano.

Propunha, o Plano, o acordo planejador-empresário como fórmula de garantia dos resultados de objetivos a serem cumpridos pela iniciativa particular: *"mediante entendimentos diretos das autoridades de planejamento com as associações de empresários, poder-se-á discutir a política a seguir, a fim de que os instrumentos se comportem de maneira a não frustrar os objetivos do Plano e a não criar capacidade excedente no setor. A ação do poder público, nestes casos, far-se-á através do crédito ou de outros investimentos de ação indireta"*²⁴.

Vale ressaltar que a interação planejador-empresário é recomendada depois da fixação dos objetivos gerais, no caso do Plano Trienal. Assim, é bastante questionável o êxito desse diálogo, salvo se os meios indiretos envolverem forte dose de coersão.

O Plano Trienal se constituiu num esforço de transição, em busca de conhecimento mais sistemático da realidade econômica e de maior eficácia na capacidade de decisão²⁵.

Tendo em vista os objetivos da política econômica preconizadas pelo Plano, a saber: manutenção de uma elevada taxa de

crescimento do produto Interno Bruto; redução progressiva da pressão inflacionária; redução do custo social presente do desenvolvimento e melhor distribuição de seus frutos e redução das desigualdades regionais de níveis de vida²⁶ - o que se pretendia com o planejamento era alcançar os dois primeiros objetivos assinalados, a fim de tornar factível a consecução dos dois outros objetivos elencados. Portanto, tratava-se de planejar a estabilização em condições de desenvolvimento para depois implementar o planejamento de intensificação do desenvolvimento sem comprometer a estabilidade²⁷.

O Plano Trienal foi um plano de estabilização, etapa preliminar de um plano de desenvolvimento.

No que concerne aos desequilíbrios regionais, o Plano adotou as seguintes diretrizes gerais:

- a) Intensificar os pré-investimentos relacionados com o levantamento e a avaliação dos recursos naturais, inclusive as pesquisas diretamente ligadas à agricultura, de forma a beneficiar as regiões com menos recursos financeiros próprios, públicos ou privados.
- b) Intensificar os pré-investimentos ligados ao aperfeiçoamento do fator humano, beneficiando de preferência as regiões de mais baixo índice de desenvolvimento.
- c) Dar continuidade à política de favores diferenciais, visando a estimular os investimentos privados, economicamente viáveis, em benefício daquelas áreas em que maior é o excedente estrutural de mão-de-obra²⁸.

Quanto às reformas de base, necessárias ao desenvolvimento econômico, associa-se o Plano Trienal, à tese defendida por Bert Hoselitz e Charles Wolf de que o desenvolvimento econômico deve ser precedido de certas mudanças institucionais básicas²⁹. O Plano se reporta às reformas referentes à racionalização da ação do Governo, em cujo campo, no Brasil, destacam-se as reformas administrativa e bancária, e as reformas destinadas à eliminação de entraves institucionais à utilização ótima dos fatores de produção, e xemplificados pelas reformas fiscal e agrária.

5.2.7-Análise do Plano Trienal:Aspectos Econômicos

No início da década de 60, a economia brasileira apresentava uma situação bastante crítica, com sérias repercussões sobre o crescimento da produto nacional, que a partir de 1962, pas

sou a decrescer.

O operariado nacional, que nesse contexto, percebeu a queda continuada do nível do seu padrão de vida, passou a reivindicar maior participação no excedente econômico através de reajustes salariais. A burguesia industrial, por seu turno, resolveu aumentar os preços dos produtos, com o intuito de sustar a queda dos lucros. Acrescentava-se à tumultuada realidade sócio-econômica brasileira e à eclosão de uma série de crises políticas, os "déficits" no balanço de pagamento, a aceleração da inflação, a situação mundial pouco propícia às exportações e o imperativo de importar bens de produção para assegurar o processo de expansão do capitalismo brasileiro.

Assim, os objetivos do Plano Trienal eram os seguintes:

- 1º - "Assegurar uma taxa de crescimento da renda nacional compatível com as expectativas de melhoria de vida que motivam, na época presente, o povo brasileiro. Essa taxa foi estimada em 7% correspondente a 3,9% de crescimento per capita".
- 2º - "Reduzir progressivamente a pressão inflacionária, para que o sistema econômico recupere uma adequada estabilidade de nível de preços, cujo incremento não deverá ser superior, em 1963, à metade do observado no ano corrente. Em 1965 esse incremento deverá aproximar-se de 10%".
- 3º - "Criar condições para que os frutos do desenvolvimento se distribuam de maneira cada vez mais ampla pela população, cujos salários reais deverão crescer com taxa pelo menos idêntica à do aumento da produtividade do conjunto da economia, demais dos ajustamentos decorrentes da elevação do custo de vida".
- 4º - "Intensificar substancialmente a ação do Governo no campo educacional, da pesquisa científica e tecnológica, e da saúde pública, a fim de assegurar uma rápida melhoria do homem como fator de desenvolvimento e de permitir o acesso de uma parte crescente da população aos frutos do progresso cultural".
- 5º - "Orientar adequadamente o levantamento dos recursos naturais e a localização da atividade econômica, visando a desenvolver as distintas áreas do País e a reduzir as disparidades regionais de níveis de vida, sem com isso aumentar o custo social do desenvolvimento".
- 6º - "Eliminar progressivamente os entraves de ordem institucional, responsáveis pelo desgaste de fatores de produção e pela lenta assimilação de novas técnicas, em determinados setores produtivos. Dentre esses obstáculos de ordem institucional, destaca-se a atual estrutura agrária brasileira, cuja transformação deverá ser promovida com eficiência e rapidez".
- 7º - "Encaminhar soluções visando a refinar adequadamente a dívida externa, acumulada principalmente no último decênio, a qual, não sendo propriamente grande, pesa desmesuradamente no balanço de pagamentos por ser quase toda a curto e

médio prazos. Também se tratará de evitar agravação na posição de endividamento do País no exterior, durante o próximo triênio".

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

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

- a) Assegurar que se realize o montante de investimentos requeridos para que seja alcançada a taxa de crescimento prevista; e
- b) Orientar esses investimentos para que a estrutura da produção se ajuste com mínimo desperdício de recursos, à evolução da demanda e, em particular, às necessidades de substituição de importações determinadas pelas limitações da capacidade para importar³⁰.

O Plano Trienal foi, sem dúvida, o primeiro instrumento de política econômica global formulado pelo governo brasileiro. O referido preocupou-se com o diagnóstico das causas e fatores responsáveis pelos desequilíbrios, pontos de estrangulamento e perspectivas da economia da Nação. Nessas condições, englobava as experiências dos governos brasileiros anteriores, em termos práticos, e a soma dos debates teóricos e técnicos realizados por economistas latino-Americanos, inclusive brasileiros, na Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL).

Vale ressaltar que a elaboração do Plano Trienal se desenvolveu sob uma situação política amplamente favorável criada pela Carta de Punta del Este (agosto de 1961). A aludida Carta bem como a criação da Aliança para o Progresso eram claras manifestações da crise pela qual passava a hegemonia norte-americana na América Latina, após a vitória da revolução socialista cubana. Dessa forma, o governo dos Estados Unidos passou a apoiar a formulação de planos e programas nos países latino-americanos.

No que concerne ao Brasil, os problemas econômicos e as reformas de base efetivamente exigiam a elaboração de um plano de desenvolvimento econômico e social.

A análise do diagnóstico realizado pelo Plano no que diz respeito a economia brasileira coloca em evidência, em primeiro lugar, o crescimento da economia do País e, em segundo, os desequilíbrios estruturais relativos ao referido crescimento.

O estudo do crescimento econômico enfatiza, em primeira instância, as taxas de elevação do Produto Interno Bruto, relegan

do a plano secundário os fatores causais inerentes ao já referido crescimento. Conforme se verá, é feita uma projeção do comportamento histórico da taxa de crescimento e inclusive uma previsão da renda per capita do Brasil para o ano de 1970.

"Durante o período após-guerra, a economia brasileira manteve elevado ritmo de crescimento, tendo o Produto Interno Bruto, entre 1947 e 1961, evoluído à taxa anual de 5,8%, equivalente, em termos "per capita", a 3% ao ano, dados sem semelhantes na América Latina e superiores aos previstos como mínimos na Carta de Punta del Este. No período 1950/61, a taxa de crescimento global foi superior à dos países que constituem o Mercado Comum Europeu, revelando-se menor, em termos "per capita", apenas porque nossa população cresce mais rapidamente que a daqueles países".

"Na fase mais recente, houve nítida aceleração no crescimento da economia nacional, elevando-se a taxa anual do período 1957/61 para 7%, contra 5,2% de média nos quinquênios imediatamente anteriores. Para a hipótese de um crescimento demográfico à taxa anual de 3,1% nos quinquênios 1947/51 e 1952/56 a renda real "per capita" cresceu à taxa de 2,1% ao ano, e, no quinquênio 1957/61, à taxa de 3,9% ao ano. Projetadas essas taxas para 1970, teríamos a probabilidade de uma renda "per capita" de 369 dólares no primeiro caso e, no segundo caso, de 438 dólares, com aumentos, em relação aos 300 dólares estimados para 1960, de 69 e 138 dólares, respectivamente".

"A visão de conjunto do processo econômico é dada não só pelo índice de crescimento do produto real, como também pelas tensões internas acarretadas pelo esforço de crescimento, as quais podem ser reveladas pelo indicador mais geral do nível de preços".

"Nos três quinquênios observados, o nível geral de preços, medido pelo deflator implícito do Produto, evoluiu à taxa média anual de 16,5%, três vezes superior à da evolução da renda real, alcançando 24% no último quinquênio".

"Esses dados refletem o aumento das tensões internas sobretudo do último quinquênio, provocando rápidas modificações estruturais exigidas por um desenvolvimento intenso que não contou com uma política totalmente capaz de prevê-las e orientá-las"³¹.

O comportamento do setor externo, de acordo com o Plano, não era o principal condicionamento do nível da atividade econômica. O nível de produção interna, por sua vez, era capaz de provocar um volume de investimentos imprescindíveis à manutenção da taxa de desenvolvimento. Apesar das constatações anteriores, o Plano não contém nada que aponte a evidência de que não mais seria aconselhável insistir no processo de substituição de importações. Nota-se, aliás, a confirmação do modelo:

"O processo de substituição de importações, inseparável do desenvolvimento atual da economia brasileira, não se pode realizar sem pressão inflacionária a menos que a economia seja submetida a um planejamento capaz de antecipar aquelas modificações estruturais"

"A substituição de importações se efetua, inicialmente

te, nos setores em que a produção exige menor densidade de capital, tecnologia menos complexa ou em que são menores as vantagens de uma grande escala de produção. É quando atinge o setor da indústria pesada exigindo investimentos de longa maturação, e o da produção de equipamentos, com implicações tecnológicas e financeiras importantes, que o processo de substituição acarreta maiores modificações estruturais. Foi nesta fase superior da substituição de importações que a economia brasileira fez importantes progressos nos anos recentes"³².

Reafirmando o referido modelo, o Plano Trienal salienta a necessidade de os investimentos serem planejados em função da substituição de importações:

"O processo de substituição de importações - necessário à manutenção de elevada taxa de crescimento em condições de estagnação da capacidade para importar - exige esforço crescente de poupança por unidade de investimento. A simples manutenção da taxa de crescimento implica, assim, crescente pressão inflacionária, que por sua vez, tende a reduzir a eficiência dos investimentos e, conseqüentemente, a taxa de crescimento implica, assim, crescente pressão inflacionária, que por sua vez, tende a reduzir a eficiência dos investimentos e, conseqüentemente, a taxa de crescimento, mesmo na hipótese de que se realize o crescente esforço de poupança requerido. Essa tendência somente poderia ser contrabalançada com a expansão da capacidade para importar e/ou com a elevação da eficiência dos investimentos, mediante planificação destes em função da substituição de importações"³³.

"A política em relação com o exterior poderá evidentemente, ser alterada, se não se confirmarem as possibilidades implícitas nas projeções. No caso, por exemplo, de que não se verifique, no ritmo esperado, o ingresso de capitais sob a forma de investimentos, poder-se-á tentar reduzir as importações previstas cuja projeção incorpora razoável margem de segurança, por não se basear em programa especial de contenção. Paralelamente, face à queda que se verificará no coeficiente de importações do dispêndio externo, será intensificado o processo de substituição de importações, principalmente de bens de capital, mediante a exploração mais intensiva, possível em situação especial, da capacidade e potencialidade da indústria nacional produtora daqueles bens",³⁴

Depreende-se, pelo exposto, que houve um equívoco, por parte do Plano, relativo ao diagnóstico da realidade brasileira, no que tange especificamente ao modelo de desenvolvimento econômico.

A constatação de que o processo de substituição de importações chegara a um impasse só se verificou posteriormente, quando houve especial empenho em esclarecer as razões das baixas taxas do crescimento econômico brasileiro e a conseqüente necessidade de definição de uma nova estratégia de política econômica.

O Plano Trienal foi formulado entre 1957-1961. Talvez os responsáveis pelo referido, não tivessem a percepção de que o processo de substituição de importações já se esgotara, naquela época, e

que persistir na manutenção do modelo seria contribuir para dificultar a eficiência do desenvolvimento da economia brasileira global. Aliás, àquela altura, o processo de substituição de importações já lograra a fase dos bens de capital, que para produzir, não pode prescindir de amplo mercado, a fim de manter os benefícios das economias de escala de produção. "Em consequência, quando se insiste na produção de bens em escala de produção economicamente inviável, fica prejudicada a eficiência média da economia como um todo já que a produção se faz a um custo mais elevado"³⁵.

No que concerne ao processo inflacionário o Plano colocava a questão nos seguintes termos, começando por sintetizar os objetivos da política econômica nacional:

- a) "Manutenção de uma elevada taxa de crescimento do Produto;
- b) Redução progressiva da pressão inflacionária;
- c) Redução do custo social presente do desenvolvimento e melhor distribuição de seus frutos;
- d) Redução das desigualdades regionais de níveis de vida."

"A redução da pressão inflacionária é condição prévia para que se possam alcançar os objetivos "c" e "d". A intensificação das desigualdades regionais, tem sido, em grande parte, uma consequência da inflação. Tendo as regiões mais pobres, como o Nordeste, um saldo de exportações para o exterior, a política de câmbio, durante um período, e em seguida a política seletiva de importações, representaram um mecanismo de transferência de renda contra essas regiões. Sendo indispensável levar adiante o processo de substituição de importações, para evitar que este opere contra as regiões com saldo de exportação, é necessário submetê-lo a cuidadoso planejamento.

No que respeita ao item "c", é necessário ter em conta que o alto custo social do nosso desenvolvimento é simples decorrência das condições de intensa pressão inflacionária em que o mesmo se realiza. Já vimos que o desenvolvimento do país se vem realizando com melhora geral das condições de vida. Ocorre, entretanto, que essa melhora é extremamente desigual, o que tem efeitos psicológicos muito negativos. Mas não é somente isso: uma parte da população, em particular da população de nível de vida mais baixo, nenhum benefício auferir do desenvolvimento. Contudo, essa mesma população sofre permanente pressão das forças inflacionárias, defendendo a duras penas o seu baixíssimo nível de vida. Somente uma progressiva redução da pressão inflacionária retirará ao desenvolvimento brasileiro esse odioso aspecto anti-social.

Se eliminar a inflação surge como um objetivo tão importante, caberia indagar por que razão se reluta em fazê-lo, no mais curto prazo possível. A razão está em que o mais importante de todos os objetivos - a manutenção de uma elevada taxa de crescimento do Produto - poderia ser comprometido por uma deflação brusca. Já vimos que o desenvolvimento se vem conseguindo no Brasil a custa de importantes modificações estruturais e que estas, à falta de um planejamento, vêm sendo

alcançadas sob forte pressão inflacionária. Se se elimina essa pressão por meio de simples medidas, isto é, sem outras providências que assegurem aquelas modificações (como a substituição de importações), cabe admitir como certo que a taxa de crescimento da economia declinará irremediavelmente. Ora, o declínio na taxa de crescimento seria, do ponto de vista social, bem mais negativo do que o desenvolvimento presente com todas as suas deficiências.

O que se pretende com o planejamento é alcançar, simultaneamente, os objetivos "a" e "b", a fim de que se torne factível lograr também os dois outros objetivos. Tendo em conta que, no momento presente, o objetivo "a" vem sendo alcançado, se bem que com prejuízo dos demais, pode-se afirmar que a preocupação central do planejamento deve ser "b", cuja consecução tornará possível também alcançar "c" e "d".

Em outras palavras: trata-se de planejar a estabilização em condições de desenvolvimento, a fim de que possamos, em uma fase subsequente, planejar a intensificação do desenvolvimento sem comprometer a estabilidade".³⁶

O processo inflacionário não era bem conhecido quando o Plano Trienal foi formulado. Assim, o referido responsabiliza os setores externo e público pela elevação dos preços.

No que diz respeito ao setor externo, em virtude dos limites impostos à capacidade de importar tornava-se necessário substituir as importações pela produção interna. Todavia, tratava-se de substituir a produção primária por outra mais capitalizada, acarretando modificações na estrutura produtiva. Com a substituição das importações, a renda monetária era gerada, suscitando maior demanda de importações, que não podia ser satisfeita. Com isso, verificaram-se pressões inflacionárias até que a estrutura produtiva interna e a composição das importações sofressem modificações, facultando um aumento da oferta global em condições de incrementar a renda monetária.

Cumprе ressaltar, todavia, que as colocações acima de lineadas não atentaram para as conseqüências sobre os preços dos depósitos sobre a compra de cambiais, nem tampouco para o fato do setor externo, exercer pressões sobre a oferta monetária ou fornecer recursos monetários capazes de aliviar parte da pressão sobre a oferta monetária exercida por outros setores. Portanto, algumas vinculações significativas do setor externo com o problema inflacionário, quanto aos seus aspectos monetários, não foram levados em consideração.³⁷

Quanto ao setor público, o Plano elucidava a razão pela qual o déficit do Tesouro Nacional resultou da intensificação de investimentos públicos levada a efeito pelo Governo Federal.

"A causa principal do desequilíbrio originado no setor público esteve no rápido crescimento dos investimentos governamentais, sem o apoio de adequado esquema de financiamento, fato mais nítido no último quinquênio, quando se agravou a pressão inflacionária. Os gastos correntes e a arrecadação tributária mantiveram-se entre 1956 e 1960, em torno de 20% do Produto (médias de 20,2 e 19,4% respectivamente), enquanto os in

vestimentos passaram de 3,3 para 5,7% respectivamente. Ao iniciar uma política de expansão dos investimentos públicos sem um esquema de financiamento apoiado na ' criação de um saldo na conta corrente ou na absorção ' de recursos no mercado de capitais, o Governo criou ' forte pressão adicional sobre a caixa do Tesouro, cujo déficit teve de ser coberto com emissões de papel-moeda, em proporção crescente.

O apelo crescente às emissões resultou, em boa medida, das modificações operadas na política cambial, com ' vistas a transferir recursos para o setor exportador, antes referidas, as quais foram feitas progressivamente, mas sem que se levasse na devida conta sua repercussão sobre o setor fiscal.

Em 1956, a receita líquida obtida através das diferenças de câmbio proporcionou ao Governo Federal recursos que alcançaram 42% da receita orçamentária, reduzindo-se essa porcentagem para 2% em 1960 e desaparecendo em 1961.

Assim, enquanto se lançava uma política de expansão ' dos investimentos, o Governo Federal promovia uma reforma cambial-fiscal que reduzia os seus recursos de caixa. E da conjugação dessas duas forças resultou ' a transformação do setor público num dos principais fatores de desequilíbrio do sistema econômico respondendo pela agravação da pressão inflacionária em todo o último quinquênio."³⁸

Pelo visto, o processo inflacionário foi analisado de maneira demasiado simplista. Além do reconhecimento dos problemas ' que envolveram o setor externo e da pressão inflacionária acarretada pelo setor público, observou-se que a questão salarial não foi ventilada a contento, possivelmente para evitar a insatisfação das forças políticas que apoiavam o Governo.

O enfoque dado pelo Plano, para a questão salarial, reporta-se, sobretudo, à programação de investimentos. Assim, nas diretrizes gerais para a estabilidade interna lê-se:

"A política salarial pode aumentar ou reduzir o montante de recursos disponíveis para investimentos públicos e privados e o setor externo pode operar de ' forma e aumentar ou reduzir o nível da renda monetária, independentemente do comportamento do Produto Interno. Isolados esses dois fatores, a possibilidade ' de corrigir o desequilíbrio inflacionário dependerá, ' basicamente, da forma de financiar o "déficit" do Tesouro e da política de crédito ao setor privado"³⁹.

Na verdade, o Governo pretendia conceder um aumento ' de 40% ao funcionalismo federal, que não lograria ainda, naquela oportunidade, a reconstituição dos salários reais. Entretanto, semelhante objetivo não chegou a ser realizado pelo Governo.

De acordo com o Plano, isolado o problema da política salarial e o comportamento do setor, "a estratégia adotada para ' reduzir a pressão inflacionária sem prejuízo da taxa de crescimento apoia-se num conjunto de medidas de ação convergente, que incluem:

- a) *Elevação de carga fiscal;*
- b) *Redução do dispêndio público programado;*
- c) *Captação de recursos do setor privado no mercado de capitais; e*
- d) *Mobilização de recursos monetários*⁴⁰.

Não resta dúvida, pelo exposto, que a estratégia de financiamento do déficit do Tesouro era tradicional. Sabe-se, por outro lado, que semelhante estratégia continua a ser, até hoje, um difícil problema de política econômica para o Governo, por dupla razão: conhecimento reduzido das conseqüências, na economia, da aplicação desses instrumentos e utilização dos mesmos, não raro, incompatível com outros objetivos programados.

A guisa de exemplificação, ainda não se conseguiu a solução mediante a qual o Governo possa compatibilizar a carga fiscal, no caso de elevação da referida, com o estímulo aos investimentos do setor privado.

Vale ressaltar que tal objetivo além de figurar nos últimos planos federais é considerado pelo Governo da União como fundamental para que uma elevada taxa de desenvolvimento seja atingida. Todavia, o aumento da carga tributária é sempre o recurso utilizado para fazer face ao déficit governamental, reduzindo-se, assim, todas as taxas de retorno dos investimentos privados⁴¹.

A fim de reduzir o dispêndio público programado, procurou o Plano Trienal atuar, basicamente, sobre os subsídios ao consumo de alguns produtos como o trigo, combustíveis e lubrificantes que, naquela oportunidade, gozavam deste privilégio.

Estava prevista também a redução dos déficits das empresas concessionárias de serviços públicos no setor de transportes e comunicações, mediante a elevação de Tarifas.

"A fim de reduzir o "déficit" de caixa do Tesouro na forma programada, torna-se indispensável reduzir progressivamente os atuais subsídios ao consumo. O vulto desses subsídios - diretos e indiretos - não se coaduna com os objetivos de um programa racional de desenvolvimento econômico. A manutenção de nível adequado de investimentos é condição fundamental para o desenvolvimento, e a consecução desse objetivo, no Brasil, cuja população cresce à taxa anual de 3,1%, exige apreciável esforço de poupança e impõe o abandono da política de subsídios amplos ao consumo.

Merecem destaque especial os casos do trigo e dos combustíveis e lubrificantes derivados do petróleo. O esforço de defesa dos preços desses produtos representou para o Governo Federal uma perda de recursos financeiros superior a 60 bilhões de cruzeiros em 1962.

Poder-se-ia alegar que o nível dos investimentos não foi sacrificado, de vez que o Governo realizou apreciáveis emissões de papel-moeda para cobrir a diferença entre a receita e as despesas públicas. Entretanto, se

o objetivo da defesa dos preços de trigo e dos derivados de petróleo foi reduzir a taxa de inflação, esse objetivo não foi atingido, de vez que as emissões de papel-moeda efetuadas para atender ao pagamento dos subsídios tiveram certamente reflexo inflacionário maior do que o que se procurava evitar.

Tendo em conta os reajustamentos de taxas cambiais previsíveis para 1963, a manutenção do subsídio aos consumidores de trigo representaria, nesse exercício, pagamento pelo Tesouro da ordem de 70 bilhões de cruzeiros, e a manutenção dos preços de derivados de petróleo diminuiria em cerca de 80 bilhões de cruzeiros a arrecadação do imposto único e em cerca de 40 bilhões a receita bruta da Petrobrás.

Tanto o programa de investimentos em Transportes como o da Petrobrás tornar-se-iam inexecutáveis sem a eliminação desses subsídios.

Outra forma importante de subsídio ao consumo que deve ser revista com rigor é a representada pelo não reajustamento adequado das tarifas de serviços públicos no setor dos transportes e comunicações. Não é lícito esperar que os "déficits" desses serviços possam ser removidos apenas mediante revisões de tarifas, mas a adoção de política realística, nesse particular, dará contribuição importante à redução desses "déficits", contribuindo de forma substancial para atenuar a pressão sobre a Caixa do Tesouro⁴².

Quando tomadas, as medidas acima salientadas acarretam uma rápida elevação geral de preços que, se por um lado, não corresponde a melhor solução, por outro, pode conduzir efetivamente a um sistema econômico mais eficiente. Todavia, quando o regime de governo é mais liberal, facultando a livre expressão daqueles que se consideram prejudicados com as medidas governamentais adotadas, visando à supressão dos subsídios citados, a situação torna-se difícil para o Poder Executivo que não só terá que arcar com forte pressão adversa, mas também verá se reduzir, visivelmente, as suas possibilidades de concretizar as medidas já ressaltadas.

"A captação dos recursos privados no mercado de capitais era medida que na época o Governo tinha ínfimas chances de realizar com sucesso. Os títulos da dívida pública de então eram títulos de renda fixa e de valor nominal permanente, não oferecendo, portanto, nenhum atrativo para aplicações de capital numa época de forte pressão inflacionária. O Governo Federal somente veio a conseguir condições de concorrência no mercado de capitais algum tempo depois, quando da introdução das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional, ao final de 1964, mas, mesmo assim, a experiência de captação de recursos no mercado de capitais tem-se revelado bastante problemática.

Quando o Governo passa a disputar com o setor privado a obtenção de recursos no mercado de capitais, pode provocar uma elevação do custo do dinheiro que acaba por gerar tensões de custo na economia, principalmente quando, executando uma política antiinflacionária e ao lado de procurar recursos no mercado de capitais, o Governo recorre também ao controle do crédito bancário, gerando assim uma restrição de crédito nas fontes tradicionais e transferindo parte da demanda do setor privado para o mercado de capitais".

"Não tendo na época condições de concorrer no mercado de capitais, o Governo forçava a colocação de seus títulos através dos empréstimos compulsórios sobre rendimentos e dos depósitos com -

*pulsórios sobre rendimentos e dos depósitos compulsórios sobre com -
pras de câmbio, estes últimos adquirindo maior importância. Nota-se,
entretanto, que tais depósitos compulsórios sobre compras de câmbio
produziam tensões inflacionárias talvez mais importantes que aquelas
que procuravam contornar. Isto porque os certificados destes depósi-
tos, representados por Letras do Banco do Brasil ou Letras do Tesou-
ro Nacional, eram negociados no mercado de capitais com um deságio
muito elevado, cujo custo os importadores transferiam aos preços dos
produtos."*

O Plano Trienal, portanto, não logrou efetuar um diag-
nóstico aprofundado do processo inflacionário brasileiro. Além disso,
tampouco se tinha, naquela oportunidade, uma visão clara do alcance
dos instrumentos de política econômica adotados com o intuito de con-
ter a inflação.

Assim sendo, as políticas monetária, cambial e sala-
rial de cunho antiinflacionário foram abandonadas pelo Governo, em
1963, por várias razões: pressões do setor industrial pleiteando mai-
ores facilidades creditícias; as reivindicações das classes assala-
riadas e a reserva da opinião pública nacional em relação ao capi-
tal estrangeiro, ao Fundo Monetário Internacional e às normas que re-
giam a remessa de lucros para o exterior.

Em face dessa situação o Governo percebendo ser inexe-
quível a proposta de combate à inflação preconizada pelo Plano Trien-
nal, não teve outra alternativa senão concentrar as suas atenções nas
chamadas reformas de base, aliás, já propostas pelo Plano, e na po-
lítica externa independente. As reformas em questão atentavam para a
reformulação das estruturas administrativa, bancária, fiscal e agrá-
ria.

5.2.7.1-Reforma Administrativa

*"A Reforma Administrativa visa, basicamente, a intro-
duzir o máximo de racionalidade na ação do Governo,
tanto em seus centros de decisão como nos de execução.
As diretrizes recomendadas são:*

- a) "Separação das atividades de planejamento das de e-
xecução, dentro de cada Ministério e no conjunto
da Administração".*
- b) "Articulação de todos os órgãos regionais de desen-
volvimento, cujos planos deverão ser apresentados
em conjunto e integrados no plano geral".*
- c) "Articulação e integração de todos os órgãos com in-
terferência no setor de abastecimento, a fim de
que as necessidades essenciais da população sejam
consideradas e tratadas como problema da mais alta
prioridade".*
- d) "Redução dos órgãos diretamente vinculados à Chefia
do Poder Executivo, de forma a possibilitar-lhe u-
ma efetiva coordenação de decisões e unidade de di-
reção".*
- e) "Desmembramento do atual Ministério da Viação e O-*

bras Públicas em um de Viação e outro de Comunicações, com afastamento dos órgãos de obras públicas, que deverão ser vinculados a outros no Ministério do Planejamento e Desenvolvimento".

- f) "Descentralização das atividades de saúde pública, dentro da orientação já adotada para o setor educacional, transferindo-se funções executivas para os Estados e Municípios".
- g) "Reforma do Ministério da Educação e Cultura, dentro do espírito da Lei de Diretrizes e Bases".
- h) "Reestruturação dos órgãos fazendários para aumentar-lhes a eficiência e reduzir a evasão fiscal".
- i) "Reestruturação do sistema de controle de contas descentralizando-o e tornando-o mais rápido e real"⁴⁴.

5.2.7.2-Reforma Bancária

"Sob a designação de "reforma bancária", tem sido usualmente abrangidos todos os problemas relativos à instituição do banco rural, do banco central e de outros bancos oficiais especializados, assim como ao aperfeiçoamento da legislação que regula o funcionamento das instituições financeiras privadas".

"... A instituição de um mercado de capitais amplo e eficiente é de fundamental importância para o bom êxito do esforço de desenvolvimento e esse objetivo só será atingido plenamente se for estabelecido um clima de confiança nas instituições financeiras especializadas em gerir as poupanças do público em geral".

"A experiência acumulada no campo do controle governamental dos bancos está a apontar a necessidade de aperfeiçoar-se a legislação sobre a matéria, tendo em vista, principalmente:"

- a) "promover maior especialização das instituições financeiras privadas";
- b) "deixar clara a responsabilidade dos administradores dessas instituições e defender, sob outras formas, os interesses daqueles que confiam seus recursos a essas instituições";
- c) "melhor definir os poderes das autoridades monetárias para impor normas de boa técnica administrativa".

"... No que respeita ao problema de estrutura administrativa pública mais adequada ao controle da moeda e do crédito, convém distinguir liminarmente dois níveis: o Conselho Monetário, com a função de determinar a política monetária e bancária e o Banco Central, propriamente dito, cuja função é executar a política traçada pelo Conselho".

"... Examinando-se, em primeiro lugar, o problema do Banco Central, cabe indagar que aperfeiçoamentos devem ser introduzidos na estrutura dos órgãos que atualmente desempenham função dessa natureza, relegando-se a segundo plano o exame de alternativas teóricas. Colocada nestes termos a questão, há que examinar três posições básicas":

- a) "expansão da SUMOC, para completar-lhe a estrutura e funções instituídas em 1945 com o objetivo expres

- so de preparar a criação do Banco Central;
- b) transferência ao Banco do Brasil S/A de todas as funções de Banco Central, continuando aquela Instituição a desempenhar, concomitantemente, funções de banco comercial, rural e industrial;
- c) a alternativa anterior, com eliminação, todavia, de todas as funções do Banco do Brasil incompatíveis com as do Banco Central".

"... Mas é de todo recomendável a criação de um Conselho Nacional de Crédito Rural, de que participem autoridades monetárias e administrativas das principais instituições de crédito rural, com o objetivo de estabelecer a política a ser obedecida nesse tipo de crédito".⁴⁵

5.2.7.3- Reforma Fiscal

"Duas razões principais conduzem à convicção da necessidade urgente de completa e profunda revisão do sistema tributário brasileiro.

A primeira delas é o próprio fato de que o sistema atual está obsoleto, pois foi concebido para um país de economia semi-colonial. As revisões parciais levadas a efeito contribuíram para tornar o sistema mais adequado às novas condições, porém algumas apenas quebraram sua unidade.

Compete pois, atualizar o sistema tributário de modo a torná-lo compatível com a atual estrutura da economia brasileira, o que proporcionaria distribuição mais equitativa da carga fiscal e maior eficiência da arrecadação e da fiscalização.

A segunda razão é a necessidade de utilizar a tributação como instrumento de política de desenvolvimento econômico, tornando possível, através dela, orientar os investimentos segundo os interesses da economia nacional.

Estes objetivos e mais a reforma tributária e outras medidas com as finalidades gerais aqui delineadas permitiriam ajustar o aparelho fiscal às exigências de um desenvolvimento econômico estável".

5.2.7.4-Reforma Agrária

"A inconveniência da atual estrutura agrária para o desenvolvimento do país foi comentada quando se analisou o setor agrícola.

Dispensando-se as razões de natureza teórica, institucional e social que justificam a imediata adoção dessa reforma, indicam-se apenas os seguintes objetivos mínimos que devem ser tidos em conta:

- a) nenhum trabalhador que, durante um ciclo agrícola completo, tiver ocupado terras virgens e nelas permanecido sem contestação, será obrigado a pagar renda sobre a terra economicamente utilizada;
- b) nenhum trabalhador agrícola, foreiro ou arrendatário por dois ou mais anos em uma propriedade, poderá ser privado de terras para trabalhar, ou de traba

- lho, sem justa indenização;*
- c) *nenhum trabalhador que obtiver da terra em que trabalha - ao nível da técnica que é acessível - rendimento igual ou inferior ao salário mínimo familiar, a ser fixado regionalmente, deverá pagar renda sobre a terra, qualquer que seja a forma que esta assuma;*
 - d) *todas as terras, consideradas necessárias à produção de alimentos, que não estejam sendo utilizadas ou o estejam para outros fins, com rendimentos inferiores a médias estabelecidas regionalmente, deverão ser desapropriadas para pagamento a longo prazo".⁴⁷*

Cumprir lembrar, entretanto, que a ampla discussão sobre as reformas de base não se reportou apenas às questões administrativa, bancária, fiscal e agrária, envolvendo outros aspectos de não menor importância: capital estrangeiro, ensino universitário, organização urbana e sistema eleitoral.

Porém, foi a questão agrária a que logrou maior significado. O debate em torno da reforma agrária se ateve à revisão das relações de produção e ao regime da propriedade rural. Era observado que no contexto brasileiro, o setor agrário ficara muito aquém dos setores secundário e terciário e o latifúndio acarretara o atraso social, econômico e político do campo. Além disso, o Governo estava efetivamente empenhado, por razões de natureza política, a promover a sindicalização dos trabalhadores rurais.

Todavia, na época do lançamento do Plano Trienal o Governo não detinha as condições julgadas imprescindíveis para o equacionamento dos graves problemas econômicos que assolavam o País. O combate à inflação redundaria no sacrifício do populismo, que, aliás, era a base política do Governo. A política cambial comprometeria o nacionalismo econômico, um dos lastros da ideologia governamental e a reforma agrária congregaria contra o Governo todas as forças políticas tradicionais, de grande expressão no Congresso Nacional da época.⁴⁸

Assim, foram múltiplas as causas do fracasso da implementação do Plano Trienal, entre as quais, as seguintes:

- a) A elevação de preços programada para 1963 era de 25% e o Índice Geral de Preços apresentou no aludido ano, um crescimento de 78%.
- b) A taxa de crescimento do Produto Interno Bruto foi de 1,6%, enquanto o Plano Trienal estipulara um crescimento de 7%.
- c) O déficit de caixa do Tesouro Nacional atingiu 500 bilhões de cruzeiros antigos, enquanto, de acordo com o Plano este deveria ser de 300 bilhões.
- d) A expansão dos meios de pagamento embora prevista em 34%, atingiu 65% em virtude da ampliação do dé-

ficít do Tesouro e do Crédito ao setor privado, u ma vez que os empréstimos efetuados pelo Banco do Brasil ao referido, tiveram um crescimento da ordem de 54%.

No processo do fracasso do Plano Trienal é possível a identificação de alguns aspectos:

- a) Grande acréscimo do dispêndio governamental, com a concessão de 60% de aumento ao funcionalismo público, em lugar dos 40%, inicialmente propostos pelo Governo.
- b) Pressões de custos decorrentes, sobretudo, dos re ajustes salariais, dos aumentos de preços dos ser viços públicos e dos bens de consumo antes subsidiados e da taxa cambial.
- c) As pressões de custo acarretaram a queda da liquidez do setor privado o qual não teve outra alternativa senão pressionar o crédito bancário e efetuar elevações de preços.
- d) O déficit governamental e a expansão do crédito resultaram na expansão dos meios de pagamento que, desta forma, alimentaram a inflação.
- e) A política antiinflacionária falhou por duplo motivo: a pretensão de alcançar a estabilidade de preços atuando apenas sobre a expansão dos meios de pagamento e a perda do controle do déficit do Tesouro, que era componente básico da referida ex pansão.

Não resta dúvida de que as pressões de custo citadas eram inevitáveis, pois advinham da ação corretiva do Governo ao rea justar os preços de bens de consumo subsidiado, tarifas de serviços, taxa cambial, etc., com o intuito de corrigir as distorções existentes na estrutura dos preços.

A utilização dos instrumentos de política econômica tradicionais como a contenção de crédito, aumento de impostos, suspensão de subsídios, contenção salarial, etc., constatadas no Gover no Goulart, não tiveram possibilidades de êxito em virtude de sua própria postura política. Se por um lado, pretendia uma política reformista, no que era solidamente apoiado pelo movimento trabalhista, de outro não desejava cair no ostracismo daqueles que efetivamente detinham o poder nas mãos conforme ficou demonstrado mais tarde.

No que concerne ao desenvolvimento econômico, algumas razões podem ser apontadas, como responsáveis pela não concretização das metas do Plano Trienal:

- a) O baixo desempenho da economia brasileira em 1963,

em todos os setores. O produto real industrial cresceu a uma taxa de 1%, o produto agrícola também a 1% e o setor terciário a uma taxa um pouco maior. Entretanto, para esse baixo desempenho concorreram causas que não podem ser ignoradas: secas, geadas, incêndios e racionamento de energia elétrica.

- b) Os baixos níveis dos investimentos. Considerados os dados sobre a formação de capital apresentados pelas Contas Nacionais, verifica-se que, em termos reais os investimentos cresceram de apenas 3% em 1963, enquanto no período 1957-61 a taxa média de crescimento verificada foi de 13%.⁴⁹

A maneira pela qual o Plano Trienal atuou em relação aos investimentos está consubstanciada no próprio Plano:

"A distribuição dos investimentos entre grandes setores foi determinada, como primeira aproximação, com base nas tendências observadas no passado recente.

Essas tendências traduzem, até certo ponto, as mudanças de estrutura que estão ocorrendo na economia, por quanto é através dos investimentos que têm lugar as modificações na estrutura produtiva.

No quadro apresenta-se a composição dos investimentos em dois anos escolhidos, a fim de indicar o sentido das modificações que estão ocorrendo. A participação dos equipamentos no total dos investimentos subiu de 42,2 para 51,0% e a distribuição dos equipamentos entre os distintos setores sofreu igualmente modificações significativas, correspondendo o maior incremento aos equipamentos agrícolas, cuja participação cresceu de 44%, ainda que continue sendo o grupo de menor expressão absoluta. A participação do setor energia cresceu 37% e a das indústrias de transformação em 23%, vindo em seguida o setor transportes, com um aumento de 16% e, por último, os outros serviços com 7%.

Quadro 5.2

FORMAÇÃO DE CAPITAL FIXO SEGUNDO OS SETORES
PREÇOS CORRENTES

	1948			1958		
	VALOR \$ MILHÕES	% do TOTAL	% dos EQUIPAMENTOS	VALOR \$ MILHÕES	% do TOTAL	% dos EQUIPAMENTOS
EQUIPAMENTOS	14.959,8	42,2	100,0	91.657,3	51,0	100,0
Agricultura	1.195,2	3,4	8,0	8.888,0	4,8	9,7
Ind.de Transf.	3.481,6	9,8	23,3	21.782,4	12,1	23,7
Energia Elétrica	1.454,8	4,1	9,7	10.018,9	5,6	10,8
Serviços	1.979,8	5,8	13,2	10.801,6	6,0	11,8
Transportes	8.846,8	19,3	45,8	40.386,4	22,4	43,9
CONSTRUÇÕES	20.473,1	57,8	-	88.185,7	49,0	-
TOTAL	35.432,8	100,0	-	180.023,0	100,0	-

FONTE: Plano Trienal, p.49

Analisando-se com mais detalhes esses dados, vemos que elas efetivamente traduzem as tendências gerais das modificações estruturais que se estão operando em nossa economia". 50

Depreende-se que a programação feita, lastreada em tendências observadas no passado, não tinha condições de ser concretizada sobretudo em face do estancamento do processo de substituição de importações e do agravamento da inflação que distorcia a estrutura dos preços relativos.

Levando-se em consideração o alto nível de agregação com que foram feitas as programações, a observação anterior poderia ser passível de discussão. Todavia, mesmo em termos muito agregados seria pouco provável que o Governo tivesse condições de programar com detalhe e eficiência os investimentos da economia brasileira, em virtude da ausência de condições institucionais e conhecimento aprofundado da interdependência setorial no contexto da economia do País. Assim, o Plano Trienal praticamente não influenciou na alocação dos investimentos em 1963.

Quadro 5.3
PROJEÇÃO DOS INVESTIMENTOS SETORIAIS PARA O PERÍODO 1963/65
PREÇOS DE 1962

DISCRIMINAÇÃO	Cr\$ BILHÕES			%
	EQUIPAMENTOS	CONSTRUÇÃO	TOTAL	
CAPITAL FIXO	1.636	1.367	3.003	100,0
Agricultura	168	84	252	8,4
Ind.de Transf.	419	140	559	18,6
Energia Elétrica	208	205	411	13,7
Petróleo	138	92	230	7,6
Transportes	578	289	867	28,0
Constr.Resid.	-	373	373	12,4
Outros (serviços)	127	184	311	10,3
INCR.DE ESTOQUES	-	-	499	-
TOTAL GERAL	-	-	6.503	-

FONTE: Plano Trienal, p.52.

5.2.8-Conclusões

Pelo exposto até agora, no que concerne ao Plano Trienal, percebe-se claramente que o referido não teve condições de ser implementado no contexto político da época profundamente marcada pelo fosso entre o Poder Executivo, mais voltado para a sociedade industrial e financeira e o Poder Legislativo, bastante identificado com a sociedade agrária. O Plano Trienal, de conformidade com a política econômica nele contida, exigia um grau de centralização das de-

cisões econômicas que não se coadunava com a divisão existente entre os poderes Executivo e Legislativo.

Além disso, a exeqüibilidade do Plano Trienal pressupunha o fortalecimento do órgão de planejamento em relação aos demais órgãos governamentais. Isto implicava no crescimento da capacidade de informação, diagnóstico, avaliação, decisão e execução do Poder Executivo, consolidando-se, assim, a tecnoestrutura.

Portanto, o Plano Trienal conferia especial ênfase ao Poder Executivo e sobretudo ao órgão planejador, fato impossível de ser sustentado na então estrutura de poder em vigência no Brasil.⁵¹

O Plano tentou cumprir o compromisso com os diferentes grupos que disputavam o poder. Preconizou várias providências administrativas e políticas que, infelizmente, o Governo não tinha condições de realizar. Tinha a pretensão de efetuar, em três anos, reformas radicais visando à transformação social e política do País pela mudança de suas estruturas econômicas.

O enfraquecimento do Plano Trienal se deu, em resumo, por triplo motivo:

- a) pela inviabilidade de compatibilizar forças políticas em choque;
- b) pelo deslocamento da execução do Plano do Ministério do Planejamento para o Ministério da Fazenda;
- c) pela não conciliação do estruturalismo com o monetarismo, nem do desenvolvimento com a estabilização e tampouco das soluções técnicas com as pressões políticas.

Portanto, na reforma ministerial de junho de 1963, os ministros Celso Furtado e San Tiago Dantas cederam suas pastas.

O Ministério da Fazenda coube, então, a Carlos Alberto de Carvalho Pinto que traçou os novos rumos da política financeira.

Apesar de se verificar referências ao Plano Trienal sobretudo em negociações internacionais, os rumos relativos às previsões financeiras, ao ritmo do desenvolvimento e ao programa de estabilização eram testemunhos vivos de que os objetivos do plano não foram realizados com o êxito esperado. Alguns resultados respaldam o que acima foi dito: o déficit do Tesouro, previsto de 300 bilhões, foi a 500 bilhões, com um erro negativo de 68%; a inflação prevista de 30%, alcançou 80,6%, com erro negativo de 160%; de obrigações do Tesouro, dos 100 bilhões previstos, na realidade, foram realizados 55,5 com um erro negativo de 45%; na emissão de papel-moeda, prevista de 111 bilhões foram emitidas 380 bilhões; o limite de 278 bilhões do total adicional dos empréstimos bancários e particulares foi ultrapassado para 4.349 bilhões, com um erro negativo de 58%; o total geral dos em

préstimos das autoridades monetárias aos bancos comerciais, com limite previsto de 133,5 bilhões, subiu para 256,5 bilhões, com um erro negativo de 91% e o resultado do programa de estabilização foi amplamente negativo, variando os índices de insucesso de 45% a 242%.⁵²

Os objetivos setoriais do Plano Trienal também não estavam sendo realizados com êxito.

De fato, o ano de 1963 foi regressivo para a maioria dos setores econômicos do país, como atestam os dados seguintes:

- a) a produção agropecuária, que obtivera a taxa de crescimento de 6% em 1962, registrou a taxa de apenas 0,1% em 1963;
- b) a produção de matéria-prima para o setor industrial reduziu a taxa de crescimento de 11% em 1962, para 4% em 1963;
- c) a produção industrial, que deveria crescer de mais de 37% no triênio, ou cerca de 11% anuais, declinou a taxa de crescimento de 8%, em 1962, para 2,8% em 1963; as indústrias mais atingidas foram:
 - indústria automobilística, declínio de 31,2% para 8,9%;
 - indústria de couros, declínio de 25,2% para 7,2%;
 - indústria do petróleo, declínio de 21,2% para 7,0%;
 - indústria química e farmacêutica, declínio de 165 para 3,2%
- d) a indústria alimentar declinou em seu ritmo de crescimento em relação a 1962 de 6,2% para 1,9%;
- e) a produção de energia elétrica que aumentara de 11,2% em 1962, obteve o incremento de 5,7% no ano de 1963.⁵³

A curta duração do Plano Trienal - cinco meses - tornou difícil uma visualização adequada das suas condições financeiras. Todavia, tendo-se por base o ano de 1963 é possível a observação de alguns dados que evidenciam a não confirmação das previsões do Plano.

O Plano indica um montante de investimentos a serem realizados da ordem de 3,5 trilhões de cruzeiros no triênio 1963 - 1965.⁵⁴

O quadro a seguir pretende mostrar as previsões financeiras do Plano.

Quadro 5.4
 INVESTIMENTOS DO PLANO TRIENAL - PREVISÃO
 PREÇOS DE 1962

S E T O R	1963	1964	1965	TOTAL
	BILHÕES DE CR\$			
I - Pré-investimentos para aperfeiçoamento do fator humano	188,5	250,1	329,1	767,7
II - Pré-investimentos para ampliação do conhecimento dos recursos naturais	8,0	9,0	10,2	25,2
III - Investimentos infra-estrutura	494,8	535,6	540,8	1.571,0
IV - Desenvolvimento das atividades agrícolas e de abastecimento	80,0	83,5	87,6	191,1
V - Desenvolvimento das atividades industriais	300,0	315,0	335,0	950,0
TOTAL	1.048,3	1.173,2	1.282,5	3.505,0

Números estimados.

FONTE: Brasil, Presidência da República.
 Plano Trienal p.89-197.

De acordo com as estimativas da Fundação Getúlio Vargas e do Conselho Nacional de Economia, os investimentos atingiram em 1963 a cifra de 584 bilhões de cruzeiros ou seja, 55% do previsto.⁵⁵

Levando-se em consideração o incremento demográfico da ordem de 3% ao ano, verifica-se que houve decréscimo da renda por habitante. A produção adicional do País nem sequer atendeu ao crescimento vegetativo da população.⁵⁶

Finalmente, embora não tenha concretizado os seus objetivos de promover o desenvolvimento e vencer a inflação, o Plano Trienal deu, sem dúvida, uma grande contribuição ao planejamento brasileiro. É digno de registro o fato do Plano ter concebido o desenvolvimento econômico não só pelo prisma de aumento de renda "per capita", mas também em termos de repartição da renda entre as diferentes regiões do País e entre os grupos sociais. Deixou claro, igualmente, que o planejamento não pode ser confundido com o plano, porquanto a realidade é dinâmica exigindo sempre novas adaptações e correções, nem sempre previsíveis nas condições iniciais.

O Plano, preconizando reformas de base a fim de que o processo de desenvolvimento pudesse se realizar, levou os planejadores seguintes a tomarem medidas favoráveis ao maior incremento do aludido processo, sobretudo na área da ciência e da tecnologia. O Plano Trienal teve ainda o mérito de explicitar que o planejamento deve ser encarado como um processo em que interagem fatores econômicos, sociais e políticos.⁵⁷

Notas e Referências do Capítulo V

1. Para a elaboração do item 5,1 do capítulo V foram consultadas as seguintes obras:
 - BASBAUM, Leôncio-História Sincera da República De 1961 a 1967; 2a. ed.; Biblioteca Alfa-ômega de Ciências Sociais; série la., vol. 11, História; Editora Alfa-Ômega; SP; 1977.
 - CARONE, Edgard-A Quarta República (1945-1964) 1-Documentos; Col. Corpo e Alma do Brasil; DIFEL; SP-RJ; 1980.
 - IANNI, Octávio-Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930 - 1970); 3a. ed.; Col. Retratos do Brasil; Vol. 83; Civilização Brasileira; RJ; 1979
 - MONIZ BANDEIRA-O Governo João Goulart-As Lutas Sociais no Brasil 1961-1964; Col. Retratos do Brasil; Vol. 110; Civilização Brasileira; RJ; 1977.
 - SKIDMORE, Thomas-Brasil: De Getúlio a Castelo; 5a. Ed.; Paz e Terra; RJ; 1976.
 - VIANA, Cibília da Rocha-Reformas de Base e a Política Nacionalista de Desenvolvimento. De Getúlio a Jango; Col. Retratos do Brasil; Vol. 135; Civilização Brasileira; RJ; 1980.
 - YOUNG, Jordan M.-Brasil 1954/1964-Fim de um Ciclo Civil; Trad. de Milton Persson; Ed. Nova Fronteira; RJ; 1973
2. Conselho de Ministros-Programa de Governo-Bases; Departamento de Imprensa Nacional; Brasília; 1961; p. 12.
3. Brasil. Conselho Nacional de Economia. Exposição Geral da Situação Econômica do Brasil-1962; RJ; 1963; p. 04.
4. Decreto nº 51.152, de 05.08.61 .
5. Emenda Constitucional nº 4, Art. 9º, Diário Oficial de 02.09.61.
6. Conselho de Ministros, Programa de Governo-Op. Cit. p. 203.
7. Conselho de Ministros, Programa de Governo-Op. Cit. p. 15.
8. Ibidem, p. 15-17.
9. Ibidem, p. 24-25.
10. Tribuna da Imprensa, 18.12.1962.
11. Tribuna da Imprensa, 24.04.1963.
12. DALAND, Robert T.-Estratégia e Estilo do Planejamento Brasileiro; Trad. de Carlos Kronauer da UFRS; Ed. Lidador Ltda; RJ; 1967; p. 151-159.
13. FURTADO, Celso-A Pré-revolução Brasileira; Fundo de Cultura; RJ; 1962; p. 61-63.
14. DALAND, Robert T.-Op. Cit.; p. 38-42; 92-103; 144-150.
15. BRASIL-Presidência da República-Plano Trienal de Desenvolvimento'

- Econômico e Social,1963-1965, Síntese,Imprensa Nacional,RJ,1962, p.7.
- 16.Plano Trienal-Op.Cit,p.11.
 - 17.Plano Trienal-Op.Cit.,p.12.
 - 18.DALAND,Robert T.Op.Cit.,p.58-64.
 - 19.DALAND,Robert T.-Op.Cit.,p.163-170.
 - 20.Jornal do Brasil,05.de julho de 1963.
 - 21.Brasil-Presidência da República-Plano Trienal-Op.Cit.,p.13-14.
 - 22.Plano Trienal,ibidem.
 - 23.Plano Trienal-op.cit.,p.14.
 - 24.Plano Trienal-op.cit.,p.15-16.
 - 25.Plano Trienal-Op.Cit.,p.17.
 - 26.Ibidem.
 - 27.Ibidem,p.18.
 - 28.Plano Trienal-Op.Cit.,p.86-87.
 - 29.HOSELITZ,Bert F.-Economic Growth and Development:Non Economic Factors in Economic Development,American Economic Review,(47):28-41, maio 1957;Wolf,Charles Jr.,Institutions and Economic Development, American Economic Review,(45): 867-883,dezembro,1958.
 - 30.Brasil, Presidência da República,Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social,1963-1965,Síntese,Imprensa Nacional,RJ,1962, p.7-8.
 - 31.Plano Trienal-Op.Cit.,p.23-24.
 - 32.Plano Trienal-Op.Cit,p.32.
 - 33.Plano Trienal-op.cit.,p.33.
 - 34.Plano Trienal-Op.Cit.,p.69.
 - 35.MACEDO,Roberto B.M.-Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965) in Planejamento no Brasil,op.cit.,p.56.
 - 36.Plano Trienal-Op.Cit.,p.17-18.
 - 37.MACEDO,Roberto B.M.-Op.Cit.,p.56-57.
 - 38.Plano Trienal-Op.Cit.,p.41-42.
 - 39.Plano Trienal-Op.Cit.,p.55.
 - 40.Plano Trienal-Op.Cit.,p.56.
 - 41.MACEDO,Roberto B.M.-Op.Cit.,p.58-59.
 - 42.Plano Trienal-Op.Cit.,p.59-60.
 - 43.MACEDO,Roberto B.M.-Op.Cit.,p.59-60.
 - 44.Plano Trienal-Op.Cit.,p.189-190-191.

- 45.Plano Trienal-Op.Cit.,p.191-192-193.
- 46.Plano Trienal-Op.Cit.,p.194.
- 47.Plano Trienal-Op.Cit.,p.194-195.
- 48.IANNI,Octávio-Op.Cit.,p.211-212-214.
- 49.MACEDO,Roberto B.M.-Op.Cit.,p.61 a 66.
- 50.Plano Trienal-Op.Cit.,p.48-49.
- 51.Plano Trienal-Op.Cit.,p.214-215-216.
- 52.SILVA,Hélio e CARNEIRO,Maria Cecília Ribas-História da República Brasileira;As Crises e as Reformas,nº 18, São Paulo;Ed.Três;1975. p.94 a 99.
- 53.Brasil,Conselho Nacional de Economia;Exposição Geral da Situação Econômica do Brasil;1963;Op.Cit.,p.3-13.
- 54.Plano Trienal-Op.Cit.,p.9.
- 55.Brasil,Conselho Nacional de Economia,Op.Cit.,p.33.
- 56.Idem,p.3.
- 57.MENDES,Ana Gláucia-Op.Cit.,p.25-26.

CAPÍTULO VI

O ESTADO AUTORITÁRIO

6.1-A Situação Internacional

6.1.1-A Crise

No fim da década de 1960 a economia capitalista sofreu um sério golpe acarretado pela crise do dólar. Apesar das providências tomadas pelo Governo dos Estados Unidos a queda do dólar prosseguia contribuindo para acirrar os conflitos entre os países capitalistas. Obviamente, a crise do dólar afetou o sistema monetário internacional cujos problemas refletiam muito bem as contradições do desenvolvimento capitalista. Aliás, outras contradições manifestas do capitalismo estavam materializadas na deterioração do meio ambiente e da qualidade de vida, bem como na crise dos alimentos. Contudo, somente em fins de 1973, com o aparecimento da crise energética, começou a haver um consenso generalizado de que enfrentava-se uma nova crise do capitalismo.

Uma análise mais acurada da situação mundial levava à constatação de que ocorria uma crise de acumulação. Para superá-la o sistema capitalista deveria promover a introdução de inovações tecnológicas, as transformações das formas de acumulação e a implantação de mudanças fundamentais na divisão internacional do trabalho. A viabilização de semelhantes medidas poderia ser lograda mediante o desenvolvimento de novas fontes de energia, a exploração dos solos oceânicos, para a obtenção de produtos minerais e agrícolas, o desenvolvimento bioquímico e genético, etc.

Assim a crise monetária internacional, a concorrência interimperialista crescente, as lutas de classes na Europa e nos Estados Unidos, os realinhamentos políticos mundiais e as expressivas mudanças nas relações internacionais seriam claras manifestações da crise geral de acumulação.

A análise da natureza da crise elucida o contraditório modo de desenvolvimento do sistema capitalista.

A primeira contradição de caráter mais geral, uma vez que é aplicável a todos os modos de produção é aquela (contradição) entre o *"nível de desenvolvimento das forças produtivas e as finalidades limitadas da produção, que se origina na natureza das relações de produção"*.

"A segunda contradição é a específica do modo de produção capitalista e se origina no crescente caráter social da produção, que entra em contradição com o caráter privado de sua apropriação pela burguesia".¹

Assim, observou-se que o crescimento dos Estados Unidos e, em escala mais reduzida, do Japão e da Europa nos primeiros a nos decorridos após o término da Segunda Grande Guerra, foi devido à gradativa internacionalização do capital. Esta internacionalização foi consequência da vultosa acumulação de capital induzida: pela opressão do movimento operário quando da ascensão nazifacista, seguida de sua derrota ante os social-democratas; pela Segunda Guerra Mundial (para os EUA) e pelo crescimento continuado das forças produtivas, em consequência da revolução técnico-científica.

A internacionalização da produção é uma expansão do ' caráter social da produção, necessária ao avanço do processo de acumulação de capital e de sua reprodução ampliada. A expansão do caráter social da produção resultou da ação de empresas transnacionais ' que concentraram cada vez mais o capital, vertical e horizontalmente. O processo de transnacionalização do capital não se limitou à esfera produtiva, mas abrangeu todas as atividades econômicas, desde o processo de circulação de mercadorias até o financiamento. Uma das consequências mais evidentes foi o acúmulo de certas forças desestabilizadoras, especialmente, da inflação.

Outro efeito da contradição entre o crescente caráter social da produção, mediante a internacionalização do capital, e a ' sempre maior concentração de sua apropriação pela burguesia agindo a através das companhias transnacionais - foi a intensificação da concorrência interimperialista.

6.1.2-0 Contexto Atual

Portanto, o desenvolvimento da economia capitalista ' nos primeiros anos do decênio dos 70 acarretou a tendência crescente à concentração geográfica da renda, em benefício dos países que constituem o centro do sistema.

Por outro lado, uma parcela crescente da riqueza que se acumula nos países periféricos é propriedade ou está sob o controle de empresas ou pessoas físicas do centro, o que propicia um crescente fluxo de recursos reais dos países pobres (Terceiro Mundo) para os países ricos. Semelhante endividamento exerce pressão nas relações internacionais, debilitando a posição negociadora das nações menos favorecidas e tornando em face desta realidade, profundamente injusta a ordem internacional.

Assim, umas economias controlam a tecnologia de vanguarda e têm a iniciativa da introdução de novos produtos, enquanto as outras se limitam a imitar as correntes de progresso. A aceleração do crescimento exacerbou, portanto, duas tendências do sistema: a concentração da renda em benefício do centro e o agravamento das desigualdades sociais no âmbito dos países pobres. Além das aludidas tendências que são, aliás, seculares, detecta-se outra relativa à expansão das atividades econômicas inter e transnacionais. Ao contrário do que ocorreu entre as duas guerras, período marcado por forte tendência à autarquização das economias nacionais, no último quarto de século as atividades transnacionais expandiram-se ainda mais rapidamente do que as relações econômicas internacionais de tipo tradicional. Essas atividades transnacionais escapam, em grande escala, ao controle dos centros de decisão nacionais e plurinacionais atualmente existentes. Justamente num período da História em que os estados nacionais realizam progressos consideráveis na prática da coordenação interna das atividades econômicas, o fator de maior ponderação na dinâmica do sistema ganhou autonomia, transformando-se em foco incontrolável da instabilidade. Semelhante situação é consequência do poder crescente que exercem as empresas transnacionais, cujos esquemas de racionalidade não coincidem obrigatoriamente com os dos países em que atuam quando considerados individualmente.

A crise que teve início em 1973 é expressada pelo fato do setor mais dinâmico do capitalismo atual escapar aos sistemas de controle e coordenação existentes, podendo comprometer as medidas corretivas referentes à inflação ou ao desemprego, que venham a ser tomadas por qualquer país isoladamente.

Com o intuito de recuperar parte do comando perdido, os governos dos estados nacionais centrais não tiveram outra alternativa senão aceitar um desemprego considerável e submeter as respectivas economias a um processo de resfriamento. Todavia, as condições sociais nesses países não facultam a renúncia ao crescimento e este depende do dinamismo das atividades internacionais. Se há a pretensão de se evitar ondas de instabilidade, vindas do exterior, mantendo simultaneamente um elevado nível de emprego, ter-se-á que avançar na criação de novos mecanismos de coordenação e controle inter e transnacional. Eis a razão pela qual os países centrais resolveram modificar as regras do jogo.

Portanto, a reforma da ordem econômica mundial implica na abordagem de duas ordens de problemas: o controle das atividades transnacionais e a concentração da renda. Desta forma, os países centrais insistiram, durante muito tempo, em tratar do primeiro problema aludido, enquanto os países do Terceiro Mundo se ativeram

sobretudo ao segundo, aqui ventilado.

Entretanto, vários processos ligados à evolução estrutural recente do sistema capitalista, estão levando a uma modificação na relação de forças entre países ricos e pobres. Pelo menos, três fatores foram significativos nessa evolução.

O primeiro foi o desmantelamento das velhas estruturas coloniais, as quais, se por um lado, tiveram o condão de agradar aos Estados Unidos, por outro, desencadearam conseqüências no plano político consubstanciadas no processo de liberação dos povos. Assim, uma rápida expansão demográfica ligada a um começo de acesso à informação acionaram forças cujas projeções internacionais ainda são difíceis de se prever.

O segundo fator corresponde à importância crescente dos recursos naturais não renováveis do Terceiro Mundo, e, inclusive, a sua mão-de-obra, para o funcionamento das economias centrais e, sobretudo, para a continuidade da expansão das mesmas.

O terceiro fator está relacionado à evolução política interna verificada nos países do Terceiro Mundo. Nestes, principalmente nos que lograram a sua independência recentemente, inexiste uma verdadeira burguesia local. Interesses coloniais reforçados por grupos de "expatriados" absorveram o essencial do excedente, o que impediu a aparição de uma burguesia nativa funcionalmente integrada na economia de exportação. À esse vazio deve-se a rápida ascensão das burocracias civis e militares formadas em torno dos novos estados nacionais. Tendo em vista os remanescentes dos expatriados e do recrudescimento do tribalismo, as novas burocracias surgem como o único grupo social em condições de interpretar os interesses da nação emergente.

Vale ressaltar que também nas economias periféricas exportadoras de recursos minerais o Estado sempre constituiu praticamente a única fonte de recursos financeiros. Além da existência de outras atividades econômicas de certo relevo, a expansão do setor público dá origem à formação de um grupo poderoso, fato amplamente observado nos países exportadores de petróleo. Sendo os recursos minerais explorados em sua quase totalidade por grupos estrangeiros, a defesa dos "interesses nacionais" assume a forma de ampliação da participação do Estado no excedente anteriormente apropriado por esses grupos. Assim sendo, as lutas pelo "interesse nacional" e pelo alargamento do setor público se confundem, assim como se interpenetram a expansão dos recursos à disposição do Estado e o aumento do poder dos grupos burocráticos.

Nos demais países do Terceiro Mundo, como por exemplo, o Brasil, a industrialização substitutiva das importações tende a ser controlada por empresas estrangeiras, passando as burguesias locais a

ocupar um lugar subalterno no sistema produtivo. A viabilidade desse tipo de industrialização decorreu, em grande escala, da criação pelo Estado de uma infraestrutura moderna e do financiamento público de indústrias de lenta recuperação do capital, como a siderurgia. Portanto, há um amplo setor estatal diretamente envolvido no processo produtivo e nas atividades financeiras, o qual goza de ampla autonomia em face dos remanescentes da burguesia local.

Pelo exposto, a evolução global do sistema capitalista e a que está ocorrendo nos países periféricos têm importantes projeções nas relações econômicas internacionais. A decisão da OPEP em 1973 evidenciou a existência de uma situação objetiva nova e contribuiu para acelerar a tomada de consciência desse fato. Todavia, os países ricos ainda tomam decisões conjuntas no mais alto nível.

As propostas dos Estados Unidos, neste contexto, tiveram dupla face: por um lado envolveram fatores financeiros, facilidades para *"transferência de tecnologia"* e concessões similares; por outro, foram uma tentativa de reforçar a posição das empresas transnacionais e dos centros de decisão (FMI e Banco Mundial) sobre os quais o governo norte-americano sempre teve grande ascendência. Apesar de na Conferência da UNCTAD, realizada em Nairobi, em 1976, os países pobres terem conseguido impedir que o governo norte-americano repetisse a aludida manobra, as vitórias alcançadas pelo Terceiro Mundo visaram, até agora, a dar solução apenas aos problemas mais urgentes, estando longe de refletir uma estratégia ligada a um projeto coerente de nova ordem econômica mundial.

Os Estados Unidos passaram então a enfrentar, neste período, duas lutas: a dos países periféricos, na qual resistem abertamente a toda mudança significativa na ordem econômica atual e a dos países centrais que disputam uma maior participação nos atuais centros de controle da economia internacional. Essa dupla frente de luta enfrentada pelos Estados Unidos reforçou por algum tempo a posição dos países do Terceiro Mundo, os quais lograram encontrar em alguns países ricos que lutavam, naquela oportunidade, para melhorar o seu status, aliados convenientes em momentos decisivos.

Na Conferência de Rambouillet, os americanos aceitaram partilhar com as demais grandes potências capitalistas o poder tutelar sobre a economia internacional, sobre a qual exerceram controle hegemônico nos anos cinquenta. Assim, a emergência de um sistema de *"co-responsabilidade"* das grandes potências na gestão da economia internacional debilitará fatalmente a posição dos países pobres.

Portanto, os países do Terceiro Mundo enfrentarão, sem dúvida, os países centrais nas conferências Norte-Sul com posições já bastante debilitadas.

Entretanto, no âmbito internacional já surgiu um certo consenso no que tange ao diálogo Norte-Sul: a necessidade de modificação da tendência da concentração da renda, a proteção das personalidades nacionais com um perfil cultural próprio e a garantia de que os frutos do trabalho sejam repartidos de forma mais equânime entre os países que participam das atividades inter e transnacionais.²

Ficou evidente que o debate sobre a Nova Ordem Internacional não é técnico ou diplomático, mas fundamentalmente político e filosófico. Por trás das diferenças de opinião sobre como distribuir os recursos e como reestruturar o comércio mundial existem, subjacentes, concepções distintas.

Até agora, nem o Grupo dos 77 nem os países capitalistas industrializados chegaram a um consenso sobre o que deve ser a Nova Ordem Econômica Internacional. Os países do Terceiro Mundo, em sucessivas propostas e reelaboração, vão definindo gradualmente um programa de transformação do sistema mundial que aponta cada vez mais para uma Nova Ordem Econômica Internacional não-capitalista. Os países industrializados capitalistas, por seu turno, insistem em restringir a discussão a temas isolados, defendendo modificações na base de acordos bilaterais ou multilaterais, mas não globais, defendendo uma nova ordem que, sem dúvida, poderá ter novos elementos, mas continuará a ser capitalista.

Aliás, existem distintas interpretações sobre as causas da injustiça, da desigualdade, da pobreza e da falta de poder. Para os industrializados tal situação deve-se à falta de capacidade e tecnologia do Terceiro Mundo ou à "distorções" na estrutura do mercado. Para o Terceiro Mundo, as raízes do problema estão nas bases do sistema atual - o lucro como motor da economia, a competição, o crescimento ilimitado como objetivo, o consumismo - e as "distorções" não são acidentais, mas sim inerentes à estrutura. Não se trata, então, de corrigi-las, porque a estrutura não pode funcionar sem elas. O que importa é dar novas respostas coletivas às necessidades humanas.

Os que compartilham desse ponto de vista fazem uma distinção entre os acordos destinados à traçar um plano de ação de longo prazo, no sentido da construção de uma nova ordem econômica internacional, que exige como passo prévio para uma reestruturação da divisão internacional do trabalho, uma transformação estrutural na ordem nacional, tanto dos países ricos quanto dos países pobres do Terceiro Mundo.

6.2-0 Estado Autoritário³

Os governos de Castello Branco, Costa e Silva, Garrastazu Médici e Ernesto Geisel adotaram praticamente as mesmas diretrizes econômicas. Os objetivos primordiais das políticas econômicas desses governos foram: redução da taxa de inflação; incentivo à exportação de produtos agrícolas, minerais e manufaturados; racionalização do sistema tributário e fiscal; estímulo, sob controle do governo, do mercado de capitais; criação de novos estímulos à entrada de capital e tecnologia estrangeiros; contenção dos níveis salariais em todos os setores da produção; estímulo à modernização das estruturas urbanas; execução do plano habitacional; criação da indústria petroquímica; estabelecimento de novos objetivos e nova política de ocupação da Amazônia; ampliação do mar territorial; defesa e estímulo à indústria de café solúvel; formação de uma política brasileira de energia nuclear; modernização das estruturas universitárias; retomada dos estudos sobre reforma agrária; plano de integração nacional, etc.

Nesses anos, a reelaboração das instituições, normas, técnicas e objetivos relacionados com os mercados de capital e força de trabalho estavam consubstanciados nos seguintes planos governamentais; Programa de Ação Econômica do Governo (1964-1966), Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-1976), Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970), Metas e Bases Para a Ação do Governo (1970-1972), I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974) e II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979).

As políticas econômicas puderam contar, aliás, com uma estrutura política excepcional, pois devido aos Atos Institucionais, teve lugar a hegemonia absoluta do Poder Executivo sobre o Legislativo.

6.2.1-A Política Econômica do Governo Castello Branco

Assim, o Governo Castello Branco pôde contar com condições privilegiadas para formular e executar o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), nos anos de 1964-1966.

O Plano em questão tinha os seguintes objetivos:

- 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 dos 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) Corrigir a tendência a déficits descontrolados do balanço de pagamentos, que ameaça a continuidade do processo do desenvolvimento econômico, pelo estrangulamento periódico da capacidade de importar.

Para levar a termo essa política econômica, o governo reformulou as políticas monetária, bancária, tributária, cambial, salarial e de investimentos. Tomou também providências nas áreas da educação, saúde, habitação, obras públicas, comércio exterior, etc.

Quanto à tributação, o governo efetuou uma revisão das leis do imposto de renda, do imposto de consumo, do imposto do selo, da sonegação fiscal e do sistema tributário nacional. Não descurou o Poder Executivo de outros aspectos não menos importantes: a lei do inquilinato, a lei das incorporações e o estímulo à construção civil. Naquela oportunidade foi criado o Banco Nacional de Habitação, bem como novos mecanismos de crédito: a Coordenação Nacional de Crédito Rural, o Fundo de Democratização do Capital das Empresas (FUNDECE), o Fundo de Financiamentos Industriais (FINAME) e o Fundo de Financiamento de Estudos de Projetos e Programas (FINEP).

Portanto, o Governo Castello Branco realizou expressiva parcela das reformas de base debatidas nos anos de 1962-64, não havendo dúvida do sentido diverso dado às mesmas se confrontado com o teor que as caracterizava naqueles aludidos anos.

Assim, a política econômica do governo Castello Branco reformulou as relações de produção, segundo as exigências da reprodução capitalista e da expansão do setor privado, nacional e estrangeiro.

Em face das conotações políticas e econômicas do regime, os economistas e técnicos começaram a formular o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social, para os anos de 1967-1976. Através do Plano Decenal pretendia-se equipar o governo para exercer com o máximo da eficácia as suas funções na esfera das relações econômicas. Portanto, houve a necessidade de desenvolver ainda mais a tecnoestrutura que deveria regular e dinamizar o funcionamento das forças produtivas e das relações de produção do País.

Todavia, o Plano Decenal não passou de um conjunto de estudos, relatórios e recomendações que acabou não sendo executa

do, pois, não se mantiveram as condições políticas imprescindíveis à sua realização.

A política econômica do Governo Castello Branco procurou controlar todas as fontes de inflação. Como consequência, houve o congelamento salarial e prejuízos para a pequena, média e grande burguesia industrial brasileira, tendo em vista a política creditícia adotada. A partir de 1964 ocorreram muitas falências e concordatas, mostrando que alguns setores empresariais não estavam em condições de administrar as suas empresas de acordo com as normas de crédito, de tributação e fiscais postas em prática pelo governo Castello Branco.

Várias foram, então, as opções que se colocaram ao empresário:

- a) Adaptar a estrutura organizat6ria e funcional da empresa às novas condições do mercado de capitais, às novas diretrizes da política tributária e fiscal e às condições presentes da demanda.
- b) Possibilitar a associação com empresas ou grupos econômicos mais poderosos e autônomos, quanto à recursos de capital e tecnologia.
- c) Colocar a alternativa de aceitar a assimilação pura e simples da empresa, por empresa com melhores condições técnicas, organizat6rias e funcionais, além de melhor posição relativa no mercado.
- d) Optar, o empresário, por encerrar as atividades da empresa, seja por decisão própria, seja por via de falência.

Por outro lado, as empresas multinacionais, puderam trazer de fora os capitais indispensáveis à continuidade do seu funcionamento e expansão, graças à Instrução nº 289, da antiga SUMOC.

Portanto, a expansão das empresas estrangeiras deveu-se:

- a) Ao crédito interno que não era reservado exclusivamente às empresas nacionais.
- b) O crédito interno era limitado e selecionado segundo as exigências da política antiinflacionária.
- c) O crédito externo, reservado às empresas estrangeiras que operavam no Brasil, não estava sujeito às limitações quantitativas estabelecidas pela política antiinflacionária do governo brasileiro.

Diante disso, acentuou-se o processo de concentração do capital, pela associação e absorção de empresas pertencentes ao mesmo setor produtivo ou a setores distintos, ampliando-se a importância relativa e absoluta das multinacionais no conjunto do subsis-

tema econômico do País.

Estava ocorrendo, portanto, uma nova fase no processo de reprodução e concentração do capital, em nível internacional, e, no Brasil, inaugurava-se uma nova etapa nas relações entre o Estado e a empresa privada.

No contexto dessa política econômica se inseriu o Acordo de Garantia de Investimentos, assinado pelos governos do Brasil e Estados Unidos, em 1965, através do qual os investidores estrangeiros interessados na economia brasileira teriam maior segurança. A preponderância da empresa multinacional evidenciou ainda mais, a dependência estrutural que sempre caracterizou o subsistema econômico brasileiro. Isto é, criaram-se novas condições para o monopólio dos preços e da oferta, tornando-se ainda mais fácil e acelerada a concentração de capital. Observou-se, então, que a política antiinflacionária do governo, nos anos dos governos revolucionários acabou reconvertendo a inflação de custos em inflação de lucros, portanto, em técnica de poupança monetária forçada. Aumentava-se a poupança nacional, pela transferência de renda dos assalariados aos que manipulavam os preços e a oferta.

6.2.2-O Governo Costa e Silva:

O Prosseguimento da Política Econômica

O Governo Costa e Silva não rompeu com a interpretação e as diretrizes econômicas do governo Castelo Branco, mas teve interesse em apresentar-se com alguma originalidade. A idéia do novo governante foi a de amenizar os sacrifícios econômicos a que havia sido submetida a grande maioria dos assalariados, durante o governo anterior. Entretanto, esta pretensão foi frustrada porquanto as forças políticas e econômicas que haviam predominado durante o governo Castelo Branco continuaram hegemônicas, o que levou Costa e Silva a manter as principais diretrizes econômicas formuladas no governo anterior.

Nesse contexto, formulou-se o Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-70) que correspondeu à continuidade da interpretação que fundamentou o PAEG. Aliás, o governo Costa e Silva teve, na oportunidade (1968-70), que enfrentar vários problemas, da gestão Castelo Branco, já agravados: ampliação da capacidade ociosa na indústria, a queda da procura de bens manufaturados, a redução da liquidez, a queda do poder aquisitivo dos salários, o descontentamento do proletariado e da classe média, a intranquilidade de grande parte dos empresários em face dos novos encargos fiscais, etc.

Para tentar solucionar os problemas resultantes da si

tuação acima delineada, o governo procurou adotar medidas de ação direta e indireta destinadas a aumentar a liquidez das empresas, reduzir o ritmo de expansão dos custos e aumentar a demanda. Pretendia também melhor programar os investimentos públicos e reduzir a pressão por ele (Poder Público) exercida, sobre o setor privado.

Todavia, a concentração de capital continuou em nível nacional a internacional. Ao mesmo tempo, desenvolveu-se uma nova ideologia sobre o significado da atividade política, os papéis dos partidos políticos, os limites da atuação do Legislativo, a importância da tecnoestrutura e a necessidade do planejamento centralizado.

Assim, a política econômica governamental aparecia como elemento básico das relações econômicas e políticas entre as classes sociais. O Poder Executivo, vale ressaltar, controlava totalmente os sistemas de informação e decisão.

Nesse processo de "modernização" do sistema político-administrativo e econômico observou-se a afirmação gradativa da tecnoestrutura e a entrada do capital e tecnologia estrangeiros.

Portanto, ao ser lançado em outubro de 1970, o programa de Metas e Bases para a Ação do Governo trazia diretrizes às quais não estava ligada nenhuma mudança do sistema político-econômico. Objetivava-se mais do que nunca a manutenção do status quo e para a preservação do mesmo controlaram-se, quando necessário, os movimentos sociais e políticos.

Nesse contexto, o Estado não providenciou nenhuma alteração nas condições de posse e uso da terra. Aliás, a legislação que deu origem ao Instituto Brasileiro de Reforma Agrária e ao Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário só foi aplicada em casos isolados. Quando, em 1970, o Governo Médici voltou a focalizar a "questão agrária" estava muito mais preocupado com o crédito, preço e assistência técnica do que propriamente com a justiça social. Vale lembrar que, a essa altura, o governo já dispunha do Estatuto da Terra e do Estatuto do Trabalhador Rural. Entretanto, a efetiva e ampla aplicação desse Estatuto provocaria mudanças sociais e políticas incompatíveis com a ideologia e a prática da política econômica governamental.

Em face dos desequilíbrios econômicos, sociais e políticos gerados na década dos cinquenta e acentuados nos anos 1961-63, a política econômica dos governos "revolucionários" teve os seguintes objetivos: estabilização financeira, racionalização do sistema produtivo, desde o mercado de capitais até as relações de produção e a reintegração do subsistema econômico brasileiro no sistema capitalista mundial.

6.2.3-0 "Milagre" Brasileiro

O ano de 1968 marcou o início do "milagre brasileiro" que sob a proteção de um vigoroso autoritarismo militar, iria propiciar lucros extraordinários para os monopólios nacionais e estrangeiros. A desarticulação das forças populares e o alijamento dos setores mais atrasados das classes dominantes dos centros de poder, deixara o caminho livre para a consolidação dos grandes grupos econômicos, dando lugar a um dos períodos mais rendosos da acumulação capitalista no País.

Nesse período, aceleraram-se as taxas de acumulação à custa de concentração de renda, do incremento das exportações, da rearticulação e concentração do sistema financeiro, da maciça intervenção estatal na economia e, finalmente, da ampla generosidade governamental de um Estado que extorquia o que podia da grande maioria da sociedade, para dá-lo aos grandes monopólios. Portanto, nos anos anteriores a 1968, havia sido posta em prática uma ampla reorganização do sistema financeiro nacional objetivando a melhor captação e canalização de poupança para as mãos dos grandes grupos econômicos. À medida em que a escala de acumulação foi se ampliando, fez-se necessária a concentração de recursos financeiros de modo a permitir investimentos de maior vulto, assim como de incrementar a capacidade de consumo de certas camadas da população. Assim sendo, incentivou-se o crédito ao consumidor com o fito de antecipar o poder de compra, e, portanto, alargar a demanda do setor privilegiado na estrutura produtiva brasileira: a produção de bens duráveis de consumo.

Sob a égide do grande conglomerado financeiro formado pelas instituições estaduais consolidaram-se alguns grandes grupos financeiros, incentivados pela orientação oficial de diminuir o número de instituições financeiras para alcançar ganhos de escala e reduzir os custos gerais.

Tal orientação governamental, somada à permissividade em relação às taxas de juros dos financiamentos aos bens de consumo, permitiu que a burguesia financeira se tornasse, ao lado dos monopólios estrangeiros, um dos setores privilegiados do capitalismo local.

Além disso, a expansão da acumulação do capital no Brasil foi amplamente beneficiada por uma conjuntura internacional bastante favorável, apresentando um grande aumento de liquidez devido aos pagamentos de dívidas norte-americanas no mercado de euro-dólares, à persistência dos déficits norte-americanos em conta-corrente e em conta de capital, além das saídas de capital de curto prazo dos USA e da pressão especulativa contra o dólar, criando um fluxo de capitais à procura de novos campos de valorização.⁴

O sistema financeiro nacional foi, dessa forma, inun-

dado por uma grande quantidade de moeda estrangeira, acarretando uma redução da taxa de juros e o barateamento dos custos dos investimentos.

Para viabilizar a acumulação de capital em escala ampliada, sob o comando do capital estrangeiro, e com parte substancial do setor de bens de produção localizado fora das fronteiras nacionais, estabeleceu-se um fluxo de divisas para dentro do País, a fim de contrabalançar as remessas das empresas estrangeiras, mais as vultosas importações de bens de produção. Foi, então, implementado um vasto programa de exportações que até 1973 logrou o êxito esperado em virtude não só dos termos favoráveis de intercâmbio desfrutados pelos principais produtos da pauta de exportação brasileira (açúcar, soja, café e minério de ferro), mas também em consequência das subvenções concedidas aos exportadores pelo governo.

Em face das condições favoráveis do mercado internacional, os preços das exportações brasileiras constituídas de produtos primários e manufaturados de pouca sofisticação tecnológica, cresceram 26% em relação aos preços das importações do País no período 1968 a 1973.⁵

Portanto, o "setor externo" da economia brasileira também deu sua contribuição na aceleração das taxas de crescimento do período expansivo, seja pelo seu aporte de divisas, seja pelo "efeito multiplicador" sobre o restante da economia.

Por outro lado, além das modificações postas em prática, pelo governo na área fiscal e financeira, foi implementado um amplo programa de investimentos e gastos estatais em infra-estrutura, cuja contribuição à expansão do ciclo de acumulação foi considerável. Porém, o crescimento não se restringiu às empresas públicas de serviços, mas abrangeu também as empresas produtivas estatais.

Assim, no setor produtivo, as atividades estatais concentraram-se principalmente nas áreas de siderurgia, petroquímica, hidroelétrica e mineração, procurando preencher as lacunas deixadas pelo desinteresse ou incipiência dos capitais nacionais e estrangeiros, de modo a produzir valores de uso indispensáveis à manutenção e ampliação do ritmo de acumulação.

Em pouco tempo o capital estrangeiro, munido de seu arsenal monopolista, impôs a tônica do processo expansivo e implementou um salto qualitativo na escala de acumulações do País, transformando os setores sob seu controle, os impulsionadores da economia brasileira. (Mecânica, Material Elétrico e Material de Transporte).

O capital estrangeiro detinha, em 1974, cerca de 30%

do patrimônio líquido total das 5.113 maiores empresas da indústria de transformação do País.

Quadro 8.1
PATRIMÔNIO LÍQUIDO DAS 5.113 MAIORES EMPRESAS NÃO FINANCEIRAS
CONFORME PROPRIEDADE DO CAPITAL, EM 1974
Milhões de Cr\$

SETORES	PATRIMÔNIO LÍQUIDO \$	ESTATAIS %	EMPRESAS ESTRANGEIRAS %	NACIONAIS %
MINERAÇÃO	8.536	62,06	12,23	25,69
IND. DE TRANSFORMAÇÃO	161.570	20,11	29,32	50,57
Min. não Metálicos	7.550	1,56	35,08	63,36
Metalúrgica	27.711	33,70	12,29	54,01
Mecânica	8.282	0,94	45,74	53,32
Apar. Eletr. e Mat. de Comunic.	6.475	-	80,75	39,25
Mat. de Transportes	15.154	4,07	62,79	33,14
Madeiras e Artefatos	8.781	-	8,59	51,41
Mobiliário	578	-	-	100,00
Borracha	1.834	6,12	60,54	33,34
Couro e Peles	684	-	11,09	88,91
Química	40.185	54,82	23,26	21,82
Têxtil	12.410	-	13,11	86,89
Prods. Alimentícios	18.910	1,03	30,66	68,31
Bebidas	3.571	-	13,68	86,12
Fumo	2.095	-	88,78	1,12
Editorial e Gráfica	2.142	-	2,47	97,53
Indústrias Diversas	8.211	-	46,66	53,34
AGROPECUÁRIA E SILVICULTURA	4.825	1,33	2,93	95,74
CONSTRUÇÃO E ENGENHARIA	18.317	14,91	5,00	82,09
SERVS. UTILIDADE PÚBLICA	97.835	87,95	6,53	5,52
Transporte e Armazenamento	19.051	77,74	1,22	21,04
Outros Serviços públicos	78.784	90,42	7,81	1,77
COMÉRCIO	30.735	0,69	4,78	94,53
PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS	84.856	26,98	3,77	69,25
TOTAL	407.574	36,80	14,78	46,31

FONTE: Quem é Quem na Economia Brasileira. Visão 31.08.1975, p.28.

A existência de empresas estrangeiras ocupando um lugar de grande relevância na economia do País, estabeleceu um nexo econômico-financeiro com o exterior com grande responsabilidade na formação da crise que se seguiu ao período expansivo de 1967-1973. O capital forâneo costuma importar grande quantidade de insumos básicos e de bens de capital, criando uma forte pressão deficitária na balança comercial. As empresas estrangeiras, por seu turno, remetem um volume considerável dos lucros obtidos no país para as suas matrizes ou empresas coligadas, acarretando uma crescente evasão de divisas que onera a balança de serviços. As remessas desses lucros constitui uma saída sistemática de parcela considerável do excedente criada pelo sistema econômico brasileiro.

Portanto, o ciclo expansivo da economia brasileira foi determinado por uma combinação de eventos, boa parte dos quais convergindo no sentido de propiciar uma elevação da taxa de lucratividade, não só por meio do barateamento do capital constante, mas também por intermédio da elevação da taxa de mais-valia.⁶

6.2.4-A Crise do "Milagre"

Em fins de 1973 começaram a desaparecer os vários estímulos para a manutenção das altas taxas de lucratividade, anunciando que o ciclo de acumulação já chegara ao ápice e iniciava a descida. A crise do petróleo, além de outros fatores depressivos, absorveu parte significativa dos euro-dólares disponíveis no mercado internacional, suscitando a diminuição da liquidez financeira, principalmente para os países importadores de petróleo. Assim, os tomadores de empréstimos do Brasil tiveram que recorrer ao mercado financeiro local, que vinha mantendo taxas de juros mais elevadas que as externas.

O comportamento do setor financeiro brasileiro, amplamente respaldado na política oficial, tendeu a agravar as condições de acumulação de capital, apropriando-se de parte dos lucros do setor industrial com suas taxas de juros elevadas e contribuindo para incentivar as rachaduras do bloco do poder.

No mercado mundial, a elevação das taxas de inflação em quase todos os países desenvolvidos determinou a preferência pela estocagem de mercadorias não desvalorizáveis ou, pelo menos, que perdessem valor menos rapidamente que os meios de pagamento. Assim, os euro-dólares trataram de converter-se principalmente em insumos básicos, elevando bastante os preços destes últimos, ao mesmo tempo em que diminuía a disponibilidade financeira mundial.

As conseqüências dessas mudanças do cenário mundial repercutiram no Brasil seja por meio de elevação das taxas de juros pagas pela economia como um todo, seja pelo encarecimento dos investimentos devido à alta dos insumos básicos, os quais possuem peso considerável na pauta de importações brasileira.

Por outro lado, houve, a partir de 1974, um afrouxamento do arrocho salarial. A partir de 1973, o lucro deixara de ser favorecido por uma baixa acentuada nos salários, como ocorrera no período anterior, no que concerne à taxa de mais-valia. Vale ressaltar que a taxa de mais-valia, no ciclo expansivo em questão, aumentou somente à custa da compressão salarial, não havendo propriamente um barateamento do valor da força de trabalho, porquanto, dentre as mercadorias que faziam parte da cesta de consumo dos trabalhadores poucas foram aquelas que baixaram de valor.

Portanto, diante do pacto de dominação que constituiu o bloco do poder em 64, o qual incluiu até os setores mais atrasados da agricultura, a taxa de mais-valia elevar-se-ia principalmente por meio da compressão do nível de vida dos trabalhadores. Isso só viabilizaria com um regime autoritário que esvaziasse a força política destes últimos.

Enquanto as classes menos favorecidas da população as sistiam à diminuição de seu poder aquisitivo, os segmentos mais elevados da classe média eram favorecidos pela própria dinâmica de acumulação de capital, norteadas pelos bens de consumo duráveis. Acontece que a implantação de empresas de bens duráveis de consumo e, de bens de capital ampliou, significativamente, o mercado de força de trabalho mais qualificado. Assim sendo, apesar do desemprego estrutural de mão-de-obra sem qualificação, os setores de classe média, de onde saíam os técnicos, administradores e burocratas, passaram a perceber salários cada vez mais elevados. Isso somado à considerável tendência à concentração de renda nos segmentos mais privilegiados da sociedade brasileira acabou configurando um generoso mercado consumidor de bens de consumo durável.

Evidentemente, não foi desprezível o papel desempenhado pela reestruturação do sistema financeiro, na ampliação da demanda dos chamados bens de luxo, através do aumento da capacidade de endividamento familiar. Não há dúvida de que o crédito ao consumidor sempre foi um eficiente detonador dos novos ciclos de expansão da acumulação, a qual uma vez posta em marcha, adquire um dinamismo próprio, gerando uma demanda suficiente para manter ativo o processo de acumulação. Todavia, não conviria superestimar o papel do endividamento familiar na gestação do ciclo expansivo citado.

O acentuado processo de concentração da renda, intensificado durante o ciclo expansivo, foi o resultado direto da forma como se deu a acumulação de capital no País.

John Wells, em trabalho recente,⁷ forneceu uma interessante argumentação no sentido de reforçar a hipótese de uma capacidade suficiente de consumo do capitalismo brasileiro. A partir de uma verificação empírica, Wells demonstrou que o mercado de bens duráveis de consumo ampliou-se durante os anos de expansão, nas zonas urbanas, não apenas às custas dos setores privilegiados, mas também com a maior participação das camadas mais pobres da população, apesar do arrocho salarial. Comparando a Pesquisa de Domicílios do Grande RIO feita em 1967-68⁸, com a pesquisa de mercado, realizada em 1974 pelo Centro Globo⁹, Wells observou um considerável aumento de refrigeradores, televisores, liquidificadores e enceradeiras nos domicílios mais pobres da região, enquanto que nos de maior poder aquisitivo teria havido um aumento do consumo de vitrolas, ar-condicionado e automóveis.

À primeira vista, as afirmações de Wells quanto ao aumento da capacidade de consumo dos estratos de mais baixa renda colidiriam com a já assinalada diminuição do salário real dos trabalhadores, no período em questão. Na verdade, tal contradição não existiu, porquanto, se de um lado, houve realmente uma elevação da taxa de ex

ploração de cada trabalhador individual, por outro, as modificações ocorridas no processo de trabalho funcionaram no sentido de aumentar a capacidade de consumo das classes trabalhadoras como um todo.

Além disso, o DIEESE¹⁰ detectou uma substituição dos chamados gêneros de primeira necessidade (principalmente alimentos) por bens duráveis de consumo nos orçamentos das famílias de baixa renda, entre 1959 e 1970, explicando, em grande parte, a queda da nutrição de amplas camadas da população, que reduziu-se a níveis asustadores no auge do "*milagre*". Wells adicionou, ainda, um novo fator que teria contribuído para tornar as "*utilidades domésticas*" mais acessíveis às classes de baixa renda; a queda dos preços, conseqüente do aumento da escala de produção e da diminuição dos custos de produção.

Em fins de 1973, a demanda de bens duráveis de consumo, corria o risco de ultrapassar a própria capacidade produtiva que começava a arrefecer. Assim, a acumulação brasileira foi enveredando por um caminho especulativo, com a inevitável alimentação do processo inflacionário. Os produtores, em face da elevação dos custos e de uma demanda favorável, preferiram garantir os lucros pela elevação dos preços, evitando arriscar-se com novos investimentos, num futuro incerto.

Embora, no início de 1974 o governo tentasse diminuir os prazos de financiamento para a venda de automóveis e impor barreiras à comercialização de eletrodomésticos, os vários segmentos do capital monopolista já defendiam as suas taxas de lucro, com o aumento dos preços.

No mercado internacional, os países industrializados, ao elevar os preços de seus produtos de exportação, procuraram jogar o ônus da "*crise do petróleo*" nas costas das nações mais atrasadas que não produziam petróleo.

De 1973 a 1974 o déficit das transações correntes (balança comercial mais balança de serviços) do balanço de pagamentos passou de 1,188 milhões de dólares, para 7,122 milhões de dólares.

Quadro 5.2
BALANÇO DE PAGAMENTOS 1968/75
(US\$ MILHÕES)

DISCRIMINAÇÃO	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975*	1976*	1977*
I - BALANÇA COMERCIAL	28	318	232	-341	-244	-7	-4.690	-3.514	-2.218	140
Exportação-FOB	1.881	2.311	2.738	2.904	3.991	6.199	7.951	8.655	10.128	12.139
Importação-FOB	1.855	1.993	2.507	3.245	4.235	6.192	12.641	12.169	12.346	11.999
II - SERVIÇOS	-556	-630	-815	-880	-1.250	-1.664	-2.462	-3.560	-3.763	-4.019
III - TRANSFERÊNCIAS LÍQUIDAS	22	31	21	14	5	27	1	18	4	6
IV - TRANSAÇÕES CORRENTES (I + II + III)	-508	-281	-562	-1.307	-1.489	-1.688	-7.122	-6.700	-5.976	-3.873
V - CAPITAL	541	871	1.015	1.846	3.492	3.512	6.254	6.188	6.650	4.862
a) Investimentos (Líquidos)	61	177	132	168	318	840	887	892	961	840
b) Empréstimos e Fin.Ext.	359	755	791	1.559	3.195	105	278	172	919	156
c) Outros Capitais	121	-61	92	119	-21					
VI - ERROS E OMISSÕES	1	42	82	8	436	355	68	438	518	-369
VII - SUPERAVIT(+) OU DEFICIT(-) (IV+V+VI)	+32	+549	+545	+530	+2.439	+2.179	-936	-850	+1.191	630

* Dados Preliminares.

FONTE: Balanço de Pagamentos do Brasil.

O crescente déficit das transações correntes ocorreu em virtude da grande participação de empresas estrangeiras na economia brasileira, as quais remetiam para suas matrizes ou associadas, crescente soma de dólares sob a forma de lucros, juros, sobre-faturamento, etc.

Diante do novo papel preenchido pelo Brasil na divisão internacional do trabalho do sistema capitalista, a balança de serviços passou a constituir o canal de expropriação de valor por parte do imperialismo, substituindo a balança comercial, que cumpria esse papel quando o excedente era apropriado no intercâmbio de mercadorias.

Portanto, foi inegável a importância assumida pelo aumento da remessa das empresas estrangeiras na constituição da conjuntura recessiva a partir de 1974.

No centro das articulações financeiras com o exterior, o Estado distinguiu-se como o principal tomador de empréstimos do País para financiar as compras de máquinas e equipamentos importados pelas empresas produtivas estatais e fornecer crédito às principais agências de financiamento do setor privado como o BNDE e outros bancos regionais de desenvolvimento. Tais agências estatais forneciam empréstimos a juros negativos, constituindo-se num importante sustentáculo da elevada lucratividade das empresas oligopolistas. Assim, uma parcela considerável dos lucros das empresas oligopolistas foram devidas às transações financeiras estatais e à capacidade de endividamento do Estado no exterior. Portanto, o Estado forneceu aos segmentos do capital monopolista quantidades de valor que ainda não tinha sido criado na estrutura produtiva local. Tais

antecipações de valor contaram com o fato do Estado, em escala crescente, ter se tornado um dos grandes captadores de poupança nacional, negociando as ORTN e as LTN e, portanto, ter passado a deter condições de fornecer aos grupos oligopolistas uma quantidade de recursos maior que as suas entradas reais, sem que isso redundasse em déficit contábil para o Orçamento Federal.

Evidentemente, parte dos adiantamentos de valor que o Estado realiza para as empresas estrangeiras são por estas remetidas para o exterior. Nessa transação exterior-Estado-empresas estrangeiras-exterior, os fluxos financeiros, medidos pelo balanço de pagamentos, permanecem em equilíbrio. À exceção dos períodos de crise, costuma entrar um volume de divisas da mesma monta que a quantidade que deixa o País. Todavia, as entradas são empréstimos a serem restituídos enquanto as saídas são juros, remessas de lucros, etc., que não retornarão.

Quando o volume de adiantamentos estatais atinge um certo nível crítico e o Estado é obrigado a diminuir seus investimentos e transferências para o setor privado, criam-se as condições para a diminuição de acumulação.

Em 1974 o endividamento externo brasileiro corria atrás das remessas e das crescentes importações, tornando-se uma fração cada vez maior do Produto Interno Bruto (PIB) e avolumando-se de modo a preocupar os credores estrangeiros. Para desafogar-se, o Governo passou a captar recursos no mercado interno elevando a rentabilidade dos seus títulos (ORTN, LTN).

Além disso, visando ao atenuamento das tendências deficitárias do balanço de pagamento, o Governo passou a não encorajar as importações de bens de capital, sobretaxando-os. Tais restrições às importações, ampliavam o caudal de fatores que contribuíssem para a elevação dos custos dos empreendimentos, acarretando apreensão entre os investidores que não aumentavam a produção, elevando, apenas, os preços.

O Governo, então, percebeu a necessidade de desacelerar a acumulação a fim de que a economia e o aparelho estatal recuperassem o fôlego para um novo ciclo de expansão. Entretanto, a situação política dificultava a efetivação das medidas recessivas. Alguns segmentos do capital reagiram aos cortes de créditos, aumentando a velocidade de circulação da moeda, isto é, intensificando as transações de curto prazo, as quais eram lastreadas pelas ORTN e LTN, utilizadas pelo governo para cobrir seus próprios rombos.

Quando o Governo procurou localizar os setores da sociedade que deveriam repor a massa de valor adiantada ao capitalismo monopolista, acarretou a emergência de algumas contradições entre os próprios integrantes das classes dominantes. Com a queda dos salários

os e a classe trabalhadora começando a se mobilizar, os prejuízos da recessão deveriam ser compartilhados pelas classes dominantes também, daí resultando as fendas que começaram a surgir no pacto de dominação no decurso do "milagre", evidenciando lutas travadas entre os vários segmentos do capital pela manutenção das suas taxas de lucro.

Resultou, de semelhante situação, uma "guerra de preços" entre o setor agrário, setores industriais, os juros do setor financeiro, etc. Tal "guerra" não teve no Estado um mediador com força política suficiente para refrear a economia. Assim sendo, as taxas de inflação começaram a subir e o Regime sobre o qual repousava o pacto de dominação do "milagre" demonstrou não mais atender às necessidades dos grandes capitais¹¹.

6.2.5-As Classes Sociais, a Estratégia Autoritária e o Processo de Abertura Política

A reanimação do movimento operário e popular, ao redor de 1977, foi acompanhado por tentativas da classe dominante, através do seu setor mais "esclarecido", fundamentalmente constituído por empresários da indústria de base, em apresentar projetos políticos capazes de superar o "capitalismo selvagem"-baseado no arrocho político e econômico das classes dominadas-no sentido da cooptação e mobilização restrita e a utilização de métodos mais "científicos" e não menos eficazes, para a extração da mais-valia.

A dianteira política tomada por empresários como Bardela, Villares e Sanson e outros do setor de bens de produção, frente às saídas burguesas para a crise brasileira de então, indicou a capacidade de capitalização política desses setores na luta contra o regime autoritário.

A importância da proposta dos "empresários de vanguarda", circunstanciada no Primeiro Documento dos Empresários divulgado em fins de junho de 1978 foi um importante indicador dos rumos que poderiam ser tomados pelo capitalismo brasileiro, ao explicitar as prioridades que tal fração pretendia imprimir à política econômica: ênfase no desenvolvimento da indústria de base, no fortalecimento da empresa nacional, no saneamento do sistema financeiro, etc.

Todavia, essa fração "mais avançada" do capitalismo brasileiro estava longe de possuir, sozinha, as forças necessárias para levar avante tais modificações. Sem o apoio de segmentos significativos do que constituía o pólo principal de acumulação (setor de bens de consumo duráveis e ramos adjacentes, setor financeiro, construção civil, etc) e de outras parcelas do capital, os empresários de bens de capital e seus poucos aliados dificilmente conseguiriam

obter um maior poder de barganha na disputa pelas benesses do Estado¹².

Portanto, desde 1975, quando a burguesia, diante da desaceleração econômica e a derrota do governo nas eleições de 1974, iniciou uma campanha contra a estatização, na verdade ela estava rompendo provisoriamente sua aliança com a tecnoburocracia estatal civil e militar. A fração da tecnoburocracia no poder falhara em sua tarefa de administradora da política econômica e social, e a classe dominante burguesa, diante desse fato, desenvolveu um projeto político para reassumir mais diretamente o poder político. A campanha contra a estatização e depois o engajamento no projeto de redemocratização foram capítulos desse projeto burguês.

Na luta pela redemocratização do País a burguesia teve que vencer resistências dentro da própria grande burguesia, da velha burguesia mercantil especulativa e principalmente da nova tecnoburocracia estatal, civil e militar. Nesta ação política seus líderes mais representativos e liberais perceberam que era essencial para a burguesia não só o apoio das camadas médias tecnoburocratas e pequeno-burguesas não comprometidas com a ditadura, mas também o apoio da classe operária, que desde as eleições de novembro de 1974 ressurgira como uma força política significativa no País.

O processo de abertura política iniciado efetivamente em 1977 foi, em grande parte, fruto de um projeto de hegemonia política burguesa em bases democráticas. E este processo não só implicou na eliminação de uma série de dispositivos legais autoritários, mas também em uma redução do poder da tecnoburocracia militar e de seus aliados de direita, e em uma mudança da política salarial. Esta, em 1975, deixou de pressionar para baixo os salários e procurou acompanhar a taxa de inflação e mesmo garantir aos trabalhadores, pelo menos, uma parcela da taxa de produtividade.

A burguesia não obteve pleno êxito em sua estratégia. A fração tecnoburocrática no poder cedeu, abriu espaço para a burguesia e secundariamente para os trabalhadores, interrompeu relativamente o processo de concentração de renda e manteve o comando do processo de abertura política limitada. Mas todas essas "concessões" que na verdade foram vitórias da burguesia e/ou dos trabalhadores não impediram a perda de legitimidade (apoio da sociedade civil) e, portanto, a perda de grande parte do poder real. Conservou, todavia, o poder oficial, formal, graças de um lado a uma série de manobras autoritárias no plano eleitoral (lei Falcão, senadores biônicos) e de outro, devido ao medo ou à hesitação da burguesia em romper definitivamente com essa fração da tecnoburocracia no poder.

A perda de poder da tecnoburocracia, entretanto, não

ocorreu apenas ao nível de cúpula governamental. A classe média so -
 fria, simultaneamente, a pressão política da burguesia e a pressão
 econômica da desaceleração. Durante o "milagre", a tecnoburocracia
 foi considerada por muitos, a principal responsável pelas extraordi
 nárias taxas de crescimento logradas entre 1967 e 1974. Foi, além
 disso, juntamente com a burguesia, a sua grande beneficiária. Nesse
 período, aumentou o número de postos tecnoburocráticos nas empresas
 e instituições públicas e privadas, bem como os salários dos aludi
 dos tecnocratas. Enquanto os salários mais baixos não pararam de
 ser reduzidos, os altos ordenados aumentaram em termos reais cada a
 no.

Esse processo de abertura do leque salarial terminou
 em 1975, quando a desaceleração econômica coincidiu, com o aumento
 da oferta de formados pelas escolas superiores de todo o País. Ter
 minou, também, no momento em que o poder político da tecnoburocracia
 passou a ser desafiado pela burguesia. Com a redução da procura por
 administradores e técnicos, diretamente relacionada com a diminui
 ção na taxa de acumulação de capital, e o aumento vegetativo da o
 ferta, o desemprego começou a se tornar um problema cada vez mais
 grave para a classe média empregada. Os salários reais dos novos ad
 mitidos começou a baixar. A emenda à lei salarial determinando rea
 justes consideravelmente inferiores à taxa de inflação para os orde
 nados altos, deixando-os submetidos à livre negociação não foi mais
 do que o reconhecimento oficial dessa situação.

Nesse momento, tornou-se patente a fraqueza ideológi
 ca (e política) da tecnoburocracia. Na medida em que ela se recusou
 a reconhecer sua condição de classe, ela passou a ter dificuldade
 de defender seus interesses eventualmente legítimos. Em face da o
 fensiva política da burguesia, ela recuou em todas as linhas, prome
 tendo fidelidade à classe dominante. Diante da ameaça econômica re
 presentada pelo desemprego e a redução dos ordenados ela se mante
 ve impotente.

Ao que parece, as relações de cooperação e conflito
 da tecnoburocracia com a burguesia, nos quadros do capitalismo tec
 no burocrático contemporâneo, são cíclicas, acompanhando os movimen
 tos mais gerais do ciclo econômico capitalista.

No capitalismo monopolista de Estado, o ciclo econô
 mico capitalista naturalmente não desapareceu, mas assumiu um cará
 ter político fundamental, na medida em que o Estado, através dos
 tecnoburocratas encarregados de executar a política econômica de cur
 to prazo e o planejamento econômico de longo prazo, procuram contro
 lã-lo. O mercado, em face dos grandes oligopólios privados e dos mo
 nopólios estatais, deixou de ter condições mínimas de controlar au
 tomaticamente o sistema econômico. Assim sendo, quando a economia

entre em fase de prosperidade, o poder dos tecnoburocratas aumenta de forma decisiva. Todavia, a administração da prosperidade, o favorecimento sob todas as formas da acumulação de capital e da expansão da organização burocrática produzem distorções. Quando se desencadeia a crise, a burguesia favorecida, deixa-se tutelar, pretende reassumir o poder, eventualmente devolver ao mercado a solução da crise. Então, os tecnocratas são transformados nos vilões do sistema.

Depois de algum tempo, entretanto, a burguesia percebe que ela própria não tem condições de administrar a crise, e que deixar a solução para o mercado, para a recessão, é uma estratégia suicida. Não lhe resta outra alternativa senão chamar de novo a tecnoburocracia para ajudá-la a administrar a crise e estabelecer as bases para uma nova expansão.

No Brasil, a fração da tecnoburocracia que assumiu o poder em 1964 viu o mesmo crescer muito, sobretudo a partir do "milagre". Só entrou em crise com o esgotamento do ciclo expansivo em 1974. Desde então, revelou-se incapaz de resolver a crise; a política econômica tornou-se endôgena, fruto contraditório das pressões da sociedade. O Estado, administrado por um governo sem legitimidade, paralizou-se.

Se no plano político a alternativa para a burguesia seria a redemocratização e a Assembléia Constituinte, que permitiriam o estabelecimento de um novo pacto social no País, no plano econômico a alternativa seria repensar toda a política econômica e social do País, apoiada não apenas nos setores majoritários da classe trabalhadora sobre os quais mantém hegemonia ideológica, mas também em novas frações mais inovadoras e mais legítimas.¹³

6.2.6-A Estrutura do Sistema de Planejamento

O planejamento brasileiro constituiu, nos últimos anos, uma experiência em economia de mercado, de inspiração neo-capitalista.

Em 1964, o Governo Federal criou, por decreto, um novo Ministério Extraordinário de Planejamento e Coordenação Econômica. Posteriormente, em 1967, foi criado o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e, em 1972, o Sistema de Planejamento Federal. Finalmente, o aludido ministério foi substituído pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República a qual elabora os planos e programas de desenvolvimento, orçamentos anuais e plurianuais, coordena o acompanhamento de sua execução, propõe ao Presidente da República a destinação de recursos dos diversos fundos de desenvolvimento, além de coordenar a aplicação de financiamentos internos e externos aos programas de governo.

O Sistema de Planejamento Federal está organizado da seguinte maneira:

- a) Órgãos de Decisão Superior.
- b) Estrutura Básica.
- c) Estrutura Básica da Secretária de Planejamento.

As funções do Sistema de Planejamento Federal são:

- a) Função Objetiva: racionalização das decisões e coordenação das ações do governo, de acordo com os objetivos nacionais de desenvolvimento.
- b) Funções-Instrumento:
 - pesquisa, produção de informações, treinamento de recursos humanos;
 - planejamento, programação e acompanhamento de sua execução;
 - orçamento e acompanhamento de sua execução;
 - modernização administrativa;
 - articulação com Estados e Municípios e coordenação da cooperação internacional.

No que concerne aos instrumentos que operacionalizam o processo destacam-se:

- a) Planos Nacionais de Desenvolvimento
 - programas setoriais e regionais detalhados;
 - planos específicos;
 - programas especiais de desenvolvimento: regionais e setoriais;
- b) Mecanismos de Acompanhamento
- c) Orçamentos da União
 - anuais;
 - plurianuais;
 - programas gerais de dispêndios.
- d) Reforma e Modernização Administrativa (Desburocratização)-apoio técnico e financeiro.
- e) Articulação com Estados e Municípios.
 - administração das transferências (programas de aplicação).
 - apoio financeiro a programas específicos, com apoio técnico.
- f) Mecanismo de Coordenação da Cooperação Técnica e Econômica Internacional (em articulação com o Ministério das Relações Exteriores).

QUADRO 6,3



CDE COMPOSIÇÃO

- Presidente da República (Presidente)
- Ministro da Fazenda
- Ministro da Indústria e do Comércio
- Ministro da Agricultura
- Ministro do Interior
- Ministro - Chefe da Secretaria de Planejamento (Secretário Geral)
- Outros Ministros, quando convocados.

CDS COMPOSIÇÃO

- Presidente da República (Presidente)
- Ministro da Educação e Cultura
- Ministro do Trabalho
- Ministro da Saúde
- Ministro do Interior
- Ministro da Previdência e Assistência Social
- Ministro - Chefe da Secretaria de Planejamento (Secretário - Geral)
- Outros Ministros quando convocados.



Fonte: Miranda Neto, Manoel José - *A Crise do Planejamento*
 Editora Nordeca Ltda. Rio de Janeiro, 1981
 Pag: 166, 167, 168.

No que diz respeito ao planejamento indicativo, o Conselho de Desenvolvimento Econômico, o Conselho Monetário Nacional e o Ministério da Fazenda (Banco Central principalmente) coordenam os mecanismos de política econômico-financeira, que irão direcionar as atividades do setor privado.

- a) Política monetária e de crédito: taxas de juros diferenciadas e subsídios induzem atividades consideradas prioritárias;
- b) Política cambial: minidesvalorizações periódicas tentam manter no mercado externo a competitividade das exportações e, no mercado interno, a da indústria nacional;
- c) Política Fiscal: tenta compensar desigualdades regionais, setoriais e sociais; os incentivos fiscais direcionam os investimentos para setores e regiões considerados prioritários;
- d) Correção monetária; possibilita convivência com inflação e orientação da poupança para atividades produtivas;
- e) Bancos oficiais de desenvolvimento: financiamento dos incentivos privados;
- f) Programas especiais de investimentos;
- g) Associação de empresas governamentais a capitais privados nacionais e estrangeiros.¹⁴

Analisando-se o Brasil pós-1964, observa-se que houve, sob a égide do Estado autoritário, uma crescente expansão das atividades e organismos de planejamento, numa sociedade muito dividida por enormes conflitos, conseqüentes da dinâmica do próprio desenvolvimento.

O Estado, na realidade, através das suas instituições facilitou mais a acumulação capitalista, do que a necessidade de investimentos indiretamente produtivos (saúde, educação, etc.) ou a melhor distribuição da renda entre os diferentes segmentos da sociedade brasileira.

Acompanhando-se o pensamento de Horácio Martins de Carvalho¹⁵ foi possível a detecção da cegueira da tecnoburocracia estatal que nesses últimos anos, insistiu em não considerar:

- o caráter de classe do Estado na sociedade capitalista e os efeitos das políticas econômica, fiscal, monetária, cambial e social no processo de acumulação no país;
- a "despolitização do planejamento" como produto de um Estado autoritário;

- a produção de planos, programas e projetos, frutos do autoritarismo que se instalou no próprio corpo administrativo e da racionalidade tecnicista que repousa no arbítrio, no alijamento político-social das idéias críticas fundamentais à formulação democrática dos objetivos nacionais.

No discurso da tecnoburocracia estatal constata-se uma "politização" às avessas, que impõe a neutralidade dos técnicos, da técnica, dos planos e das propostas "cientificamente" articuladas.

Assim, o planejamento camufla as contradições da reprodução capitalista no país, realizada através de políticas econômicas "planejadas" a fim de facilitar a apropriação privada do excedente de produto da ação da força de trabalho.

6.2.7- Avaliação Crítica das Tendências Gerais da Economia Brasileira Pós-64

A política econômica governamental dos anos 1964-1979 foi um elemento decisivo para a recomposição das posições relativas dos grupos e classes sociais, no conjunto do sistema econômico.

Com o congelamento dos salários e a lentidão com que se elevaram os níveis do salário mínimo, relativamente à elevação dos preços e da produtividade, a contenção dos salários funcionou como uma técnica de confisco. Com isso, verificou-se a concentração da renda, a pauperização relativa das classes assalariadas em geral e a pobreza absoluta de uma parcela do proletariado.

Assim, nos anos que se sucederam a 1964, constatou-se uma reformulação do sindicalismo brasileiro. O objetivo era superar o trabalhismo populista e propor uma política operária em consonância com as exigências da política econômica governamental. Portanto, significava que o sindicato perdia a sua função básica de órgão de reivindicação salarial, uma vez que os aumentos salariais passaram a ser estabelecidos pelo Conselho Nacional de Política Salarial, logo, na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo.

Em resumo, a política salarial foi, naqueles anos, recomposta em função dos interesses da empresa privada e o sindicato passou a ter um caráter assistencial e recreativo, anulando-se gradativamente a sua função política.

A forma pela qual o governo se organizou após 1964 e a conseqüente política econômica exigiu, pois, novas fórmulas e meios de reconciliação política da classe operária com o governo "revolucionário". Nesse contexto, foi proposta a política de ação social.

Por outro lado, a política econômica governamental dos anos após 1964 evidenciou o predomínio da tendência internacionalista, com a reintegração da economia brasileira, enquanto sistema econômico, no âmbito do capitalismo mundial, sob a hegemonia dos Estados Unidos. Desta forma, as empresas multinacionais adquiriram importância cada vez maior no conjunto da economia do País.

Vale ressaltar, todavia, que as relações e as técnicas de complementaridade e interdependência não predominaram de modo absoluto e, no interior da linguagem comprometida com a doutrina de interdependência, surgiram, aos poucos, indícios de uma doutrina nacionalista. Assim, debates de conotações ideológicas nacionalistas tiveram lugar: café solúvel, energia nuclear, mar territorial e integração nacional. Entretanto, essas manifestações de nacionalismo político e econômico estavam ocorrendo sem bases político-partidárias especiais, nem massas populares politicamente organizadas.

Na medida em que se concretizava a política econômica fundada na doutrina da associação e interdependência com o capital estrangeiro, tornavam a criar-se novas condições para a manifestação e o ressurgimento de ideologia e soluções nacionalistas. Crescia a preocupação de alguns setores do governo com o fortalecimento dos centros de decisão externos. Dessa forma, estava se constatando a diminuição da importância do setor brasileiro da economia do País. Portanto, não foi surpresa o aparecimento do nacionalismo expansionista inerente à criação de uma "Grande Potência", o qual foi muito bem explicitado no programa de "Metas e Bases" para a Ação do Governo (1970). O referido contava com cerca de 230 projetos prioritários, através dos quais notava-se uma preocupação de cunho nacionalista. Entre eles poderiam ser destacados: integração nacional, integração social, energia nuclear, modernização e dinamização do setor agrícola, etc.

Portanto, a evolução do sistema político-econômico brasileiro, revela duas tendências importantes para a compreensão do tipo de capitalismo vigente no País:

- a) O Estado começou a desempenhar funções cada vez mais complexas no conjunto da Economia.
- b) A política econômica governamental tornou-se cada vez mais complexa e ambiciosa, chegando a configurar-se como política econômica planejada.

Vale lembrar, entretanto, que a política econômica governamental brasileira, nem sempre foi política deliberada de desenvolvimento. Às vezes, foi apenas política de estabilização ou de integração de setores produtivos e subsistemas regionais do País.

As crises econômicas têm sido acontecimentos impor -

tantes para explicar as razões pelas quais o Estado passa a desempenhar funções cada vez mais complexas na economia brasileira. Todavia, as reações governamentais às situações de crise não significava que deveriam ser formuladas ou executadas políticas econômicas de desenvolvimento. Era necessário preservar o regime, portanto, as relações e estruturas de dominação e apropriação vigentes.

Na história econômica do País, o desenvolvimento econômico nem sempre resultou do jogo espontâneo e automático das forças produtivas no mercado, em combinação com a atividade empresarial. Por outro lado, o poder público teve um papel decisivo na criação de condições mais favoráveis para o funcionamento e a expansão da empresa privada, nacional e multinacional. A participação decisiva do poder público na economia brasileira resultou de certas condições estruturais. Em certas ocasiões, o setor privado nacional ou estrangeiro não poderia continuar a desenvolver-se sem que se resolvessem certos problemas institucionais ou se promovessem determinados investimentos infra-estruturais. Assim, com a evolução crescente do sistema econômico, vários problemas foram surgindo, tais como: necessidade de investimentos de capital social e criação de economias externas, necessidade de investimentos desproporcionais, relativos às possibilidades e conveniências financeiras do setor privado, problemas de complementaridade técnica e econômica intra e intersetorial, quanto a exigências de capital, tecnologia e força de trabalho. Portanto, a ação estatal favoreceu a "racionalização" do sistema produtivo, segundo as exigências da reprodução e acumulação estabelecidas pelo setor privado.

A transição para uma economia em que o setor industrial passou a predominar (sobretudo depois de 1930) correspondeu a uma verdadeira revolução no subsistema econômico brasileiro. Essa transição implicou em uma série de reajustes e reacomodações econômicas, sociais, políticas e culturais. Como consequência, o Estado foi levado a desempenhar papéis novos e decisivos no que concerne à economia do País. Ao mesmo tempo, constatou-se a progressiva adoção de técnicas de planejamento, como instrumentos da política econômica governamental.

Nota-se que o planejamento destina-se, claramente, a transformar ou consolidar uma dada estrutura econômica e social. Concomitantemente, ele implica na transformação de uma dada estrutura de poder. Nas implicações políticas do planejamento há que se considerar as relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, no âmbito do Estado, uma vez que o planejamento implica no crescimento relativo ou na hegemonia quase que absoluta do Poder Executivo, atingindo nas bases as instituições específicas da "democracia representativa". O processo de planejamento compreende ainda, a criação de es-

truturas político-administrativas especiais e na formação de grupos sociais novos, como por exemplo, os tecnocratas, que podem direta ou in diretamente assumir posições favorecendo os interesses econômicos e po líticos de certas classes sociais, quer nacionais, quer internacionais.

Crescendo a importância do Estado, para o conjunto do sistema econômico, aumentaram também as exigências relacionadas com a coleta de informações, a sistematização dos dados, a análise de problemas, a formulação de previsões, a tomada de decisões, o controle da execução e a avaliação dos resultados dos planos, programas e projetos. O processo de planejamento exigiu o recrutamento contínuo de conselheiros, assessores, estatísticos, economistas, etc.; para trabalharem nos órgãos de formulação, execução e controle da política econômica governamental. Devido ao estilo do pensamento peculiar desse grupo (técnico-científico) em contraposição ao pensamento político, com predomínio em outras esferas do poder, as pessoas que compunham essa tecnoestrutura estatal passaram a representar uma dimensão nova e importante do Poder Executivo.

Assim, chegou-se a tecnoestrutura estatal que é uma estrutura de poder largamente apoiada em novas organizações burocráticas, dispondo dos recursos específicos de um certo tipo de pensamento técnico-científico.

Os membros da tecnoestrutura estatal, em resumo, põem em prática objetivos econômicos e técnicas de controle das relações de produção e apropriação por meio das quais se preserva ou modifica o modo pelo qual as diferentes classes sociais participam da ren da nacional.

6.3-Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG)

No ano de 1963, o crescimento do Produto Interno Bruto tinha alcançado apenas 1,5%, o que em termos "*per capita*" significava uma redução de 1,3%. A agricultura lograra um aumento de apenas 1% para uma população cujo crescimento era 3,1%; o produto industrial crescera somente 0,2% e os serviços, 2,8%. Aliás, o último setor citado nem sequer chegava a atender a demanda da população. A situação cambial era séria. Nos últimos dez anos, as exportações haviam se fixado numa média anual de US\$ 1.367 mil. Em 1963 revelaram certa reação, com US\$ 1.406 mil em virtude da elevação dos preços do café que correspondiam a 53% do total das vendas ao exterior. Todavia, o balanço de pagamentos acusava um déficit de US\$ 244 milhões. As reservas representavam apenas US\$ 219 milhões, não estando totalmente disponíveis em virtude de constituírem garantia para empréstimo concedido por bancos estrangeiros.

As reservas disponíveis representavam apenas US\$ 69

milhões e a dívida externa se elevava à US\$3.167 milhões.

A situação monetária não era melhor verificando-se vultosas emissões para pagar um déficit de cr\$504,7 milhões (bilhões no padrão da época) nas contas do Tesouro equivalente a 54,3% das receitas e 4,2% do PIB. Representando 12% do PIB as despesas eram praticamente de custeio e o Governo sem possibilidades de recorrer à dívida pública (que se elevava a Cr\$11,5 milhões) não podia realizar investimentos de infra-estrutura. Além disso o índice geral de preços (1963) havia acusado um aumento de 81,3%.

Este era o quadro econômico da Nação quando ocorreu a "Revolução" de 31 de Março de 1964.

Com o advento do primeiro governo da "Revolução" o País não dispunha de nenhum programa econômico. Detinha apenas vários estudos esparsos desenvolvidos pelo Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais.

Assim, o Governo tendo consciência de que a recuperação econômica devia ser precedida de uma reforma total das estruturas, procedeu nos anos de 1964 e 1965 a uma profunda reformulação que, nos textos legais, iria definir a filosofia econômica do Governo.

Somente em agosto de 1964 seria apresentado o Programa de Ação Econômica do Governo.¹⁶

Portanto, depreende-se que o objetivo do Governo era restaurar a economia do País através do combate à inflação, do reativamento do desenvolvimento econômico e do saneamento do balanço de pagamentos.

Eram, na verdade, objetivos pouco reconciliáveis e as medidas consideradas indispensáveis para estirpar os males da economia poderiam parecer contraditórias tais como: o reajuste dos preços reprimidos, imprescindíveis para um crescimento à longo prazo, todavia, conflitantes com o combate à inflação; a transformação no balanço de pagamentos, de deficitário para superavitário, exigindo taxas cambiais realistas, o que viria a acarretar a alta dos custos e, conseqüentemente, dos preços e a redução da inflação que ao que tudo indicava, pouco se conciliaria com o imediato crescimento do produto real

Para equacionar os problemas anteriormente salientados foi formulado o Programa de Ação Econômica do Governo - PAEG coordenado por Roberto Campos para o período 1964-1967.

"O presente Programa de Ação, dentro de seu propósito básico de estabilização, desenvolvimento e reforma democrática, estabelece as linhas gerais da política econômica a ser adotada no Brasil no período de julho de 1964 - março de 1967 a qual visará a consecução dos seguintes objetivos:

a) acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico do Pa

- is, interrompido no biênio 1962-1963;
- b) conter, progressivamente, o processo inflacionário durante 1964 e 1965, objetivando um razoável equilíbrio dos 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 aflui ao mercado de trabalho;
 - e) corrigir a tendência à déficits descontrolados do balanço de pagamentos, que ameaçavam a continuidade de processo do desenvolvimento econômico pelo estrangulamento periódico da capacidade para importar¹⁷.

Portanto, o PAEG além de traçar os pontos principais da nova estratégia da política econômica, apontava os instrumentos de combate à inflação no campo monetário, fiscal e salarial e de correção dos desequilíbrios no balanço de pagamentos; os instrumentos de estímulo à poupança no mercado de capitais, com o princípio da correção monetária; e as concepções para o problema da habitação popular, e, conseqüentemente, aumento da construção civil. Estavam previstos, inclusive, vários investimentos públicos e programas setoriais de crescimento.¹⁸

Para atingir os seus objetivos o Plano estabeleceu uma opção de base importante: dar prioridade ao desenvolvimento e lutar contra a inflação, não com um tratamento de choque mas de modo gradualista.

Nesta oportunidade aparece, então, o conceito de correção monetária inicialmente introduzido - por meio da lei 4.357 de julho de 1964 - facultando ao Governo dispor de recursos não inflacionários.

A pouco e pouco o novo instrumento foi penetrando em todos os setores da economia, desde a reavaliação do ativo fixo das sociedades até a política salarial para, em agosto de 1968, ser adotado na fixação da taxa cambial. É, sem dúvida, um instrumento que permite conviver com a inflação, atenuando seus efeitos mas ao mesmo tempo mantendo o fator de realimentação das pressões inflacionárias que nunca poderão ser anuladas nesse sistema.

A fim de garantir uma taxa de crescimento adequada, o Governo tomou uma série de medidas entre as quais a revisão da política tributária. Permitindo um aumento das receitas, essa política tornou possível a ampliação dos investimentos públicos, desde que o Governo estivesse consciente de que, nesta fase de saneamento, as empresas privadas dificilmente poderiam realizar os investimentos desejáveis.¹⁹

Portanto, na esfera da tributação, foram revistas as

leis referentes ao imposto de renda, ao imposto de consumo, ao imposto do selo e à sonegação fiscal. Procurou-se, ainda, criar incentivos fiscais à constituição da poupança individual e das empresas. Novos mecanismos de crédito foram estabelecidos: Coordenação Nacional de Crédito Rural (CNCR), Fundo de Democratização do Capital das Empresas (FUNDECE), Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais (FINAME) e Fundo de Financiamento de Estudos de Projetos e Programas (FINEP).²⁰

A lei da remessa de lucros foi modificada para permitir um maior afluxo de capitais estrangeiros sem renunciar, todavia, a um certo controle sobre este capital, nem tampouco à um sistema de tributação que estimulasse os reinvestimentos.

Procurou-se dinamizar o setor agrícola. Assim, foi introduzida a lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964 do Estatuto da Terra. Por outro lado, reformulou-se a política de preços mínimos e expandiu-se o crédito para a compra de insumos, no setor primário (criação do Fundo Nacional de Refinanciamento Rural).

Com o objetivo de combater a inflação foi proposta, em primeira instância, a eliminação do ônus excessivo do déficit orçamentário; foram aumentados os impostos e eliminadas as tarifas artificiais dos serviços públicos.

No que concerne aos salários, normas rígidas foram fixadas, evitando-se os picos de reajuste, através do Decreto 54.228 de 1º de setembro de 1964.

Entretanto, tais normas só seriam efetivamente aplicadas a partir de 1975/1976.

Operou-se a total reforma da estrutura bancária. Foram criados o Conselho Monetário Nacional e o Banco Central, além de novas instituições financeiras, principalmente bancos de investimentos, sociedades de crédito imobiliário e associação de poupança entre outras. Ainda na área econômico-financeira destacou-se a Lei do mercado de capitais que visava ao aperfeiçoamento dos mecanismos de captação de poupança.

Com o intuito de estimular as exportações, várias medidas foram tomadas: simplificação do processo burocrático, refinanciamento das exportações e reformulação do processo de "draw-back". Por outro lado, suprimiram-se todas as subvenções para a importação (papel de imprensa, trigo, petróleo) e criaram-se taxas sobre a referida.

Finalmente a criação do Banco Nacional de Habitação e a instituição do Plano Nacional de Habitação teve duplo objetivo:

a melhoria da oferta de casas e o estímulo a um setor que poderia absorver mão-de-obra. E o salário-educação, então criado visou ao financiamento do sistema educacional.²¹

Além das reformas anteriormente referidas, enfatizou-se o mecanismo de financiamento orçamentário; estabeleceram-se tetos globais e setoriais para a elaboração orçamentária e formulou-se um orçamento consolidado do setor público, que passou a ser apresentado ao Congresso juntamente com o orçamento da administração central.²²

Portanto, no período de 1964-1966 o Estado brasileiro deveria colocar-se em função de um modelo de integração, como sistema nacional, no sistema capitalista mundial.

No Governo do Mal. Castelo Branco esse processo foi assim entendido:

- a) Liberdade total de movimentos às CMNS e interferência mínima do Estado na vida econômica, salvaguardando-se os setores básicos nos quais a sua atuação já se fazia sentir. Assim, as despesas sociais de produção eram mantidas em nível baixo e os gastos com a infra estrutura física se elevavam a 24% do orçamento federal.
- b) Reforço das políticas anti-populares e repressivas (gastos militares e paramilitares corresponderam a 18% do orçamento da União enquanto as despesas com o bem-estar social abrangeram apenas 5% do orçamento, incluindo gastos com os ministérios da Saúde, Trabalho e Previdência). (vide quadros 6.4 e 6.5).

Terminado o governo do Mal. Castelo Branco as condições políticas e econômicas necessárias à hegemonia do capital multinacional no Brasil já estavam asseguradas.

Em relação aos Estados, além da redução das despesas da conta da indústria e comércio, foi expressivo o crescimento das despesas relacionadas com o bem-estar social, talvez devido à transferência de responsabilidade com o bem-estar, do nível federal para o nível estadual. Todavia, cumpre salientar que o total de despesas com o bem-estar (orçamento federal mais orçamentos estaduais) não cresceu. Também não resta dúvida de que ocorreu uma transferência de responsabilidades sobre o aparelho militar e paramilitar de nível estadual para nível federal e conseqüentemente reduziram-se os gastos estaduais com defesa e segurança.

No decurso do período Castelo Branco os governos estaduais mantiveram muito da sua importância política.

Quadro 8.4
BRASIL: PORCENTAGENS SETORIAIS DAS DESPESAS FEDERAIS E ESTADUAIS

	1964	1965	1966	Média 1964-65	Média 1961-63	Média 1956-60	Média 1950-55
I-DESPESAS FEDERAIS							
1. Despesas de capital social	72,3	68,2	67,9	69,4	71,1	64,6	54,0
1.1 Governo e administração	35,4	32,6	37,8	35,2	39,0	32,8	24,7
1.2 Capital físico	31,1	28,8	22,9	26,8	25,0	26,1	23,3
.agropecuária	3,1	2,8	2,4	2,7	2,5	4,0	4,8
.indústria e comércio	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	-	-
.infraestrutura e serv.	27,9	23,7	20,4	24,0	22,4	22,1	18,7
1.3 Capital humano	5,0	8,0	7,4	7,9	7,1	5,9	6,0
2. Gastos sociais da produção	18,5	25,6	13,2	22,8	21,2	30,7	36,0
2.1 Bem estar social	5,5	4,7	4,3	4,8	6,5	5,3	7,0
2.2 Defesa e segurança	14,0	20,0	18,8	18,0	14,7	25,4	29,0
II-DESPESAS ESTADUAIS							
1. Despesas de capital social	83,7		82,2	83,0	84,6	85,8	83,8
1.1 Governo e administração	44,5		36,4	40,5	38,4	44,6	37,9
1.2 Capital físico	23,9		28,1	26,5	29,4	27,0	32,3
.agropecuária	5,4		2,9	4,1	7,1	5,8	4,5
.indústria e comércio	5,7		6,8	6,2	7,6	9,5	14,5
.infraestrutura e serv.	12,8		18,4	16,1	14,7	11,7	13,5
1.3 Capital humano	15,3		18,7	16,0	16,8	14,2	13,6
2. Gastos sociais da produção	18,3		17,8	17,0	15,2	14,1	18,0
2.1 Bem estar social	6,2		7,8	7,0	6,7	7,1	7,5
2.2 Defesa e segurança	10,1		10,0	10,0	8,5	7,0	8,5

FONTE: Anuários Estatísticos, IBGE, 1952-1968.

Quadro 8.5
BRASIL: PORCENTAGENS SETORIAIS DO TOTAL DAS DESPESAS ESTATAIS
(Governo Federal + Estados)

	1964	1965	1966	Média 1964-66	Média 1961-63	Média 1956-60	Média 1950-55
1. Despesas de capital social	78,2		75,1	76,6	77,6	75,2	69,4
1.1 Governo e administração	40,0		37,0	37,8	38,2	38,7	31,5
1.2 Capital físico	27,6		26,0	27,0	27,4	26,6	28,5
.agropecuária	4,3		2,7	3,7	4,9	4,8	4,8
.indústria e comércio	2,8		3,4	3,2	3,9	4,8	7,4
.infraestrutura e serv.	20,4		19,8	20,1	18,6	18,9	18,1
1.3 Capital humano	10,6		12,1	11,7	12,0	9,8	9,8
2. Gastos sociais da produção	18,2			23,0	18,3	22,5	26,0
2.1 Bem estar social	6,1		10,8	8,5	8,7	8,3	7,2
2.2 Defesa e segurança	12,1			14,5	11,6	16,2	18,8

FONTE: Anuários Estatísticos, IBGE, 1955-67.

A autonomia política e administrativa dos referidos decresceu gradualmente nos anos subsequentes a 1964, de maneira tal que atualmente os governos estaduais se transformaram em meras extensões administrativas do poder central.²³

6.3.1- O diagnóstico da situação nacional feita pelo PAEG

O PAEG procurou interpretar o processo de desenvolvimento brasileiro dos últimos anos para, em seguida, formular uma política econômica que eliminasse as fontes internas de estrangulamento que constituíram obstáculo ao crescimento da economia.

O recrudescimento do processo inflacionário a partir de 1959 foi, de acordo com o Plano, o maior responsável pela estagna-

ção econômica.

A inflação provocando distorções no sistema de preços e conseqüente insegurança nos círculos empresariais, criou uma situação adversa ao investimento. As dificuldades relativas à capacidade de importar acarretadas pela gravidade da situação financeira externa do País e da crise político-social contribuiu para um retraimento do empresariado, advindo, com isso, uma queda no nível de investimento.

Caracterizada a inflação o Plano procurou interpretar o processo inflacionário brasileiro, reconhecendo a origem histórica do aludido processo no aumento de custo resultante da substituição das importações. Com a industrialização e a produção doméstica de produtos antes importados, barreiras alfandegárias surgiram, com o intuito de proteger o produto nacional, embora este implicasse num primeiro momento, em custos maiores para o consumidor do que o similar importado. Claro está que na medida em que os produtos foram se tornando nacionais, ocorreu a elevação dos custos internos, suscitando, ao que tudo indica, elevação de preços.

Assim, esse tipo de inflação deve ter persistido seguramente nos anos em que se deu, com maior amplitude, o processo de substituição das importações.

Outra razão apontada como responsável pela elevação de custos foi a existência de inelasticidades setoriais de oferta dentro da economia. Se, justamente, os setores inelásticos forem de grande expressão no contexto da economia, acarretarão uma elevação geral de custos e preços que reverte em inflação.

Continuando o diagnóstico do processo inflacionário o Plano procurou determinar os veículos monetários da inflação, considerando que o referido processo seria um reflexo de uma inconsistência do ponto de vista da distribuição da renda. O Governo injetava na economia um volume maior de recursos do que o poder de compra dela retirado, criando déficits crônicos no orçamento federal. Verificava-se, além disso, uma luta continuada entre empresas e assalariados pela fixação dos salários nominais.

Emitindo meios de pagamento a fim de cobrir os seus déficits orçamentários, o Governo criava um desequilíbrio entre a oferta e a demanda agregadas preexistentes. Assim sendo, como a oferta não tinha condições de crescer na proporção do crescimento da demanda monetária, o reequilíbrio se faria a um nível absoluto de preços mais elevados.

Havendo subida de preços, deteriorava-se o poder de compra de expressiva parcela da população que vivia de rendimentos fixos. Principiou, então, a luta pelo aumento de salários, o qual acarretou e

levação dos custos de produção, suscitando maior necessidade de capital de giro para as empresas. Formou-se, assim, uma pressão sobre o sistema financeiro para majoração do volume de crédito ao setor privado, o que na realidade ocorreu, com a finalidade de evitar problemas de insolvência de parte do sistema produtivo. Isto resultou na dilatação maior dos meios de pagamento e do nível de preços.

Com essa perspectiva a respeito da situação do País, o PAEG propôs uma elevação do PNB da ordem de 6%, no triênio 1964-1966. Este objetivo seria logrado mediante uma política fiscal de incentivos à capitalização que garantisse uma taxa de investimento entre 17% e 20%, e através da eliminação do atraso relativo do setor agrícola, entendido no plano como um atraso genuinamente estrutural.

Segundo o PAEG não poderia haver desenvolvimento numa economia submetida a um processo de inflação acelerada.²⁴ Assim, previa uma queda inflacionária para cerca de 25% em 1965 e 10% em 1966. Na realidade, a redução inflacionária ficou aquém das estimativas: em 1965 o índice geral de preços por atacado subiu 28,3%, e o custo de vida, na Guanabara, 45,5%; em 1966, os aumentos foram respectivamente, de 37,4% e 41,2%, cifras superiores aos 10% admitidos pelo Governo.²⁵

Para debelar a inflação foi solicitada a colaboração do Fundo Monetário Internacional, mediante a concessão de um crédito "stand-by" de 125 milhões de dólares.²⁶

Embora evidenciando reservas no que tange à política de combate gradual à inflação proposta pelo PAEG, o Fundo Monetário concedeu o crédito pedido. Entretanto, paralelamente ao empréstimo ocorreram modificações nos impostos de renda, consumo e selo, como foi visto anteriormente. Assim, a receita deveria aumentar 2.795 milhões. Os adiantamentos do Banco do Brasil ao Tesouro seriam limitados, do mesmo modo que seriam mantidos os salários do funcionalismo. A política monetária e de crédito seria prudente, e a taxa de câmbio obedeceria às tendências do mercado. O Banco do Brasil faria gradual liquidação dos "swaps", que não excederiam de 340 milhões de dólares, na vigência do crédito pedido. Inclusive, o endividamento externo a médio prazo não seria majorado.²⁷

O combate à inflação foi extremamente difícil. A herança de preços reprimidos, num contexto inflacionário acelerado obrigou o Governo, numa primeira etapa a aceitar pesados reajustes das taxas de câmbio, das tarifas de utilidades públicas e aluguéis, o que retardou a redução do ritmo inflacionário ostensivo. Da inflação corretiva decorreu também o aumento das tensões de custos para as empresas, que, envolvidas com maiores impostos e sensível redução de

crédito, ingressaram numa fase de recessão.²⁸

Em 1964, o Brasil necessitava de cerca de 1 milhão e cem mil novos empregos por ano para absorver a mão de obra que anualmente afluía ao mercado. Todavia, o ritmo de expansão do emprego, particularmente nos setores mais dinâmicos da economia, ocorriam a uma taxa inferior à necessária, criando um elevado índice de desemprego estrutural. A resolução dessa deficiência estrutural só seria viável pela retomada do crescimento, pelo aumento do nível de investimento e pelo incentivo do Governo à atividades tais como construção civil e parte do setor agrícola.²⁹

O PAEG reconhecia que numa "inflação crônica, os salários reais oscilam fortemente, em virtude da conjugação de altas salariais descontínuas com altas contínuas de preços, e que a meta a ser estabelecida deveria ser a estabilização pela média e não pelos picos. Propunha o Plano uma fórmula que calculava os reajustamentos salariais de modo a que, no período de 12 meses em que vigorasse a nova remuneração nominal, o salário real médio fosse igual à média verificada nos 24 meses anteriores, acrescido de uma pequena percentagem representativa do aumento da produtividade". Somente em 1965 foi aplicada essa política salarial.³⁰

O Plano procurava ainda atenuar as desigualdades regionais de renda, através da concessão de investimentos, em caráter prioritário, para o Norte e Nordeste do País, além de uma política de isenções fiscais no que diz respeito às inversões consumadas nas aludidas áreas.

No âmbito da política econômica internacional o PAEG procurou criar um sistema de incentivos às exportações, e à entrada de capitais estrangeiros no País a fim de atingir a taxa de investimento necessária à concretização do crescimento preconizado..

6.3.2-A Estratégia e os Instrumentos

A estratégia de política econômica preconizada pelo PAEG tinha por objetivo cortar toda demanda que excedesse o nível de oferta de pleno-emprego. Para que tudo ocorresse a contento era necessário a compatibilização de três políticas:

- a) a política de crédito ao governo;
- b) a política de crédito ao setor privado;
- c) a política salarial.

No que tange ao crédito ao Governo, a política orçamentária atentou para duplo aspecto: primeiro, aumento da receita, através da melhoria do sistema arrecadador, reajustamento de taxas

e tarifas e reforma da legislação tributária; segundo, financiamento não-inflacionário para o déficit remanescente, colocando, no mercado de capitais, a taxa de juros atrativas para os investidores privados, de títulos da dívida federal.

A política de crédito ao setor privado foi orientada no sentido de manter a liquidez real do sistema produtivo. Pretendia evitar que a expansão dos empréstimos, pelo sistema bancário, forçasse uma expansão não desejada nos meios de pagamento.

A política salarial do PAEG adotou um tipo de correção que tomava como taxa de aumento dos salários nominais aquela que reproduzisse a média dos salários reais dos dois anos anteriores ao reajuste, mais uma parcela que refletia o aumento da produtividade da mão-de-obra.

Vale salientar, todavia, que o esquema acima proposto levaria forçosamente à deterioração dos salários reais e à redistribuição de renda a favor de outras classes e do Governo se a inflação persistisse ou não caísse na proporção necessária.

6.3.3-Análise do Plano e Resultados

Apesar de existir, no contexto do PAEG, uma preocupação com o sistema econômico, não resta dúvida de que o combate à inflação foi o aspecto mais enfatizado pelo referido, por dupla razão: a inflação era considerada o grande mal da economia brasileira e que esta se encontrava paralizada em virtude do processo inflacionário.

Entretanto, as metas do PAEG, sobretudo, do ponto de vista quantitativo não foram alcançadas.

Na realidade, o Plano interpretou a inflação brasileira dentro de um esquema puro de inflação de demanda, adotando uma política econômica de combate à inflação no que concerne à demanda.

Assim, o Governo deveria de um lado, reduzir o seu déficit de caixa, aumentando a carga tributária ou retirando renda do setor privado e, de outro, implantar uma nova correção salarial que impedisse a elevação da massa de renda à disposição dos assalariados além do limite imposto pela capacidade de produção da economia.

Todavia, na prática, verificou-se que a demanda foi contraída aquém do nível de pleno-emprego e os preços continuaram a crescer a taxas próximas das verificadas anteriormente, evidenciando que a inflação brasileira respondia pouco a uma política de cortes de demanda como a que foi empregada. Ocorreu, entretanto, que as tensões inflacionárias, associadas aos custos de produção não foram consideradas na formulação do Plano. Assim, a política antiinflacionária do

PAEG acarretou a contração da demanda e o nível de consumo da economia, tornando muito difícil às empresas transferirem o ônus do crescimento dos custos ao consumidor. Os custos de produção se elevaram gradativamente, devido às tensões inerentes ao sistema e à própria política executada pelo Governo.

A coexistência das tensões de custos e de um processo de expansão de demanda gerava na economia um aumento autosustentado de preços, formando-se um círculo vicioso de ascensão de custos e preços.

Na medida em que a política antiinflacionária era posta em execução o crescimento da demanda passou a ser rigidamente controlado pelo Governo, ao passo que a ascensão de custos, permanecia inalterada.

Procurou-se conter, em termos reais, as despesas de custeio da União, ao mesmo tempo em que medidas tendentes ao aumento da carga tributária como fonte adicional de receita foram tomadas. Essa medida, portanto, diminuía o déficit orçamentário do Governo e reduzia o volume de renda disponível do setor privado. Aliás, o Governo reajustou os preços e tarifas de bens e serviços produzidos por empresas públicas ou suas concessionárias, gerando a chamada "inflação corretiva".

A política monetária posta em prática pelo plano era de rígido controle da expansão dos meios de pagamento.

Como a inflação persistia em ritmo acelerado, as necessidades de capital de giro das empresas aumentavam gradualmente sem que a oferta de moeda acompanhasse esse aumento proporcionalmente. O sistema bancário achava-se impossibilitado de atender à demanda de crédito no nível desejado, obrigando as empresas a recorrer ao mercado financeiro com o objetivo de suprir-se de capital de giro. Como as taxas de juros dos intermediários financeiros eram superiores às cobradas pelo sistema bancário, as empresas a eles recorrendo, tinham seus custos financeiros aumentados e conseqüentemente geravam novas pressões no sentido do aumento dos preços.

Essas tensões, acumuladas do lado dos custos, aliadas ao mecanismo de controle de preços industriais imposto pela CONEP às empresas e a um nível de demanda contraído pela política fiscal agressiva do Governo, acarretaram a recessão econômica que caracterizou o ano de 1965 sem que a inflação tivesse diminuído conforme o esperado.

Vale salientar que, aumentada a carga tributária e na medida em que as autoridades governamentais transferiram poupanças do setor privado, através do mercado de capitais, para o financiamento do déficit remanescente, a expansão dos meios de pagamento através da emissão foi diminuta. Portanto, o acentuado aumento da oferta de moeda estava vinculada, em grande parte, ao comportamento do se-

tor externo.

Visando a sanear o balanço de pagamentos do País, o Governo principiou a desenvolver uma política de estímulo às exportações. Enquanto as exportações aumentavam e as importações se comprimiam devido à recessão interna pela qual passava a economia, constatavam-se grandes saldos positivos na balança comercial. Em vista disto o Governo não teve outra alternativa senão emitir a fim de realizar a conversão das cambiais de exportação. A política de facilidades de exportação, era consumada através de isenções fiscais e linhas de crédito. Tais providências contribuíram para o aumento do valor das exportações, sem que o nível das importações acompanhasse essa expansão. Assim, caindo a renda interna em face da recessão econômica e deixando de existir os estímulos ao investimento porquanto o mercado não respondia às expectativas empresariais, o nível de importação sofreu uma queda natural, acarretando os saldos positivos na balança comercial responsáveis, em grande parte, pela expansão dos meios de pagamento e pela acumulação de reservas cambiais vultosas.

O PAEG estabelecera um crescimento de 6% ao ano, para a economia brasileira.

Nas primeiras etapas de um programa antiinflacionário, a queda do nível de investimento pode ser vista como um fato natural que acompanha a política de controle da demanda.

Todavia, no decurso da execução do PAEG, o Governo não conseguiu levar a economia a uma posição que suscitasse a realização de novos investimentos.

Segundo o Plano a inflação era de demanda e se o excesso da mesma fosse cortado, a economia voltaria ao seu ponto de pleno-emprego sem inflação, estando, pois, em condições de retomar o nível de investimento necessário. Com um raciocínio tão simplista quanto este, a demanda sofreu retração provocada pelo Governo, disto resultando a capacidade ociosa da maioria dos setores industriais, a qual não foi absorvida no período de vigência do plano.

Havendo capacidade ociosa existiam poucos incentivos para as empresas no que tange à realização de investimentos. Além disso, continuavam os aumentos de custos que levavam as empresas a uma situação precária de liquidez. Por outro lado, a impossibilidade de obter financiamento através do sistema bancário tendo em vista a política creditícia austera do Governo, obrigou os empresários a recorrerem aos intermediários financeiros, pagando juros altos, agravando, pois, seus custos. A carga tributária federal estabelecida com o objetivo de angariar recursos para o financiamento do déficit e de restringir a renda disponível dos consumidores suscitava uma nova fonte de

ensões de custos para as empresas. Ainda, visando a financiar o déficit remanescente, o Governo lançou os seus títulos no mercado de capitais, e taxas de juros atrativas, desviando poupanças privadas para o setor público e cortando uma das fontes de financiamento de aumentos de capital das empresas.

Portanto, não foram criados os estímulos necessários à retomada dos investimentos, agravaram-se alguns fatores já delicados do lado dos custos de produção e alguns canais importantes de financiamento dos investimentos privados foram fechados.

Tendo em vista semelhante contexto, a economia não poderia investir.

Entretanto, apesar dos problemas arrolados, o PAEG representou, sem dúvida, uma mudança de postura das autoridades brasileiras em relação ao processo inflacionário.³¹

No transcurso da execução do PAEG várias medidas favoráveis ao aperfeiçoamento do processo de planejamento foram tomadas:

- a) Reorganização do sistema estatístico.
- b) Institucionalização do Planejamento, pela criação do Ministério do Planejamento, encarregado da coordenação geral, e de Secretarias de Planejamento em cada um dos Ministérios.
- c) Reformulação dos mecanismos de elaboração orçamentária.

O PAEG abrangiu a maior parte das políticas básicas e enunciou a maioria das reformas institucionais e instrumentos de ação, que vieram a constituir, posteriormente, o chamado "modelo brasileiro".³²

6.4-O Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social

Na medida em que o PAEG era considerado uma estratégia para um período de transição, o Governo Castelo Branco passou a se preocupar seriamente com um processo de planejamento a longo prazo que abrangesse uma estratégia de desenvolvimento para um período mais longo e orçamentos plurianuais de investimentos que salvaguardassem uma maior continuidade administrativa.³³

Assim, o Presidente Castelo Branco e o Ministro Roberto de Oliveira Campos objetivando a formulação do Plano que devia cobrir o período de 1967 a 1976, estabeleceram os Grupos de Coordenação do Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social, os quais começaram a efetuar o levantamento e a sistematização dos da-

dos referentes aos principais setores e problemas da economia brasileira, com a finalidade de diagnosticar as questões fundamentais e apresentar prognósticos.³⁴

"O objetivo central deste Plano é o de permitir estabelecer as principais diretrizes da política de desenvolvimento econômico do Governo Federal para o período ... 1967-1976. Essas diretrizes têm como elementos normativos:

- a) a programação da produção, do consumo e dos investimentos da União, de suas autarquias, empresas e sociedades de economia mista, com a identificação das respectivas fontes de financiamento;
- b) a definição dos critérios de ação indireta do Governo Federal através dos instrumentos institucionais de regulação econômica.

O primeiro desses itens corresponde ao programa de ação econômica direta do Governo Federal e das entidades sob seu controle, na produção de bens e serviços e na geração de renda e despesas. O segundo, a descrição dos mecanismos indiretos por meio dos quais o Governo pretende influir sobre as unidades de decisão descentralizada da economia . o setor privado e os governos estaduais e municipais. O plano de ação direta se desenvolverá em pormenores para o quinquênio 1967-1971, com a especificação setorial dos orçamentos-programa; mas se limitará à fixação de certos indicadores gerais para o período ... 1972-1976. Essa divisão se justifica naturalmente pelas dificuldades de previsão em Economia, as quais prejudicam a validade das projeções para um futuro relativamente distante; de fato, a perspectiva apresentada para o quinquênio 1972-1976 destina-se apenas a fundamentar as decisões programadas para o quinquênio 1967-1971, principalmente nos setores onde os investimentos exigem prazos relativamente longos de maturação. Quanto aos instrumentos institucionais de ação indireta (política monetária, legislação econômica, etc.), o plano se limitará à descrição qualitativa dos critérios gerais de sua utilização, não pretendendo entrar em seus pormenores quantitativos. Trata-se, com efeito, de instrumentos de ação flexível a curto prazo, e que devem ser adaptados às variáveis conjunturais, não cabendo, portanto, a sua quantificação num plano de desenvolvimento a médio e a longo prazo.

Dentro dessa concepção de planejamento, o presente estudo se desdobrará nas seguintes etapas:

- a) Diagnóstico do comportamento global da economia brasileira no período de após guerra. Nessa etapa se examinará a evolução da economia brasileira desde ... 1947, identificando-se a composição do produto, da renda e da despesa, dos problemas de emprego e balanço de pagamentos, assinalando-se as principais distorções associadas ao processo de crescimento;
- b) Elaboração de um modelo global para a economia brasileira. Nessa etapa se desenvolverá um modelo econométrico que identifique os fatores de crescimento da economia brasileira, salientando o papel da formação de capital e do progresso tecnológico, e indicando os limites impostos pela capacidade de poupança e pela possibilidade de endividamento externo;
- c) Fixação dos objetivos básicos de crescimento. Identificados os fatores determinantes do crescimento econômico, fixar-se-ão os objetivos básicos de crescimento da capacidade produtiva, de absorção de mão-de

obra, e de elevação da produtividade setorial, respeitadas as limitações reveladas pelo modelo global;

- d) apresentação dos diagnósticos e dos planos setoriais de desenvolvimento. Nessa etapa se desenvolverá a análise do comportamento passado dos principais setores da economia brasileira, diagnosticando-se os problemas observados e estabelecendo-se os planos de ação para o futuro e os principais objetivos setoriais, em consonância com os objetivos básicos do crescimento;
- e) consolidação dos elementos normativos sob o controle do Governo. Reunindo os planos setoriais de desenvolvimento, chegar-se-á à consolidação dos elementos normativos do Plano - orçamentos básicos sob o controle do Governo Federal e a indicação das principais providências institucionais a serem implantadas. Essa consolidação será submetida aos necessários testes de compatibilidade com o modelo global de desenvolvimento, a fim de assegurar a sua coerência com os objetivos básicos de crescimento".³⁵

O Plano Decenal surgiu, portanto, num momento em que já estavam criadas condições para a modernização da economia e a conseqüente melhoria de seu desempenho. Neste sentido, várias providências tinham sido tomadas pelo Estado brasileiro:

- a) Reorganização do mercado de crédito e de capitais, com a criação do Banco Central, com o lançamento das obrigações reajustáveis do Tesouro (ORTN), e com a criação de novos títulos e operações com correção monetária para o setor privado;
- b) Reforma das leis fiscais, eliminando gradativamente os impostos sobre os lucros ilusórios, punindo a sonegação fiscal, melhorando a distribuição das incidências tributárias, e eliminando os impostos pouco funcionais;
- c) Unificação cambial, com a supressão dos subsídios, das diferenciações de taxas, e dos depósitos e encargos financeiros sobre as importações;
- d) Revisão dos critérios de tarifação dos serviços de utilidade pública, com o reconhecimento explícito da correção monetária dos ativos no cálculo da remuneração das empresas;
- e) Implantação da correção monetária dos aluguéis, criação do Banco Nacional de Habitação e do mercado financeiro imobiliário, a fim de reativar os investimentos em habitação.³⁶

Perdidas, segundo o Plano Decenal, as vantagens da política de industrialização substitutiva de importações, mecanismos

que teriam alimentado o desenvolvimento brasileiro no período de 1947 a 1963, impunha-se ao Governo, como alternativa uma política voltada para o crescimento do mercado. A adoção dessa alternativa inspirou as prioridades básicas do Plano Decenal:

- a) Prioridades Setoriais
 - a.1) Consolidação da infra-estrutura e das indústrias básicas;
 - a.2) Revolução Tecnológica na agricultura e modernização do sistema de abastecimento.
- b) Prioridades Sociais
 - b.1) Revolução social pela educação;
 - b.2) Consolidação da política habitacional.
- c) Prioridades Institucionais
 - c.1) Fortalecimento da empresa privada nacional;
 - c.2) Dinamização da Administração Pública pela implantação da Reforma Administrativa.

Dividindo em duas fases o desenvolvimento brasileiro do após-guerra, a expansão industrial dos bens de consumo (primeira) e a expansão industrial dos bens de produção (segunda), o Plano prometia iniciar uma terceira, de consolidação de sua indústria de base (compreendendo indústrias de bens de produção, indústria siderúrgica, indústrias de matérias primas industriais), principalmente no tocante a insumos industriais e outros bens intermediários como sejam indústrias químicas, metais não ferrosos, papel e celulose.

O desenvolvimento industrial dependeria, por seu turno, de uma estrutura moderna e eficiente principalmente nos campos da energia (energia elétrica, petróleo e carvão), transportes e comunicações.

Quanto à agricultura, o Plano Decenal estabelecia duas prioridades básicas:

- a) transformação tecnológica da agricultura tradicional;
- b) melhoria dos métodos de comunicação.

Tais prioridades eram assim explicitadas pelo Plano Decenal:

"O presente Plano propõe uma série de programas capazes de alterar a fisionomia a médio prazo do problema, no campo da pesquisa, da melhoria de sementes, matrizes e sementais, e a fertilização do solo, na mecanização, na expansão da área agrícola e na defesa do maior consumo para as grandes massas urbanas: carne, leite e principalmente cereais.

Para os mesmos produtos, ou seja, aqueles de consumo popular generalizado, é preciso, igualmente, cuidar do sistema de abastecimento, principalmente para os centros urbanos, sob os dois principais aspectos: trans -

porte e mecanismos de comercialização. No tocante à comercialização, a solução geralmente encontrada em países desenvolvidos tem sido no sentido de fortalecer, ao mesmo tempo, o produtor e o distribuidor a varejo, de modo que o intermediário não se torne suficientemente forte para impor altas margens de comercialização. O sistema de distribuição a varejo na base de supermercados pode ser bastante eficiente, e provavelmente a melhor solução, na medida em que eles funcionem segundo a fórmula já consagrada: pequena margem de lucro unitário e grande volume de negócios".³⁷

No que concerne ao setor secundário, o Plano previa sua dinamização e crescimento, apoiado na Reforma da Educação, e na proteção da empresa privada nacional.

"No que diz respeito ao setor secundário, o desenvolvimento industrial se deverá afirmar a um ritmo de crescimento razoável, condição exigida para que siga cumprindo um papel efetivo de dinamização do sistema, com o alargamento, para toda a economia, dos benefícios tangíveis e intangíveis de um processo típico da industrialização:

- I - Elevação da eficiência média do sistema;
- II - Assimilação progressiva de índices tecnológicos mais elevados;
- III - Contribuição para a modernização institucional do sistema;
- IV - Satisfação dos padrões de consumo das massas urbanas crescentes"³⁸.

Quanto à empresa nacional, o Plano Decenal afirmava:

"Por último, o Plano dará especial atenção ao fortalecimento da empresa privada nacional. Isso não significará o descaso aos capitais estrangeiros, os quais se procurarão atrair pelos mesmos instrumentos aplicados nos dois últimos anos, mas o reconhecimento de que o desenvolvimento há que se aplicar principalmente no esforço interno de capitalização.

A política de fortalecimento do setor privado terá por base a progressiva redução do peso do setor público sobre a economia, a consolidação dos setores de infraestrutura, o combate à inflação e a manutenção de uma política fiscal orientada para o desenvolvimento. Além disso, procurará encaminhar a solução para os principais obstáculos à expansão da empresa nacional, destacando-se: o problema do capital de giro, o problema de produtividade e o problema de acesso a fontes de recursos internacionais. No tocante ao primeiro, sem dúvida prioritário e urgente, a solução adequada não seria a expansão do crédito inflacionário. A política definida do Programa de Ação (de expandir o crédito na proporção dos aumentos de produção e de preços), se bem executada, permitirá às empresas condições indispensáveis para enfrentar esse período de transição. Tendo em vista, porém a descapitalização a que foram submetidas pela inflação e as novas necessidades decorrentes de peculiaridades da atual etapa de industrialização, serão desenvolvidos e ampliados quanto ao campo de ação os Fundos do tipo FINAME, FIPEME, FUNDECE, etc., principalmente no sentido do maior suprimento do capital de giro ao setor privado".

As demais prioridades do Plano foram a política educacional e o programa habitacional.

O diagnóstico da educação brasileira consumado pelo Plano Decenal assim se apresentou:

- "a) *Ensino Primário: carência de escolas nos grandes centros urbanos, além dos elevados índices de de serção e reprovação maciça;*
- b) *Ensino Médio: baixos padrões qualitativos; posição de barreira à mobilidade social do país e à formação de mão-de-obra adequadamente estruturada (deficiência do ensino técnico de nível médio); posição de barreira à expansão do ensino superior;*
- c) *Ensino Superior: distribuição inadequada das matrículas pelos diversos ramos; baixos padrões de eficiência em vários ramos e estrutura inadequada nas Universidades".³⁹*

A segunda prioridade social enfatizada foi o programa habitacional, assim definido:

"A construção em grande escala de residências populares se recomenda duplamente, pelo impacto social e pelo efeito de absorção de mão-de-obra pouco qualificada na indústria de construção. O Plano deverá basear-se nas políticas já definidas no PAEG - o realismo dos aluguéis e, sobretudo, o realismo dos financiamentos imobiliários através da correção monetária, e poderá contar com vultoso apoio de recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. Espera-se, em tal base, construir cerca de 1,4 milhões de unidades residenciais no período 1967/1971, e um total de 3,6 milhões no decênio 1967/1976".⁴⁰

6.4.1-Avaliação Crítica

Portanto, na oportunidade, vários estudos, relatórios e recomendações foram elaborados com o intuito de criar algumas perspectivas para a política econômica governamental do futuro Presidente. Além disso, havia o claro objetivo de se desenvolver uma tecnoestrutura a fim de que o Governo pudesse exercer eficazmente as suas funções no âmbito econômico ou mais precisamente, no regulamento e dinamização do funcionamento das forças produtivas e das relações de produção no País.

Todavia, o Plano Decenal caracterizou-se, por ser apenas um conjunto de estudos, relatórios e recomendações. Assim sendo, não foi aproveitado no Governo do Presidente Costa e Silva, acabando por ser arquivado.⁴¹

Vale ressaltar, entretanto, as principais contribuições do Plano Decenal em relação às experiências anteriores no âmbito do planejamento. Foram mais enfatizados os setores sociais, sobretudo a educação. Antes, o planejamento educacional estava respaldado apenas em dados de crescimento demográfico, levando à uma visível inoperância na distribuição do investimento educacional. No Plano De

cenal, estudos de mercado de mão-de-obra foram elaborados, possibilitando planejar os investimentos em relação à demanda efetiva de mão-de-obra especializada. O investimento em habitação foi considerado como estabilizador e como instrumento gerador de empregos.

A agricultura também foi vista com especial cuidado, principalmente no que tange à produtividade agrícola, com o objetivo de controlar a inflação e garantir a viabilidade do balanço de pagamentos.⁴²

Além disso, o Plano Decenal apresentou um enfoque de planejamento macroeconômico. As experiências anteriores consistiam apenas em conjuntos de micro-planos setoriais.

O Plano Decenal concentrou-se, principalmente, no primeiro quinquênio, propondo valores um tanto quanto arbitrários para os seus objetivos e para as suas variáveis críticas. Por exemplo, a taxa de crescimento postulada (5% em 1967 e 6% daí por diante) não decorreu de nenhum elemento bem determinado. Constituiu uma preferência estratégica, tendo em vista a relação importações/exportações, a taxa de crescimento do consumo real e a proporção dos déficits públicos no PIB.

Na sua filosofia geral o Plano previa uma redução do papel do Estado na Economia, perspectiva esta que não se consumou, observando-se, ao contrário, uma hipertrofia do setor público.

A organização do sistema de planejamento, embora melhor concebida do que o fora ao tempo do Programa de Metas, continuou a apresentar aspectos de administração paralela.

A extrema concentração de autoridade decisória nas mãos de Campos acabou resultando na estrutura híbrida que, até 1974, caracterizou o Ministério do Planejamento: formulação de planos, análise do comportamento da economia, execução direta, elaboração orçamentária e controle geral do Serviço Público.⁴³

6.5-Plano Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970)

A política econômica do governo Costa e Silva deu continuidade à do governo anterior, do Mal. Castelo Branco. Tendo interesse em assegurar uma certa originalidade, no seu governo, o Mal. Costa e Silva insistiu na idéia de "*humanizar a revolução*", procurando atenuar as dificuldades econômicas pelas quais passaram os assalariados no governo que o precedeu. Todavia, não foi possível ao Presidente colocar em prática o seu objetivo, em virtude do prevailecimento das forças econômicas e políticas do governo anterior que continuaram hegemônicas na sua gestão.

Além disso, o Governo Costa e Silva teve que enfren -
 tar sérios problemas já vividos pelo governo do Mal. Castelo Branco:
 ampliação da capacidade ociosa na indústria, queda da procura de bens
 manufaturados, redução da liquidez, queda do poder aquisitivo dos sa
 lários, descontentamento do proletariado e da classe média, intran -
 quillidade de grande parte dos empresários em face dos novos encargos
 fiscais, etc.

Portanto, o Programa Estratégico de Desenvolvimento '
 deu continuidade à interpretação que fundamentou o PAEG. Havia, na é -
 poca, ainda, a preocupação de reformular o funcionamento e a expan -
 são dos mercados de capital e força de trabalho, além do visível em -
 penho no aperfeiçoamento das condições de funcionamento e expansão '
 da empresa privada, nacional e multinacional.⁴⁴

Por outro lado, era notória a evolução do mecanismo '
 de planejamento se confrontada com a do mecanismo de implementação. '
 Tornava-se, pois, necessário o aperfeiçoamento do Poder Executivo, a
 simplificação das projeções e a moderação quanto à quantidade de me -
 tas. Dever-se-ia desenvolver um esforço maior de institucionalização
 do "processo" de planejamento do que de formulação de planos.

Além disso, fazia-se sentir a necessidade de modifica -
 ção da estratégia de combate à inflação, a qual passou a ser conside -
 rada como uma inflação de custos, antes que de procura.⁴⁵

*"Ao tomar posse, em abril de 1964, o Governo Revolu -
 cionário defrontava-se com quatro problemas básicos: a
 alta galopante dos preços, que ameaçava transformar -
 -se em hiperinflação; a estagnação econômica, com o '
 produto real per capita em declínio; a crise de balan -
 ço de pagamentos, pondo em risco a solvência do País
 no exterior; e a desordem político-social, com a dete -
 rioração das expectativas e a virtual paralização dos
 investimentos. O Governo do Mal. Castelo Branco enfren -
 tou esses problemas com decisão, tendo reduzido subs -
 tancialmente o ritmo da inflação, saneado as finanças
 públicas, recuperado o crédito do Brasil no exterior,
 moralizado a administração e restabelecida a ordem no
 País, além de ter realizado importantes reformas de '
 natureza institucional.*

*Cabe agora, ao Governo Costa e Silva - segundo Gover -
 no da Revolução - a importante missão de consolidar a
 obra revolucionária e, sobretudo, a de promover a ace -
 leração do desenvolvimento.*

*O desenvolvimento há de ser, portanto, o nosso objeti -
 vo básico, que condicionará toda a política nacional,
 no campo interno como nas relações com o exterior. E
 há de estar a serviço do progresso social, isto é, da
 valorização do homem brasileiro. Esta tem sido a men -
 sagem fundamental do Presidente Costa e Silva, procla -
 mada desde a primeira hora, ainda quando candidato.⁴⁶*

*A orientação geral a ser adotada partirá da considera -
 ção de que, não obstante o empenho do Governo anteri -
 or, a política econômica e a forma de controle da in -
 flação ultimamente praticadas não lograram alcançar '
 plenamente os resultados desejados, seja quanto à re-*

tomada do desenvolvimento, seja quanto à contenção da inflação.

Essa consideração encontra fundamento no "Diagnóstico" que, sob a coordenação do EPEA, acaba de ser realizado por uma equipe de economistas dos Ministérios do Planejamento e da Fazenda, com base no exame do comportamento recente da economia brasileira. O "Diagnóstico"...conclui pela caracterização do seguinte quadro, encontrado pela atual Administração:

I. Debilitamento do Setor Privado, resultante:

- 1) do agravamento do problema da liquidez;
- 2) da queda da demanda, verificada em grande número de setores.

A redução da liquidez, que dificultou a manutenção da produção a níveis próximos da plena capacidade, resultou, por sua vez: a) da expansão rápida de certos custos, especialmente financeiros (juros), de tarifas e preços de serviços públicos, ônus tributários e encargos sociais; b) do controle quantitativo do crédito; c) da elevação do custo médio de produção, ligada à queda de demanda em vários setores; d) da injeção maciça de papéis do governo no mercado de capitais, em condições extraordinariamente a traentes.

A queda de demanda, em grande número de setores, foi provocada: a) pela redução dos níveis de salários médios reais; b) pela queda da renda disponível, resultante do aumento da carga tributária (sem o correspondente aumento de dispêndios públicos); c) pelo aumento autônomo dos preços de certos serviços, importantes na composição do dispêndio dos assalariados; d) pela queda de produção agrícola em 1966; e) pela redução no nível dos investimentos privados.

Os setores foram atingidos em graus diversos pela insuficiência de procura ou de capital de giro: os setores mais dependentes da demanda governamental a apresentaram melhores condições relativas à liquidez; os setores mais dependentes da procura privada, principalmente dos assalariados, enfrentaram sérios problemas conjunturais, agravando uma situação de longo prazo já bastante difícil.

II. Pressão excessiva exercida pelo setor público sob várias formas.

O impacto global sobre o sistema, decorrente do esforço realizado pelo Governo anterior, no sentido de corrigir distorções na economia e preparar o setor público para grandes programas de investimentos, parece haver sido excessivo; se é verdade que declinou a participação da despesa orçamentária no produto, o reajustamento drástico das tarifas e dos preços de empresas públicas e a criação de novas contribuições (como o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço) transferiram, em prazo relativamente curto, do setor privado para o setor público, um volume de recursos que reduziu excessivamente a renda disponível dos consumidores e a liquidez das empresas.

Esse quadro explica a característica recente do processo inflacionário brasileiro, que, de uma fase de predominante expansão de demanda, com níveis elevados de utilização da capacidade produtiva, passou a uma fase de predominante expansão de custos com níveis acentuados de capacidade ociosa. Nessa última fase, a inflação prosseguiu, apesar da retração de

demanda, devido à influência da elevação autônoma ' de certos custos, da elevação da taxa de juros, do aumento do custo médio resultante de menores vendas e da ação das expectativas. Criou-se, assim, certa inflexibilidade, para baixo nas taxas da inflação a curto prazo. Conseqüentemente, as tentativas governamentais no sentido de controlar ainda mais a demanda resultou em menores níveis de produção e de emprego, sem redução significativa da taxa de inflação.

A manutenção de uma política eficaz de combate à ' inflação imporá, assim, certas alterações de orientação. Em linhas gerais, será 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"47.

O Plano Trienal do Governo para o período 1968-1970 ' dentro do qual está inserido o PED (Programa estratégico de Desenvolvimento) que, conforme foi visto acima, efetuou o diagnóstico da economia brasileira e considerou o desenvolvimento com o objetivo básico de toda política nacional, constava das partes seguintes: Objetivos Básicos, Diretrizes Gerais de Política Econômica, Programa Estratégico de Desenvolvimento, Diretrizes Setoriais e Desenvolvimento Regional.

Além da definição do objetivo básico, o Plano salientou os aspectos fundamentais da filosofia governamental: fortalecimento da empresa privada; estabilização gradativa do comportamento ' dos preços; responsabilidade do Governo na consolidação da infra-estrutura; expansão das oportunidades de emprego; fortalecimento e ampliação do mercado interno.

Diagnosticando que a política econômica preconizada pelo PAEG levara a uma diminuição do nível de atividade da economia, a carretando pressões de custo que impediram um acentuado declínio da taxa de crescimento dos preços nos anos de 1965-1966, o Plano aponta os dois objetivos fundamentais da política econômica para o período ' 1968-1970: a aceleração do desenvolvimento e a contenção da inflação.

Alguns meses após a publicação das Diretrizes Gerais, o Governo Costa e Silva apresentou o Programa Estratégico de Desenvolvimento, que se constituiu na terceira parte do Plano Trienal.

Vale ressaltar que o Plano Trienal se resumiu, finalmente, no conjunto de medidas prioritárias apresentadas no PED.

6.5.1-0 Diagnóstico da Economia

Em primeira instância, o PED atendeu às causas da crise que atingiu a economia brasileira a partir de 1962. Depois de du

as décadas de crescimento acelerado, onde o processo de substituição de importação facultou uma evolução do produto interno da ordem de 6,1% ao ano, a economia principiou a apresentar visíveis sinais de estagnação, em virtude, provavelmente, do esgotamento do processo de substituição. Na oportunidade, acentuava-se o processo inflacionário, chegando o nível geral de preços a taxas da ordem de 80% ao ano.

Um problema sério a ser enfrentado pela economia era o processo inflacionário crescente dentro do qual se fez a industrialização. No início do processo, a inflação atuou claramente como um mecanismo de poupança forçada o que possibilitou, até certo ponto, tanto a complementação do financiamento dos investimentos industriais, como a própria ação do Governo em setores fundamentais, onde o referido preenchia a ausência da iniciativa privada.

Por outro lado, de certa maneira, o crescimento industrial foi uma das causas da paralização do desenvolvimento a partir de 1962.

O PED usa o termo "*estreitamento relativo do mercado*" para caracterizar os efeitos da industrialização, significando que com o processo de substituição das importações aumentaram as diferenças setoriais de produtividade. Até os setores com crescimento rápido da produtividade da mão-de-obra não absorveram mão-de-obra ou a liberaram, reduzindo, portanto, a parcela de população ativa que, realmente, se beneficiou com o aumento da produção. No que concerne ao mercado de consumo, esses dois fatos provocaram o seu estreitamento, limitando as possibilidades de expansão posterior da indústria.

Observou-se também um aumento marcante da participação do setor público na economia em virtude da implantação de uma infraestrutura necessária ao desenvolvimento, e de serviços básicos desejados pela coletividade tendo em vista o aumento da renda per capita, da urbanização e do aumento da população.

Todos esses problemas acima apontados durante o período de intensa industrialização substitutiva de importações dos anos cinquenta conduziram à prematura retração das taxas de crescimento do produto nacional. Assim, no momento em que a expansão industrial deixou de ser somente função da dimensão absoluta do mercado para ser também função das taxas de crescimento do mercado, o estreitamento diagnosticado, aliado às distorções de um comportamento inflacionário da economia, conduziram a uma rigidez ou inflexibilidade do sistema responsável pela não continuação do crescimento dentro de novos padrões.

6.5.2-As Linhas Básicas de Ação

Conforme o PED, a retomada do desenvolvimento econômico do Brasil estaria condicionada à uma fase de preparação denominada "*estratégia de transição*", no decurso da qual seriam criados os estímulos e condições fundamentais para o impulso de crescimento do setor privado.

A fase em apreço seria caracterizada pela situação em que o PIB efetivo poderia divergir do PIB potencial. Essa situação seria possível enquanto existisse capacidade ociosa em alguns setores, tendo em vista insuficiências de demanda ou a sua inadequada composição setorial. Assim, naquela oportunidade, as taxas de crescimento do produto poderiam ser maiores do que aquelas permitidas pelo volume de investimentos, na medida em que houvesse absorção da capacidade ociosa existente.

Nesta fase, dois problemas deveriam ser levados em consideração:

- a) compatibilização de uma política de elevação de demanda e liquidez com uma política de gradual redução da taxa de inflação;
- b) retração do setor público através da queda em sua participação no produto, com a necessidade de manter seu programa de investimentos nas áreas estratégicas a seu cargo.

No que concerne ao primeiro item, o PED afirmava não existirem limitações à taxa de investimentos da economia no que diz respeito à capacidade de poupança interna. As limitações mais sérias estariam situadas na dimensão financeira e não na dimensão real da poupança. No que tange ao setor externo existiria limitação no que toca à oferta de divisas e não relativamente à capacidade de poupança interna.

Quanto às importações, caberiam alguns reparos ao modelo adotado.

A introdução de uma tendência secular decrescente para as importações brasileiras, em virtude do processo de substituição de importações, tendeu a subestimar o volume futuro desta demanda. Em 1968, as importações retomaram um índice pouco superior a 6% do PIB, correspondente ao registrado em inícios da década dos 60, o que reafirma o que foi dito anteriormente.

Assim, concluindo que a poupança global não impunha restrições ao crescimento do produto, a linha de atuação do Governo seria endereçada basicamente à identificação dos setores em que a subutilização de capacidade existia e tentaria superá-la via aumento de de-

manda e melhores condições de liquidez. Como a redução da inflação e ra colocada simultaneamente, os instrumentos fiscal e monetário sofreriam limitações em seu uso, para que não se criassem fontes de pressão sobre os preços.

Em 1968, o Governo utilizou-se da política fiscal, visando essencialmente a atingir os objetivos formulados pelo PED, isto é, diminuir a participação do dispêndio do setor público como uma proporção do PIB, com diminuição dos gastos de custeio no total da despesa e conseqüente aumento das despesas com investimentos em áreas definidas como prioritárias. Todavia, as despesas de custeio continuaram apresentando elevada participação no total do dispêndio, cerca de 63%, enquanto que as despesas com investimento continuavam com pequena participação, cerca de 37%, ou seja, ao mesmo nível do ano de 1967. Alguns fatores foram responsáveis por esta situação: a difícil contração do item pessoal no total das despesas de custeio, a transferência de recursos para as autarquias, sob a forma de subsídios e as transferências para os estados e municípios que, no exercício de 1968, apresentaram um volume próximo ao déficit do Tesouro no mesmo exercício.

O Governo deveria ainda diminuir o total de suas despesas de tal forma que fossem liberados recursos para os investimentos do setor privado com uma pressão pequena sobre os preços. Só assim seria possível compatibilizar os objetivos do crescimento econômico e contenção da inflação, fundamental na estratégia de transição preconizada no PED.

Em 1968, o nível geral de preços cresceu de aproximadamente 25%, isto é, a uma taxa menor do que no ano anterior. Tal ocorreu porque a pressão inflacionária proveniente do déficit do Governo foi atenuada. Esse resultado derivou sobretudo de uma nova forma de distribuição e financiamento do déficit, iniciada a partir de 1967. Assim, as despesas do Governo passaram a ser realizadas mais intensamente no primeiro semestre, acarretando um aumento do déficit neste período, cujo financiamento era realizado com recursos ociosos da caixa das autoridades monetárias. No segundo semestre, quando a economia intensificou o seu nível de atividade, o Governo financiava o seu déficit, esterilizando moeda, através das operações de mercado aberto, com a venda de DRTNs. Esse tipo de política só apresentava resultados positivos, na medida em que o público não passasse a ativar os ativos líquidos à sua disposição na perspectiva de taxas crescentes de inflação. Esse comportamento foi excluído, na medida em que o Governo aumentava planejadamente a oferta monetária.

No que tange ao desenvolvimento econômico seria necessária uma diminuição das despesas de custeio, através de uma elevação da produtividade média dos fatores empregados pelo Governo. Neste as

pecto algo foi obtido com a diminuição das transferências para os Estados e Municípios, com a alteração das cotas do Fundo de Participação dos Estados e Municípios, no final do ano de 1968. Aliás, expressiva parcela do aludido fundo destinava-se ao financiamento de despesas de custeio, enquanto que o restante, quase sempre, era destinado ao financiamento de investimentos com baixa relação produto-capital.

Vale salientar que não interessava uma diminuição das despesas de custeio, independente do aumento da produtividade dos recursos à disposição do Governo, dos quais dependiam e estavam estreitamente ligados outros setores da economia. Sem isto, não seria possível ao setor público liberar recursos para seus investimentos em infra-estrutura, nem tampouco permitir uma redução dos custos do setor privado, com elevação da taxa de retorno sobre os investimentos do setor privado. Assim sendo, sem um aumento da eficiência do setor público, os objetivos propostos na estratégia de longo prazo muito provavelmente estariam seriamente ameaçados, uma vez que dependeriam fundamentalmente da redução das despesas de custeio.

No que concerne ao desenvolvimento econômico, o insucesso na redução de despesas de custeio poderia comprometer o programa de investimentos e, portanto, a estratégia de longo prazo delineada no Plano.

6.5.3-A Estratégia de Longo Prazo

O desenvolvimento econômico, dentro da estratégia de longo prazo, é definido no PED como o *"o processo pelo qual a economia receberia o impulso para aproximar progressivamente a produção efetiva da capacidade de produção, a fim de, a partir de 1973, crescer a trajetória de equilíbrio dinâmico de longo prazo"*. Tal trajetória será aquela permitida pelo crescimento da renda potencial no tempo. Dada uma taxa de investimento e a relação capital-produto da economia, é possível determinar qual a taxa de crescimento que recolocaria o País na trajetória de equilíbrio. De acordo com os cálculos, a taxa foi ligeiramente superior a 6% ao ano.

No período de 1947-1962, o fator dinâmico do desenvolvimento do País foi o processo de substituição de importações que permitiu a consolidação do setor industrial a um grau razoável de complexidade. O Programa reconhecia a necessidade de diversificação dos fatores dinâmicos de crescimento como o único caminho que poderia levar o País ao desenvolvimento auto-sustentado a longo prazo.

A política de investimentos em *"áreas estratégicas"* de finida no PED pretendia substituir os fatores dinâmicos que vinham promovendo o desenvolvimento industrial até 1961. Em virtude do esgo

tamento do processo de substituição de importações, o pleno optou por uma *"diversificação das fontes de dinamismo"* que consistia fundamentalmente num bloco de investimentos concentrado principalmente em infra-estrutura (80%). Assim, o PED adotou a teoria do desenvolvimento equilibrado, onde os incentivos dos investimentos em massa promoveriam a necessária ampliação do mercado que os tornaria rentáveis.

A idéia de desenvolvimento equilibrado pretende que os investimentos sejam programados de tal forma que as economias externas criadas por um investimento, sejam aproveitadas por outros investimentos concorrentes.

Todavia, no PED, não ficou demonstrado o critério de prioridade adotado no que concerne aos investimentos programados, de maneira a justificar as opções feitas. Além disso, na estratégia de longo prazo, o problema nevrálgico era de geração de poupanças necessárias ao financiamento do crescimento e expansão da capacidade. Quando se procura diversificar os setores estratégicos, dentro de modelo de desenvolvimento equilibrado, o aumento da taxa de investimentos passa a ser essencial à implementação da estratégia. Assim, a poupança para financiar os investimentos deveria elevar-se e nisto reside um dos pontos cruciais na implementação do Programa. A fim de que os investimentos atingissem níveis compatíveis com um crescimento da ordem de 6% ao ano de renda, eram necessárias duas condições:

- a) a participação dos investimentos autônomos do Governo no total de suas despesas teria que aumentar;
- b) a taxa de rentabilidade dos investimentos privados teria que ser suficientemente alta para gerar as inversões necessárias por parte deste setor.

Para que a rentabilidade do setor privado subisse a níveis desejados, a política monetária deveria ser bastante estável para impedir flutuações súbitas de liquidez e a política fiscal deveria criar os incentivos adequados à ampliação dos investimentos privados. Além disso, a participação do Governo no PIB deveria ser contida ao nível atual ou mesmo reduzida, a fim de que a transferência maciça de recursos privados para o Governo não desestimulasse os investimentos e criasse dificuldades para financiá-los. Independentemente desses fatores, a rentabilidade privada aumentaria na medida em que o mercado de consumo fosse ampliado, permitindo ganhos de escala, e que alguns custos fossem rebaixados o que ocorreria na medida em que a oferta de alguns insumos básicos fosse mais elástica.

Outra preocupação constante no PED dizia respeito ao

principal obstáculo ao desenvolvimento industrial brasileiro, isto é, o estreitamento relativo do mercado.

Esse obstáculo, segundo o Plano, teria como causas:

- a) a baixa taxa de absorção de mão-de-obra pela indústria brasileira, devido à utilização de técnicas estrangeiras que se utilizam intensivamente do fator capital;
- b) o lento crescimento da produtividade agrícola que impediu que a zona rural se constituísse num mercado para os produtos industriais;
- c) a alta concentração de renda, finalmente impede a existência de um mercado mais amplo.

O diagnóstico era exato no que tange às causas da limitação do mercado ao desenvolvimento industrial. Todavia, o problema surgiu quando o Plano escolheu as formas de solucionar o impasse.⁴⁸

A estratégia adotada visava à uma alteração da relação capital-trabalho, através de incentivos à utilização de mão-de-obra e à adoção de técnicas poupadoras de capital.

O PED admitia que o uso de técnicas intensivas de mão-de-obra não garantia a absorção de mão-de-obra pela indústria, em virtude da maioria desta encontrar-se à margem do processo produtivo, a um nível de qualificação baixo. O Plano, todavia, não deu uma posição de destaque para os investimentos em educação e delineou uma estratégia educacional cujo objetivo principal era a preparação de recursos humanos para atender aos programas de desenvolvimento, sem levar em conta que uma política educacional pode ser um instrumento decisivo para o alargamento de mercado, tanto em termos de capacitação de mão-de-obra, quanto à redistribuição de renda.⁴⁹

6.5.4-Conclusões

Apesar do PED representar um avanço na elaboração do diagnóstico da economia com o mérito de haver detectado fatores que limitavam o crescimento industrial, não logrou, todavia, propor uma estratégia compatível com a análise realizada.

Sabe-se que o "modelo" implantado no País, a partir de 1964, e que teve como período áureo 1968-1970, baseou-se em um alto grau de concentração de renda. Além disso, as taxas de crescimento relativas ao setor agrícola, verificadas naquele período, são explicitadas, sobretudo, pela expansão da fronteira agrícola, mediante a incorporação de novas terras. Acrescente-se ainda a estes elementos o fato de que o setor industrial brasileiro continuou a adotar

as técnicas intensivas de capital, sendo que as pesquisas para a introdução de técnicas voltadas para a realidade nacional, apresentaram-se bastante tímidas.⁵⁰

Cumprе salientar que, na época em que o PED foi elaborado, já existia no País uma tradição de planejamento governamental e uma estrutura administrativa com experiência de planejamento.

Além disso, sendo um Plano de médio prazo demonstrou maior preocupação com os aspectos operacionais do planejamento e sobretudo com as questões relativas à execução e implementação.

Embora os aspectos relativos à implementação do planejamento tenham sido bastante negligenciados no contexto global da atividade planejadora no Brasil, no caso do PED, foi instalado um sistema de acompanhamento das medidas propostas.

Além disso, vários foram os resultados obtidos durante 1968: a taxa de crescimento do nível de preços que decresceu para 25% aproximadamente, o volume dos investimentos aprovados, etc.

No que tange à estratégia de transição elaborada no Plano e no que diz respeito à programação dos instrumentos financeiros e fiscais, os resultados foram positivos.

Por outro lado, o volume de poupanças necessárias ao crescimento da economia encarado sob uma perspectiva de tempo mais longa, parece ter sido negligenciado e as estratégias adotadas, quanto ao estreitamento relativo do mercado, foram mal definidas, faltando, à quisa de exemplificação, maior destaque à política educacional.⁵¹

6.6-Metas e Bases Para a Ação do Governo (1970-1973)

A crescente preocupação com a gradual internacionalização da economia brasileira já se manifestara no Governo Castelo Branco. Todavia, só no mandato de Costa e Silva essa preocupação cresceu e passou a provocar no País um novo surto nacionalista. O fortalecimento dos centros de decisão externos e a expressiva redução da importância relativa dos setores econômicos nacionais, conseqüentes da implantação de uma política baseada na doutrina da interdependência, passam a ser sentidas por alguns setores governamentais como uma ameaça às possibilidades de crescimento econômico e de segurança nacional.

O objetivo de transformar a nação brasileira em uma grande potência mundial e quem caberia um papel de liderança na América Latina é claramente expresso no documento Metas e Bases para a Ação do Governo, apresentado pelo Governo Médici em setembro de 1970.⁵²

O referido documento introduzia paralelamente às metas propriamente econômico-sociais, objetivos de natureza político-motivacional. Entre estes se incluía o "Objetivo-síntese" do "Ingresso do Brasil no mundo desenvolvido até o final do século", assim como a ênfase sobre a integração em duas dimensões: a dimensão regional, pelo Programa de Integração Nacional (PIN) e a dimensão social pelos Programas de Integração Social (PIS e PROTERRA). Recomendava-se um planejamento de tipo flexível e pragmático, suscetível de revisão para absorção de projetos de impacto e motivação política; exemplo disso foi a Rodovia Transamazônica, idéia lançada sob o impacto emocional da grande seca do Nordeste em 1969, todavia, desaconselhada em projetos técnicos amadurecidos.⁵³

Portanto, ao mesmo tempo em que era lançado o Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo, foram divulgados projetos prioritários, os quais abrangeriam vários setores da economia brasileira além dos já citados, PIN e PIS, os referentes à energia nuclear, modernização e dinamização do setor agrícola, exportação de minerais e manufaturados, desenvolvimento tecnológico, etc.⁵⁴

O Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo de finiu como prioridades gerais quatro áreas:

- 1) Revolução na Educação e Aceleração do Programa de saúde e saneamento;
- 2) Revolução na agricultura e abastecimento;
- 3) Aceleração do desenvolvimento científico e tecnológico;
- 4) Fortalecimento do poder de competição da indústria Nacional.

Como metas propriamente econômicas enumeraram-se entre outras:

- a) Crescimento econômico a uma taxa ascendente de, no mínimo 7 a 9% por ano, em termos reais, evoluindo para 10% ao fim do período;
- b) Expansão crescente de emprego, elevando-se da média de 2,8% para a ordem de 3,3% em 1973;
- c) Inflação decrescente, com vistas a nível não superior a 10% em 1973;
- d) Elevação progressiva de investimento da média de 15 a 16%, para mais de 18%, até 1975 (a preços de 1973).⁵⁵

Os projetos anteriormente aludidos bem como os objetivos consubstanciados no Programa levariam o Governo a expandir e reformular a estrutura político-administrativa do País, que, conjugada com o fortalecimento do papel do técnico (economistas, engenheiros, e

grônomos, arquitetos, educadores, estatísticos, etc.) resultariam numa nova estrutura de poder, criada a partir de 1964, quando uma série de reformas econômicas e sociais passaram a ser implantadas. Esta tecno-estrutura responsável pelos anos áureos do modelo brasileiro, em que a economia cresceu a taxas bastante elevadas, passou a ser suscetível de críticas quando sobrevieram os sinais de crise e os debates a propósito da maior participação do Estado na economia se intensificaram.⁵⁶

Vale ressaltar que os objetivos de crescimento econômico, emprego e nível de investimento foram cumpridos e superados, o mesmo não ocorrendo com a meta de desinflação, ante a dificuldade de compatibilizá-la com o crescimento acelerado e a liberalização do crédito para investimentos. O surto inflacionário mundial, que se agravou a partir de meados de 1973, viria a tornar ainda mais problemática a redução do ritmo inflacionário, a despeito da utilização desinibida de controle de preços.⁵⁷

6.7-Os Planos Nacionais de Desenvolvimento

De acordo com o Ato Complementar nº 43, de 29.01.1969, com as alterações introduzidas pelo Ato Complementar nº 76, de 21.10.1969, e pela Lei Complementar nº 9, de 11.12.1970, é atribuição do Poder Executivo, a elaboração de Planos Nacionais de Desenvolvimento, os quais devem ser submetidos à apreciação do Poder Legislativo. À tais planos vinculam-se também os orçamentos plurianuais de investimentos.

A implementação e eficácia dos planos, pelo lado do setor público, depende fundamentalmente da realização de investimentos, sendo necessária, pois, a sua contemplação em quantidades financeiras explicitada pelas técnicas de orçamento-programa, nos orçamentos financeiros anuais.

O orçamento plurianual de investimentos, conforme dispõe o art. 5º do Ato Complementar nº 43/69, deve respeitar as diretrizes e objetivos do Plano Nacional de Desenvolvimento, cuja elaboração é determinada pelo Art. 1º do mesmo texto legal.

Ainda que apenas na Emenda Constitucional nº 1/69, art. 8º, V, ficasse definida a competência da União, de planejar e promover o desenvolvimento nacional - a Constituição de 1967 - no art. 8º, IV, "in fine", definia tão somente competir à União planejar e garantir a segurança nacional - esta última, no seu Art. 46, III, definia ser atribuição do Congresso Nacional dispor, com a sanção presidencial, sobre planos e programas nacionais, regionais e orçamentos plurianuais.

O art.1º da Lei Complementar nº 3/67, estabeleceu que, na forma do art. 46, inciso III do texto constitucional então vigente, seriam elaborados planos nacionais, observadas as regras nela estabelecidas.

O texto legal definiu o Plano Nacional como o conjunto de decisões harmônicas destinadas a alcançar, no período fixado, determinado estágio de desenvolvimento econômico e social, esclarecendo ainda que o mesmo seria apresentado sob a forma de diretrizes gerais e que nele constariam as definições básicas adotadas, os elementos de informação que as justificassem e a determinação dos objetivos globais pretendidos, bem como as decisões alternativas que poderiam ser adotadas durante sua execução, a fim de que o resultado final fosse efetivamente alcançado.⁵⁸

Entretanto, é o Ato Complementar nº 43/69 o documento normativo que ordena juridicamente os Planos Nacionais de Desenvolvimento. Cobrindo período de duração igual a do mandato do Presidente da República, devem ser os Planos submetidos à deliberação do Congresso Nacional até 15 de setembro do primeiro ano de mandato presidencial⁵⁹, sendo prevista a sua revisão mediante proposta do Poder Executivo ao Congresso Nacional após o primeiro ano de sua vigência.⁶⁰

Assim, compete ao Congresso Nacional, apreciar cada Plano Nacional de Desenvolvimento no prazo de noventa dias, podendo aprová-lo integralmente ou formular as ressalvas ou restrições que julgar cabíveis, mantida a coerência global do Plano e sua viabilidade em face dos recursos disponíveis.⁶¹

No caso de aprovação com ressalvas ou restrições, o Executivo deverá proceder, no prazo de sessenta dias, à reformulação das partes ressalvadas e republicar o Plano com textos reformulados, que terão vigência imediata.⁶²

O Congresso Nacional aprovará ou rejeitará, dentro de sessenta dias, as partes reformuladas, não podendo emendá-las, sendo as referidas consideradas aprovadas se nesse prazo não houver deliberação.⁶³

No caso de noventa dias se não houver deliberação do Congresso Nacional, o Plano será tido como aprovado.⁶⁴

O estudo dos Planos Nacionais evidencia que eles definem indicações para o setor privado e traçam normas relativamente impositivas para o setor público.

Observa-se que, sob a vigência dos PNDs, e através de técnicas de direção, de indução e de absorção, o setor público vai planejando o modelo de mercado reservando a si próprio a tarefa de condução da estratégia do desenvolvimento nacional. Assim, o setor público assume posição de grande relevância como agente econômico, seja em re-

gime de monopólio, quanto a certos setores, seja em condições de concorrência com a iniciativa privada, quanto a outros.

Além disso, determina o Decreto nº 70.852 de 20/07/.. 1972, a aplicação do Programa de Acompanhamento fixado pelo Decreto nº 68.993, de 28/07/1971 aos Planos Nacionais de Desenvolvimento - programa esse que tem por objetivo a avaliação de sua execução, revisão, complementação e aperfeiçoamento.

6.7.1-I PND (1972-1974)

O I PND⁶⁵, inicialmente em sua síntese⁶⁶, dispõe o elenco das realizações nacionais que permitirão que o Brasil, além de se manter na lista dos dez países de maior nível global do Produto Interno Bruto (PIB), no mundo ocidental, passe também da posição de no no colocado à de oitavo nessa categoria e ultrapasse a barreira dos 500 dólares de renda per capita, em 1974.

Tais realizações compreendem:

I- Consecução dos objetivos nacionais de desenvolvimento e transformação social mediante processo de competição capaz de assegurar níveis internacionais de eficiência aos setores público e privado; e processo de integração, com articulação harmônica entre Governo e setor privado, União e Estados, entre regiões desenvolvidas e regiões em desenvolvimento, entre empresa e trabalhadores.

II- Implantação de novos instrumentos para modernizar a empresa nacional, fortalecendo-lhe a capacidade competitiva e eliminando as condições de desigualdade em que opera, relativamente à estrangeira.

III- Atuação eficiente do Governo, na administração direta, autarquias ou empresas governamentais, definindo suas tarefas com clareza e preservando a viabilidade e dinamismo do setor privado. O setor público procurará operar mediante estruturas simples e modernas, aperfeiçoando-se os sistemas de coordenação e acompanhamento da execução.

IV- Mobilização ainda mais intensa do sistema financeiro nacional e do mercado de capitais para maior participação no financiamento da formação real de capital do setor privado e na criação de sólidas estruturas das empresas; e, ainda, garantia de acesso da pequena e média empresas a sistemas que permitam a melhoria de sua estrutura financeira, bem como utilização dos instrumentos financeiros já criados, no BNDE e em outros organismos oficiais, para a grande empresa ou grandes empreendimentos nacionais.

V- Implementação de Política Tecnológica Nacional, que permita a aceleração e orientação da transferência de tecnologia, para o País, associada à forte componente de elaboração tecnológica própria. O Brasil ingressará na era nuclear, com a construção da Primeira Central Nuclear, e com a realização do ciclo de combustível atômico, para a exploração e processamento de Urânio em escala ampla. O programa de pesquisa de urânio

nos colocará como o segundo ou terceiro país, no mundo, nesse campo.

Implantar-se-á sistema de Centros de Tecnologia em áreas de Infra-estrutura e Indústrias Básicas, como sejam: Energia Elétrica, Tecnologia Nuclear, Petróleo, Telecomunicações, Siderurgia, Pesquisa Mineral, Pesquisa Espacial, e se reformulará a carreira de pesquisador, para assegurar-lhe condições de trabalho satisfatórias.

VI- Política de aproveitamento dos recursos humanos do País (que em 1973 ultrapassará 100 milhões de habitantes), como fator de produto e de consumo.

No campo da Educação, o MOBREAL realizará programa de alfabetização em massa, para reduzir a 2.000.000, em 1974, o número de analfabetos na faixa de 15 a 35 anos; implantar-se-á também o sistema de Ensino de 19º Grau, integrando o primário e ginásio com universalização progressiva desses dois níveis de ensino; estabelecer-se-á o sistema de centros regionais de pós-graduação, além de continuar-se a Reforma Universitária.

Realizar-se-á programa intensivo de preparação de mão-de-obra, dentro da política de educação permanente.

Ao mesmo tempo, a expansão das oportunidades de emprego deverá efetivar-se a taxas crescentes, superiores às do crescimento da oferta de mão-de-obra, em níveis de renda e produtividade acima dos de economia de subsistência. Tais oportunidades serão abertas pelo crescimento acelerado, com adequada política tecnológica e definição de prioridades setoriais e regionais, bem como pela mobilidade social e ausência de preconceitos raciais ou de outra ordem.

VII-Efetivação de certo número de grandes programas de investimentos, cada um deles de valor superior ao equivalente a um bilhão de dólares, em cinco anos, em consonância com o propósito de consolidar a infra-estrutura econômica e as indústrias básicas. Entre esses programas se encontram: o Programa de Expansão da Siderurgia; o Programa Petroquímico; a Implantação dos Corredores de Transportes; o Programa de Construção Naval; o Programa Básico de Energia Elétrica, nos moldes da Primeira Central Nuclear e do conjunto de usinas hidrelétricas acima de 500.000kw cada uma; o Programa de Comunicações, com ênfase no Plano de 1.000.000 de telefones; o Programa de Mineração, abrangendo, além do minério de ferro, um conjunto de projetos de grande dimensão para lavra e industrialização.

VIII-Realização de Estratégia Regional para efetivar a Integração Nacional. Ao mesmo tempo em que se consolida o núcleo desenvolvido do Centro-Sul até com a criação de regiões metropolitanas, controle da poluição e construção da estrutura integrada de Indústria e Tecnologia, implantar-se-ão novos pólos regionais, notadamente o agroindustrial do Sul, o industrial-agrícola do Nordeste e o agropecuário do Planalto Central e da Amazônia.

O Brasil realizará, no período, um dos maiores programas de desenvolvimento regional em todo o mundo. As transferências da União para o Nordeste e a Amazônia - por intermédio do PIN, do PROTERRA, dos incentivos fiscais, do Fundo de Participação, do Fundo Especial e dos Fundos Vinculados - deverão aproximar-se de média anual de Cr\$4.700 milhões (preços de 1972), correspondendo a cerca de US\$800 milhões, montante su

perior ao total da assistência financeira líquida ' que o conjunto das instituições financeiras internacionais proporcionou à América Latina, anualmente, no final dos anos 60.

IX- Abertura social, para assegurar a participação ' de todas as categorias sociais nos resultados do desenvolvimento, bem como a descentralização do poder' econômico, com a formação do capitalismo do grande ' número e a difusão de oportunidades. São instrumen - tos financeiros desta política os programas de Integração Social, como o PIS, o PASEP, o PRORURAL e a _bertura do capital das empresas.

X- Estratégia Econômica Externa para, no tocante às' exportações, assegurar o crescimento da receita acima de 10% ao ano, a criação de duas categorias capazes de competir com a posição do café (a de manufaturados e a de minério /produtos agrícolas não tradicionais) e ainda a participação ativa do País no sistema de preferências gerais, estabelecido por certas áreas desenvolvidas; e, quanto à nossa posição na comunidade internacional, armar o sistema econômico de instrumentos para evitar que as tendências neoprotecionistas de países desenvolvidos ou a situação monetária internacional possam prejudicar a realização ' dos objetivos nacionais no campo externo.

A seguir, em sua Parte I, define o modelo brasileiro de desenvolvimento como o "modo brasileiro de organizar o Estado e moldar as instituições para, no período de uma geração, transformar o Brasil em Nação desenvolvida", modelo esse que deve, por um lado, criar economia moderna, competitiva e dinâmica, e, por outro lado, ' realizar democracia econômica social, racial e política, consoante' a índole brasileira.⁶⁷ Daí a estipulação dos grandes objetivos nacionais de desenvolvimento brasileiro:

- colocação do Brasil, no espaço de uma geração, na ' categoria das nações desenvolvidas;
- duplicação, até 1980, da 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;
- elevação da economia, em 1974, às dimensões resultantes de um crescimento anual do Produto Interno' Bruto entre 8 e 10%.

Tal crescimento deverá verificar-se na forma do seguinte quadro:

Quadro 6.8
1974: DIMENSÕES DA ECONOMIA BRASILEIRA

MAGNITUDES GLOBAIS	1970	1974	AUMENTO NO PERÍODO %
Produto Interno Bruto (PIB) (Cr\$ milhões de 1972(+))	222.857	314.581	41
População (1.000 pessoas)	83.204	104.130	12
PIB per capita (Cr\$ de 1972(**))	2.381	3.021	28
Produto Industrial (Cr\$ milhões de 1972)	53.384	78.160	46
Investimento Bruto Fixo (Cr\$ milhões de 1972)	37.665	58.770	56
Taxa de Investimento Bruto Fixo (%)	17	18	-
Consumo Global (Cr\$ milhões de 1972)	185.015	251.224	36
População Economicamente Ativa (1.000 pessoas)	29.195-	32.987	13

* 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, 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 de estudo anterior realizado pela ONU, os valores seriam: US\$ 62,3 bilhões para o PIB e US\$598 para a renda per capita.

FONTES: IPND, p.16.

Para esse fim são previstos como indispensáveis:

"1) aumento da taxa de expansão do emprego até 3,2%, em 1974, com uma taxa média de 3,1% no período 1970/1974; 2) 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; 3) política econômica internacional que acelere o desenvolvimento do País, sem prejuízo do controle progressivo da inflação". Ou, trossim, define ainda o I PND que, para conferir auto-sustentação e caráter integrado ao processo, o desenvolvimento pressupõe:

- Ampla disseminação dos resultados do progresso econômico alcançando todas as classes de renda e todas as regiões.
- Transformação social para modernizar as instituições, acelerar o crescimento, distribuir melhor a renda e manter uma sociedade aberta.
- Estabilidade política, para realizar o desenvolvimento sob regime democrático.
- Segurança Nacional, interna e externa".⁶⁸

Explicitando o modelo econômico de mercado⁶⁹, orientado para a descentralização das decisões econômicas e dos resultados da expansão da renda, pressupõe a compatibilização entre as ações econômicas do setor público e da empresa estrangeira, até em setores de tecnologia mais avançada.

Atendido aquele pressuposto, define as estratégias de desenvolvimento e de economia externa, bem como a política de integração social⁷⁰ para, a seguir, alinhar as grandes prioridades e metas setoriais⁷¹, onde estão indicadas também as perspectivas do crescimento setorial⁷², e, em visão de conjunto, as metas setoriais, em campos prioritários, notadamente para as áreas de responsabilidade do setor público, a serem continuamente revistas e atualizadas⁷³.

A Parte II do I PND trata da Execução da Estratégia ' do Desenvolvimento, definindo o programa de investimentos como fator fundamental da expansão, e os instrumentos de ação econômica. O programa de investimentos é definido no quadro a seguir:

Quadro 6.7
PROGRAMA DE INVESTIMENTOS-PERÍODO 1972-1974
Cr\$ milhões de 1972

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.
Saúde Saneamento	15.200	Despêndios públicos, dos quais Cr\$ 1.650 milhões representam investimentos do mecanismo financeiro de Saneamento.
Desenvolvimento Científico e Tecnológico	1.750	Aplicações totais, para execução do Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.
Agricultura Abastecimento	15.600	Aplicações governamentais (não computados os financiamentos de custeio pela CREA e outros órgãos).
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)
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).
Comunicações	3.120	Investimentos públicos, abrangendo telecomunicações, comunicações urbanas e serviços postais.
Desenvolvimento Industrial	30.400	Previsão de investimentos (com aleva da participação do setor privado); sendo: Siderurgia, Cr\$7.700 milhões; Química, Cr\$5.500 milhões; Mecânica e Elétrica, Cr\$8.000 milhões; Forjas de Aço, Cr\$170 milhões; Fundidos de Ferro e Aço, Cr\$450 milhões; Ferroligas, 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.
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)
Habitação	17.500	Investimentos, por intermédio do Sistema Financeiro de Habitação (inclusive poupança indicada).
Integração Nacional	10.550	Despêndios globais, através do PIN (Cr\$3.090 milhões) e PROTERRA (Cr\$... 3.000 milhões), sendo Cr\$2.060 milhões de incentivos fiscais e destinação de incentivos fiscais ao Norte e ao Nordeste (Cr\$4.460 milhões).
Integração Social	5.730	Aplicações com novos recursos, através do PIS (Cr\$4.790 milhões) e ... PASEP (Cr\$940 milhões no âmbito Federal).

FONTES: IPND, p.48

As definições básicas relativas aos instrumentos de ação econômica são tomadas em relação aos campos da política fiscal e orçamentária, do sistema financeiro e do mercado de capitais e das políticas monetárias e de crédito.⁷⁵

Finalmente, como fatores de expansão, define e traça diretrizes a respeito da política científica e tecnológica, do emprego e recursos humanos e da ação administrativa.⁷⁶

6.7.2-0 II PND

O II PND, em sua síntese⁷⁷, dispunha o elenco das tarefas a realizar no período 1975-1979⁷⁸ que permitiriam, caso se pudessem dispor de um mínimo de normalidade na situação internacional, que a renda per capita nacional ultrapassasse, em 1979, a barreira dos mil dólares.

Tais tarefas eram as seguintes:

I - O Brasil deverá ajustar a sua estrutura à situação de escassez de petróleo, e ao novo estágio de sua evolução industrial.

Tal mudança implica em grande ênfase nas Indústrias Básicas, notadamente o setor de Bens de Capital e o de Eletrônica Pesada, assim como o campo dos Insumos Básicos, a fim de substituir importações e, se possível, abrir novas frentes de exportação.

A Agropecuária, que vem tendo, em geral, bom desempenho, é chamada a cumprir novo papel no desenvolvimento brasileiro, com contribuição muito mais significativa para o crescimento do PIB e mostrando ser o Brasil capaz de realizar a sua vocação de supridor mundial de alimentos e matérias-primas agrícolas, com ou sem elaboração industrial.

II - Espera-se consolidar, até o fim da década, uma sociedade industrial moderna e um modelo de economia competitiva.

Essa economia moderna, com seu núcleo básico no Centro-Sul, exigirá investimentos, no quinquênio, da ordem de Cr\$716 bilhões (a preços de 1975), nas áreas de Indústrias Básicas, Desenvolvimento Científico e Tecnológico e Infra-estrutura Econômica.

O desenvolvimento industrial, para expandir maciçamente capacidade, hoje plenamente utilizada, e a fim de acelerar a substituição de importações em setores básicos, está condicionado à realização de investimentos de cerca de Cr\$300 bilhões no período.

Tornar-se-ão mais relevantes, a partir de agora, a política de desconcentração industrial e a de defesa do consumidor, quanto à qualidade, preço e segurança. Principalmente nas grandes áreas metropolitanas, como São Paulo, Rio, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador, Recife, normas antipoluição serão estabelecidas, dentro de uma preocupação geral de preservação do meio-ambiente e de evitar a devastação dos recursos naturais do País.

III - A Política de Energia, num País que importa mais de dois terços do petróleo consumido (respondendo este por 48% da energia utilizada), passa a ser peça

decisiva da estratégia nacional.

O Brasil deve, no longo prazo, atender internamente ao essencial de suas necessidades de energia

Na etapa dos próximos cinco anos, o País realizará grande esforço de reduzir sua dependência em relação a fontes externas de energia.

Será executado programa maciço de prospecção e produção (Cr\$26 bilhões no mínimo, no quinquênio, dentro de um investimento total em petróleo - exclusive Petroquímica - de pelo menos Cr\$56 bilhões), com redução no prazo de início de produção, após a descoberta do campo.

O programa de Xisto, pela PETROBRÁS e através de outros projetos, será intensificado ao máximo.

Todo esforço será feito para limitar a um mínimo o consumo de petróleo, principalmente nos transportes: política de preço da gasolina sem qualquer subsídio (o aumento este ano já foi superior a 100%), criação de sistemas de transporte de massa, eletrificação de ferrovias, adição de álcool à gasolina e eliminação de desperdícios.

A perspectiva é de apreciável elevação da produção interna de petróleo, nos próximos dois ou três anos, simplesmente à base dos campos já descobertos.

Por outro lado, deverá o País afirmar o seu poder de competição em Indústrias altamente intensivas de energia elétrica, inclusive para exportação (a exemplo do alumínio), tendo em vista tirar proveito dos seus amplos recursos em hidroeletricidade.

Ao mesmo tempo, será posto em execução programa de pesquisas relacionado com novas fontes de energia, acompanhando os progressos mundiais especialmente com relação à economia do hidrogênio, como combustível, e à energia solar.

IV - A Política Científica e Tecnológica, com a execução do II e do III Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, e do primeiro Plano Nacional de Pós-graduação, contará com recursos de aproximadamente Cr\$22 bilhões, no período.

Em nenhuma outra época do desenvolvimento brasileiro o progresso científico e tecnológico teve a função básica que lhe é atribuída, no próximo estágio, com equilíbrio entre pesquisa aplicada e pesquisa fundamental, sob a coordenação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, em fase de criação.

Na área tecnológica, embora o grosso do esforço deva orientar-se no sentido de atualizar a tecnologia de grande número de setores, e de fazer adaptações de tecnologia, maiores ou menores, será viável executar um certo número de projetos de vanguarda, com esforço próprio de inovação tecnológica.

V - Na área de Integração Nacional, será realizado programa que contará com recursos no montante de Cr\$165 bilhões.

O Nordeste, que receberá Cr\$100 bilhões, procurará crescer a taxas superiores às do resto do País, para reduzir o hiato existente.

Na área industrial, além da construção do Pólo Petroquímico da Bahia, será implantado um Pólo de Fertilizantes e um Complexo Metal-Mecânico e Eletro-Mecânico. Na Agropecuária, com ênfase em sua transformação, serão executados o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas e o Programa de Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste.

VI - A ocupação produtiva da Amazônia e do Centro-Oeste receberá impulso com o Programa de Pólos Agropecuá-

rios e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA), o Complexo Mineiro-Metalúrgico da Amazonia Oriental e o Programa de Desenvolvimento de Recursos Florestais, além da execução de programas especiais, como o de desenvolvimento do Pantanal.

VII - A estratégia de desenvolvimento social, servida por um Orçamento Social da ordem de Cr\$760 bilhões, no quinquênio, será desdobrada nos seguintes principais campos de atuação:

- Conjugação da Política de Emprego (com criação, no período de cerca de 6,6 milhões de empregos novos) com a de Salários, para permitir a criação progressiva da base para o mercado de consumo de massa.
- Política de Valorização de Recursos Humanos, para qualificação acelerada da mão-de-obra, aumentando sua capacidade de obtenção de maior renda, através da Educação, Treinamento Profissional, Saúde, Saneamento e Nutrição (com investimentos no valor de Cr\$267 bilhões).
- Política de Integração Social, compreendendo a ação dos mecanismos destinados a suplementar a renda, a poupança e o patrimônio do trabalhador - PIS, PASEP, política de habitação -, bem como, a ampliação do conceito de previdência social (com recursos no montante de Cr\$384 bilhões).
- Programa de Desenvolvimento Social Urbano (transportes coletivos e outros), no total de Cr\$110 bilhões.

VIII - Na Integração com a Economia Mundial, ganha mais importância a conquista de mercados externos, principalmente para manufaturados e produtos primários não tradicionais (agrícolas e minerais).

Procurar-se-á manter sob controle o déficit do balanço de pagamentos em conta-corrente (equivalente ao volume de poupança externa absorvido).

Será continuada a política de diversificação das fontes de financiamento, dos mercados externos e do investimento direto estrangeiro.

No esforço dinâmico de mais alto nível de intercâmbio com as áreas prioritárias definidas, será diversificada a nossa atuação de comércio dentro dos Estados Unidos (Costa Oeste, Meio Oeste, Sul, zona do Caribe); consolidada a posição junto ao Mercado Comum Europeu (hoje nosso maior mercado); desenvolvido esquema de maior integração possível com a América Latina; torna da mais efetiva nossa política com relação à África e estabelecida estratégia global de cooperação com os países árabes; fortalecida a ponte já feita com o Japão, com seleção de áreas prioritárias para seus investimentos no País; formado um conjunto de novos mecanismos para a intensificação do comércio com a União Soviética e o Leste Europeu; ampliada consideravelmente a frente de relações comerciais com a China Continental.

A seguir, em sua Parte I, traça considerações a respeito do sentido da tarefa nacional, para definir os seguintes objetivos⁷⁹:

- manutenção do crescimento acelerado dos últimos anos;
- reafirmação da política de contenção da inflação pelo método gradualista;
- manutenção do balanço de pagamentos em relativo equilíbrio;
- realização de uma política de melhoria da distribuição de renda, pessoal e regional, simultaneamente

- com o crescimento econômico;*
- *preservação da estabilidade social e política;*
 - *realização do desenvolvimento sem deterioração da qualidade de vida e, em particular, sem devastação do patrimônio de recursos naturais do País.*

Apresenta então, como hipótese de trabalho, reconhecendo o condicionamento desta fixação à evolução da situação mundial, as perspectivas da economia brasileira para 1979, elencadas no Quadro 6.8.⁸⁰

Quadro 6.8
PERSPECTIVAS DA ECONOMIA BRASILEIRA: 1979

	PREVISÃO para 1974	INDICADOS PARA 1979	AUMENTO NO PERÍODO %
Produto Interno Bruto (PIB) (Cr\$ Bilhões de 1975-(*))	785	1.264	61
População (Milhões)	104,2	119,7	15
PIB per capita (Cr\$ mil de 1975)	7,5	10,5	40
PIB (US\$ bilhões de 1973 (**))	78	125	61
PIB per capita (US\$ de 1973(**))	748	1.044	40
Investimento Bruto Fixo (Cr\$ bilhões de 1975)	198	318	61
Consumo Pessoal (Cr\$ bilhões de 1975)	548	647	55
Produto Industrial (Cr\$ bilhões de 1975)	212	374	78
Produto Ind.de Transformação (Cr\$ bilhões de 1975)	154	274	78
Produto Agrícola (Cr\$ bilhões de 1975)	83	130	40
População Economic. Ativa (Milhões)	32,9	38,0	16
Emprego Industrial (milhões)	8,1	8,1	33
Emprego de Indústria Transf. (milhões)	3,3	4,2	27
Exportação de Mercadorias (US\$ bilhões)	8	20	150

- (*) Valores correspondentes aos dados revisados das Contas Nacionais para o período 1970-1973 (FGV).
- (**) Taxa de conversão: Cr\$/US\$=6.776, estimado pelo IPEA, para 1973. Como se vê, o cálculo do valor do PIB em US\$ foi feito através da taxa de conversão estimada para 1973 (aplicada no PIB em cruzeiros de 1973), de modo a evitar todo o amaranhado de realinhamentos, desvalorizações e valorizações verificadas posteriormente. Tentar obter uma taxa de câmbio adequada para 1975 pela divisão do valor do PIB em Cr\$1975 pelo US\$ é, pois, desprovido de qualquer sentido por serem magnitudes não compatíveis. A propósito da política cambial em 1975 a única coisa que se pode dizer é que continuará o sistema de desvalorizações.

FONTE: IPND, p.31.

Definidas as diretrizes de estratégia econômica⁸¹ aponta o desígnio de consolidação de um modelo econômico-social baseado em:

- *"economia moderna de mercado, com as conquistas a ela incorporadas, nas economias desenvolvidas, nos últimos 40 anos: condução da estratégia de desenvolvimento, ativamente, pelo Governo; preocupação contínua com o crescimento; preservação de grau adequado de competição no sistema.*
- *forte conteúdo social.*
- *pragmatismo reformista, nos campos econômico e social, principalmente com relação à agropecuária.*

- *orientação de nacionalismo positivo, voltada para assegurar a execução da estratégia nacional de desenvolvimento, realizando o equilíbrio entre capital nacional e estrangeiro, e garantindo, na articulação com a economia internacional, a consecução das metas do País*".

São alinhados, a seguir, os campos de atuação da estratégia de desenvolvimento⁸², e, após, são estabelecidas as estratégias industrial e agropecuária, a estratégia econômica, a estratégia de integração nacional e ocupação do universo brasileiro, a estratégia de desenvolvimento social e a estratégia de integração com a economia internacional⁸³, bem como as diretrizes da política de energia e da política de desenvolvimento urbano, controle da poluição e preservação do meio ambiente⁸⁴.

Um capítulo do plano⁸⁵ é dedicado à fixação das grandes prioridades que, consoante a estratégia de desenvolvimento, deverão ser observadas no período e à consideração das perspectivas de crescimento por setores, até 1979, culminando com a apresentação de um quadro que introduz, apenas a título ilustrativo, os principais indicadores econômicos e sociais para 1979, e de outro que, somente para efeito de consideração das ordens de magnitude, oferece uma comparação entre as dimensões da economia e do desenvolvimento social brasileiro em 1970 e 1980.

A execução das estratégias de desenvolvimento é o tema dos cinco últimos capítulos do plano, o primeiro dos quais define um programa de investimentos e estabelece a função de apoio financeiro a ser desempenhada, em relação ao setor privado, pelos bancos oficiais.

A síntese do programa de investimentos é a seguinte⁸⁶:

Quadro 8.9
SÍNTESE DO PROGRAMA DE INVESTIMENTOS
(1975-1979)

CR\$ BILHÕES DE 1975		
Valorização de Recursos Humanos	267,0	Educação, Saúde Pública, Assistência Médica, Saneamento, Nutrição, Trabalho e Treinamento Profissional - Dispêndios Programados.
Integração Social	384,0	PIS, PASEP, Habitação e Previdência Social - Recursos Previstos.
Desenvolvimento Social Urbano	110,0	Recursos do BNH, Fundos de Desenvolvimento Urbano, FDPI, Transferências da União para os Estados e Municípios do Sul e Sudeste. Exclusiva Habitação e Saneamento - Investimentos Programados.
Infra-Estrutura Econômica	439,4	Energia, Transportes, Comunicações - Investimentos Programados.
Desenvolvimento Científico e Tecnológico	22,0	Dispêndios Federais Previstos.
Indústrias Básicas	255,0	Inclusivo Setor Privado - Investimentos Previstos.
Agropecuária	105,0	Apoio do Governo (Compreendendo Dispêndios do Governo Federal e Governos dos Estados, mais apoio financeiro de Bancos Federais. Apenas com Recursos Novos) - Aplicações Programadas.
Integração Nacional	185,0	PIN, PROTERRA, Incentivos Fiscais para o Nordeste e Amazônia, Projetos Prioritários e Especiais, Transferências da União para os Estados e Municípios do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e Apoio Financeiro de Bancos Federais. Apenas com Recursos Novos - Recursos Previstos.

Fonte: IPND, p.117.

Os capítulos restantes traçam as definições relativas à utilização dos instrumentos de ação econômica⁸⁷, à política científica e tecnológica e à ação administrativa⁸⁸.

6.7.3-Os Planos Nacionais de Desenvolvimento: Aspectos Gerais

6.7.3.1-O I Plano Nacional de Desenvolvimento

Como já foi mencionado anteriormente, o I PND em si não era um documento isolado, mas fazia parte de um conjunto consistente, compreendendo o próprio Plano, o Orçamento Plurianual de Investimentos, e as medidas de execução e nível setorial dos diversos Ministérios, que seriam consubstanciadas em um terceiro documento de implementação tanto do Plano como do Orçamento Plurianual de Investimentos.

Na verdade constituía grande preocupação do Governo ' que, quando prioridades fossem definidas, os recursos corresponden - tes a estas prioridades estivessem imediatamente disponíveis. Assim, no tocante às prioridades indicadas no I PND e a concomitante desti - nação de recursos, o próprio Plano apresentou, de antemão, o Programa de Investimentos.

Os principais instrumentos de política econômica com que contava o Governo: política fiscal, política monetária e credití - cia, política de balanço de pagamentos, política salarial, política ' de preços mínimos - em sua totalidade atidos à área fazendária, seri - am utilizados, dizia o Plano, de forma integrada para a consecução ' dos objetivos básicos já vistos, notadamente: crescimento econômico, contenção do processo inflacionário, melhoria na distribuição da ren - da, quer regional, quer pessoal, bem como para a efetivação do mode - lo econômico de mercado⁸⁹.

Uma análise sucinta do Plano permite observar que o período de euforia econômica que correspondeu aos anos imediatamente anteriores à adoção do referido, gerou um certo grau de confiança na manutenção do crescimento e da taxa de inflação, dando margem a que ' o Governo propusesse maiores esforços em outras áreas: agricultura, ' comércio interno e externo, desenvolvimento científico e tecnológico, etc. Apesar disso, as prioridades foram definidas em função da indus - tralização e da expansão do PIB.

A estratégia proposta se baseava, antes de tudo, nas ' políticas de crescimento e de reformas executadas a partir de 1964.' Para assegurar o desenvolvimento "*auto-sustentado*", o Plano definia ' a um nível de generalização bastante elevado, as grandes linhas de a - ção do Governo. No setor industrial, a ênfase foi dada à moderniza - ção da empresa nacional, com o objetivo de fortalecer a sua capacida - de competitiva, eliminando as condições de desigualdade em que ope - rava, relativamente à estrangeira, e permitindo a consecução de uma taxa de crescimento anual acima de 10%. Aliás, no que concerne ao de - senvolvimento industrial, o Estado reforçaria o seu papel de grande ' investidor, atuando na área de insumos básicos, tais como produtos ' siderúrgicos e petroquímicos, entre outros. Portanto, apesar do Pla - no esboçar uma estratégia de redução relativa da participação esta - tal na formação do Produto, na prática esta atuação tenderia a aumen - tar.

O I PND, de maneira geral, não deixou de ser bastante pretencioso ao definir um conjunto de estratégias, onde nem os crité - rios e as prioridades eram precisamente determinadas. Mais pareceu ' ser uma "*lista de intenções*", em que os conflitos potenciais entre ' os vários objetivos de política econômica foram totalmente esqueci - dos. Pretendia-se manter acelerado o crescimento econômico e, simulta - neamente, repartir os frutos desse crescimento. Porém, na realida -

de, o "progresso social" tornar-se-ia um elemento abstrato, próprio da retórica do planejamento, ao passo que o rápido crescimento "seria alcançado".

Além da expressiva mobilização de recursos humanos e financeiros que redundou no crescimento do PIB com taxas entre 9 e 11,4% no período 1968-1974, adicionou-se ainda a reconcentração de renda para a formação de mercados que pudessem absorver o rápido crescimento industrial, combate gradual à inflação e à política de arrocho salarial, fatores estes que atuaram de forma conjugada.

Vale salientar que, na época, o Ministério da Fazenda, na pessoa do Ministro Delfim Neto, achava-se em proeminência, cabendo à Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral da Presidência da República desempenhar um papel quase que eminentemente técnico, sem respaldo político.

Assim, o I PND tenderia a deteriorar-se, a desatualizar-se, em favor da continuidade do modelo de crescimento econômico, cuja concepção básica levaria à adoção de medidas relativas a:

- a) expansão das importações;
- b) expansão de oferta de bens duráveis; e
- c) expansão da oferta de infra-estrutura e de insumos básicos.⁹⁰

6.7.3.2-0 II Plano Nacional de Desenvolvimento

O II PND reconheceu, de início, as dificuldades que a economia teria que enfrentar a partir de 1975, a fim de manter as elevadas taxas de crescimento constatadas no período anterior. As aludidas dificuldades se relacionavam com a absorção, por parte do setor industrial, da capacidade antes ociosa, e à crise de energia e de escassez de matérias-primas, nos países industrializados, e seus efeitos sobre o Balanço de Pagamentos.

Não obstante os problemas assinalados, foram estabelecidos os seguintes objetivos para o II PND:

- *Manutenção do crescimento acelerado dos últimos anos, com taxas de aumento das oportunidades de emprego da mão-de-obra superiores às da década passada, que já superaram a do crescimento da mão-de-obra que ocorre ao mercado de trabalho;*
- *Refirmação da política de contenção da inflação pelo método gradualista;*
- *Manutenção em relativo equilíbrio do balanço de pagamentos;*
- *Realização da política de melhoria da distribuição de renda, pessoal e regional, simultaneamente com o crescimento econômico;*

- *Preservação da estabilidade social e política, assegurada a participação consciente das classes produtoras, dos trabalhadores e, em geral, de todas as categorias vitais ao desenvolvimento, nas suas diferentes manifestações;*
- *Realização do desenvolvimento sem deterioração da qualidade da vida, e, em particular, sem devastação do patrimônio de recursos naturais do País.*"⁹¹

Os objetivos em pauta evidenciavam a preocupação com uma série de aspectos críticos do desenvolvimento econômico-social brasileiro, preocupação esta que transparecia mais ainda nas estratégias industrial, agrícola, de integração nacional, de desenvolvimento social, etc., explícitas no Plano.

No que concerne aos problemas da economia nacional foram atestadas as seguintes considerações: concentração da estrutura industrial com pontos de estrangulamento na produção de bens de capital; desigualdades na distribuição de renda, pessoal e regional; atraso relativo da agropecuária; agravamento dos problemas urbanos, com a aceleração do processo de metropolização; degradação do meio ambiente, devido à poluição industrial e à devastação dos recursos naturais, além de outros referentes à economia como um todo.

O reconhecimento desses obstáculos ao processo de desenvolvimento nacional revelou que o Plano apresentava uma clara visão dos problemas internos e externos do País, os quais poderiam acarretar sérias dificuldades para a consecução dos objetivos delineados.

Em contrapartida, as estratégias e a política econômica, nos moldes em que foram propostas conferiram ao Plano mais a condição de "carta de intenções", onde não estava incluído um suporte básico que levasse à definição dos precedimentos. O Plano reconhecia a carência de dados para a formulação de uma política equânime de distribuição da renda e a necessidade de se promover a desconcentração do eixo Rio-São Paulo, mas não definiu os critérios: não especificou os ramos de indústrias, o tipo de dispersão, nem tampouco os mecanismos governamentais que poderiam intervir decisivamente na escolha locacional. Observou a necessidade de se promover uma melhor estruturação do sistema urbano, todavia, salientou que caberia definir que tipo de estrutura urbana deveria ser estabelecido, no âmbito nacional, tendo em vista os objetivos e programas nacionais e regionais e, no que dizia respeito ao combate à poluição industrial e à preservação dos recursos naturais do País, ressaltava a urgência de uma política que abrangesse legislação básica, institucionalização da ação do governo e adoção de mecanismos de controle e fiscalização.

Depreende-se que, na realidade, a estratégia efetivamente a ser implementada corresponderia àquela adotada pelo I PND e que

consistiu em:

- a) substituição de importações;
- b) expansão das exportações; e
- c) ampliação do mercado interno.

Portanto, naquele estágio de desenvolvimento industrial, o Plano preconizava a aceleração de nova fase do processo de substituição de importações, caracterizada pela produção interna de bens de capital e de uma série de matérias primas constante da pauta de importações. Outrossim, considerava fundamental a concessão de estímulos às exportações, uma vez que estas representavam um fator relevante para garantir o equilíbrio na balança comercial. Ponderando ainda em 1980 cerca de 63% da população total do País localizar-se-ia em áreas urbanas, o Plano propunha a continuidade da expansão do mercado interno, atentando ao consumo de bens produzidos em massa.

Na formulação do Plano, estava claro que os objetivos de crescimento econômico e de estabilidade de preços - apesar das preocupações com a integração nacional e os espaços vazios, além da distribuição de renda e qualidade de vida - continuavam a ter prioridade sobre os demais.

Por outro lado, alguns indicadores, como "*déficit*" no Balanço de Pagamentos ("*déficit*" comercial, aumento da dívida externa, etc.) e o recrudescimento do processo inflacionário, mostrariam, a partir de 1975, a urgente necessidade, por parte do Governo, de tomar medidas com o objetivo de desacelerar a economia. Tal constatação evidenciava uma mudança radical no objetivo básico (manutenção do crescimento econômico acelerado) do II PND, revelando ainda a sua impotência em prover, com antecipação, meios e instrumentos para atenuar tantos reflexos negativos de uma conjuntura mundial desfavorável, quanto os problemas conjunturais de origem interna.⁹²

As relações dos recursos financeiros com as metas a alcançar não estavam definidas. O Plano não apresentou um quadro de origem dos recursos a serem utilizados e das aplicações desses recursos. Assim, estavam previstas aplicações de 300 bilhões de cruzeiros em indústrias básicas (bens de capital, siderurgia, química, metais não ferrosos, etc.) mas não havia nenhuma indicação de onde viria esse dinheiro, como seria repartido entre os diversos setores e quanto seria gasto por ano.

As projeções do Plano para 1979 foram feitas com base em valores estimados de 1974. Mais conveniente teria sido fundamentar as projeções em valores já conhecidos de 1973.

O grau de "*abertura*" da economia brasileira para o exterior, de acordo com o II PND, poderia aumentar no quinquênio (1974-1978): as exportações cresceriam 20% ao ano, passando de 8 bilhões de dólares em 1974 para 20 bilhões em 1979. Isso significava que, ao fi

nal desta década, as exportações que na época, representavam 10% do PIB elevariam sua participação para cerca de 16%. A relação seria de 20 bilhões de dólares de exportações para 120 bilhões do PIB.

Pareceu temerário, todavia, numa época de crise econômica em que já se notavam os primeiros sinais de recrudescimento do protecionismo alfandegário, em que praticamente todos os países estavam tentando reduzir suas exportações para fazer face aos problemas de balanço de pagamentos, prever que as exportações brasileiras cresceriam a 20% ao ano. Embora o Governo afirmasse que o Brasil procuraria penetrar em novos mercados (Leste Europeu, China, países árabes e África) e aumentaria as vendas de manufaturados e produtos primários não tradicionais (como a carne e a soja) isso não parecia ser suficiente para garantir que as nossas exportações fossem quase triplicar em cinco anos.

Boa parte do aumento das exportações brasileiras, no quinqüênio em apreço deveria vir dos campos.

Segundo o II PND isso *"significa efetivar a vocação do Brasil como supridor de alimentos, matérias primas agrícolas e produtos agrícolas industrializados"*. Caberá à agropecuária dar *"contribuição mais significativa à expansão do PIB"*.

Para cumprir tais funções a agropecuária teria que crescer 7% ao ano no período de 1974-1979, o que significava simplesmente dobrar sua taxa de crescimento histórico situada em torno de 3,5 a 4% ao ano.

Embora o II PND falasse em execução da reforma agrária *"nas áreas em que as distorções do sistema de propriedade fundiária sejam obstáculo do desenvolvimento agrícola"*, os programas de redistribuição de terras não estavam destinados a ocupar lugar de destaque nos programas do Governo. Aliás, o PROTERRA (Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agro-indústria do Norte e do Nordeste) criado em julho de 1971 para facilitar o acesso do homem à terra, distribuiu, no Nordeste, apenas 144 títulos de propriedades, apesar do INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) ter calculado que na região existiam mais de 400 mil famílias potencialmente beneficiárias do programa.

Por outro lado, o Governo pretendia estimular cada vez mais os investimentos diretos estrangeiros, que ao contrário dos empréstimos e financiamentos externos, não tinham que ser pagos algum dia, embora a sangria de divisas se fizesse anualmente através da remessa de lucros e dividendos.

As regras do jogo continuaram as mesmas. Não seria elaborado nenhum código de conduta para as *"multinacionais"*, nem limitados os setores em que elas poderiam atuar. De acordo com o II

PND, "o fato de que a área produtora de serviços básicos (energia, transportes e comunicações) e capital (bancos comerciais e de investimentos) se encontra sob controle nacional significa que o país dispõe de maior flexibilidade para o tratamento do capital estrangeiro, do que muitas outras economias subdesenvolvidas".

Fortalecer a empresa-nacional através de programas do BNDE como a Mecânica Brasileira S/A (EMBRAMEC), Insumos Básicos S/A (FI BASE) e IBRASA (Investimentos Brasileiros S/A) não significava repudiar a empresa estrangeira. No setor de máquinas e equipamentos seriam estimuladas, por exemplo, "joint - ventures" (empreendimentos conjuntos) em que a empresa nacional entrava com capital e mão-de-obra, a empresa estrangeira com capital e tecnologia e o BNDE com a parte de capital, fosse através de financiamento ou da compra de ações.

O II PND falava em criar um "mercado de massas", através de uma política capaz de expandir as oportunidades de emprego à taxas superiores a 3,5% ao ano, criando nos cinco anos de vigência do plano, 6,6 milhões de novos empregos. Como a oferta de mão-de-obra nesse período aumentaria de apenas 4,8 milhões, seria possível reduzir o subemprego na zona rural e na periferia das cidades, dando oportunidade a 1,8 milhões de pessoas, de trabalho em tempo integral. O mercado de massas seria constituído, portanto, dessas 6,6 milhões de pessoas mais os 35 milhões que já faziam parte da população economicamente ativa. No plano não havia nenhuma informação, porém, acerca do salário dos novos trabalhadores. Em 1970, por exemplo, 70% da população economicamente ativa ganhava menos de 1,3 salários mínimos. Se os que fossem entrando no mercado de trabalho tivessem remunerações tão baixas, seu poder de compra seria dos mais reduzidos e representaria um esforço muito pálido para a criação de um amplo mercado de massa.

A fórmula de reajuste dos salários seria mantida por que segundo o II PND "é um critério objetivo de reajuste" e "pacifica automaticamente as negociações coletivas sobre salários".

Para calcular o reajuste dos salários o Governo, levava em conta a média do salário mínimo real dos últimos 24 meses, acrescido do chamado resíduo inflacionário, ou seja, a previsão da inflação para o ano seguinte e um adicional de produtividade, na época, estipulado em 4%. Todavia o resíduo inflacionário em diversos anos fora subestimado. Em 1965, por exemplo, o Ministério do Planejamento calculou que o resíduo seria de 15%. A inflação, no entanto, atingiu 45%. Essa situação se repetiu em outros anos. Resultado: desde 1964 o salário mínimo em termos reais caíra 35%.

A redistribuição da renda seria "indireta", através de uma política de "valorização dos recursos humanos", com investi-

mentos de 267 bilhões no período 1975/1979 em educação, saúde, treinamento profissional, saneamento e nutrição. Com esses investimentos o Governo pretendia melhorar os serviços do INPS, aumentar a rede de escolas públicas, melhorar a qualificação da mão de obra, etc. Continuariam funcionando também "mecanismos" destinados a suplementar a renda, a poupança e o patrimônio do trabalho, com o Programa de Integração Social (PIS) e a política de habitação.

Aos trabalhadores restava esperar que além dessa redistribuição "indireta" o Governo criasse mecanismos para melhorar o seu poder aquisitivo, provando como afirma no II PND, que "não aceita a colocação de esperar que o crescimento econômico, por si, resolva o problema da distribuição de renda", ou seja, a teoria de "esperar o bolo crescer".⁹³

6.7.4-Os Fundamentos da Doutrina do Estado Autoritário

6.7.4.1-Os Antecedentes

A doutrina de segurança e desenvolvimento é, na sua essência, a que inspira a marcha dos governos que se seguiram à vitória do movimento de março de 1964.

O I PND assinala que: "Para conferir auto-sustentação e caráter integrado ao processo, o desenvolvimento propõe:

- Ampla disseminação dos resultados do progresso econômico alcançando todas as classes de renda e todas as regiões.
- Transformação social, para modernizar as instituições, acelerar o crescimento, distribuir melhor a renda e manter uma sociedade aberta.
- Estabilidade política, para realizar o desenvolvimento sob regime democrático.
- Segurança Nacional, externa e interna."⁹⁴

No II PND encontra-se o seguinte:

"Em consonância com o binômio Desenvolvimento e Segurança, objetiva a revolução construir, no Brasil, a sociedade desenvolvida - moderna, progressista e humana."⁹⁵

Para a exata compreensão da doutrina, perfeitamente integrada, como foi possível constatar nos dois PNDs, faz-se mister elucidar as origens do conceito de segurança nacional.

Após o término do Segundo Conflito Mundial, o desmoronamento dos Impérios europeus deixou um vácuo que os Estados Unidos trataram de ocupar, no momento exato em que a União Soviética surgia, no cenário internacional, como uma potência em oposição ao chamado "mundo livre".

Assim, a Doutrina Truman, formulada pelo presidente em 12 de março de 1947, diante do Congresso, enunciava que a segurança dos Estados Unidos estava em jogo em qualquer lugar onde o comunismo ameaçasse impor-se aos "povos livres". A guerra da Coréia, numa segunda etapa, estendeu a Doutrina Truman à Ásia. A terceira etapa desenvolveu-se sob a égide do governo Eisenhower.

Com J.F. Dulles, o governo Eisenhower deu plena formulação à doutrina da guerra fria e uma universalidade ao conceito de segurança nacional. Os Estados Unidos anunciaram seu desejo de se opor a qualquer avanço do comunismo identificado com a URSS, fosse pela subversão interna ou por agressão externa.

O fim do governo Eisenhower coincidiu com o advento do poder atômico soviético: a partir daí a corrida armamentista e a busca de superioridade tornaram-se absurdas. A segurança nacional fundamentou-se, então, no poder de dissuasão entre as duas grandes potências: USA e URSS.

No governo Kennedy, a concepção dominante era de que a segurança dos Estados Unidos estava ameaçada pelos movimentos revolucionários do Terceiro Mundo; nos bastidores dos quais, de conformidade com o pensamento corrente, estava o comunismo soviético. A partir deste momento, a segurança tornou-se uma doutrina contra-revolucionária.

Os Estados Unidos, neste contexto, optaram, então, por uma divisão de trabalho: assumiriam a responsabilidade da dissuasão nuclear enquanto as nações do Terceiro Mundo lutariam, com a ajuda americana, contra a guerra revolucionária dentro de suas fronteiras. Esta foi a Doutrina Mc Namara para os países do Terceiro Mundo.

Posteriormente, de acordo com a Doutrina Nixon-Kissinger, os Estados Unidos não mais interviriam com suas tropas em outras áreas do mundo. Passariam a equipar os governos nacionais e os exércitos nacionais, afim de que os mesmos pudessem assumir, em seu território, a defesa do "mundo livre" e a sua própria.

Assim, a influência da doutrina americana sobre os países dependentes latino-americanos se concretizou no plano militar, através das reuniões dos chefes militares, dos programas de ajuda militar ou da venda de armas e através do treinamento de oficiais e de outros especialistas em suas escolas militares, conduzindo à preparação eficiente de um sistema político-militar de um novo tipo: o Estado de Segurança Nacional.

O Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), assinado no Rio de Janeiro em janeiro de 1947, passou a reger as relações entre os exércitos americanos. Por outro lado, a Junta Interamericana de Defesa e o Colégio Interamericano de Defesa desempenharam

um papel de relevo na transmissão, para a América Latina, da estratégia do Pentágono.

Todavia, e pouco e pouco o simplismo da doutrina da guerra revolucionária (contra o comunismo) cedeu lugar a um sistema mais complexo pela introdução do tema do desenvolvimento. O primeiro sinal foi o famoso discurso de Mc Namara em Montreal (18.05.1966). O desenvolvimento devia, agora, harmonizar-se com a segurança.

A entrada do tema do desenvolvimento, autorizada pelos Estados Unidos, acarretou uma cisão entre os militares: uma facção passou a sujeitar o desenvolvimento à segurança e, a outra, considerou a segurança submissa ao desenvolvimento. É este, o grande dilema da atualidade.⁹⁶

6.7.4.2-A Fase de Preparação da Segurança Nacional

A preparação direta para o novo regime militar brasileiro foi a Escola Superior de Guerra, fundada em 1949, pelo General Cordeiro de Farias. A referida é uma instituição que depende exclusivamente do Estado Maior das Forças Armadas, destinando-se à formar civis e militares, portanto, uma classe de dirigentes.

A Escola, desde os primeiros anos, esquematizou a doutrina americana: objetivos nacionais, poder nacional, segurança nacional, conceito estratégico nacional, categorias que para eles englobam, sem dúvida, todos os aspectos da realidade brasileira e estão inseridas claramente no Plano Nacional de Desenvolvimento.

De acordo com a ESG os Objetivos Nacionais são permanentes e atuais.

"A vida de uma Nação consiste, sobretudo, em manter, atualizar e renovar os valores tradicionais e os de civilização. Os Objetivos Nacionais dizem respeito, portanto, à Sobrevivência, abrangendo esta um engrandecimento que leva a Nação a manter um padrão compatível com as mudanças mundiais e, impedindo seu desaparecimento, resulta em sua firmamento."

"Quando os Objetivos Nacionais compreendem interesses e aspirações vitais que, por isso mesmo, subsistem durante longos períodos de tempo, caracterizam-se como Objetivos Nacionais Permanentes (ONP)."

"São Objetivos que motivam e conformam, em determinada época histórica, toda a manifestação de um povo como Nação e possuem, em grau maior ou menor, um caráter de persistência; no entanto, podem sofrer alterações em face de mudanças fundamentais da conjuntura nacional ou internacional como qualquer alteração sofrida pelos organismos vivos."

*"Os Objetivos Nacionais Atuais (ONA) são etapas intermediárias, podendo caracterizar-se como:
- metas realísticas, dada a impossibilidade do Poder Na*

- cional atingir a plenitude dos Objetivos Nacionais Permanentes;
- metas contingentes, impostas pela conjuntura;
- metas preparatórias, relacionadas com objetivos mais amplos e, muitas vezes, não declarados."

"O Poder Nacional é a expressão integrada dos meios de toda ordem de que dispõe efetivamente a Nação, numa época considerada, para promover, sob a direção do Estado, nos âmbitos interno e externo, a consecução e manutenção dos Objetivos Nacionais."

"O Poder Nacional é o instrumento da Política Nacional para a conquista e manutenção dos Objetivos Nacionais."

"O Poder Nacional, para fins de análise, pode ser de composto em quatro formas, expressões ou componentes de natureza: política, psicossocial, econômica e militar."

"Política Nacional é a arte de estabelecer os Objetivos Nacionais, mediante a interpretação dos interesses e aspirações nacionais, e de orientar a conquista ou a preservação daqueles Objetivos."

"A Política Nacional, empregando o Poder Nacional, a través do processo total de realizações, compreende / uma Política de Desenvolvimento e uma Política de Segurança."

"Política Nacional de Desenvolvimento, integrada na Política Nacional, é a arte de orientar o Poder Nacional no sentido do seu fortalecimento global, visando à conquista e à manutenção dos Objetivos Nacionais."

"Política Nacional de Segurança, integrada na Política Nacional, é a arte de orientar o Poder Nacional, visando a garantir a conquista ou a manutenção dos Objetivos Nacionais com a eliminação ou a redução dos antagonismos ou pressões, existentes ou potenciais."

"Política Governamental, integrada na Política Nacional, é o conjunto de diretrizes, normas e programas, circunscritos a um determinado período, visando a formular, a realizar e a preservar direta ou indiretamente os Objetivos Nacionais Atuais (ONA)."

Vale ressaltar que a estratégia nacional articula o poder nacional visando à segurança nacional, cuja doutrina é explicada por um conceito fundamental: a guerra. A esse respeito a própria ESG se expressa: "O conceito Estratégico Nacional, enunciando os Objetivos Nacionais Atuais e a Política de Consecução a eles referentes, constitui, em última análise, uma concepção global que compreende os fins da Política Nacional e estabelece as bases para a Estratégia Nacional". Os estudos para a elaboração do Conceito Estratégico Nacional são, via de regra, sintetizados em dois documentos: o primeiro deles contendo os Pressupostos Básicos e as Hipóteses de Guerra, e o segundo encerrando os Objetivos Nacionais Atuais e a Política de Consecução.

Assim, sendo, ainda de acordo com a ESG: a "Segurança Nacional é um grau relativo de garantia que, através de ações po

líticas, econômicas, psicossociais e militares, o Estado proporciona, em determinada época, à Nação que jurisdiciona, para a consecução ou manutenção dos Objetivos Nacionais, a despeito dos antagonismos ou pressões existentes ou potenciais".

Isto posto, cumpre lembrar que o binômio "segurança e desenvolvimento" foi lançado pelo Presidente Castelo Branco em discurso proferido na abertura do ano letivo de 1967, da Escola Superior de Guerra.

O conteúdo do desenvolvimento entendido por Castelo Branco e pela ESG é "o crescimento contínuo da capacidade do Poder Nacional, através do crescimento dos elementos políticos, econômicos, psicossociais e militares que o compõem". O desenvolvimento é feito, portanto, dentro dos limites da segurança: ele tem por finalidade aumentar a segurança e não pode jamais significar uma ameaça à segurança.⁹⁸

O General Meira Matos assinala a propósito: "devemos abrigar o desenvolvimento nacional num sistema de segurança militar baseado na estratégia da dissuasão. Pensar... que podemos dar liberdade demais no decurso do processo de crescimento econômico e social, enquanto que contrariamos os mais variados interesses do mercado internacional, que despertamos a inveja de países estrangeiros e que frustramos as Cassandras que declaram inevitável a solução socialista para o desenvolvimento sem nos apoiarmos num sistema que nos proteja, é dar prova de ignorância da História antiga e contemporânea, até mesmo de uma inperdoável ingenuidade."⁹⁹

6.7.4.3-As Conseqüências do Binômio Segurança - Desenvolvimento, na Realidade Nacional.

O "milagre" brasileiro pode ser avaliado através de alguns números. De 1968 a 1975, o Produto Nacional Bruto teve um crescimento anual médio de 9%. Entre 1968 e 1974, a população do Brasil passou de 86 para 105 milhões de habitantes, mas o PNB passou de 40 a 78 bilhões de dólares. A produção de energia elétrica aumentou de 38 para 72 bilhões de KWH. A produção de aço passou de 4,4 para 7,5 milhões de toneladas. As exportações cresceram de 1.881 para 8.000 milhões de dólares; as importações de 1.855 para 12.500 milhões de dólares. A produção de automóveis, de 279.000 para 858.000 unidades.¹⁰⁰ O produto interno bruto por habitante foi estimado, em 1974, em 748 dólares.

Apesar do II PND ter previsto para o final do período de sua vigência, uma renda anual de 1.000 dólares por habitante e um produto interno bruto de mais de 100 bilhões de dólares, as perspec-

tivas não chegaram a ser alentadoras, evidenciando o que se poderia chamar o reverso do "milagre", isto é, que este milagre teve o condão de acentuar as desigualdades, que já eram profundas, na sociedade brasileira.

Através das estatísticas do INCRA notou-se claramente a estagnação do campo. Entre 1967 e 1974, a estrutura da propriedade rural não mudou: 23% das propriedades eram latifúndios ocupando 80% das terras; 71% eram minifúndios ocupando 13% da área.

A questão rural agravou-se sensivelmente, acarretando o atual "problema da terra". Com a política econômica do governo incentivando a exportação afim de financiar o aumento das importações, condição indispensável ao funcionamento das indústrias, verificou-se uma transformação total no regime da terra. As culturas de víveres foram deixadas de lado em benefício dos produtos destinados à exportação. O êxodo rural aumentou.

De 1961 a 1970, o valor real dos salários baixou de 38,3%.¹⁰¹ Cerca de 56% dos trabalhadores ganhava salário mínimo, ou até menos; 19% percebiam entre um e dois salários mínimos. Portanto, 75% da população estava à margem dos benefícios do crescimento.

No que concerne à divisão da renda nacional, entre 1960 e 1970, 1% da população, formando a categoria de renda mais elevada teve sua parte no produto global aumentada de 11,7% para 17%; a categoria seguinte, formada dos 4% com rendimentos imediatamente inferiores aos precedentes, teve sua parte aumentada de 15,6% para 18,5%. Os 15% seguintes (que correspondem, de certo modo, à baixa classe média,) viram sua parte passar de 27,2% para 26,9%. Porém, os 30% seguintes (classe operária e grande número de empregados de um baixo nível e artesãos) tiveram sua parte diminuída de 17,7% para 13,7%. Em números absolutos, a renda dos pobres aumentou muito ligeiramente, provavelmente em 9%, enquanto a renda dos mais ricos aumentou em 112% no mesmo período.

Uma comparação do salário mínimo de 1975 com o de 1958, evidencia que o mesmo diminuiu em 50%.

Em São Paulo, a mortalidade infantil que entre 1950 e 1960 caíra de 89,7 por mil para 62,9 por mil, aumentou, em 1970, para 89,5 por mil. O número de habitantes que recebiam água corrente caiu de 61%, em 1956 para 56% em 1973. O número de habitações ligadas à rede de esgotos caiu de 36% para 30% no decurso do mesmo período.¹⁰²

Portanto, as tendências são muito claras. Os trabalhadores não são, certamente, os favorecidos pelo sistema. A segurança nacional serve para legitimar uma determinada política social, consequência de um modelo econômico que sacrificou os trabalhadores e os

camponeses a fim de favorecer os setores minoritários privilegiados.

O Estado de segurança nacional acentuou a tendência ' do Estado brasileiro que seguiu um projeto de desenvolvimento no ' qual a transferência dos excedentes se consumaram do campo para os ' setores médios e superiores das cidades. O Estado assumiu, então, a direção desse movimento e reforçou, excluindo os camponeses dos benefícios sociais do desenvolvimento.

Por outro lado, intensificando uma política baseada ' no crescimento quantitativo e na acumulação de poder, o Estado chegou a um modelo de industrialização fundado na exploração dos trabalhadores.

O modelo de segurança nacional aumentou portanto, os privilégios de uma minoria e, suscitou a miséria e o atraso das ' massas.

Neste contexto, os movimentos populares, ou o que de - les restou, associaram-se à campanha pela democratização, à abertura política e os direitos da pessoa humana. Foram eliminados do jogo político. Todavia, estão cientes de que é necessário entrar no jogo, mas isto será impossível sem uma abertura política. No plano sócio-econômico pouco terão a oferecer: no momento são desnecessários, do ponto de vista dos interesses do sistema. Entretanto, no plano da tradição política do mundo ocidental, ou do questionamento mundial sobre as estruturas sociais atuais, uma abertura será possível.

Neste momento, é pouco provável uma mudança nos regimes de segurança nacional partindo-se de uma ação iminentemente nacional. Tais regimes estão por demais comprometidos com a sociedade capitalista mundial. A questão só poderá sofrer modificações se houver uma interação entre os movimentos populares de libertação, na América Latina, uma ação internacional global e, especialmente, uma reorientação da atuação norte-americana, uma vez que a política desta potência incide sobre todo o mundo ocidental.

6.7.4.4-Os objetivos Nacionais

No I PND eram 3 os grandes objetivos nacionais do desenvolvimento brasileiro:

- a) *Colocar o Brasil, no espaço de uma geração, na categoria das nações desenvolvidas.*
- b) *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.*
- c) *Elevar a economia em 1974, às dimensões resultantes de um crescimento anual do Produto Interno Bruto en*

tre 8 e 10%, mediante: 1) aumento da taxa de expansão do emprego até 3,2%, em 1974, com uma taxa média de 3,1%, no período de 1970/1974; 2) 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; 3) política econômica internacional que acelere o desenvolvimento do País, sem prejuízo do controle progressivo da inflação."103

No II PND os objetivos nacionais eram os seguintes:

- a) "O objetivo maior de todo o planejamento nacional é o homem brasileiro, nas suas diferentes dimensões e aspirações".
- b) No campo econômico, o objetivo essencial será realizar o pleno potencial de desenvolvimento para o período 1975/1979.

Tal orientação, na prática, significa:

- Manter o crescimento acelerado dos últimos anos, com taxas de aumento das oportunidades de emprego da mão-de-obra superiores às da década passada, que já superaram o do crescimento da mão-de-obra que ocorre ao mercado de trabalho.
- Reafirmar a política de contenção da inflação pelo método gradualista.
- Manter em relativo equilíbrio o balanço de pagamentos.
- Realizar política de melhoria da distribuição de renda, pessoal e regional, simultaneamente com o crescimento econômico.
- Preservar a estabilidade social e política, assegurada a participação consciente das classes produtoras, dos trabalhadores e, em geral, de todas as categorias vitais ao desenvolvimento nas suas diferentes manifestações.
- Realizar o desenvolvimento sem deterioração da qualidade da vida, e, em particular, sem devastação do patrimônio de recursos naturais do País".104

O conceito de Objetivo Nacional recebeu a herança do Interesse Nacional, conceito americano de amplo sucesso logo após o término do Segundo Conflito Mundial. É continuamente proposto como sinônimo de Objetivos, estando, a esse título, associado à segurança nacional. Diz-se, portanto, Política do Interesse Nacional e da Segurança Nacional, ou então do Interesse e do Desenvolvimento Nacional.

O conceito de Interesse Nacional foi retomado pelos "neo-realistas" americanos da escola de H. Morgenthau. Segundo eles, os Estados Unidos, assim como todas as nações, jamais tiveram uma política internacional desinteressada; sua política, assim como de todas as nações, sempre foi egoísta. Todavia, no que concerne ao conteúdo deste interesse, o próprio Morgenthau salienta ser impossível conhecê-lo.

Geralmente o interesse nacional é invocado pelo Estado quando este resolve convencer a nação a aceitar uma despesa ou um pro

jecto que não lhe agradam. Quando há oposição, o interesse nacional torna-se a vontade do Estado. Assim sendo, o interesse nacional serve para negar ou dissimular os interesses de classes. Quanto mais um Estado se opõe aos interesses das maiorias, mais ele invoca o interesse nacional.

A reflexão feita a respeito do Interesse Nacional aplica-se aos Objetivos Nacionais.

O conceito de Objetivos Nacionais apresenta-se sempre junto ao de Poder Nacional, constituindo com este, um esquema "fins-meios". Portanto, sendo os Objetivos bem concebidos seria possível, a partir dos mesmos estudar-se quais os meios necessários para obtê-los. Em seguida, mobilizar-se-ia com essa finalidade o Poder Nacional e aplicar-se-ia corretamente os meios aos fins almejados, o que seria, em suma, uma "política racional". Assim, um esquema de meios e de fins impõe-se, já que o Estado assumindo a função de empresário, deve adotar tais critérios. Nessas condições, o planejamento torna-se primordial.

Todavia, a racionalidade acima visualizada não é possível, uma vez que é inviável a definição de objetivos fora do contexto do processo político em si. Na realidade, os objetivos e os meios são conhecidos ao mesmo tempo no decorrer da ação e do desenvolvimento.

Na medida em que o tempo passa, os objetivos mudam de sentido. Tendo em vista que cada nação está envolvida num complexo jogo de inter-relações, os objetivos e os meios são constantemente submetidos às pressões de fatores externos imprevisíveis. Por exemplo, através da influência externa um país perde uma parte de seus recursos ou então adquire recursos novos, fato que o incita a mudar a direção de sua ação.

Nessas condições o Estado dispõe apenas de uma pequena gama de liberdade para definir seus planos.

Todavia, a Doutrina de Segurança Nacional acredita poder remediar tais problemas graças à "intuição" das elites que têm condições de definir os Objetivos Nacionais. Tal intuição é duvida, uma utopia e, nessas condições, a racionalização da estratégia fica na dependência da utopia. Então, os Objetivos, uma vez estabelecidos, só podem se transformar em princípios de ação através da força, porquanto se sabe que uma utopia concebida por elites só se torna realidade histórica pela força.

Na verdade, as elites, para salvaguardarem os seus interesses lançam mão da ideologia. O culto da segurança só pode favorecer os privilegiados e justificar o status quo. Em contrapartida, o desenvolvimento pressupõe uma renovação de consciência, um sentido

do risco, uma disposição para enfrentar um período de insegurança e desordem. É evidente que, para instituições que por sua natureza são ligadas à estabilidade e à ordem, tais como o Exército e a Igreja, citando apenas as mais importantes, essa linguagem é difícil de aceitar. Se o Exército é motivado por uma ideologia de segurança, se é chamado a intervir no momento em que se iniciam os primeiros conflitos sociais, ele paralisa qualquer mudança e põe-se a serviço da segurança nacional. É por isso que uma ideologia tal como a segurança nacional é exatamente o contrário do que seria necessário às Forças Armadas nos países em vias de desenvolvimento.

Portanto, se as elites que dispõem do Estado quiserem, prosseguirão graças à força militar. Semelhante racionalização leva à ditadura, não sendo por acaso, como se pode constatar, que o positivismo resulte tão frequentemente num regime militar.

Assim, os Objetivos Nacionais concebidos por uma elite provavelmente nada signifiquem para a grande maioria do povo. Desta forma, as elites esperam convencer as massas através de um sistema de propaganda imposta pela força.

Ora, se a política consiste em renunciar ao emprego da força e permitir o debate, ocorrerá que o progresso que o Estado poderá aplicar será uma espécie de solução de compromisso entre todos os programas que circulam pela nação. Assim sendo, torna-se muito difícil a definição antecipada dos Objetivos. Em política, cumpre ressaltar, que os meios a serem postos em ação não são apenas forças materiais, mas também humanos. Portanto, os programas serão também compromissos entre os objetivos concebidos pelos cidadãos e os esforços e sacrifícios que estiveram dispostos a fazer.

Infelizmente, o que se observa, concretamente, é que os "Objetivos Nacionais" coincidem geralmente com os objetivos das burguesias.

O conceito de objetivos nacionais parece pressupor que a nação inteira possa participar em conjunto e trabalhar para uma meta comum, considerando, sempre, uma nação já existente. Entretanto, nos países em via de desenvolvimento a Nação ainda não está completa. Expressiva parcela do povo não participa de suas atividades: milhões de pessoas vivem ao nível da sobrevivência ou abaixo deste, vegetam, graças a uma agricultura deteriorada, num mínimo lote de terra, ou arranjam trabalho, sem nenhuma garantia, por um salário de fome. Mendigam, roubam ou vivem às custas de sua família. Para toda essa população, que podem significar os Objetivos Nacionais?

Vale ressaltar, também, que nos países desenvolvidos "democráticos", a concepção de que todo o povo possa participar na construção da nação não deixa de ser uma ideologia destilada pelas classes dominantes dos referidos. O desenvolvimento e os Objetivos Nacionais servem na realidade para manter à margem da sociedade as mas

sas que não tem nenhuma utilidade e retirar-lhes o escasso produto de um trabalho pouco produtivo, com a finalidade de aumentar uma potência nacional que em nada as ajudará.

A ideologia da Segurança Nacional ignorando totalmente esse problema, serve apenas para reforçar a marginalização e a exploração dos povos, conforme, aliás, para o caso do Estado brasileiro, ficou demonstrado nas páginas anteriores, através das estatísticas sociais e econômicas resultantes do reverso do "milagre".¹⁰⁵

6.7.5-A Política Espacial do Estado Brasileiro (I e II PNDs)

6.7.5.1-O Espaço Brasileiro após a Segunda Grande Guerra

O término do Segundo Conflito Mundial colocou em evidência dupla realidade: uma, de conotação mais abrangente, se reportava a uma nova era capitalista lastreada na revolução técnica e científica que se processava; outra, de âmbito mais restrito, dizia respeito à constatação dos magnos problemas advindos do fato de um país de proporções continentais como o Brasil não possuir uma adequada rede nacional de transportes.

Neste período, a ideologia do crescimento econômico, do consumo, do planejamento se constituiu no veículo mediante o qual iriam se reconstruir ou reformular os espaços nacionais. Além do Plano Marschall, relativo à reconstrução da Europa, nos outros países, verificou-se o encaminhamento de condições espaciais e institucionais favoráveis ao desenvolvimento de novas bases para a economia internacional. Para assegurá-la, em benefício dos interesses dos Estados mais poderosos, fazia-se mister equipar e integrar os territórios dos países menos desenvolvidos mediante uniões políticas ou alfandegárias e o estabelecimento de políticas econômicas, financeiras e fiscais visando à fluidez das mercadorias.

Portanto, no que concerne ao Brasil, o término da guerra e o advento de uma nova era técnico-científica foram decisivas na evolução do país e do seu espaço.

No pós-guerra, a atividade industrial se concentrou principalmente na metrópole paulista e arredores, acentuando a polarização da mesma. Tal fato indiciava uma mudança estrutural no esquema produtivo e uma maior seleção geográfica da produção industrial.

Assim, a modernização do País iniciada sob o Estado Novo facilitara a concentração econômica e espacial. A expansão indus -

trial no "centro" (São Paulo) exigia, doravante, mais mercados, fora e dentro do Brasil.

Esta realidade acima exposta, principiou a exigir uma mudança política e social, além de uma reorganização do espaço nacional.

A construção de Brasília foi decisiva na medida em que desencadeou a construção de uma rede de estradas imprescindíveis à expansão do mercado interno e à afirmação do Estado brasileiro sobre o seu próprio território. Ao mesmo tempo tais fatos foram favoráveis à penetração do capital externo. Desta forma, a adaptação do Estado brasileiro ao modelo capitalista internacional superou o domínio industrial e se impôs, principalmente, ao setor público, à organização da educação nacional e às relações de trabalho.

No auge deste processo, os investimentos públicos e privados, os maiores contingentes populacionais e o aumento da pobreza concentraram-se na chamada área "core" do País, acentuando o enfraquecimento gradativo da grande "periferia" brasileira. Para manter o modelo era indispensável retornar aos investimentos públicos mais numerosos e à uma maior injeção de recursos para as atividades de exportação, mais proteção ao grande capital, menor retribuição ao trabalho, uma política social menos generosa e, fundamentalmente, de uma ordem ainda maior no campo político-social. Daí por diante, o que ocorreu foi a reprodução ampliada daquilo que fora feito no lapso de tempo imediatamente anterior à 1969, de tal modo que tudo cresceu ainda mais, porém, no mesmo sentido: uma produção industrial extrovertida, um endividamento maior, uma maior penetração de firmas estrangeiras, uma tendência à concentração e centralização da economia, à concentração geográfica e à concentração da renda.

6.7.5.2-O Espaço Brasileiro a Partir do Início da Década de 1970

A política espacial hoje adotada, foi, sem dúvida, delineada no Programa de Integração Nacional (PIN) criado em junho de 1970 e constante de "Metas e Bases Para a Ação do Governo", que antecedeu o I PND.

A estratégia do PIN visava à expansão da fronteira regional pela incorporação produtiva de áreas do Centro-Oeste, com o objetivo de ampliar o mercado interno e propiciar, simultaneamente, uma maior oferta de emprego.

A Amazônia e o Centro-Oeste, neste contexto, eram vistas não mais como regiões deprimidas, mas sim como regiões fronteiras

de recursos.

Inicialmente, os recursos previstos para a execução do PIN foram da ordem de Cr\$10.754,00 milhões, para o período de 1971-1974. Sucede, contudo, que o programa passou a receber contínuas injeções de recursos, uma vez que sua principal fonte era representada por 30% das importâncias deduzidas do imposto sobre a renda, à título de incentivos fiscais.

A programação inicial do PIN contemplava os seguintes projetos prioritários: construção das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém; implantação de projetos de colonização associados à essas rodovias; execução da primeira etapa do Plano de Irrigação do Nordeste e de projetos de colonização em vales úmidos dessa região.

A implantação da Transamazônica e da Cuiabá-Santarém e dos projetos de colonização a elas associados, visava ao deslocamento da fronteira econômica, sobretudo, da agrícola. Assim, ao longo da Transamazônica foram reservadas faixas de terra com 10 km de largura, onde seriam localizados colonos nordestinos, pressupondo-se como semelhante medida, também, reorientar os fluxos de mão-de-obra do Nordeste em demanda ao Centro-Sul.

Ao lado do PIN e de acordo com a Política de Integração Nacional foi também criado, em 1971, o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (PROTERRA), o qual objetivava o apoio ao pequeno produtor, principalmente o não-proprietário e o minifundiário, a partir de concessão de financiamentos, com juros subsidiados e amortizáveis a longo prazo e a prestação de assistência técnica e social; implantação de projetos agrícolas, em bases empresariais, bem como projetos agroindustriais.

Os recursos do PROTERRA, à maneira do PIN, adviriam dos 20% das parcelas deduzidas do imposto sobre a renda, como incentivos fiscais.

Visando ao desenvolvimento da agropecuária nas áreas não atingidas pelas secas, foi estabelecido, pelo Governo da União, o Programa Especial para o Vale do São Francisco (PROVALE).

Para a Região Centro-Oeste criou-se o Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PRODOESTE) cujos recursos foram destinados, em primeira instância, à construção e ampliação da infraestrutura física da região.

Na região Sul, a SUDESUL passou a definir e a incrementar uma série de projetos: o Projeto SUDOESTE - I, o qual tinha por objetivo a assistência técnica aos agricultores; o Projeto Noroeste do Paraná, com a finalidade de exercer o controle da erosão urbana; o Projeto da Lagoa Mirim, envolvendo um conjunto de medidas destinadas

a promover o desenvolvimento na região fronteiriça com o Uruguai, e o Projeto Litoral Sul de Santa Catarina, preconizando a implantação de complexos industriais e de infra-estrutura urbana.¹⁰⁶

6.7.5.2.1-A Estratégia Espacial no I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974)

De conformidade com o I PND a política de integração nacional far-se-ia através de uma estratégia de desenvolvimento regional, com o objetivo de formar um amplo mercado interno, capaz de assegurar um crescimento regional auto-sustentável e possibilitar uma progressiva desconcentração econômica. Os principais instrumentos de intervenção seriam os incentivos fiscais, o PIN e o PROTERRA.

A política de integração nacional, nesta fase, contribuiu para que o conceito de desenvolvimento autárquico do Nordeste fosse superado, propugnando-se pela sua crescente articulação econômica com as demais regiões do País. Outras providências também foram tomadas, quanto ao processo de desenvolvimento, no sentido de modernizar o setor agrário, introduzir melhorias tecnológicas, reorganizar a estrutura fundiária e transformar a agricultura tradicional em atividade econômica com características empresariais.

Por outro lado, procurou-se dinamizar a indústria nordestina através do Programa Especial de Apoio Financeiro às Indústrias Básicas do Nordeste, criado em 1972 e executada pelo BNDE.

Paralelamente, ampliou-se o fluxo de transferências federais para os Estados do Nordeste e intensificou-se a ação dos bancos oficiais na região.

No que tange à estratégia para a Amazônia foi dada seqüência à implantação de rodovias de penetração, construção de aeroportos de função estratégica (Manaus) e ampliação do sistema de telecomunicações (radiodifusão). Intensificou-se, inclusive, a implantação de projetos de colonização, sobretudo ao longo da Transamazônica. (Mapa 6.1)

MAPA 6.1



Aos programas destinados à região amazônica, o I PND acrescentou o Projeto RADAM, cujo objetivo era proceder ao levantamento dos recursos naturais, sobretudo no que concerne à localização de depósitos minerais e à identificação de áreas propícias para a agricultura. O RADAM foi ampliando a sua esfera de atuação, chegando a cobrir cerca de 4,8 milhões de km². Finalmente, em 1975, foi estendido às demais regiões do País.¹⁰⁷

6.7.5.2.2-A Estratégia Espacial no II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)

Neste plano, a estratégia de integração nacional revestiu-se de duas preocupações fundamentais: o melhor equilíbrio econômico-político entre as diferentes regiões, seja dentro do Centro-Sul, seja das outras macrorregiões em relação ao Centro-Sul e a colocação geopolítica da interação entre utilização econômica do grande espaço brasileiro, realização da vocação do Brasil de supridor de produtos agrícolas e política demográfica que considerava o respeito ao arbítrio dos casais, na fixação do tamanho das famílias.

A política de incentivos fiscais sofreu visível modificação com o advento do II PND. Em 1975, com o início das operações do Fundo de Investimento do Nordeste - FINOR - e do Fundo de Investimento da Amazônia - FINAM - verificou-se uma série de vantagens: maior equilíbrio entre a oferta e a demanda de incentivos, uma vez que as agências que os administravam tinham que subordinar os cronogramas de liberação ao volume de recursos disponíveis; eliminação automática das comissões de corretagem e intermediação na captação dos incentivos; possibilidades de aporte de recursos da União, sem que houvesse implicação na participação acionária nos projetos beneficiados com incentivos; possibilidade de realocação dos incentivos entre os diferentes setores e regiões, embora respeitando-se as opções privadas.

Os incentivos fiscais do FINOR somados aos recursos provenientes de bancos oficiais facultaram ao Governo da União, a execução da estratégia de industrialização do Nordeste, delineada nos fins de 1974. Essa estratégia considerava que já fora alcançada razoável diversificação industrial e expressiva modernização das indústrias tradicionais nordestinas. Assim sendo, deveriam merecer maior ênfase, a formação de complexos industriais integrados, a integração entre a transformação industrial e a agropecuária (agroindústrias) e a ampliação do processo de diversificação e complementariedade industriais.

Entre os principais complexos industriais em implan-

tação ou a serem implantados valeria ressaltar os seguintes:

- a) Pólo Petroquímico do Nordeste, localizado em Camaçari (BA) com vistas à produção de matérias primas e produtos derivados, além de implantação de centrais de utilidades, de serviços e de manutenção;
- b) Complexo Cloroquímico de Alagoas, o qual entrou em operação em 1977, utilizando as ricas jazidas de salgema, localizadas nas proximidades de Maceió, e tendo como objetivo a produção de soda cáustica, cloro e produtos derivados;
- c) Complexo de Fertilizantes, abrangendo a produção de nitrogenados, a partir das jazidas de Carmópolis(SE);
- d) Complexo Eletro-Metal-Mecânico, compreendendo a implantação da Usina Siderúrgica da Bahia (USIBA) e da usina de magnésio metálico (a localizar-se em Sergipe), a elevação da capacidade de produção da Alumínio Brasil Nordeste S/A, e a produção de oxícloreto de cobre, cobre metálico e ácido sulfúrico;
- e) Complexo Têxtil e de Confecções, através do qual estavam previstas a implantação de 2 milhões de novos fusos, que seriam adicionados aos 600 mil existentes, e de 60 milhões de peças/ano;
- f) Complexo do Couro, tendo como base a ampliação e modernização da indústria de curtumes, calçados e artefatos de couro.

No que concerne à diversificação e complementariedade industriais, foi estimulada a expansão da indústria de cimento, a produção de plásticos e fibras sintéticas e o fortalecimento das pequenas e médias empresas.

No que diz respeito às agroindústrias, foi criado o Programa de Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste, que vinha concedendo apoio creditício à instalação de unidades produtivas.

Ainda, no âmbito da Política de Integração Espacial, a ação no meio rural nordestino se manifestou através de três programas especiais; o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE), o Programa de Irrigação do Nordeste e o Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-Árida do Nordeste - Projeto Sertanejo.

O POLONORDESTE (Mapa 6.2) concentrou sua atuação em 30 projetos de desenvolvimento rural integrado e 5 projetos de colonização abrangendo todos os Estados do Nordeste e atendendo a cerca de 35 mil produtores rurais. As ações desenvolvidas pelo POLONORDESTE

MAPA 6.2

II PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO
 PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO
 DE ÁREAS INTEGRADAS DO NORDESTE



- LEGENDA :
-  ÁREAS DE COLONIZAÇÃO
 -  SERRAS ÚMIDAS
 -  VALES ÚMIDOS
 -  TABULEIROS COSTEIROS
 -  ÁREAS DE LAVOURAS XERÓFILAS

DES. GILBERTO D. HENRIQUE.

Fonte : República Federativa do Brasil
 seg. PND (1975 - 1979), pag. 64.

compreendiam desde a implantação de serviços sociais básicos (educação de primeiro grau, assistência médica preventiva e curativa e abastecimento d'água simplificado) até a prestação de serviços de apoio à produção (crédito rural, assistência técnica, fornecimento de insumos e de mudas e sementes selecionadas, e fortalecimento da infra-estrutura de comercialização).

O Programa de Irrigação do Nordeste, a cargo do DNOCS e CODEVASF, vinha sendo executado com o objetivo de incorporar produtivamente, cerca de 145 mil ha de terras que seriam ocupadas sob o regime de irrigação.

O Projeto Sertanejo, cuja execução teve início em 1977, tinha como principal objetivo organizar e apoiar as unidades de produção agropecuária (sobretudo as pequenas e médias) da área semi-árida do Nordeste, de modo a conferir-lhes maior capacidade de resistência aos efeitos da seca.

No que concerne à Amazônia, foi criado o Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia - POLAMAZONIA, (mapa 6.3) com o objetivo de promover o aproveitamento integrado das potencialidades agrominerais, agroindustriais, florestais e minerais, mediante esforços concentrados em 15 pólos selecionados.

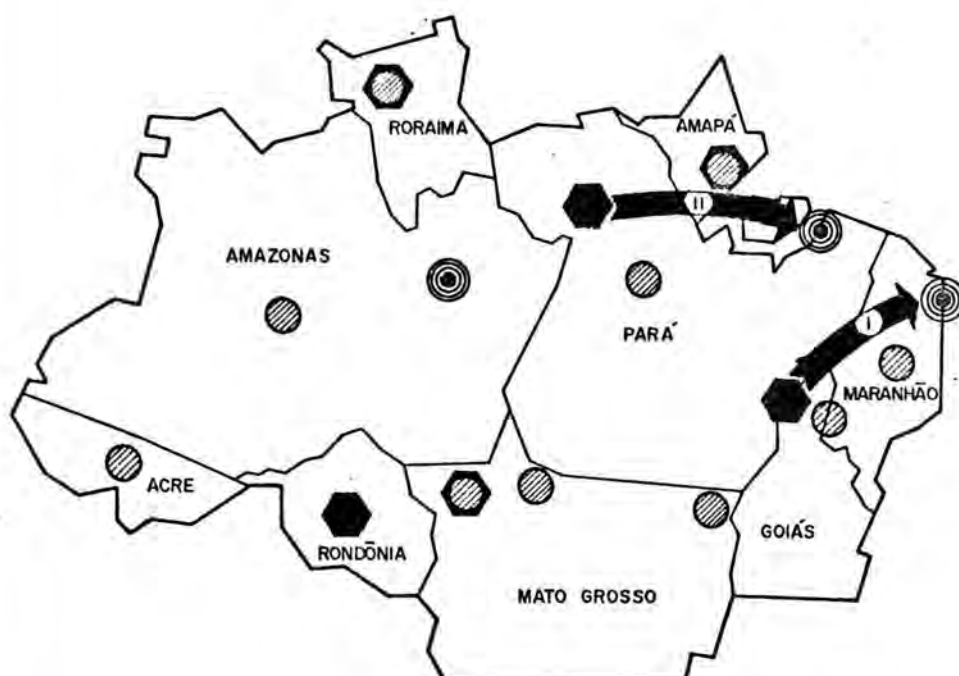
As idéias de ocupação seletiva e de polarização do desenvolvimento, que presidiram à concepção do POLAMAZONIA, visavam ao fortalecimento de núcleos e áreas capazes de receber, adequadamente, a iniciativa privada, numa seqüência em que a criação ou complementação da infra-estrutura se antecipavam às atividades diretamente produtivas, facilitando e motivando seu surgimento.

Caberia, ainda, referência a alguns projetos mineroindustriais de porte: o projeto de mineração da bauxita, liderado pela Companhia Vale do Rio Doce - CVRD -, no Pólo Trombetas (Pará); o Complexo de Alumínio, (ALBRÁS-ALUNORTE), também liderado pela CVRD e o projeto Carajás (minério de ferro). Finalmente, a SUFRAMA (Superintendência da Zona Franca de Manaus) já facultara a implantação de 168 projetos industriais, gerando empregos e possibilitando também a integração das indústrias com a economia regional e nacional.

A Região Centro-Oeste, dentro da política espacial preconizada pelo Governo da União foi destacada mediante a execução de quatro programas especiais: o Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (POLOCENTRO), o Programa Especial da Região da Grande Dourados, o Programa Especial de Desenvolvimento do Pantanal e o Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília. Valeria ressaltar, também, que a área do Centro-Oeste, incluída na Amazônia Legal foi beneficiada com os incentivos fiscais do FINAM e com execução de obras do POLAMAZONIA, em 5 pólos.

MAPA 6.3

II PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO
 PROGRAMA DE PÓLOS AGROPECUÁRIOS
 E AGROMINERAIS DA AMAZÔNIA
 (POLAMAZÔNIA)



-  PÓLOS AGROPECUÁRIOS E MADEIREROS
-  PÓLOS AGROMINERAIS
-  PÓLOS URBANOS
-  COMPLEXO MINERO-METALÚRGICO DA AMAZÔNIA ORIENTAL (I CARAJÁS-ITAQUI, II TROMBETAS-BELEM)

Fonte : Republica Federativa do Brasil, Segundo
 PND (1975 - 1979) Pag. 67.

DES. OLBERTO D HENRIQUE

O POLOCENTRO tinha por objetivo a exploração racional dos cerrados, abrangendo 12 áreas (5 em Goiás, 2 em Mato Grosso, 2 em Mato Grosso do Sul e 3 em Minas Gerais). Sua execução irá permitir a incorporação ao processo produtivo de cerca de 3 milhões de hectares, compreendendo desde a concessão de crédito subsidiado até a implantação de projetos de pesquisa, experimentação e promoção agropecuária, de florestamento e reflorestamento, de assistência técnica e de fortalecimento da infra-estrutura de apoio (eletrificação rural, armazenagem, comercialização, transportes, etc.).

O Programa de Desenvolvimento do Pantanal visava ao melhor aproveitamento das potencialidades do Pantanal Matogrossense, bem como assegurar sua integração ao restante do País. Propunha-se, principalmente, a complementar a infra-estrutura da região, mediante: a construção de rodovias; a regularização dos cursos d'água, propiciando melhorias na navegação e controle das enchentes; execução de obras de saneamento geral; expansão da oferta de energia; melhoria das pastagens; introdução de técnicas de defesa sanitária e manejo agropecuário; apoio à industrialização de matérias primas locais, sobretudo carnes e derivados; estímulo ao aproveitamento de recursos minerais.

O Programa de Desenvolvimento da Grande Dourados objetivava a promoção do desenvolvimento agrícola de uma área localizada em Mato Grosso do Sul, cobrindo uma superfície de aproximadamente 78 mil km², cujo pólo era a cidade de Dourados. A pretensão governamental seria a de dotar a região acima aludida, de uma melhor infra-estrutura, principalmente no que concerne ao transporte e à comercialização, bem como proporcionar adequadas condições de crédito à produção. Especial atenção seria dada também às técnicas de conservação de solos, tendo em vista os problemas de erosão verificados em áreas vizinhas do Paraná, e já ameaçando a região.

O Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília buscava a integração da área periférica do Distrito Federal ao processo de desenvolvimento regional, através da execução de programas de fortalecimento de núcleos urbanos selecionados, ampliação da infra-estrutura física e hierarquização dos centros urbanos de influência sub-regional.

As regiões Sudeste e Sul do Brasil também foram beneficiadas com programas especiais de desenvolvimento regional. Cumpria lembrar, neste sentido o Programa Especial do Norte Fluminense, cujo objetivo seria a promoção do desenvolvimento agrícola da região norte do Estado do Rio de Janeiro, mediante a execução de obras de regularização de bacias hidrográficas, drenagem e recuperação de terras, realização de pesquisas agropecuárias e de estudos sobre oportunidades agroindustriais, prestação de assistência técnica, treinamen

to de mão-de-obra e fortalecimento da infra-estrutura de comercialização agrícola.

O Programa Especial do Oeste do Paraná, contemplava a execução de obras atinentes aos setores educação, transportes, saneamento básico e ambiental, desenvolvimento urbano e comunicações, na área de influência do projeto Itaipú. Além disso, foi dada seqüência à implantação de projetos SUDOESTE-I, Litoral Sul de Santa Catarina, Noroeste do Paraná e Lagoa Mirim.

A política de redivisão territorial permitiu a execução de dois projetos de inequívoca importância: a fusão Guanabara-Estado do Rio de Janeiro, a qual propiciou a criação de um novo e poderoso pólo de desenvolvimento, no núcleo mais desenvolvido do País, de modo a assegurar um melhor equilíbrio econômico-geográfico no triângulo São Paulo-Rio-Belo Horizonte e a criação do Estado de Mato Grosso do Sul, atentando para uma questão de fundo eminentemente geopolítico, uma vez que as dificuldades da gestão de uma unidade de dimensão superlativa, potencialmente rica e disposta de uma extensa linha fronteiriça internacional seria, sem dúvida, uma tarefa de envergadura.¹⁰⁸

6.7.5.3-Reflexões sobre a Política Espacial do Brasil

6.7.5.3.1-Introdução

O espaço brasileiro, como sempre ocorreu também com os demais países dependentes, sempre foi alvo de transformações levadas a termo para facilitar o funcionamento do sistema capitalista mundial. A integração deste espaço nas sucessivas fases das relações capitalistas internacionais foi, também, uma realidade irrefutável. Nesta última fase o capitalismo financeiro transnacional decidiu ocupar todos os espaços mundiais.

"O "tempo" em que, doravante, viverá o Brasil resultará da superposição, incompleta na maioria dos lugares, entre um "tempo" estatal, burocrático, imposto à totalidade dos cidadãos, e um "tempo" transnacional, mediado pelas empresas transnacionais presentes no país, que vão imprimir um ritmo próprio, mais veloz, às suas próprias atividades, tentando arrastar outras a esse ritmo, enquanto muitas não poderão segui-lo".¹⁰⁹ Assim sendo, as condições relativas da totalidade das atividades nacionais tenderão a mudar, modificando a força especial de cada empresa e, conseqüentemente sua capacidade de distribuir o que produz, o período de tempo em que tais produtos se transformam em mercadoria, o nível de lucro de cada uma, a proporção que lhes caberá na mais-valia gerada pela nação como um todo e as possibi-

lidades de realização da acumulação.

Vale ressaltar que as empresas de portes diferentes, públicas e privadas, têm o espaço como um dos seus campos, onde se realiza a produção, a circulação, a distribuição e o consumo. O espaço urbano e o dos distritos industriais, a reorganização e a ampliação da rede viária do País, incluindo os portos e corredores de exportação são, portanto, alvos de atenções especiais, tendo em vista o significado dos mesmos para a agilização e êxito do sistema. Além de em muito ter contribuído para a melhoria da infra-estrutura dos espaços onde se alojam ou se alojarão tais empresas transnacionais, o Estado brasileiro tem a elas oferecido outras facilidades no domínio das finanças e no domínio fiscal, no dos preços e no do custo da mão-de-obra, contribuindo, dessa maneira, para que o chão do Brasil passasse a ter um valor diferente (de uso e de troca) segundo o poderio econômico, tecnológico, organizacional e mesmo político daquele que o ocupa.

No caso brasileiro, em virtude da importância que tem o mercado interno, o setor exportador e outros setores no produto global das transnacionais, estes, como não poderia deixar de ser acabam se submetendo à lógica e ao ritmo de tais empresas. Assim, áreas fundamentais da economia nacional e tudo o que repousa sobre o território nacional passam a ser submetidos, em graus diferentes, a uma lei não elaborada dentro do país e que, em parte, independe do concurso do Estado.

A análise mais acurada da implantação e execução da política espacial definida pelo governo brasileiro, através dos inúmeros programas e projetos elencados anteriormente, sobretudo a partir dos anos setenta, tem evidenciado o quão longe está o planejamento espacial, do equacionamento dos verdadeiros problemas que afligem a coletividade nacional.

Tendo em vista semelhante realidade procurar-se-á refletir em torno dos espaços nordestino e amazônico, os quais, sem dúvida alguma, tiveram grande relevância no delineamento da política e do planejamento do espaço brasileiro, nestes últimos anos.

6.7.5.3.2-0 Nordeste

Em 1962, a SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste) publicou um documento¹¹⁰ no qual referia-se a problemas sociais e políticos de suma gravidade. Lembrava, inclusive, naquela oportunidade, a gradativa perda do prestígio do Poder Público junto às camadas populares, com o conseqüente surgimento de associações camponesas com vistas a resolver o problema imediato de acesso

à terra.

Portanto, naquela ocasião, o que estava em causa no Nordeste era a questão da democracia. Verificava-se a ascensão dos trabalhadores rurais e urbanos e a luta por eles travada em prol da conquista dos direitos trabalhistas semelhantes aos que já eram reconhecidos a trabalhadores da indústria e mesmo do campo, em outros lugares do País. No âmbito do sistema jurídico-político burguês, consubstanciado na Constituição de 1946 e na experiência política dos anos 1946-60, os trabalhadores do Nordeste estavam realizando conquistas políticas e econômicas notáveis. Em face deste contexto não foi estranhável que, com o advento de 1964, o Nordeste passasse a ser considerado uma ameaça para o Estado, cada vez mais comprometido com o capital monopolista, da grande burguesia estrangeira e nacional, associados ou não.

O Estado, entretanto, não resolveu nem encaminhou a contento, a resolução de nenhum dos problemas econômicos dos trabalhadores assalariados rurais e urbanos, além dos camponeses de outras categorias, na região em apreço, como veremos a seguir. Ao contrário, os problemas sociais das classes menos favorecidas foram agravados pelas políticas (incluindo a espacial) adotadas ou retomadas com o objetivo de equacionar os impasses regionais. As atividades da SUDENE, do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), do Grupo Executivo da Racionalização da Agroindústria Açucareira do Nordeste (GERAN), do POLONORDESTE, do Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-Árida do Nordeste (Projeto Sertanejo), do PROTERRA, do PROVALE, do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) e mais do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), entre muitos outros órgãos federais, regionais, estaduais e municipais, não melhoraram as condições de vida e de trabalho dos camponeses e assalariados na agricultura, pecuária, agroindústria e outras atividades. Ao contrário, as condições de vida e de trabalho de todos esses trabalhadores pioraram visivelmente, apresentando um quadro em que eram recriadas as condições de exploração prevalentes no Nordeste antes de 1960. A burguesia atuante na região e não só na agroindústria açucareira, bem como o aparelho estatal agiram contra os interesses dos menos favorecidos. A exploração dos trabalhadores rurais e urbanos foi ainda mais agravada pela aliança direta do capital monopolista com o Estado.

A precariedade das condições de vida e de trabalho das classes menos favorecidas se deterioraram tanto, na região, que o próprio Poder Público, com o advento da seca de 1970, passou a tratar o Nordeste como uma região *"castigada pela natureza"*, sendo necessário a tomada de medidas governamentais urgentes em benefício das *"multidões flageladas e desassistidas"*.¹¹¹

A principal providência tomada pelos governantes visando à resolução dos problemas sociais nordestinos "criados pela seca", foi o lançamento do Programa de Integração Nacional, PIN (Decreto-lei nº 1.106 de 16. de junho de 1970), com o objetivo inicial de construir as rodovias Transamazônica, Cuiabá-Santarém e outras, aproveitando a força de trabalho "excedente" no Nordeste. Combinando a atuação do PIN com o INCRA (criado pelo Decreto-lei nº 1.110, de 9 de junho de 1970), o Estado utilizou recursos financeiros da esfera federal e trabalhadores desempregados e subempregados do Nordeste visando ao favorecimento dos negócios da grande empresa privada nacional e estrangeira. As referidas, sob a alegação de que se tratava de construir estradas e desenvolver a colonização oficial e particular na Amazônia, atuaram visando à preservação das relações de produção, das estruturas de poder e da estrutura fundiária no Nordeste.¹¹² Assim sendo, ao longo das últimas décadas, os trabalhadores rurais e urbanos do Nordeste têm sido o principal contingente de reserva da força de trabalho, com o qual a burguesia tem contado para desenvolver e diversificar a expansão do capital. As condições de organização social da produção; a simbiose minifúndio-latifúndio; as articulações campesinato-empresa agroindustrial; a exploração do trabalhador rural; as articulações do capital instalado no Nordeste com o capital localizado no Centro-Sul e no exterior; as associações entre as burguesias regional, nacional e estrangeira; as atuações do Estado por meio de suas políticas econômicas e sociais, sempre em favor do capital monopolista - tudo isso, em conjunto, cria e recria o nordeste como "região problema".

Na base da questão Nordeste está a questão fundiária. A maior parte das boas terras está nas mãos dos grandes latifundiários, fazendeiros e usineiros. Ao lado da grande propriedade fundiária há um grande número de pequenos produtores, autônomos, sejam ou não proprietários de terras, que as cultivam com os membros da família. Ao mesmo tempo, o trabalhador rural assalariado continua a ser explorado pelo usineiro, fazendeiro e latifundiário. São poucas as possibilidades de reivindicação e protesto.

Como sempre, os desenvolvimentos históricos da sociedade brasileira, em conjunto, e de suas regiões em especial, recolocam a questão da criação e recriação das desigualdades. A dinâmica dessas desigualdades está sempre governada, altamente determinada pelo ritmo da produção predominante na sociedade, no conjunto do subsistema econômico brasileiro (vide referência 3, item 4).

6.7.5.3.3-A Geopolítica da Amazônia

As diversas interpretações da problemática amazônica parecem colocar os aspectos básicos de três questões: geopolítica e desenvolvimento extensivo do capitalismo; acumulação primitiva e luta pela terra; e governo e fronteira. Tais questões se acham envolvidas nas políticas e práticas de órgãos governamentais e empresas privadas atuantes na região. Sob vários aspectos, a história da Amazônia, nos anos recentes, também reflete e esclarece a história da sociedade brasileira nesses anos. Após 1964, foram diversos e cada vez mais abrangentes, os planos, programas e projetos adotados pelo poder público federal para iniciar, dinamizar ou orientar o desenvolvimento econômico da região. Diferentes órgãos federais, tais como a SUDAM, BASA, PIN, SUFRAMA, RADAM, PROTERRA, POLAMAZÔNIA, INCRA, FUNAI (Fundação Nacional do Índio) e outros passaram a iniciar, dinamizar ou orientar as atividades econômicas, públicas e privadas na Amazônia. Assim sendo, o extrativismo, a mineração, a pecuária, a agricultura, a indústria, a agroindústria, o comércio, os serviços, as atividades financeiras, todos os setores da economia beneficiaram-se de atuação do poder público.

Embora várias das políticas adotadas já tivessem sido postas em prática anteriormente, os governos pós 1964 foram induzidos a reelaborar e desenvolver as políticas regionais na Amazônia. Uma análise mais acurada da realidade evidencia que pelo menos duas políticas foram definidas para a região em apreço: uma, de inspiração geopolítica destinada a refazer e reforçar os laços da região com o conjunto do País, em especial o Centro-sul, econômica, política, militar e culturalmente dominante e outra, de inspiração econômica destinada a reabrir a Amazônia ao desenvolvimento extensivo do capitalismo. As duas políticas adotadas, sob vários aspectos, complementaram-se. Não foi sem razão que as grandes rodovias construídas na região foram propostas e realizadas por razões de segurança nacional e para favorecer o desenvolvimento econômico. Assim, as razões da geopolítica militar eram também as razões do desenvolvimento capitalista da empresa privada nacional e estrangeira.

Desde o início, as políticas governamentais adotadas para a Amazônia provocaram a generalização da luta pela terra. A geopolítica e o desenvolvimento extensivo do capitalismo na região recolocaram o problema da ocupação, colonização e integração de terras devolutas, tribais. Havia, sem dúvida, terras desocupadas. Todavia, já eram muitas as terras ocupadas por comunidades indígenas e núcleos de caboclos amazônicos. Em 1964, por conseguinte, a Amazônia não era um mapa em branco e naquela ocasião, sendo a terra um problema menor, poucos se preocupavam com o título de propriedade de terra.

Entretanto, a partir das políticas regionais adotadas nos últimos anos cresceu de modo cada vez mais intenso e generalizado a luta pela terra. As terras devolutas, tribais e ocupadas começaram a ser apropriadas por negociantes de terras, grileiros, latifundiários e empresários nacionais e estrangeiros. Ao mesmo tempo, à medida que as terras passaram a ser monopolizadas por grandes proprietários, os índios, caboclos, posseiros antigos e recentes eram flagrantemente expropriados, transformando-se em assalariados permanentes e temporários.

Portanto, as iniciativas governamentais destinadas a realizar os objetivos da reconquista geopolítica e capitalista da Amazônia conjugaram-se de modo a transformar a questão fundiária em um problema econômico e político de grande expressão. A construção de estradas; a criação e a ampliação de isenções e incentivos fiscais e creditícios para empreendimentos capitalistas nacionais e estrangeiros; a colocação do aparelho estatal à disposição dos interesses das classes privilegiadas; a política de segurança nacional; a freqüente transformação de questões de terras em questões de segurança nacional em muito concorreram para a generalização dos conflitos de terras e para o desenvolvimento do processo de acumulação primitiva. Trata-se de um processo estrutural, no sentido de que promove uma ampla e intensa incorporação das terras devolutas, tribais e ocupadas às forças produtivas e relações capitalistas de produção em grande desenvolvimento tanto no Norte como no Centro-Oeste do País. As características fundamentais da acumulação primitiva, na Amazônia, após 1964, foram, principalmente as seguintes:

- intensificou-se o processo de monopolização das terras por grandes negociantes ou proprietários, nacionais e estrangeiros;
- dentro dessa monopolização, índios e posseiros antigos e recentes foram expropriados de suas terras;
- simultaneamente, ocorreu a proletarianização generalizada de índios e posseiros;
- os processos acima aludidos se realizaram num clima de grande violência.

Não resta dúvida de que alguns grupos indígenas estavam reunidos em parques e reservas nos quais tentaram preservar os seus modos de vida. Por outro lado, havia casos de núcleos de posseiros que eram transformados em colonos, isto é, trabalhadores rurais com o título provisório ou definitivo de posse da parcela de terras que o INCRA lhes atribuiu. Todavia, a tendência dominante foi a proletarianização.

Assim, até hoje continuam a se encaminhar para a re-

gião Norte e Centro-Oeste negociantes de terras, grileiros, latifundiários, fazendeiros e empresários. Para estes, o governo concedeu os incentivos e as isenções fiscais e creditícias. A SUDAM, por seu turno, passou a induzir a implantação de projetos industriais, agropecuários e outros. Em especial, os incentivos aos projetos agropecuários acentuaram a corrida à terra. Conseqüentemente, ao mesmo tempo em que se expandiram os grandes negócios de terras, agravaram-se as tensões e os conflitos em torno do uso, posse, propriedade e domínio da terra.

Mas, a corrida em busca de terras envolveu, igualmente, numerosos trabalhadores desempregados, subempregados ou explorados do Nordeste, Sul e outras regiões do País, os quais se radicaram preferencialmente ao longo da Rodovia Belém-Brasília, no sul do Pará; às margens da Transamazônica; na Cuiabá-Santarém; em Rondônia; no Acre, além de outros lugares. Todavia, as iniciativas governamentais e privadas para organizar a colonização dirigida não lograram o êxito esperado e sequer influenciaram no sentido do equacionamento do vultoso problema da terra, na região.

Vale ressaltar ainda que, com o advento de 1964, a Amazônia foi considerada como fronteira, com ênfase à idéia de ocupar e integrar o vazio econômico e demográfico, que até então prevalecera. Fazia-se mister que a região fosse produtora de mercadorias que se realizasse no mercado externo, para produzir divisas necessárias à continuidade dos negócios do governo e das empresas predominantes na economia regional. Sob esse aspecto, a fronteira amazônica incorporava-se às necessidades e aos interesses do capital financeiro que monopolizava o poder estatal. Por outro lado, a fronteira amazônica era um espaço econômico e político que além de funcionar como mercado consumidor representava a área, por excelência, adequada à inserção dos excedentes da força de trabalho procedentes do Nordeste, Centro-Sul e outras partes do Brasil.

A combinação de geopolítica com desenvolvimento extensivo do capitalismo, na região, favoreceu portanto, o deslocamento de populações rurais desempregadas, subempregadas ou excedentes, para a Amazônia, criando estoques de mão-de-obra junto aos empreendimentos governamentais e privados a serem desenvolvidos na aludida região, tais como, rodovias, hidrelétricas, projetos agropecuários e minerais. Finalmente, a recriação da fronteira amazônica, nos termos em que ocorreu desde 1964, permitiu reduzir o impacto social e político da migração oriunda do Nordeste e outros lugares do País, para a área de grande concentração urbano-industrial no triângulo São Paulo-Rio de Janeiro-Belo Horizonte. Ao enfatizar a fronteira amazônica, no âmbito das articulações entre região e nação, o governo brasileiro manipulou amplos segmentos das classes rurais desfavorecidas, se-

gundo as razões da geopolítica e do capital financeiro, os quais, sem dúvida, definem ainda sua principal fisionomia. (vide referência 3, ítem 4).

6.7.5.3.4-0 Espaço Brasileiro: Rumos

A expansão da economia moderna sobre o território, através de fluxos mais rápidos, tem facilitado a implantação e a ampliação de empresas transnacionais, facultando-lhes maior competitividade e abertura para o mercado interno. Quanto mais rápido for o ritmo das mesmas, mais celeremente o espaço nacional será conquistado, diminuindo, simultaneamente, as possibilidades de uma intervenção do Estado nacional em benefício dos seus interesses.

Dentro deste contexto, o Brasil tem mostrado uma nova geografia, através de uma profunda reorganização espacial marcada por formas de agricultura industrial ou capitalista dominante, ao lado de formas residuais anteriores e de formas de transição. Verifica-se uma tendência à concentração da propriedade, dos meios de comercialização e escoamento da produção e da população, nos grandes centros urbanos, enquanto vão sendo gradativamente desativadas as zonas rurais antigas e as pequenas cidades. A complexa divisão do trabalho e a diversificação do consumo em toda parte tem contribuído para o aumento do nível e da importância dos centros urbanos de médio porte, cujos contingentes populacionais não têm parado de crescer.

Por outro lado, houve um aumento do número de cidades milionárias (em termos populacionais), ao mesmo tempo em que na área "core" do País, as grandes cidades continuaram a se expandir. Simultaneamente, a própria região "polarizada" em apreço ampliou-se e diversificou-se em face das incessantes mudanças de função entre as diversas frações do seu espaço.

Um espaço assim constituído e profundamente marcado por uma composição técnica e orgânica do capital mais elevada, por uma especialização funcional mais acentuada e uma fluidez muito maior, pode, sem dúvida facilitar uma seletividade maior na captação da mais-valia, uma marginalização de médias e pequenas empresas, transnacionalização da economia, um maior desemprego e uma redução da parte da mais-valia produzida que cabe ao Estado, o qual por essa razão, se torna incapaz de atenuar a problemática social, mais agravada ainda pela carência de recursos.

Tem havido, também, uma tendência atual da pobreza em se concentrar no pólo da nação ao mesmo tempo em que pode ser comprovada a dispersão dos pobres para criar as condições materiais da no-

va produção. Observa-se a presença de uma classe média necessária ao enquadramento da modernização e de uma classe privilegiada geograficamente externa ao País, estreitamente vinculada às empresas transnacionais que ocupam o território brasileiro e associada à burguesia nacional e à tecnoburocracia pública e privada. Tal situação tem acarretado preocupações por parte de certos setores envolvidos com a integridade e a segurança do País. Assim sendo, a independência e a sobrevivência nacionais não poderão ser logradas, como é óbvio, mediante o empobrecimento de camadas populares, o trabalho alienado em todo o território e a presença do grande capital aliado ao Estado em face dos grandes interesses do mundo capitalista contemporâneo.

Portanto, no espaço brasileiro o impacto das forças externas é preponderante em todos os processos. Essas forças externas têm uma lógica que é interna às instituições e às empresas interessadas, mas externa em relação ao País. As instituições e empresas que impõem inovações técnicas ou organizacionais têm um objetivo comum: a acumulação de capital. Para facilitar a instalação de atividades exógenas o Estado Brasileiro constrói infra-estruturas, subsidia atividades modernas e adquire bens intermediários em serviços essenciais. Aceitando um modelo de crescimento orientado para fora, o País perdeu o controle sobre as sucessivas organizações do espaço. Adotando tal ideologia do crescimento o Brasil preparou o caminho para que as empresas "modernizadoras" pudessem instalar-se e operar, apropriando-se da mais-valia social local, que elas mandam para fora ou utilizam para incrementar seus ativos e aumentar, portanto, suas possibilidades de ampliar a própria mais-valia. Esse mecanismo equivale a uma desvalorização dos recursos deixados nas mãos do Estado, ao passo que os recursos que se destinam às grandes empresas são supervalorizados. Assim, o Estado se empobrece perdendo a sua capacidade para criar serviços sociais ou para ajudar na criação de atividades descentralizadas ou descentralizadoras. A produção passa a não corresponder às necessidades nacionais, estando sujeita a uma concentração acumulativa. Por outro lado, o consumo também sofre distorção, sendo utilizado como o melhor vetor do capitalismo internacional para a ocupação de todo o território nacional.

Toda esta situação, acima apontada se reflete na organização do espaço: macrocefalia; expansão da agricultura comercial ou industrial em detrimento da agricultura voltada para os interesses do mercado interno, pela capacidade de comprar equipamentos, bens intermediários e serviços estrangeiros. A produção de produtos agrícolas comercializáveis passa a ser uma necessidade porque, se assim não ocorrer, as populações rurais ficarão sem capacidade de participar de uma economia que cada vez mais se monetariza. E, finalmente, a função "regional" das cidades regionais sofre um declínio porque a revolução dos transportes torna possível o acesso direto das pequenas cidades às cidades maiores, incluindo as metrópoles. Desta forma, al

gumas cidades regionais se transformam em cidades intermediárias, enquanto outras são rebaixadas à categoria de cidades locais.¹¹³

Portanto, o espaço brasileiro está em crise, a qual, por seu turno, revela a crise da sociedade nacional. Em virtude de sua inserção profunda em uma ordem mundial capitalista, cuja crise se agrava, a sociedade nacional encontra-se num empasse, sendo a re^{el}aboração do espaço brasileiro, um dos remédios que está tem^{pr}ocurado para a sua própria readaptação.

Esta reorganização espacial é o último fruto de uma^{co}operação jamais interrompida com o sistema mundial capitalista, tanto no plano internacional como no plano nacional.

6.7.5.3.5- A "*Filosofia*" do Planejamento da Organização do Espaço do Estado Brasileiro

O planejamento foi decisivo para a introdução do capital internacional em países como o Brasil, agravando a dependência e as disparidades internas. O País, entre outros, foi persuadido das vantagens do planejamento do desenvolvimento, impondo uma ideologia de sociedade de consumo às populações, o que induzia ao capital estrangeiro, e, portanto, à dependência. Outrossim, fazia-se mister de mostrar que o Estado era incapaz de acumular internamente o capital imprescindível à construção de grandes obras, daí resultando a necessidade de "*ajuda*" externa, através da entrada, no País, do capital privado internacional.

Semelhante situação facultou o caminho para o endividamento externo permanente e cumulativo, distorcendo toda a economia, uma vez que, para pagar as importações ou o serviço da dívida, riquezas minerais precisaram ser exportador e a agricultura passou a privilegiar o setor exportador. A tendência à especialização agrícola foi acompanhada de concentração econômica espacial e da urbanização acelerada.

A desintegração das economias regionais, assim como a sua extroversão, gera a concentração urbana, com efeitos cumulativos que na maioria das vezes resulta no fenômeno da macrocefalia. Por outro lado, a primazia urbana ajuda a garantir a locação de capital adicional ainda mais volumoso. A população destas cidades em rápido crescimento constitui mão-de-obra barata e, por sua presença, garante um estoque de capital social básico indispensável à maior lucratividade dos empreendimentos industriais.

Por outro lado, a teoria dos pólos de crescimento, amplamente adotada pelo planejamento, serviu à difusão do capital no espaço. Posteriormente, a aludida teoria foi acoplada à teoria dos lu-

gares centrais, assim como à teoria da difusão de inovações, a qual pretendia provar a existência de uma "*filtragem descendente hierárquica*". A experiência mostrou que tal filtragem não ocorre, mas, ao contrário, os investimentos em centros secundários voltam em volume maior para o centro principal ou colhe-se o excedente que é enviado para cidades maiores e para o exterior.

A integração do espaço através do transporte é essencial ao planejamento capitalista. A diminuição das distâncias facilita a especialização agrícola e a difusão do consumo. A troca inter-regional acentuada estimula a expansão do nexo monetário e a concentração capitalista. Portanto, a política de consumo está ligada à da produção e não se pode conceber um sistema sócio-econômico redistributivista que não possua os meios de oferecer uma estrutura de produção adequada. Esta situação é ainda mais difícil nos países pobres, onde a estrutura de investimentos é rígida e desproporcional em relação aos recursos nacionais. Assim sendo, o Estado, como é o caso do Brasil, não tem outra alternativa senão investir na infra-estrutura indispensável ao grande capital. Embora menos lucrativas, as obras de grande porte em transportes, comunicações e em produção de energia *reduzem* os custos para as firmas maiores, ligadas à interesses estrangeiros.

Pode-se, assim, depreender que a penetração do capital no Brasil, entre outros países, não tem sido casual. A motivação principal é sempre a mesma: a acumulação.

Observa-se, também, um crescente expansionismo das atividades e organismos de planejamento numa sociedade profundamente dividida por conflitos de difícil conciliação, advindos da própria dinâmica do desenvolvimento. Nota-se, inclusive, nas proposições dos planos, programas e projetos governamentais um discurso que, nas suas intenções gerais, propõe o desenvolvimento integral, a redistribuição da renda e a melhoria do nível de vida de toda a população. Todavia, na prática, assegura uma política econômica e social consolidadora do capital monopolístico, da sempre crescente concentração da renda e da apropriação do excedente no processo de produção industrial.

O malogro das tentativas de regular o conflito social básico entre o capital e o trabalho incomoda os planejadores. O que se constata na realidade, é que a função social do planejamento consiste em garantir e aumentar a reprodução do modo de produção capitalista através da produção de normas políticas, econômicas e sociais que articulem, pela subordinação, os distintos grupos e classes sociais da formação econômica e social brasileira aos interesses dos grupos privilegiados. A subordinação da reprodução das relações de produção na agricultura aos interesses do capital oli-

gopolístico industrial e o ajustamento da estrutura da produção agrícola nacional aos interesses da pauta de exportações-importações ditadas pelo capital industrial nacional ou multinacional, seriam dois bons exemplos do que foi dito acima.

Nessa perspectiva, a função do planejamento atinge fundamentalmente o sistema político ao redefinir o poder de barganha como ocorre, à guisa de exemplo, na mediação do Estado no ajustamento salarial, na busca de legitimação para os objetivos dos planos mediante a persuasão ou manipulação administrativa do orçamento público (subordinação dos Estados federados ao Governo Central) ou na organização da informação econômica e social sob a égide dos grupos dominantes (censura).

Uma das consequências mais marcantes dos monopólios e da tendência especulativa da economia dita planejada, no Brasil, é o crescimento desordenado das cidades brasileiras, erroneamente chamado "*urbanização*". A palavra dá a entender que as populações rurais vêm para a cidade buscar os benefícios da civilização, ainda remotos nas áreas em que vivem. O salário tem, portanto, uma importância enorme no Brasil porque é a ponte sobre a miséria, e o benefício a que uma massa cada vez maior se considera credenciada.

O fenômeno da sub-habitação para o qual convergem as atitudes dos governantes e administradores e apenas o sintoma, a exteriorização de desajustamentos mais profundos que envolvem tensões e conflitos sociais reinantes em todo o espaço nacional. O crescimento da população suburbana é um outro grave sintoma, tendo em vista que o subúrbio, no Brasil, não é apenas uma divisão administrativa, mas a expressão ecológica de uma distância social.

Por trás de tudo isso há um formigamento humano incontável que não encontra no atual sistema social os meios institucionais, sociais, educacionais e políticos para uma integração no corpo da sociedade.

A verdadeira modificação do sistema social brasileiro só poderá advir de uma radical transformação das estruturas vigentes pela libertação das forças criativas e das reservas potenciais de trabalho latente na sociedade e no povo brasileiro.

Na verdade, com o advento de 1964, o Governo da União adotou o planejamento como técnica e retórica visando ao fortalecimento do aparelho estatal ou mais explicitamente, do Poder Executivo. Pouco a pouco, o planejamento ganhou a conotação de uma força produtiva complementar, ao lado da força de trabalho, capital, tecnologia e divisão do trabalho. Penetrou também, as diferentes esferas da sociedade. Compreendeu, inclusive, as relações entre a indústria e a agricultura, as articulações entre a nação e as diferentes regiões e

a indústria cultural.

À medida que o capitalismo monopolista se desenvolvia, também provocava, escudado no planejamento, uma complexa rearticulação entre a nação e as diversas regiões.

Formavam-se e expandiam-se latifúndios e empresas na Amazônia, dinamizavam-se as forças produtivas e as relações de produção nessa e outras regiões; intensificava-se a subordinação formal e real do trabalho ao capital; deslocavam-se contingentes do exército de trabalhadores de reserva do Nordeste, do Sul e outras regiões' do País para a Amazônia. Este foi o contexto político e econômico no qual o poder estatal foi levado a criar e reformular órgãos federais destinados a por em prática a sua política econômica espacial.

Na esfera social destacou-se a política habitacional. Para implementá-la foi criado o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - SERFHAU - (lei nº 4.380, de 21.08.1964) hoje extinto. Paralelamente, conferiram-se tarefas, a os Estados e Municípios, de elaboração e execução de planos diretores, projetos e orçamentos para a solução dos seus respectivos problemas habitacionais, cabendo à iniciativa privada a promoção e a execução de projetos de habitações, sob o comando do Estado.

Inicialmente, contou o BNH com poucos recursos para desenvolver suas atividades. Todavia, com a criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, (FGTS) em 1966, pelo menos dois problemas foram solucionados sob a ótica governamental. Ao mesmo tempo em que carregavam vultosos recursos financeiros para o BNH, acabavam com a estabilidade do assalariado no emprego, segundo as normas trabalhistas vigentes até 1964. Entretanto, os recursos financeiros recolhidos por intermédio do FGTS ajudaram a financiar habitações para os grupos sociais de renda média e alta, em lugar de habitações para famílias de menor renda. A atuação do BNH favoreceu, ao mesmo tempo, o florescimento de negócios imobiliários, a realização de ambiciosos projetos de urbanização e a multiplicação de tecnocratas dedicados a estudos, planos, programas e projetos. Combinaram-se, amplamente, os interesses governamentais, no sentido de tomar iniciativas no âmbito do planejamento territorial, com vistas a equacionar problemas no "campo social", com os interesses da empresa privada, aumentando a expropriação direta e indireta das classes assalariadas.

Assim, sob a forma de planos, programas e projetos, a política econômica visando à organização do espaço nacional, acabou abarcando, em escala crescente, o conjunto da sociedade brasileira. Todavia, a retórica do "*desenvolvimento planificado*" ou "*planejamento governamental*" esgotou as possibilidades do debate político, uma vez que não foram ouvidas, como seria desejável, as reais reivindicações

dos menos favorecidos e expropriados pelo capital monopolista. Na realidade, foi tão ampla e profunda a articulação econômica e política dos interesses do bloco de poder, que o aparelho estatal passou a funcionar principalmente como um aparelho do grande capital.

O planejamento da organização do espaço no Brasil, assim como o próprio aparelho de Estado, reproduz-se no seio de profundas contradições sociais, no miolo de uma crise política onde a própria classe economicamente dominante não consegue hegemonia política. Assim, as graves distorções que se observam no processo de planejamento resultam das contradições do desenvolvimento econômico e social que o próprio Estado, e nele o planejamento, estimula.

6.7.5.4-A Geopolítica e o Estado

A análise da estratégia de integração nacional proposta pelos Planos Nacionais de Desenvolvimento (I e II) evidencia, claramente, a estreita vinculação da mesma ao pensamento geopolítico dos militares brasileiros.

De fato, um dos grandes artífices da geopolítica brasileira contemporânea, o General Golbery do Couto Silva, já a delineara nos seus aspectos fundamentais:

"Na verdade, o Brasil, é bem um 'império', vasto império compacto, de ampla frente marítima e dilatada fronteira continental equidistantes quase em torno do eixo de simetria norte-sul que vai do cabo Orange à barra do Chui".

"Ocupa sem dúvida, aquela frente marítima, uma posição um tanto marginal no caprichoso contorno do oceano mundial em que o Atlântico Sul é nada mais que um golfo ainda excêntrico".

"Estende-se aquela fronteira terrestre, em grande parte, através do deserto em que a Hileia domina como vastíssimo cinturão protetor".

"Essas condições, favoráveis de início é que asseguram o indispensável grau de imunidade a ações de conquista, mantidas em potência ou duração, provindas do exterior."

"É, de fato, a própria insularidade, em proporções continentais". 114

A este enfoque global do território em face das pressões externas, segue-se a radiografia interna traduzida no levantamento de áreas geopolíticas e dinâmicas. Assim, destaca o General Golbery:

"-uma área geopolítica de reserva geral ou de manobra central - São Paulo, Rio de Janeiro e Guanabara, Espírito Santo, Minas Gerais e o Sul de Goiás com o Distrito Federal;

-uma área geopolítica da ala norte abarcando os Esta-

- dos do Nordeste, desde a Bahia até o Maranhão;*
- uma área geopolítica da ala sul, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul;*
 - uma área geopolítica do oeste, reajustada aos contornos de Mato Grosso e mais o Território de Rondonia;*
 - finalmente, uma área geopolítica da Amazônia-Amazonas, Acre e Território do Amapá e Roraima".*

No pensamento do autor, o heartland brasileiro, situado no Planalto Central, em torno do Distrito Federal "*traz inscrito em si mesmo um destino imperial manifesto*". Isto em termos de uma Geopolítica intra-fronteiras. Concebe, o General, o estiramento da área geopolítica de reserva geral ou de manobra central ainda mais a noroeste para fincar o seu vértice interior na região do "*Heartland Central*", alargando assim, até essa região estratégica, a influência dinamizadora, do núcleo irradiador de progresso. O heartland abrangido pela área de manobra central representaria um impulso decisivo à política de continentalidade, à concretização da Marcha para o Oeste realizada, atualmente, pelos instrumentos modernos de conquista de terra, tecnologia industrial e agrária, energia, transportes e pesquisa. Golbery pensa na vertebração do território e integração dos espaços vazios, partindo de um núcleo progressista ampliado pela integração do Planalto Central; assim, numa perspectiva futura, a dinamização do processo integrador se auto-alimentaria.

Como características dominantes da geopolítica brasileira aponta Golbery:

- geopolítica de integração e valorização espaciais;*
- geopolítica de expansionismo para o interior e, também, de projeção pacífica no exterior;*
- geopolítica de contenção, ao longo das linhas fronteiriças;*
- geopolítica de participação na defesa da civilização ocidental;*
- geopolítica de colaboração continental;*
- geopolítica de colaboração com o mundo subdesenvolvido de aquém e além mar;*
- geopolítica de segurança ou geoestratégia nacional, em face da dinâmica própria dos centros externos do poder".*

O pensamento geopolítico brasileiro foi aprofundado a partir de 1949, quando a Comissão encarregada de realizar o 1º anteprojeto de Regulamento da Escola Superior de Guerra-ESG- propôs as idéias que deveriam inspirar a sua criação.

- "-o surgimento de um conceito de Segurança em substituição ao de Defesa;
- a consciência de que o Brasil possuía os requisitos para chegar a grande potência;
- a crença de que o desenvolvimento vinha sendo retardado por incapacidade de planejamento e execução governamental;
- a necessidade de elaborar um método de formulação da política nacional".

De 1949 a 1964, a ESG não teve maior influência nas decisões de governo. Todavia, formulou a sua doutrina de segurança nacional e pesquisou profundamente no campo de desenvolvimento.

Entretanto, com o advento de 1964, conforme afirma o General Meira Mattos "a doutrina da ESG já estava formulada e exercitada em termos laboratoriais ou escolares. Foi fácil para o Chefe da Revolução, o Presidente Castelo Branco, e seus principais assessores Golbery, Ernesto Geisel, Juarez Távora, Cordeiro de Farias, todos ex-militares, participantes ativos na formulação dessa doutrina, pois todos haviam pertencido aos quadros da ESG, transferirem para a prática governamental a doutrina formulada durante 14 anos no casarão do Forte de São João".¹¹⁵

A transferência da doutrina da ESG para a prática governamental torna-se ainda mais evidente quando se nota, com clareza, que o General Golbery como um dos seus grandes ideólogos, aceita a definição de Spykman, para o qual a geopolítica é a "planificação da política de segurança de um Estado, em relação aos seus valores geográficos". O General continua explicando que "a geopolítica é sobretudo uma arte - arte subordinada à Política e, em particular, à Estratégia ou Política de Segurança Nacional, tratando de orientá-la à luz da geografia dos espaços politicamente organizados pelo homem. Seus fundamentos radicam pois, em uma Geografia Política, mas seus propósitos projetam-se dinamicamente até o futuro."¹¹⁶ Prosseguindo o aludido autor ainda salienta: "Para nós, a Geopolítica é nada mais que a fundamentação geográfica de linhas de ação política, ou melhor, a proposição de diretrizes formuladas à luz dos fatores geográficos em particular, de uma análise baseada sobretudo nos conceitos básicos de Espaço e de Posição. É portanto, um dos ramos da política, como o havia imaginado o próprio Kjellen e como o qualificou o mestre Backeuser: "política como resultante das condições geográficas".¹¹⁷

A reflexão em torno das idéias do General Golbery mostra claramente que esta geopolítica, nos moldes em que foi concebida, é uma ideologia do Estado autoritário. Interessa-lhe, apenas, como objeto de estudo, as mitificações do Estado - espaço físico, segurança, crescimento orgânico, etc. Assim sendo, para os seus artífices, o povo só aparece quando é instrumento do Estado, sendo considerado co

mo uma entidade a ser controlada e manipulada de acordo com os propósitos da segurança interna e externa do Estado.

As colocações feitas acima e aliadas às características dominantes da geopolítica brasileira, de autoria do General Golbery, já expostas em parágrafo anterior levam à constatação de uma doutrina geopolítica de projeção continental, impregnada com os conceitos de Doutrina de Segurança Nacional pós-1964, que na emergência do Estado militar autoritário conduz à aplicação de poder com conotação ideológica de força.

Esta geopolítica embasa ideologicamente o processo de expansão subimperialista do governo militar pós-64. Todavia, surgiram, por questões de conveniência do próprio governo, "duas" geopolíticas: uma, de "projeção pacífica até o exterior" e outra, que é a mesma, na sua expressão prática justificando o domínio econômico e político que resulta dessa "projeção pacífica".

Os Planos Nacionais de Desenvolvimento (I e II) nas suas proposições relativas à Política de Integração Nacional e à Estratégia Econômica Externa deixaram entrever perfeitamente os desígnios geopolíticos dos governos militares brasileiros.

Assim, no I PND, a Política de Integração Nacional está assim delineada:

"A integração nacional, com significado primordialmente econômico-social, destina-se, do ponto de vista da demanda, a criar mercado interno, capaz de manter crescimento acelerado e auto-sustentável, e, do ponto de vista da produção, a permitir a progressiva descentralização econômica. Isso se fará pelo estabelecimento de pólos regionais no Sul e no Nordeste, de sentido integrado agrícola-industrial, assim como no Planalto Central e na Amazônia, notadamente agrícola-mineral, complementando-se dessa forma o grande pólo do núcleo São Paulo-Rio-Belo Horizonte.

Além da integração de sentido Norte-Sul, entre áreas menos desenvolvidas e mais desenvolvidas, realizar-se-á a integração de sentido Leste-Oeste, principalmente para permitir a associação destes fatores, relativamente abundantes nas duas áreas; no Nordeste, mão-de-obra não qualificada, e na Amazônia-Planalto Central, terra e outros recursos naturais. Isso implica reorientação dos fluxos migratórios, afim de evitar que se dirijam para os núcleos urbanos do Centro-Sul!"¹¹⁸

No II PND, a Política de Integração Nacional está lavrada nos seguintes termos:

"Na etapa que se inicia, o Governo define a estratégia de integração nacional dentro de duas preocupações principais :

- *O melhor equilíbrio econômico-político entre as diferentes regiões, seja dentro do Centro-Sul, seja das outras macrorregiões em relação ao Centro-Sul.*
- *A colocação geopolítica da interação entre utiliza-*

ção econômica do grande espaço brasileiro, realização da vocação do Brasil de supridor de produtos agrícolas e política de população".

"A estratégia de integração nacional considera o Nordeste, a Amazônia e o Centro-Oeste dentro de política global, que vê em conjunto essas três regiões, no fluxo de fatores de produção entre si (para melhor combinação de mão-de-obra, terra e outros recursos naturais), ou no fluxo de produtos, atendendo certos segmentos da indústria do Nordeste a áreas próximas das outras regiões (para ampliação de mercado).

Tal política, igualmente, leva em conta as relações de tais macrorregiões com o Centro-Sul, do ponto de vista principalmente do fluxo de mercadorias, num sentido e no outro, e do fluxo de capitais e tecnologia, do Centro-Sul para as outras áreas.

*Está o Brasil realizando um esforço de desenvolvimento regional, colonização e ocupação produtiva, que é dos maiores, senão o maior, no mundo atual".*¹¹⁹

Segundo o pensamento do Estado Autoritário, para a implementação da Política de Integração Nacional, dentro dos cânones geopolíticos anteriormente estudados, fazia-se mister criar a "mistica do desenvolvimento", particularmente naquelas regiões de aplicação da política de expansão econômica e fundar os quadros dirigentes, os organismos de ação e controle, a fim de combinar as vantagens da centralização do planejamento e das decisões, com a necessidade de execução descentralizada.

Ao Governo também não escapou que a busca do desenvolvimento programado e sistematizado, pelos países possuidores de imensos territórios vazios, como o Brasil, passara a ter maior incremento após a Segunda Grande Guerra, quando se começou a aplicar ao espaço as teorias de planejamento desenvolvidas por escolas européias e norte-americanas.

Procurando solucionar os problemas decorrentes dos desequilíbrios espaciais, tais escolas, desenvolveram teorias que consistiam, em sua essência, na concentração de recursos em pontos selecionados - são os pólos de desenvolvimento que emanam forças centrífugas e para os quais forças centrípetas são atraídas. Quatro dinâmicas dominantes impulsionam o processo desenvolvimentista: demográfico, da inovação, da dominação (direção) e dos grupos sociais (motivação e coesão).

A partir da década de 70, quando o Programa de Integração Nacional foi lançado, o Estado Brasileiro decidiu adotar a teoria dos pólos de desenvolvimento.

Vale ressaltar que a teoria da polarização, antes mesmo de entendida de forma sistemática, já havia sido aplicada empiricamente quando se criou o centro de irradiação de Brasília (nessa época ainda não se falava em pólo), cujo objetivo outro não foi senão

o de criar um ponto de concentração de interesses e de recursos no centro do território nacional, buscando-se os efeitos de irradiação na aceleração da "marcha para o oeste".

Todavia, o pólo, nas regiões de fraca densidade demográfica não pode ser implantado fora de um sistema; não sobreviveria ao isolamento. O sistema de polarização deveria pois integrar-se, de conformidade com os artifícios da estratégia espacial nacional, num conjunto operacional em que os espaços interpolares pudessem receber a dinamização dos pólos articulados. Para tanto, os polos precisariam ser ligados por sistemas de transportes, no mínimo, e também por sistema de telecomunicações, quando em estágio mais adiantado.

Após a implantação do PIN, o governo brasileiro adotou a teoria da polarização, criando vários programas baseados nessa estratégia de estímulo ao desenvolvimento sócio-econômico: Programas POLAMAZÔNIA, POLONORDESTE, POLOCENTRO, etc.

Pelo exposto, a Política de Integração Nacional explicita nos Planos Nacionais de Desenvolvimento (I e II) ao definir a estratégia espacial global do País através de um "esforço de desenvolvimento regional integrado", convida à repetição no que concerne aos seus contornos geopolíticos e às teorias espaciais por ela adotadas.

6.7.5.4.1-As Bases Geopolíticas

No que diz respeito às bases geopolíticas, a Política de Integração Nacional obedece rigorosamente à três características dominantes da geopolítica brasileira definida pelo General Golbery:

- geopolítica de integração e valorização espaciais;
- geopolítica de expansionismo para o interior, e, também, de projeção pacífica no exterior;
- geopolítica de segurança ou geoestratégia nacional, em face da dinâmica própria dos centros externos do poder."

No que diz respeito à "geopolítica de integração" e "valorização espaciais", a política espacial do Estado autoritário executada através de órgãos governamentais e empresas privadas nacionais e estrangeiras levou às seguintes constatações:

- o comprometimento do Estado brasileiro com a difusão, no espaço nacional, do capital financeiro e monopolista;
- a utilização de terras, sobretudo na Amazônia, como reserva de valor e/ou para fins especulativos, dado o caráter subsidiado com que se realizam as aquisi-

ções. 120

- a construção de rodovias, sob a alegação de razões de "segurança nacional" e de "desenvolvimento econômico", mas que na realidade, em muito contribuíram para a difusão do capital monopolístico;
- a sincronia existente entre os interesses do capital, da burguesia e do Estado autoritário através da abertura de espaços nacionais ainda pouco ou não explorados ao desenvolvimento extensivo do capitalismo, nacional e estrangeiro;
- o recrudescimento da questão fundiária nas diferentes regiões do País, no que tange às questões de uso, posse, propriedade e domínio da terra;
- o agravamento da situação dos trabalhadores rurais desempregados, subempregados ou superexplorados do Nordeste, Sul e outras regiões, que haviam iniciado uma longa marcha em busca de novas terras;
- o fracasso da "colonização dirigida" que acabou assumindo a conotação de iniciativa bem sucedida de contra-reforma agrária;
- o alastramento da ideologia da classe dominante que escudada em iniciativas de "colonização", "ocupação" e "integração" acabou logrando a livre e indiscriminada atuação do capital financeiro, sob condições monopolísticas em espaços cada vez maiores do País, aumentando de maneira inquietante as desigualdades espaciais e sociais.

No que concerne à "geopolítica de expansionismo para o interior e, também, de projeção pacífica no exterior", a ocupação da Amazônia, à guisa de exemplo mais eloquente, sugere, de conformidade com a geopolítica do Estado autoritário, a transformação de outros espaços sul-americanos em espaços amazônicos. Reside aí a realização concreta do expansionismo brasileiro, como pode ser depreendido nas próprias palavras de um dos artífices desta geopolítica expansionista, o General Meira Mattos.

"No governo do Presidente Médici um novo e alentado impulso foi dado à articulação da área amazônica com o Planalto Central, assim como à própria articulação da bacia do 'grande rio'. Surgiram, os seguintes projetos rodoviários, extremamente arrojados: Transamazônica; Porto Velho-Manaus; Manaus-Boa Vista (Roraima), na região fronteira com a República da Guiana e Venezuela; Rio Branco (Acre)-Cruzeiro do Sul, na região fronteira com o Peru; Perimetral Norte, ligando no sentido Este-Oeste as áreas fronteiras da fronteira Norte, com a Guiana Francesa, Suriname, República da Guiana, Venezuela e Colômbia (...)"

"Estes projetos rumo ao Norte e ao Nordeste amazônico como que despertaram nossa vocação continental. Permitem-nos reavaliar capacidades. Na medida em que estão sendo realizados, descobrem novas riquezas adormecidas nas entranhas da terra ou esquecidas na selva jamais penetrada - o estanho de Rondônia, a bauxita do rio Trombetas, o ferro e o manganês da serra de Carajás, o urânio de Roraima, as inúmeras áreas agrícolas e de pastagens existentes nas duas ladeiras da bacia amazônica, a do Planalto Central e a da cordilheira das Guianas. É um novo Brasil que desperta e se incorpora ao patrimônio econômico da nação. Mas, também, imensas áreas dos países vizinhos, olvidadas como as nossas na solidão da floresta, começam a acordar ao toque de chegada da tecnologia a essas longínquas paragens fronteiriças.

Também ali, as capacidades são reavaliadas, as potencialidades despertadas, os interesses revistos, e o que é mais importante, nasce a possibilidade de vertebrar-se, não apenas a Amazônia Brasileira, mas uma Amazônia sul-americana, através de um sistema misto estrada-rio. A idéia de articular e acrescentar ao patrimônio econômico dos respectivos países as áreas fronteiriças interiores - do Brasil, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Guiana, Suriname e Guiana Francesa - adquire força de viabilidade"¹²¹

Assim, as razões da geopolítica militar são também as razões do desenvolvimento capitalista da empresa privada nacional e estrangeira. Portanto, o "milagre amazônico", a "articulação da bacia do grande rio" ao "patrimônio econômico da nação", o despertar da "vocação continental" do Brasil são, simultaneamente, formulações da ideologia e prática do Estado autoritário e do capital, que acabaram se materializando com o advento do Pacto Amazônico.

Aliás, o II PND quanto à esta questão já se manifestara de forma explícita: "O Brasil continuará preconizando a maior abertura possível de cooperação econômica entre os países da América Latina, como o verdadeiro caminho para a viabilização futura dos esquemas de integração econômica. Além dos múltiplos programas de integração física e de intercâmbio empresarial que tem realizado, principalmente com os países vizinhos, tem o Brasil inovado na busca de novas formas de integração, pela realização de projetos binacionais, nos campos da energia e indústrias básicas, em particular".

Assim sendo, o Pacto Amazônico assinado a 3 de julho de 1978 por oito países amazônicos: Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela, tinha como objetivo a "promoção, de forma conjunta e racional, do desenvolvimento da bacia amazônica".

Teoricamente, é um projeto em perfeita sincronia com os ideais unitários herdados da independência hispano-americana e que poderia até contribuir para a formação da "Pátria Grande" dos latino-americanos.

Todavia, as bases da geopolítica do Estado autoritário e a experiência equivalente ao Pacto, que se desenvolve na Bacia do Prata, demonstra que os propósitos iniciais de desenvolvimento conjunto podem ser disvirtuados, transformando-se num pretexto que camufla tendências hegemônicas de um dos países membros, no caso, o Brasil.

O Pacto Amazônico adequa-se perfeitamente à doutrina das fronteiras vivas.

A análise do pensamento do General Golbery bem evidencia o que acima foi dito. Segundo ele *"é necessário que não esqueçamos que o vazio de poder, como centro de baixas pressões, atrai os ventos desenfreados da cobiça de todos os quadrantes..."*.

Para impedir que os espaços vazios brasileiros terminassem em mãos estrangeiras, o general aconselhava: *"que se instalem prontamente, no cinturão dessa zona vazia, postos avançados de nossa civilização, convenientemente equipados para que possam atestar a posse indiscutível da terra (...). É necessário tamponar o deserto" ...* De acordo com Golbery, o perigo vinha dos países vizinhos. Equivocou-se totalmente, porquanto, o processo de ocupação dos vazios da Amazônia brasileira, está sendo levado a termo por cidadãos e empresas de países muito mais distantes.

Por outro lado, são os países vizinhos que estão preocupados com a infiltração brasileira ao longo dos 15.700 km de fronteiras terrestres do Brasil. E, o que torna a situação mais séria é que os países limítrofes *"não estão tamponando seus respectivos desertos"*.

Assim, no que concerne ao Pacto Amazônico, ao tempo das negociações, a principal oposição foi protagonizada pelos representantes do Peru e da Bolívia. A objeção maior envolvia a expressão *"integração física"* contida no anteprojeto do Itamarati. As causas da desconfiança dos países vizinhos era procedente, porquanto, em 1976 residiam nos vales do rio Abunã, Xipamanu e Acre, na Amazônia boliviana e dos rios Purus e Jacuã, do lado peruano, um mínimo de 10.000 famílias brasileiras.

Na realidade, eram camponeses pobres brasileiros que, expulsos de suas terras pelos latifundiários do seu próprio País, em face da política agrária do Estado autoritário, atravessaram as fronteiras, constituindo a *"massa de manobra"* na aplicação da estratégia das *"fronteiras vivas"*, no processo de *"integração física"* ao qual o governo brasileiro está submetendo os países limítrofes.

Parece claro que um dos pilares da geopolítica brasileira, concebida pelo General Golbery: *"geopolítica de expansionismo para o interior e, também, de projeção pacífica no exterior"* está

sendo gradualmente consumada.

Obviamente, esta invasão pacífica de camponeses brasileiros sem terra terá possibilidades de ser ampliada e acelerada com a abertura das fronteiras estabelecidas pelo projeto brasileiro do Pacto Amazônico.

Finalmente, quanto à *"geopolítica de segurança ou geoestratégia nacional, em face da dinâmica própria dos centros externos do poder"*, esta se realiza dentro de sua própria mística que considera o nacionalismo a aplicação de métodos geopolíticos na condução do Estado.

Desenvolvendo o seu pensamento o General Golbery considera que: *"como o Estado-Nação é o organismo político soberano na atual etapa de evolução do mundo, a Geopolítica Nacional transforma-se em um núcleo doutrinário fundamental"*¹¹².

O inusitado nacionalismo do General Golbery cria uma teoria da dependência do Brasil aos Estados Unidos e ao Ocidente. Para o General, *"não se admite nenhuma discussão que o Brasil depende essencialmente - e quanto! - do resto do Ocidente e, em particular, dos Estados Unidos, para seu comércio, seu desenvolvimento econômico, seu progresso técnico e cultural e inclusive para sua própria segurança"*. Dentro desta lógica compete ao Brasil *"lutar contra o expansionismo soviético que pretende dominar o mundo"*.

Torna-se evidente que uma ideologia que mitifica o nacionalismo, confundindo-o com a supremacia do Estado sobre a Nação, levou, dentro da concepção do Estado brasileiro, a uma prática anti-comunista violenta. De fato, nesta ordem de idéias continua o General Golbery: *"Assim tudo leva a crer que o brutal desencadeamento de uma guerra atômica total só poderá surgir por decisão fria e calculista dos senhores absolutos do Kremlin. Inclusive há quem considera - e o conhecido especialista em assuntos soviéticos doutor Raymond Garthoff assim o pensa - que os comunistas apenas esperam a oportunidade conveniente, seguros que poderão resistir muito melhor que os Estados Unidos aos duros golpes atômicos e (...) lhes será possível, então, submergir e dominar a Europa como primeiro passo decisivo para a conquista do mundo (...)."*

Assim, de acordo com o General Golbery *"o que nos ameaça hoje, como ontem, é algo dirigido não propriamente contra nós, mas indiretamente contra os Estados Unidos da América."* Portanto, devemos *"defender"* os Estados Unidos e o Ocidente para evitar a expansão soviética. O nosso apoio ao sistema de *"defesa"* dos Estados Unidos, no entender do militar em questão, deve ser total uma vez que aquele país *"já se comprometeu à fundo na defesa da Europa como plataforma de ataque ou simplesmente de salto sobre o oceano até o continente afri-*

cano, onde já se situa, ao norte, o cinturão de importantes bases aéreas através das quais se espera deter qualquer avanço comunista até o oeste e martelar o coração industrial da Rússia".

Para fortalecer este sistema de "defesa" recorda Golbery que o "espaço" brasileiro poderá contribuir para reforçar o referido porquanto "... nosso nordeste é amplo e inigualável porta-aviões que dará aos comboios norte-americanos que demandem à África e Europa a segurança da travessia oceânica, na parte mais estreita e, portanto, menos vulnerável do Atlântico."

Esta geopolítica, sem dúvida, reforça um sistema de dominação interna porque está estreitamente vinculada à Doutrina de Segurança Nacional, a qual, por seu turno, coloca as forças do Estado-Nação a serviço de um programa de tensão política internacional no confronto USA-URSS, segundo o próprio General:

"Agora bem, se considerarmos dessa maneira a realidade dos fatos e a singular posição do território brasileiro no grande conflito atual em que se enfrentam, realizando a clarividente profecia de Tocqueville, os Estados Unidos e a Rússia, é necessário reconhecer que a segurança e a defesa do nordeste, do estuário amazônico e do Atlântico Sul são cargas que recaem sobre nós (...) Para nós não há outra alternativa senão aceitá-las e conscientemente, pois de nenhuma forma podemos rechaçar deveres que são exclusivamente nossos, como os da defesa da integridade do território nacional e o da segurança do Atlântico Sul (...)".

Nota-se, pelo exposto, no pensamento de Golbery, um claro determinismo geográfico aliado à supremacia do Estado sobre a nação, que se torna mais evidente quando afirma que "o direito de utilização de nosso território, seja para o que for, é um direito exclusivo de nossa soberania que não devemos, de nenhuma forma ceder..." Esta última frase do militar, conduz à constatação do que hoje ocorre no âmbito do Estado autoritário: o direito de nossa soberania está sendo cedida pela entrega de nossas riquezas naturais em troca do diploma de "satélite privilegiado" ou "aliado preferencial" dos Estados Unidos e aliados ocidentais. O que acabou de ser dito é reforçado pelo pensamento do próprio General:

"(...) em tais circunstâncias, quando entre nossos vizinhos hispanoamericanos recrudescer uma oposição aos Estados Unidos da América que se mascara em Terceira Posição ou em algum outro rótulo, (...) o Brasil parece estar em condições superiores, pela sua economia não competitiva, por sua grande e comprovada tradição de amizade e, sobretudo, pelas cartas de que dispõe para uma troca leal - o magnésio, as areias monazíticas, a posição estratégica do nordeste e da embocadura amazônica com seu tampão de Marajó - de negociar uma aliança bilateral mais expressiva que não só nos assegure

re os recursos necessários para que participemos ativamente na segurança do Atlântico Sul e defendamos, se é necessário, aquelas áreas ' brasileiras tão expostas a ataques extra-continentais contra um ataque que abarque o território norte-americano via Dakar-Brasil-Antilhas, ' senão uma aliança que, por outro lado, traduzia o reconhecimento real ' da estatura do Brasil nesta parte do oceano Atlântico, depois de terminar com qualquer política bifrontal e acomodatória a respeito de nos so país e da Argentina, ambas nações, por exemplo, igualmente beneficiadas, contra todas as razões e evidências, com armas de guerra na - val".

Após estas longas reflexões chega-se à conclusão que a Política de Integração Nacional definida pelo Estado brasileiro evidencia claramente que ela faz parte de uma estratégia geopolítica e capitalista delineada pelo sistema econômico e militar do chamado Bloco Ocidental, do qual o Brasil é apenas um sub-sistema.

6.7.5.5-As Teorias Espaciais e a Política de Integração Nacional

Conforme foi visto anteriormente a teoria da polarização permeou a elaboração da Política de Integração Nacional, a partir da década de 70.

A síntese da teoria de François Perroux pode ser assim traduzida: " o crescimento não surge em toda parte e ao mesmo tempo, - manifesta-se com intensidades variáveis em pontos ou pólos de ' crescimento; propaga-se segundo vias diferentes e com efeitos variáveis no conjunto da economia".¹²³

No passar do tempo o que se tem observado é que nas suas formulações tradicionais e recentes, a teoria da polarização tem sido aplicada visando o espaço de alguns e não o espaço de todos. Uma vez que a Política de Integração Nacional, como se verá posteriormente, na definição dos "pólos de desenvolvimento" sobretudo para a Amazônia e o Centro-Oeste, atentou para o espaço das grandes empresas, este, se diferenciou do espaço banal e foi favorecido na elaboração teórica que se mostrou discriminatória porque a população brasileira quase não foi levada em consideração.

Na realidade, a distinção feita, com freqüência, entre o espaço abstrato ou econômico e o espaço concreto ou geográfico - sendo este o espaço real - não permite que todos os elementos que entram na definição de um dado ponto no espaço sejam claramente captados. Por outro lado, a idéia de organização é inseparável da de tomada de decisões e de dominação.

Assim sendo, uma vez que, o Estado brasileiro admitiu que o pólo não poderia ser implantado fora de um sistema, coloca-se a seguinte questão: tendo em vista a inadequação da definição tradicional de sistema, o modelo comumente aceito de espaço como sistema, não mais é suficiente. Através da definição tradicional de sistema, como um complexo de elementos, das relações entre esses elementos e entre seus respectivos atributos ¹²⁴, torna-se mais difícil ainda chegar-se a uma definição operacional do espaço. Segundo Godelier ¹²⁵ "um sistema é um grupo de estruturas interligadas por certas regras". Estas estruturas são, por sua vez, definidas por um "grupo de elementos interligados por certas regras". Há, portanto, uma grande diferença, entre, de um lado, medir inter-relações entre indústrias através, por exemplo, de matrizes de insumo-produto, e, de outro lado, considerar a relação entre uma dada estrutura de produção e outros elementos dos sistemas social e espacial.

A estrutura do espaço não depende apenas da localização das empresas, mas requer também, a consideração da estrutura do Estado e da produção, assim como, do modo pelo qual os recursos disponíveis são atribuídos às diferentes classes sociais.

O espaço brasileiro se caracteriza principalmente por ser organizado e reorganizado, em escala global, em função de interesses distantes. Todavia, ele não é afetado de maneira uniforme por essas forças de mudança.

"Além disso, as forças de modernização impostas tanto do interior quanto do exterior são extremamente seletivas em suas formas e em seus efeitos. As variáveis modernas não são todas recebidas ao mesmo tempo nem no mesmo lugar, porque a história se tornou espacialmente seletiva". ¹²⁶ O resultado é uma grande instabilidade na organização espacial, com desequilíbrios e repetidos reajustes.

O espaço nacional além de descontínuo é instável é também multipolarizado, estando, sujeito à inúmeras influências e polarizações provenientes de muitos níveis de tomada de decisão. Caracteriza-se, finalmente, por enormes desigualdades de renda.

Os modos operacionais do espaço seriam, portanto, influenciados por essas enormes disparidades.

A seletividade espacial no nível econômico bem como no social conteria, seguramente a chave para a elaboração de uma teoria espacial mais justa.

Entretanto, devido às exigências da tecnologia, durante o atual período histórico, o aparato produtivo está se concentrando cada vez mais nas mãos de pouquíssimos em um número limitado de pontos no espaço. O Estado brasileiro, por seu turno, devido às novas condições internacionais impostas e facilitadas pelo novo dado tecnológi-

co, equipou-se com poderes centralizadores. O domínio desses poderes se estende para além das decisões econômicas e políticas, porque o exercício das funções do Estado moderno requer uma organização de transportes na qual a tendência à integração favorece todos os tipos de concentração.

Mas, o atual período tecnológico, produziu no âmbito do Estado brasileiro, como alhures, a difusão de informações e do consumo, a partir dos grandes centros. As migrações resultaram destas influências, afetando somente uma parte da população, porquanto a revolução dos transportes facilitou apenas a difusão de certos bens. Assim sendo, o Estado não poderia permanecer indiferente às novas necessidades criadas, cujo atendimento continua fora do alcance da maioria dos indivíduos.

Portanto, como fatores de concentração destacam-se a organização da produção e o Estado e, como fatores de dispersão, a população, em face das novas necessidades baseadas na difusão de informações e do consumo e, de novo, o Estado. O papel do Estado dependeria, dentro do contexto acima delineado, do uso de seus recursos para facilitar direta ou indiretamente a organização da produção ou da utilização dos referidos para fornecer serviços à coletividade.

Todavia, o problema não se resume apenas na vontade do Estado, mas no poder do mesmo, porquanto as tendências à concentração levam à formas monopolistas e oligopolistas de organização que o forçam a repartir a poupança popular e o poder de tomar decisões.¹²⁷

Assim, no Brasil, o modelo polarizador proposto deu impulso a novas formas organizacionais que não hesitaram em usar seu poder decisório em benefício próprio, agravando sensivelmente a concentração.

Portanto, a teoria dos pólos de crescimento serviu à difusão do capital no espaço brasileiro, através dos próprios programas governamentais que tiveram como respaldo a teoria da polarização e foram implementados mediante os incentivos e isenções fiscais e creditícias concedidos à latifundiários, fazendeiros e empresários nacionais ou estrangeiros.

Com o Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA) se verificou uma profunda mudança de metas quanto à ocupação da Amazônia.

"Em detrimento de uma ocupação de cunho social, baseada no assentamento de produtores sem terra, privilegiou-se a ocupação privada com a implantação de grandes empresas capitalistas atraídas por vantagens fiscais e creditícias. Os problemas fundiários regionais agravam-se na medida em que esses empreendimentos intensivos em capital criam reduzidas oportunidades de emprego e ocupam vastas extensões de terra, acentuando-

*se os conflitos em torno da posse da terra ao longo das estradas abertas".*¹²⁸

Por outro lado, tornou-se comum a SUDAM aprovar projetos que iriam implantar-se em terras onde muitas famílias já exploravam a terra e tinham adquirido portanto o direito de possuí-las. Quando esses problemas surgiram, os proprietários dos projetos agropecuários, sempre insensíveis à dimensão humana do processo econômico, procuraram a solução mais simples : expulsar os " posseiros ", já então considerados como tal todos os que não dispunham de um papel para legitimar sua ocupação produtiva do solo.¹²⁹

No que concerne ao Nordeste Brasileiro a política espacial do Governo, através dos programas definidos para a região, em muito contribuiu para a concentração urbana desordenada da área em a preço. Embora a industrialização se tenha dado de forma concentrada, fundamentalmente em Recife e Salvador, estes centros urbanos, dificilmente assumiriam um papel de pólos (no conceito de Perroux), entendendo-se por tal uma maior articulação e interdependência da atividade industrial gerando efeitos em cadeia. Em face do seu grau de dependência com o setor industrial de São Paulo, dir-se-ia que se tratam de unidades desconcentradas espacialmente, dentro do marco geral do sistema nacional.

Dentro desta perspectiva, o conceito de pólo geográfico, no Nordeste, perde o sentido de autonomia que se lhe quer atribuir, no que se refere à capacidade de gerar novas atividades dentro do setor industrial, mais especificamente. Entretanto, o impacto que exerce sobre a urbanização é, sem dúvida, significativo. Isto porque, como observa Castells, "*a correlação entre urbanização e industrialização não é linear*", isto é, "*numa estrutura fracamente urbanizada, o impacto de uma incipiente industrialização é muito maior*".¹³⁰

No que tange aos centros urbanos nordestinos, o impacto da industrialização foi bastante forte. O processo de inversões industriais no Nordeste foi acompanhado paralelamente de redução das migrações a nível inter-regional, o que acarretou o substancial crescimento demográfico de Recife, Salvador e Fortaleza.

Quadro 6.10
ÍNDICES DO VALOR AGREGADO BRUTO E DA INVERSÃO INDUSTRIAL
PARA O NORDESTE

RAMOS	1959 (I)*		1960/70 (II)**	
	V.A.B. SETOR IN DUSTRIAL	EMPREGO	INVERSÃO (PREÇOS CORRENTES)	EMPREGO
I				
TRADICIONAIS	69,9	77,6	29,85	45,6
Madeira	1,7	2,2	2,2	2,0
Mobiliário	1,6	2,9	0,4	1,2
Couro e Peles	2,3	2,2	1,1	1,3
Têxtil	24,1	28,2	13,5	12,8
Vestuário e Calçados	2,2	4,1	6,2	13,3
Produtos Alimentares	29,6	30,1	4,3	11,0
Bebidas	3,0	2,6	1,2	1,7
Fumo	3,1	2,2	0,03	0,3
Editorial e Gráfica	1,9	2,6	0,4	0,7
Diversos	0,4	0,5	0,52	1,3
II*				
DINÂMICOS	30,1	22,4	70,15	54,4
A	28,9	21,2	59,55	40,0
Produtos de Minerais não Metálicos	8,1	12,5	10,3	11,0
Papel e Papelão	1,7	0,8	2,4	3,2
Sorrelha	0,3	0,2	3,6	1,5
Química, farmacêuticos, plásticos e perfumaria	16,7	5,8	24,85	11,5
Metalúrgica	2,1	1,9	18,4	12,8
B	1,2	1,2	7,1	11,8
Mecânica	0,2	0,2	1,5	3,1
Material Elétrico e de Comunicações	0,2	0,2	5,2	7,5
Material de Transporte	0,8	0,8	0,4	1,2
C	-	-	3,5	2,8
Extração de Minerais	-	-	3,5	2,8
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: * Brasil, IBGE Censo Industrial-Brasil 1950, municípios segundo grupo de indústria, RJ, 1958, 157 p. (VI Recenseamento Geral do Brasil). Brasil, IBGE, DEICCM, Produção Industrial, 1967, RJ, 1969, 947 p. Brasil, IBGE, Censo Industrial de 1960, RJ, 1968 (VII Recenseamento do Brasil).

** Dados originais: Governo da Bahia, Secretaria de Indústria e Comércio, SIC. Fichas dos projetos aprovados pela SUDENE. Atualização em Agosto/73.

Em contrapartida, a industrialização não foi capaz de aumentar a proporção de mão-de-obra empregada no setor secundário. Assim, a proporção mão-de-obra ocupada no setor em pauta e a população economicamente ativa do Nordeste, para os anos 1949, 1959 e 1968 era de 7,8%, 8,0% e 9,0%, respectivamente.¹³¹

A urbanização gera a necessidade de um crescente programa de inversões por parte do setor público, o que dá a imagem de uma economia em crescimento, que se reflete na modernização de certos setores no âmbito das cidades, em detrimento de outros, particularmente, os sociais. Não há dúvida de que as obras públicas nas áreas de habitação, saneamento e de outros melhoramentos urbanos dão ao governo a oportunidade de promover o emprego de forte contingente de mão-de-obra.¹³² Entretanto, isto não significa que seja possível fazê-lo em proporção suficiente para absorver a grande margem de desempregados.

Dentro das características particulares que assumiu a industrialização no Nordeste, os problemas urbanos e o desemprego revelam-se bastante agudos, já que não houve políticas complementares em outros setores que pudessem diminuir a tendência à urbanização. O im

produtivo sistema de posse da terra, os efeitos das secas e as conseqüentes crises de produção, na economia de subsistência, contribuíram para a acentuada tendência migratória rumo aos grandes centros regionais.

A intenção da SUDENE de desenvolver um programa específico no setor da pequena e média indústria abriria maiores possibilidades de absorção de mão-de-obra e reduziria, de certa forma o deslocamento dos migrantes para as maiores cidades da região.

Todavia, a política industrial tendo se baseado fundamentalmente no sistema 34/18 (Artigos 34 da Lei nº 3995 de 14/02/61, e 18, da Lei nº 4239, de 27/06/63, que criaram e regulamentaram os incentivos para inversões no Nordeste), favoreceu a expansão da atividade privada, sobretudo das grandes empresas, o que se materializou num processo de desconcentração espacial inter-regional.

Portanto, em face do exposto, a questão teórica que se coloca é a de se saber por que os fluxos de capitais se deslocam para outra região, dentro de um mesmo espaço nacional, ou, por que se dá, e a que níveis, um processo de desconcentração industrial, quando a tendência do sistema capitalista é a da excessiva concentração e centralização do capital. Assim sendo, a desconcentração espacial, quando se dá, não corresponde necessariamente a uma descentralização econômica, com efeitos regionais, mas obedece basicamente às demandas à escala nacional do processo de acumulação de capital. Desta forma, a desconcentração se limita à localização de determinados tipos de operações de produção no âmbito geográfico. É relevante que se tenha isto em mente, quando se considera a descentralização no Brasil, como estratégia para a mudança de situações sociais, porquanto, dentro deste enfoque, não haveria sentido falar-se em desenvolvimento ou economia regional, pois o que estaria interessando seria a funcionalidade da desconcentração para o modelo econômico centralizado.

Outra questão digna de ser assinalada na discussão sobre a descentralização, para o Nordeste, seria o fato dela ser concebida como ação localizada no setor industrial. Neste sentido, a teoria dos pólos se preocupa com a idéia de força-motriz (uma ou várias unidades industriais), como sendo capaz de gerar e irradiar efeitos para frente e para trás.

A ênfase dada ao crescimento industrial no Nordeste que, em primeira instância acionaria os demais setores, colocou em evidência a ineficácia da polarização como estratégia de desenvolvimento. Esta ênfase, no que tange ao modelo industrial, não veio acompanhada de uma ação complementar ao nível de outros setores como o agrícola, e de políticas específicas no âmbito do emprego e da renda como estímulo ao mercado interno regional.

É muito fácil verificar, para o caso do Nordeste, que

a descentralização que teve lugar foi impulsionada não a partir de objetivos regionais e tampouco por agentes e capitais regionais, mas pela expansão das grandes empresas, visando maior materialização no espaço brasileiro, em seu processo de acumulação.

Na verdade, a tendência à desconcentração é mais induzida pelas grandes empresas, que são aquelas menos vulneráveis aos riscos, mercados, créditos, etc. Todavia, paradoxalmente, são estas grandes empresas a transmitirem um limitado impacto regional, por estarem acopladas em uma determinada estrutura de insumo-produto, cujo centro não está na região, e por terem pequeno impacto sobre o mercado de trabalho. Portanto, a desconcentração em lugar de ser útil à região, pode constituir-se em enclave, aumentando ainda mais, a dependência da região periférica.

Finalmente, no que tange à análise em questão, seria mais acertado falar-se de uma mera diversificação espacial da produção das grandes empresas, numa espécie de extensão regional de seus planos, como forma de aproveitar toda a gama de benefícios fiscais disponíveis.¹³³

O modo como o espaço se organiza, como se depreende, não é apenas o resultado de uma escolha política e econômica. Ele se torna depois um elemento fundamental da reprodução das relações econômicas e sociais, bem como da ideologia dominante e pode representar um importante obstáculo à mudança e à transformação. A acumulação seletiva das infra-estruturas leva à concentração da atividade econômica, esta se beneficia da mão-de-obra barata que a presença do capital não pára de atrair; a concentração das atividades facilita o controle do resto do País.

Dentro de semelhante contexto, a questão da apropriação do excedente permanece fundamental: o Estado permanece, como atualmente, tributário das grandes empresas quanto à organização do espaço.

6.7.6-A Política Nacional de Energia Nuclear

Embora as questões relativas à energia nuclear já tivessem sido alvo das atenções e preocupações do Estado brasileiro, e la só veio a tomar um grande impulso sob a égide dos governos pós-64.

O governo Castelo Branco esboçou uma retomada de posição quando o Brasil assinou o Tratado de Tlateloco, de proscrição de armas atômicas na América Latina, com a ressalva de que abria mão da construção de artefatos nucleares "apenas para os fins militares".

Em 1967, o Presidente Costa e Silva em discurso pronunciado assim se expressou:

"A energia nuclear desempenha papel transcendente e é, sem dúvida, o mais poderoso recurso a ser colocado ao alcance dos países em desenvolvimento, para reduzir a distância que os separa das nações industrializadas".

Naquele mesmo ano, o Ministro das Relações Exteriores, Senador Magalhães Pinto, na Câmara dos Deputados, discursou aprofundando o conceito do Presidente Costa e Silva:

"Estamos persuadidos de que só conseguiremos reduzir a distância que nos separa das nações industrializadas se nos engajarmos num programa intensivo de aplicação da ciência e da tecnologia do qual a energia nuclear é peça chave. Para salientar a firmeza de nossa intenção, designei o Embaixador Sérgio Correia da Costa para que em Genebra, no Comitê de Desarmamento das Nações Unidas, declare que o Brasil não aceitará compromisso em matéria da não proliferação nuclear, que implique nossa condenação a uma nova forma de dependência.

Não nos deteremos, contudo, na simples preservação do direito de explorar livremente, para fins pacíficos, todas as potencialidades do átomo".

A partir deste período desencadeou-se, então, a batalha política pela afirmação do direito brasileiro ao ingresso pleno no campo da ciência e tecnologia do átomo.

Em fevereiro de 1968, na comissão de Desarmamento em Genebra, o Brasil condenou o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares. Intensificaram-se naquela oportunidade, as pressões internacionais para que o Brasil viesse a assinar o referido Tratado. Entretanto, tais demarches foram infrutíferas, mantendo o Brasil a sua posição inicial.

Ainda em 1968, foi decidida a instalação, no Brasil, da primeira usina nuclear e simultaneamente, registraram-se as providências iniciais na direção do urânio enriquecido. Pretendendo completar a infra-estrutura necessária ao desenvolvimento dos programas nucleares, o governo criou em 1971, a Companhia Brasileira de Tecnologia Nuclear (CBRN), à semelhança de organizações congêneres e existentes em países mais desenvolvidos tecnologicamente.

Nesta ocasião, com o advento do I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974) foi, então, oficialmente definido o Programa Nacional de Energia Nuclear que preconizava:

I-"Implantação da primeira Central Nuclear do País, para cerca de 600.000 kw, como fonte de complementação térmica da Região Centro-Sul".

II-"Ingresso do País no ciclo do combustível atômico, com implantação de complexo destinado a obter o combustível nuclear e o seu reprocessamento, em quantidades que atendam às necessidades de programa de longo'

prazo para implantar centrais nucleares.

III-Assimilação e, progressivamente, adaptação da tecnologia nuclear com o objetivo de propiciar às equipes nacionais o domínio das técnicas de desenvolvimento, produção e atualização dos reatores, bem como de combustível e materiais nucleares.

IV-Aplicação de Radioisótopos para solução de importantes problemas no campo da Agricultura, Medicina, Engenharia e Indústria."134

A medida que as perspectivas do Programa Nuclear iam se consolidando, sentiu o governo brasileiro a necessidade de um reajustamento no seu principal órgão executivo, criando, em fins de 1974, em substituição à CBTN, as Empresas Nucleares Brasileiras S/A (NUCLEBRÁS), com possibilidades e recursos mais amplos e, assim, com melhores condições operacionais.

O II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979) consignou, após a fundação da Nuclebrás, as principais definições do Programa Nuclear Brasileiro.

"O Programa Nuclear objetiva, de um lado, preparar o Brasil para o estágio dos anos 80, em que a energia nuclear já deverá corresponder à parcela significativa da energia elétrica gerada no País (cerca de 10 milhões de KW, até 1990). E, de outro lado, a continuar trabalhando no campo de outras aplicações da ciência nuclear, como seja a utilização de isótopos na agricultura, medicina e indústria.

Esforço maciço será realizado na área de prospecção de minérios nucleares, para avaliar, no menor prazo possível, as reais disponibilidades no Brasil quanto ao urânio.

Dever-se-á desenvolver programa com vistas à absorção da tecnologia de enriquecimento de urânio, e da tecnologia de reatores, realizando-se, igualmente, esforços para efeito de progressiva instalação da produção de reatores no País (com adequado índice de nacionalização, e observados os aspectos de viabilidade econômica).

Na construção das centrais nucleares, a utilização, dentro do atual quadro de tecnologia do setor de reatores de água leve, com urânio enriquecido, considerou não apenas o fato de ser esse o tipo de reator adotado em mais de 85% das usinas existentes, como o de já se estar disseminando a tecnologia de enriquecimento do combustível, que está sendo aberta, inclusive, para empresas privadas nos Estados Unidos, Europa e Japão.

O programa a ser executado - partindo de um mínimo de Cr\$4 bilhões, excluídas as centrais nucleares -, inclui projetos de desenvolvimento da tecnologia de reatores (abrangendo os diversos tipos), desenvolvimento da tecnologia de combustíveis nucleares, usinas de concentração de minérios de urânio, instalação - piloto de enriquecimento de urânio, prospecção de minérios nucleares, indústrias de areias pesadas".¹³⁵

De acordo com o governo brasileiro a urgência das decisões no campo nuclear não permitiria aguardar o desenvolvimento,

por meios próprios, de uma tecnologia nacional. Persuadido de que um programa industrial baseado em esquema de efetiva transferência de "know-how" ensejaria criar a geração de soluções tecnológicas, o governo autorizou o Ministério das Minas e Energia a buscar no exterior, a cooperação indispensável à execução de um programa que abrangesse desde a indústria de reatores até a indústria do ciclo do combustível, em todas as suas variadas etapas.

Dos contatos estabelecidos emergiu a cooperação oferecida por um grupo de firmas alemãs-ocidentais.

6.7.6.1-As Negociações com a República Federal da Alemanha

A cooperação industrial entre os dois países, cujas linhas foram definidas no curso de uma série de reuniões no Brasil e na RFA, tinha finalidades pacíficas e seria submetida ao sistema de salvaguardas da AIEA (Agência de Energia Atômica, fundada em 1956, com sede em Viena).

Os entendimentos no plano industrial foram finalizados em reunião realizada no Rio de Janeiro, abrangendo os seguintes aspectos:

A-Constituição no Brasil, de uma empresa subsidiária da Nuclebrás para fabricação de componentes pesados para reatores nucleares; a tecnologia adotada seria a da firma alemã KWU que, liderando um consórcio europeu, participaria da empresa brasileira como sócio minoritário; às empresas brasileiras de mecânica pesada convencional, que se habilitassem como fornecedoras de equipamentos complementares, seria oferecida participação acionária substancial na fábrica de componentes nucleares pesados; a construção da fábrica seria iniciada ainda em 1975, devendo estar concluída dentro de 4 anos.

B-Constituição, no Brasil, de uma companhia de engenharia de usinas nucleares mediante associação entre a Nuclebrás, com controle acionário, e a KWU, com participação minoritária; a criação dessa companhia se fazia necessária em virtude da extrema complexidade da engenharia do reator e dos elevados requisitos de segurança nos equipamentos de uma usina nuclear; no tocante aos equipamentos convencionais e às obras civis das usinas nucleares, a companhia subcontrataria os serviços de empresas brasileiras de engenharia;

C-Constituição, no Brasil, de uma companhia para a construção e operação, no País, de uma usina semi-industrial de enriquecimento de urânio pelo processo do jato-centrífugo desenvolvido no centro nuclear de Karlsruhe, com capacidade de até 250.000 UTS/ANO; a Nuclebrás

deteria a maioria do capital e teria como sócios minoritários as firmas alemãs Steag e Interatom;

D-Associação da Nuclebrás à STEAG para prosseguimento, na RFA, dos trabalhos de pleno desenvolvimento do processo do jato-centrífugo; constituição de uma empresa para esse fim na RFA, na qual a Nuclebrás e a Steag seriam sócios em partes iguais; a empresa teria direitos de comercialização em todo o mundo, da licença para construção de usinas comerciais de enriquecimento de urânio pelo processo do jato-centrífugo;

E-Assistência técnica da KWU à Nuclebrás, para construção e operação de uma fábrica de elemento combustível com capacidade inicial de 25 ton/ano e final de 250 ton/ano; a fábrica deveria começar a funcionar até 1979;

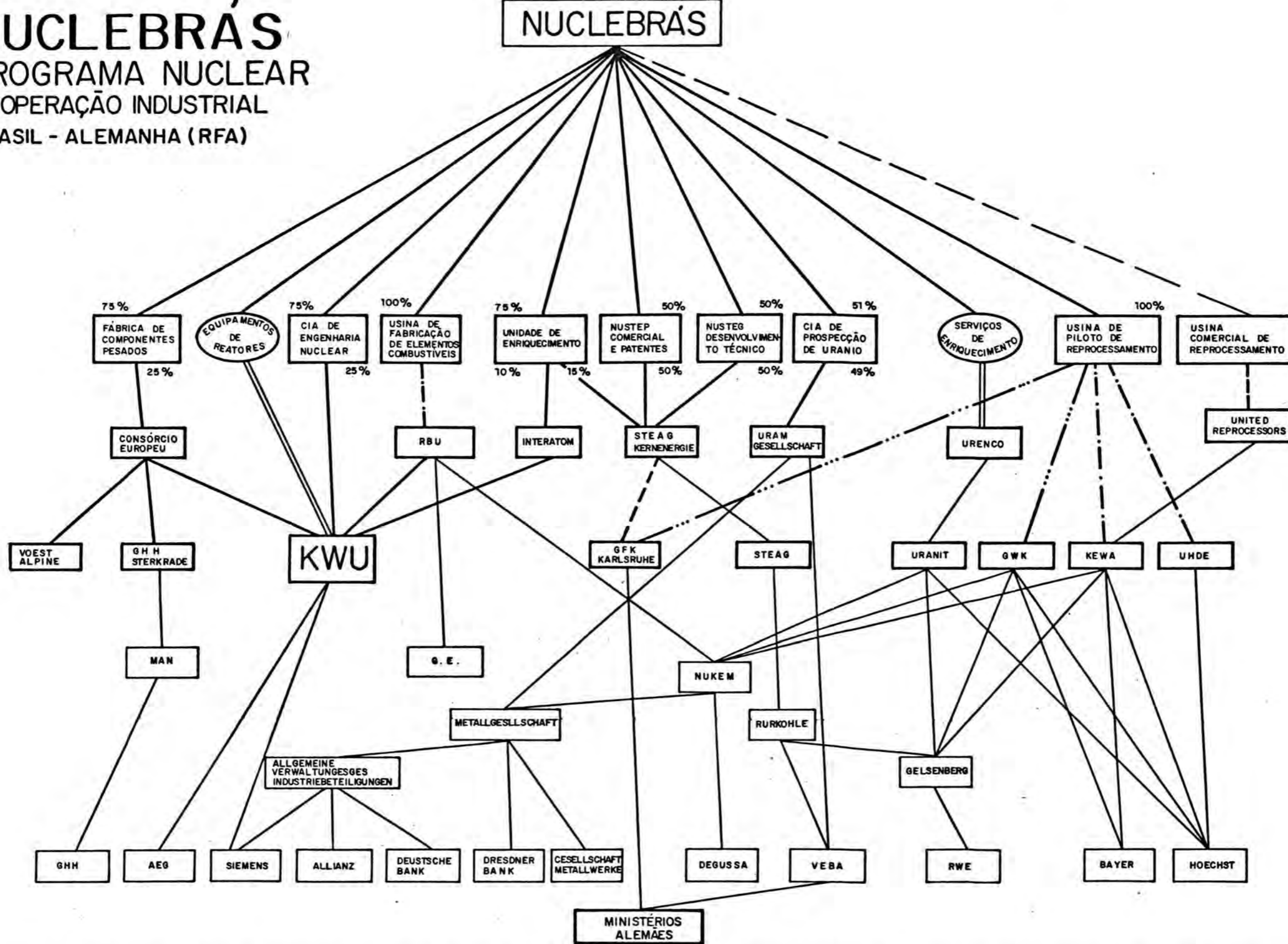
F-Assistência técnica de Kewa (grupo Hoeschst) à Nuclebrás para construção e operação de uma usina de reprocessamento de combustível irradiado com capacidade inicial de 2 ton/ano;

G-Formação de uma "joint-venture" entre a Nuclebrás e a Urangesellschaft para realização, no Brasil, sob controle majoritário da Nuclebrás, de trabalhos de pesquisa e lavra de urânio, em áreas indicadas pela Nuclebrás, além daquelas que constituem seu campo de operação própria; caso se chegasse à lavra, 80 por cento, pelo menos, seria destinado à formação de reserva para atendimento das necessidades nacionais; desde que essas necessidades estivessem plenamente satisfeitas, a Nuclebrás poderia exportar para a Urangesellschaft o equivalente a, no máximo 20% da reserva medida em conjunto; tal exportação deveria fazer-se sob a forma a mais beneficiada possível, inclusive com urânio enriquecido.¹³⁶

O programa de cooperação, cujo custo seria da ordem de US\$ 800 milhões, se afigurou num dos mais complexos e abrangentes já negociados pelo Brasil no exterior.

NUCLEBRÁS

PROGRAMA NUCLEAR
COOPERAÇÃO INDUSTRIAL
BRASIL - ALEMANHA (RFA)



ENTROSAMENTO - O organograma divulgado pela Presidência da República mostra como funcionará o conjunto de empresas e órgãos alemães e brasileiros encarregados de implantar o programa nuclear brasileiro.

6.7.6.2-Outras Perspectivas para a Nuclebrás

A atividade da Nuclebrás não se esgotaria nas tarefas a serem realizadas com a cooperação alemã. A empresa pretendia atuar, por conta própria e em articulação com outros parceiros estrangeiros detentores de tecnologia avançada, tanto em campos cobertos pela cooperação com a RFA quanto em muitos outros que nela não estavam incluídos.

Estaria, também, reservado um papel importante aos empresários brasileiros, já atuantes no setor de mecânica pesada, aos quais estariam asseguradas encomendas a longo prazo, apoio financeiro para expansão e assistência técnica para controle de qualidade, a fim de que se habilitassem a assumir a parcela maior na área da indústria de componentes para centrais nucleares, aquela que corresponde aos equipamentos de complemento das usinas.

Pelo programa a realizar-se, a indústria brasileira, governamental e privada, deveria fornecer, antes do fim da década, praticamente todos os equipamentos de uma usina nuclear, começando com 30% já para as unidades adicionais a serem instaladas em Angra dos Reis. No caso de Angra I, essa participação chegaria apenas a 8%. A economia de divisas decorrentes apenas da fabricação de componentes nucleares, sem contar a da indústria do combustível nuclear, seria da ordem de US\$1,5 bilhão.

A obtenção de cooperação para enriquecer urânio no Brasil, indispensável aos reatores de água leve/urânio enriquecido, a serem instalados no País, não significava que o Brasil estaria desinteressado dos reatores alimentados por outros tipos de combustível. Conforme orientação *"de buscar sempre, em cada momento - como ocorreu na adoção da linha água leve/urânio enriquecido - a solução técnico-econômica mais adequada e levando em conta o potencial de recursos naturais do País"*, a Nuclebrás pretendia, paralelamente à busca reintensificada de urânio, dar início à pesquisa sistemática de tório e participar ativamente no desenvolvimento de tecnologia de reatores alimentados por esse minério nuclear, como é o caso de alguns tipos de reatores de alta temperatura e de certos reatores regeneradores. O interesse por reatores de alta temperatura justificaria-se tanto pelo lado do combustível quanto pela possibilidade de utilização desses reatores para fins industriais tais como o de fabricação de aço por redução direta e o de gaseificação de carvão, que exigem processos de calor.

6.7.6.3-0 Acordo Nuclear Brasil-Alemanha

O acordo entre o governo da República Federal da Alemanha e o governo da República Federativa do Brasil sobre cooperação no setor dos usos pacíficos da energia nuclear, assinado em Bonn a 27 de junho de 1975, abrange os seguintes campos:

- prospecção, extração e processamento de minérios de urânio, bem como produção de compostos de urânio;
- produção de reatores nucleares e outras instalações nucleares, bem como de seus componentes;
- enriquecimento de urânio e serviços de enriquecimento;
- produção de elementos combustíveis e reprocessamento de combustíveis irradiados.

Estes itens, bem como um quinto, referente ao financiamento constituem objeto de 5 instrumentos específicos com diretrizes norteadoras dos diferentes contratos comerciais a serem firmados pela Nuclebrás, companhias de eletricidade e as empresas alemãs. Os instrumentos são os seguintes:

Primeiro Instrumento Específico - "Diretrizes para Prospecção, Pesquisa, Desenvolvimento, Mineração e Exploração de Depósitos de Urânio no Brasil, bem como Produção de Concentrados de Urânio Natural".

Segundo Instrumento Específico - "Diretrizes para o Enriquecimento de Urânio e Serviços de Enriquecimento".

Terceiro Instrumento Específico - "Diretrizes para Indústria de Reatores Nucleares".

Quarto Instrumento Específico - "Diretrizes para Reprocessamento de Combustível Irrradiado".

Quinto Instrumento Específico - "Diretrizes para o Financiamento do Programa".¹³⁸

O documento em questão atenta à dois setores peculiares ao emprego da energia nuclear:

- 1) Medidas de proteção física dos materiais, equipamentos e instalações nucleares tanto nos respectivos territórios como durante o transporte dos mesmos;
- 2) Salvaguardas - as partes contratantes farão acordo com a Agência Internacional de Energia Atômica.

Paralelamente, proclamando-se as partes contratantes, partidárias do princípio de não proliferação das armas nucleares, es

pecificam com rigor o que venham a ser "materiais, equipamentos e instalações nucleares sensitivos:"

- "a) Urânio enriquecido com urânio - 235 acima de 20%, urânio - 233 e plutônio, exceto quantidades diminutas desses materiais necessários, por exemplo, para fins de laboratório;
- b) Usinas de produção de elementos combustíveis, quando utilizados para a produção de elementos combustíveis que contenham material referido na Alínea "A";
- c) Usinas de reprocessamento de elementos combustíveis irradiados;
- d) Usinas de enriquecimento de urânio".

6.7.6.4-0 Financiamento

O financiamento de conformidade com o Acordo Brasil-Alemanha, cobriria os equipamentos e serviços importados da RFA ou seja:

- Usinas nucleares n°s 2 e 3;
- Combustível para usinas nucleares 2 e 3;
- Futuras usinas nucleares;
- Fábrica de componentes nucleares pesados;
- Usina-piloto de enriquecimento de urânio;
- Usina-piloto de reprocessamento.

O valor de financiamento poderia atingir US\$900 milhões para as usinas 2 e 3, US\$ 270 milhões para as unidades industriais e US\$230 milhões para o combustível em um total de US\$1.400 milhões.

Para tal, foi organizado o consórcio do Dresdner Bank A.G., Deutsche Bank A.G., Commerzbank A.G. e Westdeutsche Landesbank. O consórcio junto com Kreditanstalt (Kreditanstalt fuer Wrederrafban) seriam os responsáveis pelo financiamento até o valor citado, com um simples de 10%.

A parte referente às usinas seria contratada pelo grupo alemão citado, com firmas, com interveniência da Nuclebrás. A atinente à materiais para outras instalações (fábrica de componentes pesados, usina-piloto de enriquecimento, usina-piloto de reprocessamento) seria contratada com o mesmo grupo diretamente pela Nuclebrás, já a que se refere às usinas 4 e 5 seria negociada diretamente entre a Nuclebrás e a KWU.

As quatro primeiras usinas nucleares seriam compradas à KWU com participação progressiva da indústria brasileira, enquanto as quatro seguintes já seriam construídas pela nossa indús -

tria com complementação decrescente por parte da KWU.¹³⁹

6.7.6.5-As Dúvidas Sobre o Programa Nuclear Brasil-Alemanha.

Em outubro de 1977 houve o Simpósio Nacional de Energia, patrocinado pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, Sociedade Brasileira de Física e Clube de Engenharia do Rio de Janeiro, com a participação de cientistas e tecnólogos relacionados com a produção de energia, assim como de empresários, economistas, cientistas sociais e personalidades da política brasileira.

Nesta reunião, conseguiu-se lograr pela primeira vez, uma compreensão mais profunda dos aspectos básicos do nosso problema energético abrindo, inclusive, novas perspectivas para a avaliação dos erros fundamentais em que se baseou o Acordo Nuclear Brasil-Alemanha. Ficou claro, naquela oportunidade, que o Acordo servira para aliviar a difícil situação das 300 indústrias alemãs associadas ao consórcio nuclear, ameaçado de paralização pela falta de novas encomendas de reatores, tanto na própria Alemanha como no exterior. O Acordo permitiria dar trabalho a dezenas de milhares de pessoas na Alemanha, durante dez anos. Constatou-se, também, que o Acordo Nuclear fora um grande erro econômico e tecnológico além de acarretar uma enorme sobrecarga para a dívida externa do País.

No transcurso de 1978, a incompetência tecnológica e científica revelada pelas obras de Angra dos Reis, levaram à constituição de uma Comissão Parlamentar de Inquérito.

Aos erros de formulação do programa nuclear, sobretudo no que concerne ao custo das suas instalações, grosseiramente subestimado, vieram acrescentar-se enormes despesas advindas dos erros de construção e do conseqüente atraso das obras. Houve, inclusive, estimativas completamente erradas do custo do quilowatt nuclear, que dos 450 dólares estimados poderá atingir a três mil dólares iniciais, sem incluir as enormes despesas posteriores características das atuais instalações nucleares, que vêm determinando largamente o abandono, em ampla escala, de novos projetos de reatores em muitos países.

O I Congresso Brasileiro de Energia, realizado em dezembro de 1978, no Rio de Janeiro, permitiu o aprofundamento das reflexões levadas a termo no citado Simpósio de 1977.

Um dos pontos essenciais desse Congresso foi mostrar que o desvio de recursos financeiros para o programa nuclear acarretaria prejuízos incalculáveis para o desenvolvimento dos projetos hidrelétricos, muito mais econômicos e que não apresentavam os inconvenientes ecológicos das instalações nucleares atuais, baseadas sobre

a fissão do urânio. As novas estimativas do potencial hidrelétrico brasileiro apresentadas no Congresso mostraram que podia satisfazer todas as necessidades de energia elétrica até o ano 2.000, sem necessidade de energia nuclear.¹⁴⁰

Todavia, a opção nuclear tornou-se viável em virtude da centralização do poder nas mãos de uma tecnocracia. Sob a égide de um governo autoritário e centralizador e, em nome de uma sofisticação tecnológica crescente, as decisões são tomadas por um número cada vez menor de especialistas, que decidem sobre o futuro, a partir de modelos simplificados da realidade, pouco ou nada sensíveis à preservação ambiental, aos valores culturais e à qualidade de vida humana em geral.

Dentro deste contexto, a indústria nuclear - exemplo de macrotecnologia centralizadora - pode conduzir a uma situação crítica, ou melhor, a um ponto de não retorno. Por exemplo, a usina nuclear de Angra dos Reis ou a que se pretende instalar no Litoral Sul de São Paulo, deverá manipular, em um ano, uma quantidade de plutônio equivalente a 100 bombas atômicas.

Este plutônio, de alta periculosidade para o homem, deverá ser armazenado provisoriamente nas dependências da usina e transportado periodicamente para depósitos de lixo radioativo ou usinas de reprocessamento, em comboios especiais. Aí será guardado em recipientes de aço inoxidável, revestidos de concreto e conservado neles durante vários séculos em condições que exigem atenção e cuidados contínuos.

O sistema técnico e policial de controle necessário para garantir a segurança de uma rede de usinas apenas quanto ao aspecto ilustrado acima (ciclo nuclear de plutônio) - deverá ser impressionante sobretudo se houver a clara consciência e responsabilidade de colocar o plutônio a salvo de acidentes, de desvios ilegais de material radioativo e de outros imprevistos que possam ocorrer no futuro.¹⁴¹

6.7.6.6-Os Problemas Políticos e Locacionais da Energia

Desde 1973, os problemas da energia passaram a adquirir internacionalmente uma importância política fundamental, sob a perspectiva da chamada crise do petróleo. Uma das conseqüências advindas deste contexto foi uma corrida precipitada para a energia nuclear, que acabou despertando resistências poderosas da opinião pública, sobretudo nos países mais adiantados do mundo capitalista. Nesses Estados os critérios de segurança nuclear adotados pelos governos foram postos em dúvida pelo povo, tendo início, então, um novo

tipo de ação política movida pela sociedade civil, a qual logrou atingir grande relevância na Alemanha Ocidental, Suécia, Áustria, Suíça, França, Japão e Estados Unidos.

Assim, impedido de prosseguir no seu plano de desenvolvimento nuclear, pela crescente oposição popular, o governo alemão não teve outra alternativa senão vender instalações nucleares a países em desenvolvimento, onde a consciência dos perigos nucleares ainda era pouco desenvolvida, e em muitos dos quais a existência de governos autoritários impedia a livre discussão pública dos planos de desenvolvimento econômico. A necessidade de procurar prevenir o licenciamento de um grande número de cientistas, tecnólogos e operários, assim como os prejuízos das trezentas indústrias do consórcio nuclear alemão, levaram o governo de Bonn a propor o acordo nuclear ao governo brasileiro, que o aceitou na expectativa de poder até exportar reatores, sem atinar para o fato de que não mais existem mercados mundiais para uma tecnologia nuclear historicamente condenada.

A atual tecnologia dos reatores nucleares baseados sobre a fissão nuclear tornou-se obsoleta tanto pelo custo elevadíssimo das instalações como pela inexistência de soluções seguras para o armazenamento do lixo nuclear, altamente radioativo durante centenas de milhares de anos. O elevado custo¹⁴² atual da energia nuclear ainda não incluiu as despesas da armazenagem do lixo atômico e do desmantelamento dos reatores após a sua inutilização.

Um dos problemas mais graves da atual tecnologia nuclear é indiscutivelmente o do lixo atômico, que já se torna premente nos países que desenvolveram mais a produção de energia nuclear. No Brasil essa questão nem tem sido levantada com a consideração devida, segundo a linha geral de desinteresse da tecnoburocracia estatal pelos problemas humanos e ecológicos. É bastante problemática a existência de soluções satisfatórias para o lixo atômico, fato que em si já justificaria o abandono da fissão nuclear como fonte de energia.

Um dos aspectos nevrálgicos do programa nuclear brasileiro foi a escolha de Angra dos Reis para a instalação dos reatores, sob a alegação de que esta área se encontrava nas vizinhanças de todas as zonas industriais mais importantes do País: São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, daí decorrendo que as cidades em apreço estão dentro da zona de perigo radioativo de Angra.

Tudo em Angra inspira grandes preocupações, desde a natureza do solo, até as falhas geológicas e a construção sobre pilastres, internacionalmente controversa no caso de usinas nucleares.¹⁴³

Faz-se mister ressaltar que a geração de eletricida-

de termonuclear com reatores mesmo operando normalmente, libera certa quantidade de elementos radioativos para o meio-ambiente. A parcela dessa descarga que é originada diretamente na central nuclear em seu funcionamento, deve ser mantida abaixo de limites bastante rígidos, a fim de que seus efeitos sejam irrisórios.

Assim, as normas de segurança relacionadas à localização de reatores nucleares são baseadas na hipótese de que venha a ocorrer um acidente do tipo mais sério possível, isto é, a fusão do núcleo do reator com a liberação subsequente de quantidades apreciáveis de produtos de fissão na atmosfera (principalmente gases nobres tais como xenônio e criptônio, bem como estrôncio, iodo e césio radioativos). Desta forma, as normas fundamentais para que sejam instalados os reatores em determinadas áreas são:

- a) Área de exclusão - essa área deve estar sob controle total dos responsáveis pelo reator, e nele só permanecem pessoas envolvidas com sua operação. Existem fórmulas semi-empíricas para calculá-las. Para uma central de 1.300MW, a zona de exclusão deve ser de um círculo de aproximadamente 1.300 metros.
- b) Zona de baixa densidade populacional - que seria de um círculo de no mínimo 18 km de raio, não se consentindo que qualquer ser vivo receba 25 rems¹⁴⁴ (se houvesse acidente grave) em duas horas de irradiação em todo o corpo, ou a dose de 300 rems se se tratasse apenas de uma irradiação parcial ao nível da tireóide. Tais doses são definidas como sendo aquelas que uma pessoa pode receber uma vez na vida, sem que ocorram conseqüências sérias para a sua saúde.
- c) Distância aos centros populacionais - é a distância mínima à cidades de mais de 25 mil habitantes. Ela é tomada, no mínimo, como 30% maior que o raio da zona de baixa população.
- d) Considerações sismológicas - Deve ser levada em conta a magnitude e a freqüência dos abalos sísmicos na região. O reator não deve ser localizado em uma falha geológica.
- e) Considerações meteorológicas - Os critérios de segurança dependem da quantidade provável de radionuclídeos¹⁴⁵ liberados, bem como das condições meteorológicas que regulam essa dispersão. Assim, por exemplo, se houver uma área densamente povoada em determinada direção em relação à posição do reator devem ser analisadas cuidadosamente as condições meteorológicas que causariam a dispersão de poluentes radioativos naquela direção.
- f) Geologia e Hidrologia - As condições geológicas do terreno onde se localiza o reator deve ser favorável à construção de grandes estruturas de concreto. Além do mais, é necessário que a hidrografia das águas subterrâneas seja propícia, não favorecendo a dispersão de contaminantes radioativos. A drenagem e a superfície hidrológica da

água devem ser determinantes na vulnerabilidade de contaminações radioativas.

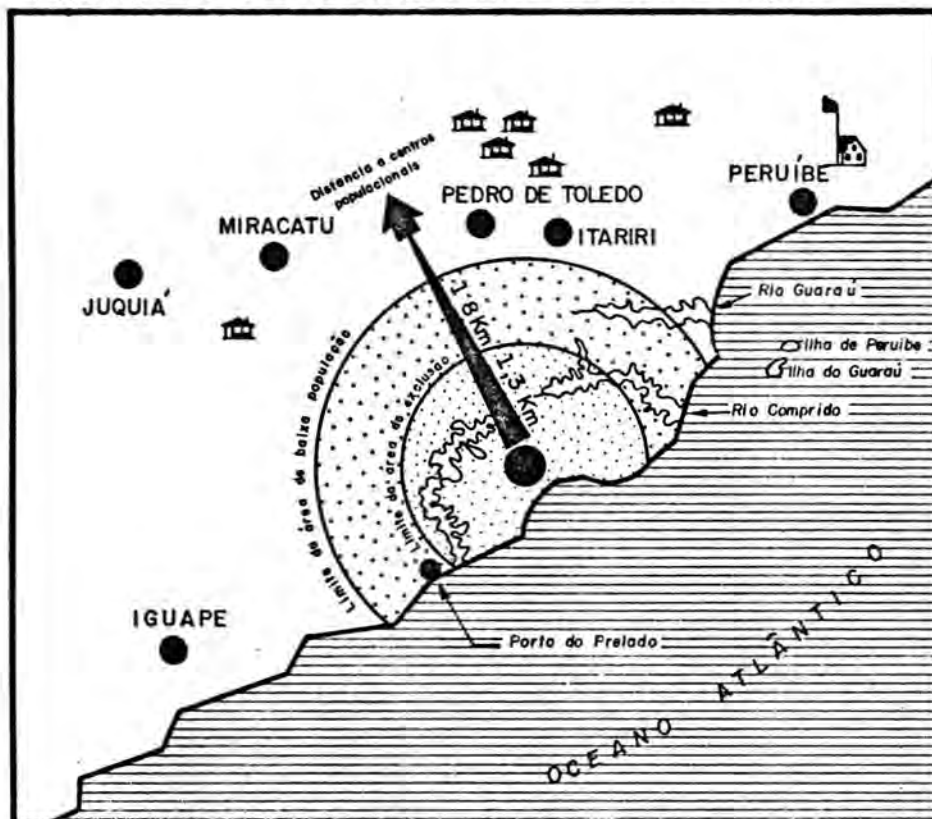
Tendo em vista que os reatores a serem instalados no Brasil são mais potentes, em média, do que os já instalados nos Estados Unidos e que é ainda possível escolher, no Brasil, regiões de baixa densidade populacional, critérios adicionais devem ser utilizados, além da conveniência de se dobrar a distância mínima a centros urbanos, a qual deveria ser de 50 km.

Aceitos estes critérios, os reatores nucleares situados na Praia de Itaorna, no litoral entre Rio e Santos, estão mal localizados uma vez que a cidade de Angra dos Reis, com 47 mil habitantes encontra-se a 31 km dessas centrais. Por outro lado, sabe-se que na região de Angra existe falha geológica. Embora inativa, compromete o critério d acima enunciado. No que concerne às usinas a serem instaladas no litoral Sul do Estado de São Paulo, a uma distância de 50 km em torno do local onde possivelmente elas se localizarão, vivem 135 mil pessoas¹⁴⁶ (municípios de Iguape, Juquiá, Miracatu, Pariquera-Açú, Registro, Itanhaém, Itariri, Pedro de Toledo e Peruibe). Além disso, ventos sopram em determinadas épocas do ano com velocidade, por vezes, intensa. Tais ventos contribuiriam para o espalhamento de radiações que vazassem do reator em caso de acidente.

Vale ressaltar ainda, que grandes e médias cidades (Grande São Paulo, Cubatão, Guarujá, etc.) estão localizadas a cerca de 100 km de onde se pretende construir estas Centrais. Por outro lado, a água quente que sai do reator vai comprometer ecologicamente a região, destruindo a sua flora e fauna submarinas.

Pelas considerações levadas a termo pode-se depreender os riscos representados pela construção de Centrais Nucleares no litoral sul paulista.¹⁴⁷ (Mapa 6.4)

MAPA 6.4
CENTRAIS NUCLEARES : CRITÉRIOS DE LOCALIZAÇÃO



DES GILBERTO D. HENRIQUE.
FONTE : FOLHETIM Nº 178, SUPLEMENTO DA FOLHA DE S. PAULO - 15/06/80, PÁG. 6

6.7.6.7- Aspectos Econômicos da Opção Nuclear Brasileira: Os Custos da Eletricidade

No que concerne aos custos reais da eletricidade, acompanhando-se o raciocínio do físico Cerqueira Leite chega-se às seguintes constatações.

Na composição de custos do Produto Nacional Bruto, a energia é responsável por 20%. Trata-se de um valor típico de países industrializados e semi industrializados, no qual o Brasil se enquadra.

Assim, se a produção da energia custa o triplo para uma dada opção energética em relação a outra, a produção será em média, 40% mais cara. Para a economia interna da nação, a consequência seria um aumento do custo de vida de 40% em relação a países que dispusessem de energia três vezes mais barata. Nessas condições, a produção nacional perderia a sua competitividade no comércio exterior, pois um incremento de 40% em relação aos demais países tornaria qualquer produto comercialmente inviável.

Mesmo sem considerar os gastos com desmontagem e armazenamento de resíduos, o custo da eletricidade de origem nuclear

é aproximadamente três vezes superior à hidroeletricidade.

Calculou-se os custos de investimentos admitindo-se u ma amortização, em 25 anos, de 2.000 dólares por KW instalado. Usou-se o valor de 10% ao ano para taxas e juros. Para dispêndios com ma nutenção e operação, assumiu-se 10% dos gastos de investimentos.

Por outro lado, o preço do combustível é calculado a partir do custo do óxido de urânio a 100 dólares por quilograma, enri quecimento a 120 dólares por quilograma e 200 dólares por quilograma pa ra confecção do elemento combustível, transporte e armazenamento, re processamento e disposição do refugo. Admitiu-se, com benevolência, que 10% do preço real do combustível pudesse ser recuperado com o a proveitamento do plutônio. Tomou-se um fator de carga de 60% e uma e ficiência na conversão de energia nuclear em elétrica de 30%. Com is to, obteve-se o valor de 53 dólares por MWh produzido, sendo 10,5 dó lares devidos ao combustível e 42,5 dólares provenientes dos encar - gos de capital e manutenção.

Veja-se agora, o preço da hidroelétrica. Neste ca so, não há homogeneidade como no caso anterior, pois os custos de in vestimentos são dominados pela parcela devida às obras civis, cujos ' custos dependem das condições locais. Tomou-se, portanto, um limite ' superior entre os valores do KW instalado para Tucuruí e as três usi nas do rio Paraná que serão mobilizadas pela CESP. Esta escolha se ' justifica, pois são cálculos recentes. Para uma comparação com o ca - so nuclear, tomou-se uma amortização em 50 anos, embora o tempo de ' vida de uma usina hidroelétrica possa ser maior. O fator de carga a - dotado é de 55%, valor este facilmente atingível na maioria dos casos. Para uma comparação justa com o caso nuclear, adicionou-se aos cus - tos de investimentos, o preço de uma rede de alta tensão de 2.000 ' Km, o que compensaria a vantagem da opção nuclear de localização de suas usinas nas proximidades de centros consumidores. De acordo com estudos recentes da Eletrobrás, este valor seria de 275 dólares por ' KW instalado. Vale lembrar que a transmissão para São Paulo e Rio, de Angra, não foi incluída no caso anterior. Um segundo favorecimento à opção nuclear seria a adoção de 10% para manutenção e operação em ' ambos os casos, embora seja notório que tais dispêndios sejam muito ' maiores no caso nuclear. Procedendo da mesma maneira que para a op - ção nuclear calculou-se o valor de 21 dólares por MWh. Conclui-se as sim que, mesmo para a transmissão à distância de 2.000 km, a ele tricidade de origem hídrica é duas vezes e meia mais barata que a ener - gia elétrica de origem nuclear. Para o caso das usinas do Rio Paraná a serem desenvolvidas pela CESP, os custos de KWh serão, pelo menos, três vezes inferiores ao KWh elétrico de origem nuclear.

A eletricidade é hoje fornecida a preços muito supe - riores devido a períodos de amortização muito mais curtos, adotados'

com intuito de financiar o acelerado programa de desenvolvimento de fontes de energia elétrica.

Foi devido à comparações econômicas como a que foi a cima delineada que a Nuclebrás mudou a sua dialética. De início, justificou-se a adoção do programa nuclear mediante dois argumentos: ' baixos custos do KWh elétrico de origem nuclear e esgotamento iminente dos potenciais hídricos da região Sul-Sudeste.

Não somente se reconhece hoje que os recursos hídricos inexplorados no Centro-Sul são muito superiores ao que se afirmava, como também não se pode mais contestar a viabilidade econômica do aproveitamento de recursos do Norte para suprimento do Sul do país. Assim sendo, a Nuclebrás mudou a sua argumentação. A energia nuclear viria a suplementar os recursos hidroelétricos em períodos de seca e durante os picos de demanda.

O projeto inicial da Nuclebrás contemplava a instalação de 63 reatores para um total de 75 mil megawatts instalados, o que perfaria 50% de toda a eletricidade gerada no país até o fim do século. Atualmente, a proposta é de que a energia nuclear proporcione apenas 15% do potencial instalado.

Para funcionamento intermitente, um reator nuclear de grande porte apresenta enormes dificuldades. Todavia, mesmo que os problemas técnicos sejam superados, os elevados custos de investimentos tornariam extremamente antieconômico o uso de reatores com baixo fator de carga. Para suprir o sistema em períodos de ponta, seriam recomendáveis geradores de baixos custos de investimento. Termoelétricas convencionais mesmo para funcionamento contínuo produzem eletricidade a custos entre 30 e 40% abaixo daqueles típicos da energia elétrica de origem nuclear. Para estes cálculos usou-se os preços do carvão nacional ou combustível fóssil não subsidiado. Para uso supletivo (baixo fator de carga) os custos da termoeletricidade podem ser inferiores à metade dos custos da eletricidade termonuclear.

Portanto, sob o aspecto de fornecimento de energia elétrica a custos competitivos, o programa nuclear não se justifica, seja como componente de base do sistema, seja como suplemento para picos de demanda. ¹⁴⁸

6.7.6.8-A Revisão do Programa Nuclear

Embora fosse necessária uma revisão profunda do Programa Nuclear brasileiro definido nos Planos Nacionais de Desenvolvimento e parcialmente concretizado através do Acordo Nuclear Brasil-Alemanha, o Governo Federal, com a desapropriação de uma área na

região de Peruíbe-Iguape mostrou estar decidido a dar prosseguimento ao Programa, apesar das objeções e protestos da comunidade científica e do povo em geral.

Depois de inúmeros erros e desacertos cometidos na localização das duas primeiras usinas da KWU em Angra dos Reis, acreditava-se que o Programa sofreria uma pausa merecida, mesmo porque as questões fundamentais com o enriquecimento do urânio ainda não tinham sido resolvidos. Na prática, isto também estava ocorrendo: o cronograma original, que nos levaria a oito usinas em 1990, estava oficialmente atrasado de quatro a cinco anos e um cálculo menos otimista que o oficial indicava que o retardamento seria de sete a oito anos. Assim, as usinas que deveriam fornecer eletricidade em 1990 só ficariam concluídas no ano 2.000.

Por outro lado, a aceitação por parte do governo, do argumento de que a energia hidrelétrica era a solução para o País, pelo menos até o fim do século, ficava bastante evidente através da postura pública tomada pelos representantes do Ministério das Minas e Energia.

A idéia do Ministério era de que, no máximo, dois novos reatores além de Angra 2 e 3 seriam contratados com a Alemanha, uma vez que, como decorrência do Acordo com aquele país, o Brasil já havia assinado uma carta de intenção neste sentido. Aliás, o porta-voz do Ministério das Minas e Energia havia declarado que depois do quarto reator alemão, o Brasil estaria completamente liberado de outros compromissos. A grande questão, portanto, era se o Governo Federal pararia nos dois primeiros reatores alemães ou iria até o quarta

Neste contexto, a decisão de instalar dois reatores em São Paulo, na área da CESP, ocorreu, ao que tudo indica, em consequência de duas forças:

- 1- A Nuclebrás conseguira completar a fábrica de componentes pesados - Nuclep - e sem novas encomendas de reatores ela ficaria ociosa. Para que isso não se verificasse, seria preciso construir reatores, precisasse o País ou não dos referidos.
- 2- A ação do governo alemão e da KWU que há vários anos já não vendia um reator sequer. Sem as encomendas brasileiras a KWU e outras indústrias nucleares alemãs se inviabilizariam. As ameaças de que não forneceria ao Brasil a tecnologia de enriquecimento e reprocessamento se não fossem instalados os oito reatores originalmente contemplados, levou o governo alemão a pressionar o governo brasileiro.

O Governo Federal cedeu em face de tais pressões. Toda

via, as Centrais Elétricas de Furnas não agüentariam mais instalar reatores nucleares além de Angra 1, 2, 3, que quase as levaram à falência depois de ter sido uma das mais prósperas empresas de eletricidade do País.

Assim sendo, a CESP, com seu poderio econômico seria a candidata óbvia para arcar com o ônus das seguintes.

O governo do Estado de São Paulo, sentindo a pressão do Governo Federal, tentou tirar do acordo, em relação às usinas nucleares outras vantagens, logrando concessões para que o estado construísse hidrelétricas, sem dúvida alguma necessárias e que há muito haviam sido projetadas.

A reserva da CESP e do próprio governo paulista em relação às centrais nucleares que exigirão enorme recursos, a posição crítica dos cientistas e sobretudo a forte reação contrária da opinião pública são fatos concretos que não podem ser descartados quanto à necessidade de revisão do Programa Nuclear, sem que isto implique no abandono da idéia do Brasil dominar esta tecnologia.¹⁴⁹

No momento atual não pode restar qualquer dúvida sobre a necessidade de se definir uma política energética de longo alcance, abrangendo todas as formas de energia, assim como todas as formas de combustíveis. Para a elaboração de uma tal política seriam imprescindíveis debates e estudos abertos, com representação ampla de todos os setores científicos, tecnológicos, econômicos e da sociedade em geral, livre das características da atual tecnoburocracia, altamente discutível pela sua falta de visão e postura antidemocrática.

6.7.7-A Estratégia de Desenvolvimento nos Planos Nacionais: A Estratégia Industrial

6.7.7.1- Introdução

Levando-se em consideração que a estratégia industrial do II PND não foi senão um aprofundamento da referida, delineada anteriormente no I PND, decidiu-se concentrar a análise da mesma, no período compreendido entre 1975 e 1979.

De conformidade com o I PND, a "estratégia industrial visava:

- I - Fortalecer o poder de competição da indústria nacional;
- II - Fortalecer a empresa privada nacional;
- XIII - Acentuar o papel da indústria como instrumento

de transformação tecnológica dos demais setores".

"A execução da política industrial consistirá em:

- 1 - Desenvolver setores novos, ainda com possibilidades de substituir importações e com alta intensidade tecnológica, como Indústria Química, de Metais-Não-Ferrosos, Eletrônica, Aeronáutica (de forma seletiva), Construção Naval (setor de supergraneleiros).*
- 2 - Consolidar Indústrias Básicas, por meio dos programas de expansão da Indústria Siderúrgica, Indústria de Bens de Capital, Construção, Minerais não Metálicos, etc.*
- 3 - Reorganizar as Indústrias Tradicionais, para permitir-lhes crescimento anual, que alcance gradativamente a mesma ordem do da renda global.*
- 4 - Acelerar as exportações de manufaturados e semimanufaturados, não só pela promoção do maior número possível de ramos tradicionais, mas também pela seleção dos ramos industriais de tecnologia mais refinada, em que o Brasil possa atuar em escala internacional".¹⁵⁰*

De acordo com o II PND a "idéia básica do modelo brasileiro de capitalismo industrial, é, de um lado viabilizar o desenvolvimento da indústria através do setor privado, e, de outro lado, assegurar, à empresa nacional papel importante na estrutura industrial moderna e poderosa que se deseja consolidar, no País. Esse duplo propósito é válido mesmo para setores industriais de base. Como exemplo podem citar-se indústrias básicas que vêm sendo desenvolvidas pelo capital privado, nacional e estrangeiro, como a Indústria de Construção Naval, a de Bens de Capital, a Petroquímica. Deseja o Governo que o mesmo aconteça, em geral, em relação aos diferentes insumos básicos".

"A estratégia industrial, no período, cuidará principalmente dos seguintes pontos:

- I - Desenvolvimento dos setores de base;*
- II - Abertura de novos campos de exportação de manufaturados;*
- III - Maior impulso ao desenvolvimento tecnológico industrial;*
- IV - Impulso ao desenvolvimento da indústria de alimentos, com continuação do esforço de modernização e reorganização de certas indústrias tradicionais;*
- V - Atenuação dos desníveis regionais de desenvolvimento industrial."¹⁵¹*

6.7.7.2-A Estratégia Industrial

A introdução de inovações institucionais no Governo

Geisel configurou um forte movimento de centralização de poderes. Naquela oportunidade, várias iniciativas foram tomadas tais como: reforma ministerial, farta legislação limitando a autonomia de Estados e Municípios, criação da SEPLAN e do CDE (Conselho de Desenvolvimento Econômico), transferência do PIS/PASEP para a alçada do BNDE, a criação de subsidiárias - IBRASA, FIBASE e EMBRAMEC -, a instituição de tetos para a correção monetária nos financiamentos do BNDE e a alteração na sistemática dos incentivos fiscais.

A criação do CDE, mutilou o Conselho Monetário Nacional, o qual teve destacado papel na formulação e gestão da política econômica no Governo Médici. Se o CDE representou um esforço no sentido de centralizar o processo de tomada de decisão na área econômica, de fato, ele veio a operar como instrumento de desconcentração de poder, não apenas no interior do aparelho de Estado, mas também no conjunto das classes dominantes. Assim, o II PND, além de constituir uma tentativa de reestruturação do padrão de acumulação capitalista no Brasil, foi, inclusive, a manifestação de um grande remanejamento das relações de força no seio do Estado.

Todavia, nem o II PND recobriu inteiramente a prática da política econômica e tampouco todos os objetivos e instrumentos de política econômica receberam a mesma atenção do CDE. Instituído formalmente como o colegiado supremo de deliberação econômica, uma análise mais acurada em sua agenda permite constatar o lugar privilegiado nela detido pelos objetivos constantes da Estratégia e indica pelo menos duas ausências dignas de nota: estabilidade dos preços e o controle do processo inflacionário. As políticas relativas a estes objetivos permaneciam sob a alçada das agências da área fazendária, apesar das referidas não disporem dos recursos necessários para levar a bom termo a sua tarefa.¹⁵²

A pretensão do II PND era a de *"realizar a configuração definitiva do perfil industrial que se deseja para o Brasil"*. Isto significava conferir ao bloco de bens de produção (indústria de bens de capital e os insumos básicos) o papel de liderança na expansão futura. Esta meta deveria ser alcançada mediante o estabelecimento de articulações seguras entre a indústria de bens de capital - cuja capacidade produtiva deveria aumentar aceleradamente - e os grandes projetos na área de insumos básicos, cuja implementação garantiria procura ampliada de máquinas e equipamentos. Nesta concepção, a grande empresa estatal aparecia como o elemento fundamental. Nos poucos setores e ramos de insumos básicos onde não estava pré-localizada como líder a empresa estatal, e tendo sempre presente a diretiva de fortalecer a empresa nacional, inclusive os insumos básicos a Estratégia gerou um instrumento financeiro: a Insumos Básicos - FIBASE (08.05.74). Portanto, as empresas estatais, a recém-criada

FIBASE e o sistema BNDE constituíram os principais agentes para a mudança do Padrão de Industrialização.

Todavia, o II PND, não levou a termo a mudança do aludido padrão, porque em sua concepção não considerou as articulações reais que caracterizavam a economia brasileira. Os seus artífices planejaram para uma economia fictícia, atribuíram ao comportamento dos agentes econômicos uma lógica que distava muito da realidade e se renderam ao mito do poder incontestável do Estado autoritário.

A indústria de bens de capital era, conforme já foi ressaltado, o aspecto fundamental da estratégia. Assim sendo, torna-se difícil entender porque os empresários desse setor, anos depois, estivessem na vanguarda do movimento contra a política econômica da construção da Nação Potência, levando sua crítica até ao questionamento da natureza autoritária do regime.

"O governo vem atender agora as aspirações de vinte anos da indústria de máquinas e equipamentos" dizia Cláudio Bardella em 25.05.74, numa entrevista a respeito da criação da EMBRAMEC. Em julho de 1975, por ocasião da assinatura do Acordo Nuclear Brasil-Alemanha, a confiança no futuro é novamente ressaltada pelo próprio Bardella: *"A participação da indústria nacional no programa nuclear é o maior salto histórico da indústria brasileira"*.

Nos primeiros meses de 1976 constatar-se-á a presença de sinais indicativos de uma mudança de ponto de vista por parte do setor. Em março daquele ano o empresário Bardella assinalava: *"Ninguém investe sem garantias de encomendas"*, manifestando-se cético em relação à eficácia da Comissão de Coordenação dos Núcleos de Apoio à Indústria e às demandas derivadas do Acordo Nuclear. Em maio, a crítica foi contundente: *"O II PND criou uma expectativa para o setor que acabou não se confirmando. Além disso, a redução das encomendas do governo ao setor era previsível há dois anos. Com um agravante: o país continua importando. Num dia o governo defende a indústria nacional, no outro importa um terminal açucareiro da França"*. Finalmente, em setembro de 1976, o descontentamento já era total: *"A dificuldade de capitalização da empresa nacional continua intimamente ligada à rentabilidade e ao alto custo do dinheiro. Nenhum artifício criado pelo governo vai resolver a questão. Nosso problema é o lucro"*.

Acompanhando o pensamento do economista Carlos Lessa torna-se possível detectar a seqüência de fatos que levaram o empresário nacional à crítica vigorosa da política econômica do País.

No início de 1974 estavam esgotadas as margens de capacidade ociosa das fábricas nacionais de máquinas e equipamentos. Acreditando nas projeções do II PND, as empresas nacionais do setor partiram para aproveitar a oportunidade de firmar sua liderança numa

indústria que adquiriria ponderação central na economia, investindo amplamente. Semelhante contexto coincidiu com a plena explicitação da reversão cíclica interna que aparece ao nível da política econômica em 1976 com uma incompatibilidade entre o "equilíbrio" das contas externas e contenção da inflação e a manutenção das taxas de crescimento do investimento público. Desde fins de 1975, começara a se revelar insuficiente e instável o nível de compras estatais, em face da capacidade produtiva que se ampliara sob o estímulo das projeções oficiais.

Tendo logrado muito, os empresários não conseguiram o principal que se consubstanciava na unificação da política industrial, que efetivaria, quanto aos projetos estatais em execução, a confirmação da diretriz de firme preferência às fontes internas. Sequer foram atendidas as reivindicações empresariais no que tange às cartas patentes que possibilitariam a "especialização" das empresas produtoras de bens de capital, diminuindo a concorrência acirrada movida pelas filiais estrangeiras já instaladas no País.

Em 1976, finalmente, as empresas nacionais localizaram no circuito financeiro e seu estímulo pela política econômica a raiz de suas dificuldades, assim como também declararam sua impotência em face do arbítrio governamental na definição dos esquemas de financiamento das empresas estatais.¹⁵³

O projeto de redefinir o perfil da indústria brasileira, tal como desenvolvido no II PND, repousava na proposta de fortalecimento da articulação Empresas Estatais/Indústria Nacional de Bens de Capital. Para torná-la efetiva seria necessário implantar um grande bloco integrado pelos projetos de insumos básicos e, simultaneamente, ampliar e diversificar a oferta de máquinas e equipamentos de produção nacional. Todavia, a tentativa não logrou o êxito esperado. Os grandes projetos atrasaram e/ou sofreram cortes, deixando o setor de bens de capital a braços com graves problemas de ociosidade. Tudo isso indicaria a ausência de um espaço "político-econômico". Portanto, o "raio de manobra" da ação do Estado estaria balizado por grandes pactos, os quais fixariam os limites do "espaço" onde a decisão seria viável.

Dos diversos pactos que soldam frações de capital e impõem limites à ação do Estado na complexa economia brasileira, dois, pelo menos, são de grande importância.

"O primeiro pacto solda em uma ampla frente de interesses o bloco da grande engenharia nacional e estrangeira. O investimento público tradicional e parte dos investimentos de algumas empresas estatais, se traduzem em ampliada demanda para a grande engenharia nacional, Esta se articula com diversas frações do capital"

industrial fornecedor de materiais e, pelo volume de emprego que gera direta e indiretamente, com a indústria de bens finais de consumo. O peso econômico e social deste pacto faz com que seja muito difícil comprimir ou mudar a composição de investimento público".¹⁵⁴

"O segundo pacto solda frações do capital mercantil e financeiro via indústria da construção civil. Este bloco tem articulação com frações do capital industrial assemelhadas ao primeiro - indústrias fornecedoras de materiais e via emprego direto e indireto, com a indústria de bens de consumo final".¹⁵⁵

Os dois pactos têm como mediadores de diversas órbitas do capital - industrial nacional e multinacional, mercantil e financeiro - dois agentes credenciados às negociações com o Estado: a grande engenharia nacional e a indústria da construção civil.

Ao se estudar as articulações da indústria de bens de capital com os interesses costurados pelos pactos, encontra-se um dos condicionamentos básicos do fracasso da meta estratégica que preconizava a mudança estrutural no perfil da indústria brasileira segundo as linhas propostas pelo II PND.

A componente de equipamentos para o pacto pode ser de origem interna ou externa: se interna, não haverá problemas porquanto este é, de certa forma, o clima dos ascensos cíclicos; todavia, no descenso, o pacto não luta para que encomendas de máquinas e equipamentos sejam reservadas à indústria nacional. Pela ótica de demanda para si e para a constelação de interesses integrante do seu pacto, o importante é a componente de obras de engenharia de investimento público. Este pacto concorda que a componente de equipamentos seja importada, sobretudo se tal for condição para obtenção de financiamento dos programas e projetos públicos.¹⁵⁶ Nesta caracterização está implícito um critério para cortes em programas setoriais de investimento público e nele não estão contempladas preferencialmente as demandas de grande parte dos subsetores da indústria de bens de capital.

Ora, para que a acumulação privada tivesse curso, seria necessário que estivessem constituídas as bases técnicas capazes de garantir a existência de folgas na infra-estrutura e segurança no suprimento de certos insumos que são produzidos pelas empresas estatais. Todavia, nem todos esses insumos são igualmente importantes para o capital privado. Ao contrário, eles se ordenam segundo uma hierarquia bem marcada. São prioritários, do ponto de vista da composição de interesses do capital industrial grande e pequeno, nacional e multinacional, os insumos que não podem ser importados, como por exemplo, a energia elétrica.

O cotejo de uma tal hierarquia dos insumos com aquele

critério implícito na existência dos pactos coloca em evidência quão subordinadas são as composições e as prioridades de expansão do investimento público, quer no perímetro do orçamento central, quer no âmbito das empresas estatais. Do cruzamento saem com a mais alta prioridade os investimentos no sistema de transporte, os investimentos públicos no perímetro urbano e os programas de geração e distribuição de energia.

Portanto, o II PND supôs a empresa estatal como o agente líder de mudança do Padrão de Industrialização e de "reequilíbrio" da Organização Industrial. A Estratégia de Desenvolvimento da Nação-Potência imaginou que sua vontade romperia os pactos acima referidos, substituindo-os por um novo Padrão Central: Empresa Estatal /Grande Indústria Nacional, notadamente de bens de capital.

A prática do autoritarismo levou o Regime a supor a empresa estatal como um instrumento do seu poder. Simplesmente não a valiou que seu autoritarismo era consentido pelos grandes pactos, que a empresa estatal era um instrumento dos pactos soberanos e que o próprio Estado era um instrumento do movimento maior da economia.

A organização do Estado autoritário, a desarticulação de amplos segmentos da sociedade civil, a eficácia dos mecanismos de coersão, permitiram que o equívoco pudesse permanecer por um longo tempo sem que seus autores dele se apercebessem.¹⁵⁷

6.7.8-Os Planos Nacionais de Desenvolvimento: Considerações Finais

Os Planos Nacionais (I e II) foram peças políticas cuja função foi a de concatenar as forças heterogêneas que davam suporte político ao regime e que se faziam presentes no interior do aparelho do Estado mediante toda uma teia de relações que as vinculavam às diferentes agências, ramos e organismos do mesmo.

Na realidade tais planos não foram senão uma declaração de intenções, que devem ser vistos como um processo de coordenação entre órgãos, agências, etc, encarregados de manipular instrumentos de política econômica, nesta ou naquela direção do processo de acumulação do capital.

A ação concreta do Estado é sempre resultante de um processo ininterrompido de choques, ajustes, acomodações, onde se confrontam o Estado - através de suas múltiplas agências - e interesses sociais, de um lado, e essas mesmas agências entre si, tendo como balizas as condições objetivas colocadas pelo movimento de acumulação do capital.

A sorte dos Planos Nacionais (I PND: 1972-1974 e II PND: 1975-1979) não pode ser entendida fora do contexto de crise que se abria em 1974. Naquele ano, a economia brasileira e - além dela, o capitalismo em escala mundial - havia chegado a um ponto de inflexão, que a crise do petróleo veio apenas dramatizar. Esta crise marcou mais uma etapa de reestruturação nos quadros dentro dos quais se desenvolvia o processo de acumulação capitalista - e isto envolveu sempre o econômico, o político e o ideológico. A partir de sua emergência, colocaram-se dilemas, abriram-se alternativas e as soluções eventualmente encontradas afetaram de forma bastante desigual os interesses sociais em pugna.

Notas e Referências do Capítulo VI

1. MICHELENA, José Agustín Silva-Crise no Sistema Mundial: Política e Blocos de Poder, Trad. João Maia, Ed. Paz e Terra, SP, 1977, p. 105 a 107.
 2. FURTADO, Celso-Prefácio à Nova Economia Política, 2a. ed, Ed. Paz e Terra, SP, 1977, p. 113 a 124.
- Para o estudo do período 1964-1979 foram consultadas as seguintes obras:
3. IANNI, Octávio-Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970), 3a. ed., Ed. Civilização Brasileira, RJ, 1979.
 - . LORENZO, Fernandes D.S.-A Evolução da Economia Brasileira, Zahar Ed, RJ, 1976.
 - . PEREIRA, Luiz Carlos Bresser-O Colapso de uma Aliança de Classes, Editora Brasiliense, SP, 1978.
 - . IANNI, Octávio-A Ditadura do Grande Capital, Ed. Civilização Brasileira S/A, RJ, 1981, p. 111-142.
 - . SINGER, Paul-A crise do "Milagre", Interpretação Crítica da Economia Brasileira, 2a. Ed., Ed. Paz e Terra, RJ, 1976.
 - . MIRANDA NETO, José Manoel-A Crise do Planejamento, Nórdica, RJ, 1981.
 - . BRASIL-14 Anos de Revolução-Documento elaborado pelo Instituto de Planejamento Econômico e Social-IPEA e apresentado ao Conselho de Desenvolvimento Econômico-CDE, Brasília, 1978, p. 101-119.
4. WELLS, J.-Euro-Dólares, Dívida Externa e o Milagre Brasileiro in Estudos CEBRAP, dez. 1973.
 5. BACHA, E.L.-Issues and Evidence on Recent Economic Growth, Harvard University, 1976, p. 40
 6. MANTEGA, Guido e MORAES, Maria-Acumulação Monopolista e Crises no Brasil, Paz e Terra, RJ, 1980, p. 52 a 58.
 7. WELLS, John-The Diffusion of Durables In Brazil And Its Implications For Recent Controversies Concerning Brazilian Development" in Cambridge Journal of Economics, London, 1977.
 8. Companhia Central de Abastecimento (COCEA), RJ, 1969.
 9. Mercado Global, Ed. Especial, Centro Globo de Comercialização, RJ, 1974.
 10. Família Assalariada: Padrão e Custo de Vida, SP, 1974.
 11. MANTEGA, Guido e Moraes, Maria-Op. Cit., p. 59 a 70.
 12. MANTEGA, Guido e MORAES, Maria-Op. Cit., p. 85 e 86.
 13. PEREIRA, Luiz Carlos Bresser-Miopia Burguesa e Estratégia Autoritária, In "A Folha de São Paulo", 27.04.1980, p. 3 e PEREIRA, Luiz Carlos Bresser-A Tecnoburocracia e o Ciclo, in "A Folha de São Paulo", 30.11.1980, p. 3.

14. MIRANDA NETO, Manoel José - A Crise do Planejamento, Nórdica, RJ, 1981, p.164 a 170.
15. CARVALHO, Horácio Martins de - A "Esquizofrenia" no Planejamento, FGV, RJ, 1978.
16. A Revolução - 10 anos. O "milagre": Novo Rumo e Continuidade In O Estado de São Paulo, 31.03.1974, p.24.
17. IANNI, Octávio - Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970), Col. Retratos do Brasil, Vol. 83:2a.ed.; Civilização Brasileira, 1977, P.231
18. VIANA FILHO, Luiz - O Governo Castelo Branco, Tomo I; Biblioteca do Exército Ed. e Livraria José Olympio Ed, RJ, 1975; p.208-209.
19. O Estado de São Paulo, 31.03.1974; p.24.
20. IANNI, Octávio - Op. Cit. p; 232.
21. O Estado de São Paulo, 31.03.1974; p.24.
22. SIMONSEN, Mário Henrique e CAMPOS, Roberto de Oliveira - A Nova Economia Brasileira; Biblioteca do Exército Ed. e Livraria José Olympio Ed.; RJ, 1975, p.62.
23. AFONSO, Carlos A. e SOUZA, Herbert de - O Estado e o Desenvolvimento Capitalista no Brasil. A Crise Fiscal; Ed. Paz e Terra; 1977; p.60-64.
24. MARTONE, Celso L. - Análise do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) (1964-1966) in LAFER, Betty M. - Planejamento no Brasil; 2a.Ed.; Ed. Perspectiva, SP; 1973.; 71-75.
25. VIANA FILHO, Luiz - Op. Cit, p.216.
26. VIANA FILHO, Luiz - Op. Cit, p.221.
27. VIANA FILHO, Luiz - Op. Cit, p.222.
28. VIANA FILHO - Luiz - Op. Cit. p.232-233.
29. MARTONE. Celso L. - Análise do Plano de Ação Econômica do Governo in Op. Cit., p.75.
30. VIANA FILHO, Luiz - Op. Cit, p.215.
31. MARTONE, Celso L. - Op. Cit, p.76-89.
32. SIMONSEN, Mário Henrique e CAMPOS, Roberto de Oliveira - Op. Cit. p.62-63.
33. SIMONSEN, Mário Henrique e CAMPOS, Roberto de Oliveira - Op. Cit. p. 63.
34. IANNI, Octávio - Op. Cit, p.233.
35. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social, Tomo I, Vol. I (Estrutura Geral e Estratégia de Desenvolvimento), Departamento de Imprensa Nacional, RJ, março de 1967; p.11-14.

36. VIEIRA, R. A. Amaral-Intervencionismo e Autoritarismo no Brasil; DIFEL, São Paulo, 1975, p. 89.
37. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica-Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social, Tomo IV-Agricultura e Abastecimento; Março de 1967.
38. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica-Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social, Tomo V-Indústria e Mineração. Serviços; Março de 1967.
39. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica-Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social; Tomo VI-Desenvolvimento Social; Vol. I (II)-Educação e Mão-de-obra; Março de 1967.
40. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica-Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social; Tomo VI-Desenvolvimento Social. Vol 5-Habituação; Março de 1967.
41. IANNI, Octávio-Op. Cit., p. 236-238.
42. SIMONSEN, Mário Henrique e CAMPOS, Roberto de Oliveira-Op. Cit., p. 65.
43. LORENZO, Fernandes, O. S. - A Evolução da Economia Brasileira. Zahar Ed. RJ, 1976; p. 226 e 227.
44. IANNI, Octávio-Op. Cit., p. 239-240.
45. SIMONSEN, Mário Henrique e CAMPOS, Roberto de Oliveira-Op. Cit. p. 65.
46. Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Diretrizes do Governo: Programa Estratégico de Desenvolvimento-Depto de Imprensa Nacional, julho de 1967, p. 13.
47. Ministério do Planejamento e Coordenação Geral-Op. Cit. p. 19-22.
48. ALVES, Denysard O. e SAYAD, João-O Plano Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970) in Planejamento no Brasil. Op. Cit. p. 92 a 106.
49. MENDES, Ana Gláucia- A Experiência de Planejamento Econômico no Brasil, mimeografado, p. 31-32.
50. MENDES, Ana Gláucia-Op. Cit., p. 32.
51. ALVES, Denysard O. e SAYAD, João-Op. Cit., p. 108-109.
52. MENDES, Ana Gláucia-Op. Cit., p. 33.
53. SIMONSEN, Mário Henrique e CAMPOS, Roberto de Oliveira-Op. Cit. p. 68.
54. MENDES, Ana Gláucia-Op. Cit., p. 34.
55. SIMONSEN, Mário Henrique e CAMPOS, Roberto de Oliveira-Op. Cit. 68-69.
56. MENDES, Ana Gláucia-Op. Cit., p. 34.
57. SIMONSEN, Mário Henrique e CAMPOS, Roberto de Oliveira-Op. Cit. p. 69.
58. Art. 2 e §§ 1º e 2º.

59. Art. 1º do Ato Complementar nº 43/69.
60. Art. 3º do Ato Complementar nº 43/69.
61. Emenda Constitucional nº 1/69, art. 2º.
62. Emenda Constitucional nº 1/69 § 1º do Art. 2º.
63. Emenda Constitucional 1/69 § 2º do Art. 2º.
64. Emenda Constitucional 1/69 § 3º do Art. 2º.
65. República Federativa do Brasil - I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND)-1972-1974, Ed. do IBGE, Dezembro de 1971.
66. Op. Cit., p. 7-9.
67. Op. Cit., p. 14.
68. Op. Cit., p. 15.
69. Op. Cit., p. 17-18.
70. Capítulos III, IV, e V da Parte I. I PND.
71. Capítulo VI da Parte I. I PND.
72. Op. Cit. quadro II, p. 41.
73. Op. Cit. quadro III, p. 43.
74. Op. Cit. p. 48.
75. Op. Cit. p. 49-53.
76. Op. Cit. - Capítulos II, III, IV da Parte II.
77. República Federativa do Brasil - II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979), Ed. do IBGE, Set. 1974.
78. Op. Cit. p. 8-11.
79. Op. Cit. p. 20-21
80. Op. Cit. p. 23.
81. Op. Cit. p. 26.
82. Op. Cit. p. 26-27.
83. Op. cit. Capítulos III a VII.
84. Op. Cit., Capítulos VIII-IX.
85. Op. Cit., Capítulo X.
86. Op. Cit. p. 109.
87. Essas definições são tomadas em relação aos campos da política fiscal e orçamentária, da política monetária e de mercado de capitais, da política salarial, da política de controle de preços e da política de balanço de pagamentos.
88. Op. Cit. Capítulos XIII, XIV, XV.

89. ADESG-Manual dos Cursos,p.203 a 209.
90. MENDES, Ana Gláucia-Op.Cit.p.35-37.
91. República Federativa do Brasil-II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979),p.28-29.
92. MENDES, Ana Gláucia-Op.Cit.,p.37-41.
93. O II PND-Declarando as Intenções, in Opinião nº 98, 20 de setembro de 1974.
94. República Federativa do Brasil-I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974).Ed.-Fundação IBGE,p.15.
95. República Federativa do Brasil-II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979), set.1974-Ed.Fundação IBGE.
96. COMBLIN, Joseph-A Ideologia da Segurança Nacional-O Poder Militar' na América Latina-Trad.A.Veiga Fialho,3a.ed.;RJ;Civilização Brasileira S/A,1980 p.106,107,111,112,113,134,135 e 145.
97. Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra-Departamento de Cursos - Manual dos Cursos,p.12,13,25,27,72 e 73.
98. SCHOOYANS, Michel-Destin du Brésil.La Technocratie Militaire et Son Ideologie (Duculot,Gembloux),Bélgica,1973,p.53-56.
99. MATTOS, Meira-Brasil-Geopolítica e Destino,p.104.
100. COMBLIN, Joseph-Op,Cit.p.92.
101. Cf. DUARTE, José Carlos-Aspectos da Distribuição da Renda no Brasil em 1970;Univ.S.Paulo,1971 (mimeografado),citado por SINGER,Paul,' El "milagro" brasilenõ, em Víspera, nº 35 (Montevideo),1974,p.45.
102. Dados colhidos em Crescimento e Pobreza, volume coletivo,Ed.Loyola,SP,1975 (obra realizada pela Comissão Justiça e Paz da Arquidiocese de São Paulo, com a colaboração de especialistas do CEBRAP.
103. República Federativa do Brasil-I PND;Op.Cit.p.14/15.
104. República Federativa do Brasil-II PND,Op.Cit. p.20/21.
105. COMBLIN, Joseph-Op.Cit.p.230 a 237.
106. Presidência da República - Metas e Bases Para a Ação do Governo - 1971.
107. República Federativa do Brasil - I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) (1972-1974),25-31.
108. República Federativa do Brasil - Projeto do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979),49-60.
109. SANTOS, Milton - Do Espaço Sem Nação ao Espaço Transnacionalizado, in Brasil 1990-Caminhos Alternativos do Desenvolvimento,org. por

- Henrique Rattner, Ed. Brasiliense, SP, 1979, 155.
110. SUDENE, Projetos Apresentados ao Governo da República Federal Alemã, SUDENE-Boletim Econômico, vol. I, nº 1, Recife, 1962, 9-135, citação 11-12.
111. Médici, Emílio Garrastazú, General - "Médici Alerta para o Drama do Nordeste", discurso proferido em Recife, a 6 de junho de 1970. Transcrito por Alberto Tamer, in Transamazônica, Solução para 2.001, APEC, RJ, 1970, 249-253.
112. VELHO, Otávio Guilherme - Frentes de Expansão e Estrutura Agrária, Zahar, Ed, RJ, 1972.
113. SANTOS, Milton - Espaço e Sociedade, Vozes, 1979, p. 32.
114. COUTO e SILVA, Golbery - Geopolítica do Brasil. Col. Documentos Brasileiros 126, 2a. Ed., Livraria José Olympio Ed., RJ, 1967.
115. MATTOS, Carlos de Meira - Brasil - Geopolítica e Destino, Biblioteca do Exército Ed., Co-ed. com Livraria José Olympio Ed., RJ, 1975, p. 61.
116. COUTO E SILVA, Golbery - Geopolítica do Brasil, Op. Cit.
117. COUTO E SILVA, Golbery - Geopolítica do Brasil, op. cit.
118. República Federativa do Brasil - I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) - 1972-74, 1971, p. 25.
119. República Federativa do Brasil - Projeto do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979), 1974, p. 49 e 52.
120. COSTA, José Marcelino Monteiro de - "Amazônia": Recursos Naturais, Tecnologia e Desenvolvimento, publicado por José Marcelino Monteiro da Costa (org.), Amazônia: Desenvolvimento e Ocupação, citação das p. 55 e 57.
121. MATTOS, Carlos de Meira - A Geopolítica e as Projeções do Poder, prefácio de Luiz Viana Filho, Livraria José Olympio Ed., RJ, 1977, p. 109-110.
122. Nota-se pela definição que o General Golbery confundiu os conceitos de estado e nação. A sua concepção de Estado-nação tem uma conotação visivelmente fascista.
123. PERROUX, François - L'Economie du XX ème Siècle, Paris, 1960.
124. HALL, A. D. e FAGEN, E. - Definition of System, General Systems Year - book, 1956, p. 18.
125. GODELIER, M. - Rationality and Irrationality in Economics, London, NLB, 1972, p. 258.
126. SANTOS, Milton - Economia Espacial - Críticas e Alternativas, Col. Economia e Planejamento, Série "Teses e Pesquisas", direção de Tamás Szmrecsányi. Tradução de Maria Irene de Q. F. Szmrecsányi, Ed. Huci -

- tec,SP,1979,p.140.
- 127.SANTOS,Milton-Op.Cit.,p.136-149.
- 128.CARVALHO, José Alberto Magno e outros-Migrações Internas na Amazônia, publicado por José Marcelino Monteiro da Costa (org.), Amazônia: Desenvolvimento e Ocupação; citação das p.242-243.
- 129.PINTO, Lúcio Flávio-Amazônia (O Anteato da Destruição), 2a.ed.; Grafisa; Belém, 1977, p.19.
- 130.CASTELLS, Manuel-Problemas de Investigación en Sociología Urbana; Siglo XXI, Buenos Aires, 1973, p.87.
- 131.BRASIL, Sudene, Diagnóstico e Programa de Industrialização, Subsídios Para a Elaboração do Plano de Desenvolvimento, Recife, 1972, p. 18.O dado para 1968 não é um dado censitário, mas de pesquisa preliminar.
- 132.CASTRO, Antonio de Barros de-Agricultura, Emprego e Desequilíbrios Regionais-Sete Ensaio Sobre a Economia Brasileira; Forense; RJ; (1969; 2v. v.I, p.158.
- 133.MOREIRA, Raimundo-O Nordeste Brasileiro: Uma Política Regional de Industrialização. Tradução de Maria Lúcia C.Carvalho e Raimundo Moreira, Ed.Paz e Terra, RJ, 1979, p.148-152.
- 134.República Federativa do Brasil-I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND)-(1972-1974); 1971; p.59 e 60.
- 135.República Federativa do Brasil-Projeto do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979), 1974, p.132.
- 136.Secretaria de Imprensa da Presidência da República - Subsídios a Respeito do Acordo Brasil-Alemanha Sobre Cooperação no Setor dos Usos da Energia Nuclear; Brasília; 27.06.1975.
- 137.Idem.
- 138.De acordo com o texto integral do "*Acordo entre o governo da República Federal da Alemanha e o governo da República Federativa do Brasil sobre cooperação no setor dos usos pacíficos da energia nuclear*"; Bonn; 27.06.1975.
- 139.Discurso do senador Virgílio Távora, anunciando o Acordo ao Senado da República, em Brasília; Brasília 27.06.1975.
- 140.SCHENBERG, Mário-A Inevitável Necessidade da Suspensão do Programa. In O Estado de São Paulo; 11.02.1979; p.192.
- 141.ZATZ, José-Um Instrumento de Poder (A energia nuclear favorece a centralização do poder político.E vice-versa), in Folhetim nº 178, 15.06.1980, p.5.
- 142.Nuclear Power Costs, U.S.Government Printing Office; Whashington; 1978.

143. SCHENBERG, Mário-artigo citado.
144. rem. Medida Nuclear. Unidade de medida de eficiência biológica de um ma radiação ionizante, igual à dose absorvida desta radiação que tem num tecido o mesmo efeito que a absorção de um rad de raios X RAD-unidade de medida de dose absorvida, igual à quantidade de ra diação ionizante que provoca em um meio a absorção de 700 ergs de energia por grama do meio.
145. Radionuclídeos-núclídeos radioativos. Nuclídeo-átomo caracterizado por um número de massa e um número atômico determinados, e que tem vida média suficientemente longa para permitir a sua identificação com um elemento químico.
146. De acordo com o Anuário Estatístico do Brasil/1978.
147. GUILAUMON Filho, José André-O Local das Usinas, Um Primeiro Erro, in Folhetim nº 178, 15.06.1980, p.5 e 6.
148. LEITE, Rogério César de Cerqueira-Aspectos Econômicos da Opção Nuclear Brasileira in O Estado de São Paulo, 12º caderno, 11.02.1979, p.192.
149. GOLDEMBERG, José-Por que um Programa Nuclear? in Folhetim nº 178, 15.06.1980; p.4.
150. República Federativa do Brasil-I Plano Nacional de Desenvolvimento; 1971; p.22 e 23.
151. República Federativa do Brasil-Projeto do II Plano Nacional de Desenvolvimento; 1974; p.29 e 32.
152. GUIMARÃES, César, VIANNA, Maria Lúcia Werneck e CRUZ, Sebastião C. Velasco - O Conselho de Desenvolvimento Econômico in Expansão do Estado e Intermediação de Interesses no Brasil, IUPERJ; 1979.
153. LESSA, Carlos-A Estratégia de Desenvolvimento 1974-1976. Sonho e Fracasso. Tese apresentada à Faculdade de Economia e Administração da Universidade Federal do Rio de Janeiro para Concurso de Professor Titular em Economia Brasileira, 1978, p.140 e 146.
154. LESSA, Carlos-Op.Cit., p.144.
155. LESSA, Carlos-Op.Cit., p.145/146.
156. LESSA, Carlos-Op.Cit., p.146.
157. LESSA, Carlos-Op.Cit., p.147-148.

CAPÍTULO VII

BRASIL: O ESTADO CAPITALISTA DEPENDENTE:
VISÃO CRÍTICA¹

7.1-0 Estado Populista

O Estado Oligárquico Mercantil respaldado no modelo primário-exportador entrou em colapso com o advento da Grande Depressão dos anos trinta. Os países periféricos foram, então, amplamente atingidos pela grave crise econômica mundial: os preços de seus produtos de exportação caíram; a receita cambial dos referidos reduziu-se; as moedas nacionais foram desvalorizadas para compensar as perdas dos exportadores e os preços dos produtos importados aumentaram na proporção da desvalorização cambial e da carência de divisas.²

A partir dessa crise surgiu uma nova oportunidade para a industrialização a qual teve lugar em ritmo acelerado graças aos elevados lucros decorrentes da elevação dos preços dos produtos manufaturados importados. Os novos empresários industriais eram imigrantes que, em geral, iniciaram sua atividade no comércio, não se confundindo socialmente com a oligarquia agrário-mercantil decadente.

O modelo de substituição de importações³ foi o modelo de industrialização tardia que caracterizou o Brasil e demais países da América Latina entre 1930 e 1960. Tratava-se de um modelo de industrialização que se originou do estrangulamento externo e que se caracterizou pela redução do coeficiente de importações. O modelo em questão suscitou a modificação de toda a estrutura econômico-social e política. Surgiram novas classes: a dos empresários industriais e a dos trabalhadores urbanos bem como a classe tecnoburocrática que começou a se definir no final do processo. É, então, o Estado Oligárquico Mercantil, substituído pelo Estado Populista.

A primeira fase do modelo de substituição de importações (anos trinta e quarenta) correspondeu à fase final de implantação do "setor tradicional" da economia. Nela, os empresários eram nacionais, a tecnologia simples, as dimensões das empresas ainda relativamente reduzidas e os bens produzidos, bens de consumo simples ou bens de salário.

Na segunda fase, a partir dos anos cinquenta, com a entrada das empresas multinacionais manufactureiras, instalaram-se a indústria de bens de consumo durável e a indústria automobilística. A pareceu, portanto, uma indústria tecnologicamente sofisticada dotada de grandes economias de escala, oligopolista, relativa à implantação do "setor moderno" do modelo de subdesenvolvimento industrializado.

em processo. As indústrias de insumos básicos (aço e petroquímica) e as indústrias de bens de capital foram instaladas durante todo o período em apreço.

Todavia, o êxito do modelo de substituição de importações dependeu da intensidade da transferência de renda de outros setores da economia para a indústria. Esta, em sua fase de implantação, exigia altas taxas de lucro, que estimulassem novas inversões. As taxas de lucro seriam tanto maiores quanto maiores fossem as medidas de proteção ou subsídio à indústria. Além disso, as necessidades de acumulação de capital deveriam aumentar consideravelmente.

Assim, nos países periféricos, a única fonte de onde se poderia transferir renda em termos absolutos era o setor exportador. Esta transferência de renda do setor exportador para o setor industrial substitutivo de importações será a função econômica por excelência do Estado Populista dos anos trinta e quarenta. Os mecanismos de transferência eram os mais variados: tarifas protecionistas, sistema cambial preferencial para a indústria, financiamentos a longo prazo e juros negativos, subsídios diretos e incentivos tributários ao investimento industrial. Aliado ao exposto havia uma política de controle salarial, através da regulação estatal e da manipulação dos sindicatos, pela qual os salários reais dos trabalhadores urbanos cresciam, embora a uma taxa inferior ao aumento da produtividade. Tinha-se, enfim o quadro completo da transferência de renda em favor da indústria.

Portanto, no Estado Populista emergente, o modo de produção dominante na formação social era o capitalista moderno, ainda existindo, todavia, traços pré-capitalistas na economia de subsistência dos latifúndios e minifúndios e um capitalismo de caráter mercantil fortemente enraizado na sociedade. Com a crise do imperialismo e da divisão internacional do trabalho, a burguesia agrário-mercantil se dividiu, a burguesia industrial ganhou importância, os estratos médios ligados ao Estado e às profissões liberais assumiram um papel político cada vez mais importante e os operários industriais começaram a ter um papel no processo político, à medida que o processo eleitoral ganhava certo grau de liberdade. Entretanto, nenhuma das classes em questão, tinha condições de assumir o controle do Estado por sua própria conta.

Apareceu, então, o Estado Populista como o resultado de um pacto social. Neste Estado, a classe dominante era incapaz de assumir com plenitude, o seu papel político, na medida em que estava dividida e cheia de contradições.

O pacto social aglutinou, pois, as classes existentes e que estavam em ascensão: a burguesia industrial, a classe média ur

bana, os operários industriais, e os segmentos da sociedade envolvidos com os setores agrário-mercantis menos comprometidos com o modelo primário-exportador. Observou-se que fora excluído deste pacto a burguesia agrário-mercantil mais envolvida com os negócios de exportação, a qual, aliás, seria a classe a perder o poder com a decadência do Estado Oligárquico-Mercantil. Vale ressaltar, também que justamente deste grupo foi transferida expressiva parcela da renda imprescindível à industrialização.

Entretanto, o Estado Populista era, sem dúvida, um Estado Burguês, constituindo-se num instrumento por excelência para a implantação do capitalismo industrial nos países periféricos. Neste Estado, as massas tiveram, pela primeira vez, a oportunidade de participar do processo político, em virtude de uma série de motivos: os trabalhadores já haviam alcançado uma certa capacidade de participação política; a queda do Estado Oligárquico se verificou em nome do povo, de maneira geral e interessava aos líderes ou partidos populistas apoiar-se nas massas, buscando a legitimidade. Como decorrência dessa participação, os trabalhadores, sobretudo os urbanos conseguiram receber algumas vantagens: aumento salarial, muito embora este crescesse menos que a produtividade, legislação trabalhista e sistema de previdência social. Constatou-se, inclusive, um processo de concentração de renda limitada por dupla razão: a necessidade do Estado Populista contar com o apoio do proletariado urbano e o fato do modelo de substituição de importações, na sua etapa inicial concentrar-se na produção de bens de consumo simples demandados pelos trabalhadores.

"...Nessas condições de compromisso e de instabilidade têm sua gênese algumas das características mais notórias da política brasileira nessa etapa, entre as quais convém destacar, como componentes que virão a ser fundamentais no populismo, a personalização do poder, a imagem (meio real e meio mística) da soberania do Estado sobre o conjunto da sociedade e a necessidade da participação das massas populares urbanas. Nessa nova estrutura o chefe de Estado assume a posição de árbitro e está aí uma das raízes de sua força pessoal. Por outro lado, nessa condição de árbitro sua pessoa tenderá a confundir-se com o próprio Estado como instituição, pois ambos tendem a distanciar-se da determinação dos interesses imediatos que, em última instância, representam. Contudo, uma situação desse tipo não poderia ser durável... A ditadura foi uma solução para a consolidação do poder pessoal de Vargas e para a instauração do Estado como soberano perante as forças sociais em presença. A alternativa à ditadura consistiria no ensaio de ampliação das bases sociais do poder.

Assim, condicionados desde o início pela crise interna dos grupos dominantes, penetram as massas populares urbanas na política brasileira. Constituem a única fonte social possível de poder pessoal autônomo para o governante e, em certo sentido, se constituirão na única fonte de legitimidade possível para o próprio

Estado. O chefe de Estado passará a atuar como árbitro dentro de uma situação de compromisso que, inicialmente formada pelos interesses dominantes, deverá contar agora com um novo parceiro - as massas populares urbanas".⁴

Sendo o resultado de uma revolução política, principalmente nos Estados latino-americanos, o Estado Populista foi detentor de uma ideologia, sob vários aspectos progressista. As linhas fundamentais desta ideologia eram o industrialismo, o nacionalismo, o antiliberalismo econômico, o desenvolvimentismo, a afirmação da inexistência de conflitos profundos de classe e a tese da burguesia nacional.

O industrialismo opunha-se ao agriculturalismo atuante no Estado Oligárquico Mercantil, consagrando a industrialização como forma de superação do desenvolvimento.

O nacionalismo denunciava o imperialismo; propunha a proteção do governo à indústria nacional; criticava a importação, sem racionalidade, da cultura e tecnologia estrangeiras; afirmava a existência de uma nação independente viável baseada no desenvolvimento industrial e repudiava o complexo de inferioridade colonial calcado na crença da inferioridade étnica ou climática dos povos da América Latina.

Em oposição ao liberalismo econômico ressaltava-se a necessidade de planejamento econômico indicativo e a intervenção do Estado na economia com o intuito de proteger e orientar a industrialização.

Sendo o desenvolvimento econômico visto através da industrialização, o referido, admitia o capital e a tecnologia das empresas multinacionais manufatureiras desde que estes fossem benéficos ao aceleramento do processo de industrialização. Não havia, quanto ao aspecto em pauta, conflito com o nacionalismo populista uma vez que o mesmo também estava atrelado ao objetivo geral da industrialização. A burguesia industrial solicitava, por seu turno, a proteção do Estado contra a importação de produtos manufaturados, não sendo avessa, todavia, ao investimento direto estrangeiro levado a efeito para contornar as barreiras à importação.

Tendo em vista a existência de um padrão social, a ideologia populista afirmava a inexistência de lutas de classe. Considerava-se, então, que o desenvolvimento econômico em geral e a realização de grandes obras públicas beneficiariam a todas as classes.

Quanto a existência de uma burguesia nacional, esta seria conforme a ideologia populista, a líder do padrão social e do processo de industrialização. Esta burguesia industrial, entretanto, após se desvencilhar da burguesia agrário-mercantil começou logo a

se subordinar aos interesses das multinacionais, tornando-se discutível a sua condição de burguesia nacional comprometida com os reais interesses do País.

O Estado Populista foi, portanto, um momento entre o Estado Oligárquico Mercantil e o Estado Tecnoburocrático-Capitalista Dependente.

O modelo de substituição das importações teve início, nos anos trinta, produzindo bens de consumo simples, utilizando tecnologia simples, trabalho-intensiva, dotada de pequenas economias de escala. Terminou nos anos sessenta, com a produção de bens de luxo, contando com tecnologia complexa, capital-extensiva, e com grandes economias de escala.

Na primeira fase do modelo notava-se a existência de pequenas empresas concorrenciais; os empresários industriais locais eram os agentes básicos da industrialização; o coeficiente das importações ainda era elevado e o subsídio à industrialização era feito principalmente através de transferência de renda da oligarquia agrário-mercantil. Na etapa final do modelo verificava-se a presença de grandes empresas oligopolistas; os agentes do processo industrial eram o Estado e as empresas multinacionais; o coeficiente de importações era fraco e o subsídio à industrialização apoiava-se cada vez mais nos mecanismos de concentração de renda.

No início, o Estado Populista apresentava as seguintes características: burocracia reduzida e despreparada, força militar mal estruturada, participação incipiente na renda nacional, inexistência de funções no setor produtivo, incapacidade na condução efetiva de uma política econômica coerente e reduzidas condições para realizar o planejamento econômico.

No final do processo, o Estado Populista era dotado de uma bem treinada tecnoburocracia e de uma força militar organizada e moderna. Controlava parte apreciável do produto e da acumulação de capital, intervindo nas esferas da educação, da saúde e no setor produtivo. Finalmente, já tinha condições de levar razoavelmente a bom termo o planejamento do desenvolvimento econômico nacional.

O esgotamento do modelo de substituição de importações ocorreu quando os bens de consumo simples foram todos substituídos. Importava, em seguida, substituir a importação de bens que ou utilizavam uma tecnologia completa ou possuíam economias de escala muito elevadas, exigindo um tamanho mínimo de fábrica muito grande, que os mercados nacionais reduzidos não comportavam. Este modelo esgotou-se, ainda, quando não mais foi possível reduzir o coeficiente de importações. Assim, a tendência da economia nacional à auto-suficiência representava um constante desafio à lei das vantagens comparativas.

do comércio internacional.

Esta lei, aliás, foi amplamente utilizada pelo imperialismo para justificar a divisão internacional do trabalho. Apesar do viés ideológico, não resta dúvida de que mesmo os países de dimensões continentais não podiam produzir tudo, sendo necessária a especialização internacional porque os recursos naturais e as condições técnicas diferiam de país para país, além de existirem problemas de economias de escala, alto custo de tecnologia e a disponibilidade de um montante considerável de capital.

Vale lembrar, ainda, que ao se esgotar, o modelo de substituição de importações provocou grandes distorções na economia: custos elevados, utilização de tecnologia altamente capital-intensiva em sua fase final, baixa absorção de mão-de-obra, tendência à oligopolização da economia e fortes pressões inflacionárias. O populismo começou a perder sentido na mesma época. O padrão social que era necessário quando a burguesia estava dividida perdeu o sentido com a consolidação da indústria substitutiva de importações. A aliança das esquerdas com a burguesia industrial só poderia se manter enquanto o grau de conscientização política do povo e das aludidas esquerdas fosse muito incipiente. À medida que os trabalhadores urbanos aprofundaram a sua consciência política, que os sindicatos ganharam um certo grau de autonomia em relação ao Estado que os controlava, que os grupos políticos de esquerda começaram a organizar-se e a definir uma ideologia mais coerente, os esquemas de frente única passaram a ser inviáveis. Assim, o nacionalismo da burguesia e as teses sobre a inexistência de lutas de classe foram amplamente desmascaradas.

Nessa altura, o Estado Populista já havia superado as contradições que lhe deram origem e já criava novas contradições que o levariam ao desaparecimento. De fato, o Estado Populista embora fosse um Estado Burguês jamais conseguiu através da burguesia industrial, definir um projeto político próprio por vários motivos: a dependência social e cultural da burguesia industrial em relação à oligarquia agrário-mercantil com pretensões aristocráticas, a dependência econômica e política da nova burguesia em relação ao Estado e a subordinação da referida às empresas multinacionais, no transcorrer dos anos cinquenta.

Além disso, ao nível do Estado desenvolveu-se uma tecnoburocracia civil e militar cada vez mais organizada e capaz. Estava, pois, aberto o caminho para o Estado Tecnoburocrático-capitalista ao mesmo tempo em que o esgotamento do modelo de substituição de importações facultava a definição de um novo modelo de subdesenvolvimento o subdesenvolvimento industrializado.

7.2-0 Estado Tecnoburocrático-Capitalista Dependente

O Estado Tecnoburocrático-capitalista Dependente que se formou na segunda metade do presente século nos países da América Latina é o produto de uma nova coalizão política das classes sociais, integradas pela burguesia local (unificada) e a nova classe tecnoburocrática em ascensão. Os trabalhadores, os estudantes, e os grupos políticos de esquerda em geral foram em princípio excluídos do novo modelo político. O novo Estado era inclusive, consequência de uma redefinição das relações de dependência em face dos países centrais, sob a égide das empresas multinacionais.

Neste novo Estado que surgiu, o setor moderno da economia era formado pelo próprio Estado e pelas empresas multinacionais. Este setor dinâmico da economia passou a ser dominado por tecnoburocratas governamentais e funcionários das empresas multinacionais, os quais se apropriaram do excedente econômico e o utilizaram em investimentos e na remessa de lucros para as matrizes, assim como na importação e consumo local de bens de luxo.

Este Estado era dependente porque continuou a transferir excedente econômico para os países centrais de várias maneiras: através de preços baixos de seus produtos primários mediante pagamentos de taxas elevadas de lucros, juros e serviços, através da adoção da tecnologia de processo e de produção dos países centrais e da transplantação indiscriminada da cultura e da ideologia dos citados países. A dependência do mesmo era também manifesta na sociedade dual, em que uma minoria dominante e modernizada reproduzia os padrões de consumo do centro, adotando inclusive, a sua tecnologia e a sua ideologia, enquanto a grande maioria da população, classe média urbana e principalmente a classe operária, era mantida marginalizada do processo de desenvolvimento, vivendo em condições de extrema pobreza e recebendo salários ao nível de subsistência. Esse contingente pobre se constituiu numa oferta ilimitada de mão-de-obra sendo, pois, um exército industrial de reserva para o setor moderno da economia realizar o processo de acumulação de capital.

A rápida tecnoburocratização constatada no Estado periférico estava relacionada com a sua situação de dependência. Sem dúvida, a partir do término da Segunda Guerra Mundial surgiu em todo o mundo subdesenvolvido uma grande pressão social em função do desenvolvimento. Esta visava a reprodução, na periferia, dos padrões de consumo das sociedades industriais modernas, cabendo ao Estado a responsabilidade pela sua promoção. A tecnoburocratização através do Estado seria pois, fruto da pressão social pelo desenvolvimento.

Entretanto, semelhante ponderação deveria sofrer profundos reparos. Não foram as populações marginais dos países subdesen-

volvidos que se responsabilizaram pela pressão social. Foram a burguesia e a tecnoburocracia locais, incluindo os estratos médios que realizaram essa pressão mais política do que social em nome do desenvolvimento. Eram efetivamente os tecnoburocratas e a burguesia local os que tinham condições de reproduzir, na periferia, os padrões de consumo do centro, desde que pudessem aliar o crescimento da renda à sua concentração em seu próprio benefício.

O Estado, portanto, era o instrumento adequado para a política desenvolvimentista.

A apropriação do excedente econômico por uma tecnoburocracia e por uma burguesia local foi apoiada pelo sistema imperialista central, representado pelas empresas multinacionais desde que estas pudessem reservar para si uma parte do excedente. Assim, a fidelidade ideológica da tecnoburocracia aos países centrais era essencial. Através da concessão de bolsas de estudo e de assistência técnica, os jovens tecnoburocratas e burgueses entraram em contato com as sociedades mais avançadas. Retornando aos seus países de origem pretenderam reproduzir os padrões de consumo e a cultura dos estados centrais.

Era imprescindível ao sistema central que os países periféricos produzissem excedentes. Para isso tornava-se necessário o desenvolvimento do país periférico. Este tornou-se, pois, o objetivo e a ideologia das elites locais e das empresas multinacionais.

Para que semelhante desenvolvimento se consumasse era necessário a intervenção do Estado, o qual, aliás, foi amplamente apoiado pelas multinacionais, embora estas soubessem que num segundo momento o Estado viria a disputar-lhes parte do excedente.

Entretanto, não foi apenas ao nível do Estado que a tecnoburocracia se desenvolveu nos países periféricos. Nos países (como o Brasil) onde o sistema capitalista fora implantado fortemente e a industrialização alcançara altos índices, uma ampla tecnoburocracia se desenvolveu ao nível das empresas e demais organizações privadas nacionais e estrangeiras.

Estes tecnocratas civis, militares, públicos e privados que cresciam em número à medida que a economia se industrializava, que a produção se concentrava em empresas cada vez mais burocráticas e que o controle econômico e social da sociedade cabia a um Estado cada vez mais poderoso - emergiam com um grande poder político.

Vale ressaltar que o poder tecnoburocrático só se tornou realmente expressivo na medida que controlava o Estado. A solidariedade política entre tecnoburocratas públicos e privados ocorreu, quando os dois grupos constituindo o cerne da chamada "*nova classe média*" (classe tecnoburocrática) acabaram se apropriando do excedente através de ordenados, aspirando alcançar os mesmos padrões de consumo

dos países centrais,

Portanto, o Estado Tecnoburocrático-capitalista Dependente emergiu cada vez mais poderoso nos países periféricos, por vários motivos: a industrialização, o crescimento das funções sociais e econômicas do Estado e a própria pressão que surgiu, por parte da tecnoburocracia, por um maior desenvolvimento, o qual lhe permitiria a apropriação de uma parte crescente do excedente e a reprodução dos padrões de consumo dos países do centro.

O Estado Tecnoburocrático-capitalista tem, como se pôde atestar, um papel estratégico fundamental no sistema econômico. O Estado continua a ser o instrumento fundamental da acumulação capitalista privada, sendo, inclusive, o Estado planejador e investidor.

O aumento da participação do Estado na economia é um fenômeno universal, ocorrendo nos países periféricos e centrais. Portanto, o Estado Tecnoburocrático é caracteristicamente desenvolvimentista, uma vez que é o desenvolvimento que garante o aumento dos lucros capitalistas e os ordenados dos tecnocratas.

A primeira função do Estado, nessas condições, é facilitar a acumulação capitalista através do aumento do excedente ou mais-valia disponível para investimentos. A acumulação de capital depende, a longo prazo, da capacidade de poupança da sociedade. Entretanto, o aumento da poupança privada é muito limitada no modelo de subdesenvolvimento industrializado, porquanto o referido, está voltado para a produção e o consumo de bens de luxo. Desta forma, não só a poupança da classe tecnoburocrática é reduzida, como também os capitalistas, em que pese o fato de contarem com uma poupança maior, nem sempre contribuem para um aumento do percentual poupado, em virtude de estarem voltados para o consumo de luxo em ampla escala. A responsabilidade pelo aumento da taxa de poupança e de acumulação cabe, na verdade, ao Estado e também às multinacionais, em caráter subsidiário. O endividamento externo do País é outra fonte de acumulação, geralmente domonada pelas empresas multinacionais e o Estado, sendo exígua a participação do setor privado local.

A poupança estatal realiza-se sob três formas:

- Os recursos tributários do Estado podem, em primeiro lugar, aparecer sob forma de diferença entre os recursos orçamentários normais e as despesas de custeio do Estado. Esse apoio orçamentário ao processo de acumulação é complementado por taxas específicas para financiar investimentos em energia, transportes, comunicações, etc. Há, inclusive, o recurso às emissões inflacionárias, de caráter tipicamente tributário, quando os recursos orçamentários e extra-orçamentários não são suficientes.

- Outra maneira de aumentar a taxa de poupança reside no investimento dos lucros das empresas estatais que gozando, em ge -

ral, de posição monopolista, podem alcançar elevados lucros, com a condição de haver interesses do Estado nesse sentido. Tais lucros são re-investidos, contribuindo para o aumento da taxa de poupança.

- Os mecanismos da poupança forçada constituem a terceira forma de aumento da poupança através do Estado. Através dos aludidos mecanismos o Governo onera os salários dos trabalhadores e, em menor grau, os ordenados, para constituir fundos de investimentos por ele administrados em nome dos trabalhadores (Exs.: F.G.T.S. e PIS). Esses fundos são estabelecidos tendo em vista, por vezes, a impossibilidade de se criar mecanismos de captação de poupanças voluntárias para financiar investimentos a longo prazo.

"Para proporcionar garantias ao trabalhador, especialmente quando dispensados, foi criado em 1967 o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS o qual, de outra parte, tem contribuído para viabilizar a atuação do BNH, colocando à sua disposição vultosos recursos.

A arrecadação bruta deste fundo social foi de Cr\$ 5.983 milhões em 1967, a preços de 1977, e de Cr\$35.224,7 bilhões, em 1977, significando um crescimento de 488,7%.

O FGTS vem se constituindo numa das principais fontes de financiamento da política social do Governo, além de estar funcionando como verdadeiro mecanismo de complementação salarial.

O número de pessoas cadastradas (contas ativas dos optantes) vem crescendo consideravelmente, alcançando, em 1977, 30,3 milhões de cadastrados".

Quadro 7.1
BRASIL: FONDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO
1967-1977

DISCRIMINAÇÃO	1967	1970	1974	1977
Número de Contas Ativas Optantes (Milhões)	4,5	5,8	18,2	30,3
Arrecadação Bruta (Milhões de 1977)	5.983,0	13.618,4	25.411,8	35.224,7
Índice (1967=100,0)	100,0	127,6	324,7	488,7
Seques Efetuados (Milhões de 1977)	209,5	5.398,8	10.774,8	18.296,7
Patrimônio Líquido (Milhões de 1977)	6.089,0	32.458,4	64.711,1	128.587,7
Índice (1967=100,0)	100,0	434,8	1.295,8	2.018,8

FONTE: BNH.

"Outro fundo social de grande importância, especialmente para a população de baixa renda (Sic), é o PIS-PASEP. Pela Lei Complementar nº 26, de 11 de setembro de 1975, foi feita a unificação dos dois fundos, sem que fossem afetados os saldos existentes nas contas individuais".

Quadro 7.2
BRASIL: EVOLUÇÃO DOS PIS-PASEP
1971-1977

DISCRIMINAÇÃO	1971	1974	1977
PIS-Programa de Integração Social			
.Arrecadação Bruta (Cr\$ milhões de 1977)	1.244,9	10.828,3	20.600,0
.Índice (1971 = 100,0)	100,0	777,8	1.554,8
.Cadastrados no ano (milhões)	8,0	2,2	2,3
.Cadastrados (milhões)	8,0	13,0	19,0
.Cadastrados que receberam o 14º salário (milhões)	-	-	4,8
PASEP-Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público			
.Arrecadação Bruta (Cr\$ milhões de 1977)	958,4	7.333,3	10.800,0
.Índice (1971 = 100,0)	100,0	664,4	1.036,1
.Cadastrados (milhões)	2,7	3,6	4,8
.Cadastrados que receberam o 14º salário (milhões)	-	-	1,5

FORNTE: CEF -BB⁵ :

A participação crescente do Estado no setor financeiro, administrando mecanismos de poupança forçada através dos bancos oficiais, encontra poucas resistências por parte do setor capitalista, pelo seguinte: os recursos captados são aplicados no financiamento a longo prazo do próprio setor privado. Vale ressaltar que estes financiamentos são muitas vezes realizados a taxas negativas de juros, dado o caráter inflacionário das economias subdesenvolvidas.

Mas o Estado Tecnoburocrático-capitalista tem a função de também formular uma política de rendas que garanta a apropriação do excedente pela classe capitalista e pela classe tecnoburocrática. Esta política de rendas tem como instrumentos a política salarial, a política tributária, e a política de gastos em consumo social.

A política salarial que leva à concentração da renda é típica no modelo de subdesenvolvimento industrializado. Não há dúvida de que os simples mecanismos de mercado, apoiados em uma oferta ilimitada de mão-de-obra, e a falta de organização sindical dos trabalhadores já contribuem para manter os salários ao nível de subsistência. Por outro lado, a falta de organização sindical dos trabalhadores já é um produto da ação do Estado que manipula o sindicato desde o tempo do populismo, reduzindo os líderes à condição de seus agentes.

No empenho de manter os salários dos trabalhadores ao nível de subsistência, facultando a reprodução da força de trabalho apenas aos diversos níveis educacionais exigidos pelo sistema econômico, o Estado Tecnoburocrático-capitalista dispõe de vários meios, principalmente, a intervenção direta nos contratos coletivos de trabalho. A tecnoburocracia estatal pretende estabelecer a taxa de reajustamento salarial de uma forma duplamente "neutra": "neutra" em relação à divisão de renda entre capitalistas e trabalhadores e "neutra"

em relação à inflação.

O Estado Tecnoburocrático-capitalista quando fixa administrativamente os salários alega sempre como justificativa a necessidade de evitar que reajustamentos excessivos conseguidos pelos trabalhadores provoquem inflação. Entretanto, os objetivos reais são garantir uma taxa elevada de lucros para os capitalistas e ordenados crescentes para os tecnoburocratas, impedindo que os trabalhadores participem dos ganhos de produtividade.

O aumento dos preços das mercadorias é a própria inflação. O aumento dos salários leva os capitalistas a aumentar os preços dos bens, para evitar a redução de sua taxa de lucros. Na realidade, a inflação no modelo de subdesenvolvimento industrializado, dificilmente é acarretada por aumentos salariais, uma vez que os mesmos não são concedidos. Justamente, ao contrário, a inflação é um instrumento para rebaixar os salários reais quando estes, por um fator conjuntural qualquer relacionado com o aumento da taxa de acumulação na fase de ascensão do ciclo capitalista, tenham subido acima do custo de reprodução de mão-de-obra.

Através da política tributária, o Estado Tecnoburocrático-capitalista realiza uma política de rendas que garanta a apropriação do excedente pelas classes dominantes.

A primeira estratégia diz respeito à divisão da receita tributária entre os impostos diretos, de caráter mais progressiva e os indiretos, que tendem a taxar indiscriminadamente a população.

Os impostos diretos, sobretudo o imposto de renda são pouco regressivos, sendo a justificativa alegada de que há necessidade de se estimular a poupança privada.

Enfim, o sistema tributário acaba assumindo um caráter claramente regressivo através dos estímulos fiscais que são considerados instrumentos de planejamento em uma economia de mercado, estabelecendo isenções diversas para quem investe em determinadas regiões ou setores considerados prioritários pelo Estado. Tais estímulos, entretanto, só podem ser aproveitados por receptores de rendas elevadas, que passam a pagar impostos de renda mais reduzido, tendo em vista os aludidos benefícios.

Assim, o planejamento econômico, que por tanto tempo assustou os capitalistas pela ameaça socializante nele contida, transformou-se também em um instrumento de apropriação do excedente por essa própria classe capitalista e por seus associados tecnoburocratas.

No modelo de subdesenvolvimento industrializado a política tributária que desconcentre a renda ou que generalize o consu

mo de bens, não tem guarida. A política tributária, ao contrário, deve assegurar as receitas de que o Estado necessita, a concentração da renda e a garantia de consumo de bens de luxo. Assim sendo, não se fala de impostos sobre a riqueza e tampouco em impostos sobre ganhos de capital. Os impostos sobre herança são os mais baixos possíveis, porquanto cabe a esta e ao sistema escolar o papel de reproduzir as relações de produção vigentes.

Através da política de gastos públicos a classe dominante também se apropria do excedente. Todavia, quando o Estado constrói estradas, asfalta e ilumina vias públicas, constrói redes de água e esgotos, constrói escolas e hospitais, está realizando um consumo em nome da população. Apesar da grande publicidade em torno dos gastos destinados às populações menos favorecidas, acabam, os referidos, por beneficiar a minoria dos ricos ou remediados, pelo fato dos Estados periféricos destinarem grande parte de sua receita orçamentária e extra-orçamentária ao projeto desenvolvimentista de acumulação de capital, financiando a longo prazo as empresas públicas e privadas. O Estado realiza, inclusive, pesados gastos de consumo, que tendem a beneficiar principalmente as classes tecnoburocráticas e capitalistas. Por exemplo, as rodovias são construídas com a justificativa de necessidade econômica de escoamento da produção, quando na realidade visam facilitar, em grande escala, a circulação de automóveis das classes dominantes. Tal fato evidencia que o transporte pelas rodovias é fortemente subsidiado.

Nos grandes centros urbanos, onde os investimentos públicos em infra-estrutura são maciços, observa-se que são os bairros mais abastados que dispõem, em primeiro lugar, de luz, água encanada, esgotos, telefones, correio e ruas asfaltadas. Há, também, uma série de gastos em educação, cultura e lazer que tendem a atender, em primeira instância, as classes mais abastadas.

A esse respeito a Política de Desenvolvimento Urbano do Estado de São Paulo é bem explícita.

"A partir das hipóteses quanto à estruturação da rede urbana paulista, e das hipóteses quanto às áreas de intervenção anteriormente mencionadas cabe aos poderes públicos, para orientar o esforço de desconcentração da metrópole e fortalecer as funções urbanas de apoio às atividades agropastoris e agroindustriais, agir segundo (...) as seguintes diretrizes".

a) (...)

b) *"propiciar condições de fixação, no interior, de contingentes populacionais de alta renda, exigentes quanto à qualidade de equipamentos e serviços urbanos e de oportunidades de desenvolvimento cultural, esportivo e recreativo;"⁶*

Cabe à escola nos Estados modernos o papel de reproduzir as relações de produção vigentes através não só do ensino técnico

co, necessário à reprodução das forças produtivas, mas principalmente através da transmissão da ideologia tecnoburocrático-capitalista em vigor.

O Estado dirige, ainda, os seus gastos de consumo social de maneira discriminatória na habitação popular. Há, nos países periféricos um déficit habitacional imenso; muito bem evidenciado com a presença de favelas, "barreadas", casas de pau-à-pique do interior e construções de alvenaria extremamente precárias. Pretendendo resolver semelhante problema, o Estado cria instituições financeiras e imobiliárias especiais que, com o tempo, limitam o alcance de sua atividade ou passam a financiar a construção de prédios de apartamentos e residências para os estratos médios.

No setor da habitação, no dos transportes urbanos e no dos demais serviços públicos a ideologia tecnoburocrático-capitalista afirma que os referidos devem ser auto-suficientes. Assim, os próprios usuários, independentemente de seu poder aquisitivo, devem ser capazes de pagar os serviços que lhes são prestados. Nessas condições, há moradores cuja situação econômica é tão precária que sequer chegam a ligar o serviço em suas casas.

O Estado dispense recursos no setor da saúde principalmente em benefício das camadas mais pobres da população, apesar de tais serviços serem bastante deficientes, em face da parcimônia, com que as verbas são alocadas nesta área. Finalmente, o Estado Tecnoburocrático-capitalista conta com um aparelho repressivo poderoso para assegurar a continuidade de um sistema que marginaliza a grande maioria dos trabalhadores dos benefícios do desenvolvimento. Precisa de forças armadas e de um sistema policial capazes de manter a ordem interna. O aparato repressivo tem caráter burocrático e é uma das bases do poder tecnoburocrático-capitalista.

7.2.1-O Estado Planejador

O Estado Tecnoburocrático-capitalista dependente no modelo de subdesenvolvimento industrializado caracteriza sua ação econômica não apenas pelo desenvolvimentismo e por estar a serviço da acumulação capitalista e do consumo de luxo capitalista e tecnoburocrático, mas também por ser um Estado planejador. O planejamento econômico está inserido em todas as esferas da vida econômica estatal. Há secretarias de planejamento ao nível nacional e estadual, órgãos planejadores regionais e locais.

"Tal como é descrita por J. Tinbergen, a função do planejamento é garantir dentro da lei e da ordem, um mínimo de segurança e de estabilidade, e proteger a segu-

rança física das pessoas e da propriedade, é promover e estimular o investimento privado".

"A segurança e a confiança, assim como o estímulo ao investimento privado, deveriam ser criados com o auxílio do Tesouro público, ou seja, dos pagadores de impostos. Tornou-se, portanto, necessário justificar com argumentos de peso a transferência da poupança dos mais pobres para o bolso dos mais ricos. E o que existe de mais apropriado para isto do que a linguagem científica?"

As categorias da ciência econômica, tal qual as da política econômica, são as da economia política. A economia política descreve a realidade; a política econômica parte desta base concreta para definir as mudanças desejadas. O planejamento transformou este sistema lógico de raciocínio e impôs um sistema formal, dito pragmático. Uma política econômica determinada a priori é, assim, imposta à economia política.

A serviço do planejamento a economia perdeu seu status científico e se tornou simples ideologia cujo fim é persuadir Estados e povos das vantagens daquilo que passou a ser chamado desenvolvimento: a venda da ideologia do crescimento aos Estados, a imposição de uma ideologia de sociedade de consumo às populações! Ambas combinadas conduzem ao capital estrangeiro e à aceitação de um só parâmetro aplicável à economia, à sociedade, à cultura, à ética; em suma, à dependência e à dominação; à dominação através da dependência".?

Alguns anos após a Segunda Grande Guerra, o planejamento que fora visto com desconfiança pela burguesia e pelos intelectuais, passou a ser bem-vindo pelos referidos, porquanto o sistema indicativo de planejamento começou a ser considerado superior à alternativa liberal do Estado do "laissez-faire". Além disso, este assegurava à burguesia que em nada se assemelhava a um processo de socialização.

Assim, o Estado planeja a sua própria atividade e estabelece prioridades econômicas. Os objetivos são: aumentar a poupança privada através do estímulo ao mercado de capitais; dirigir a acumulação de capitais, seja para setores considerados prioritários, seja para regiões consideradas subdesenvolvidas e estimular as exportações. Para alcançar tais objetivos o Estado concede incentivos ou subsídios através de isenções fiscais e do estabelecimento de taxas negativas de juros. Desta forma, os tecnoburocratas julgam que estão mantendo os mecanismos de mercado e ao mesmo tempo orientando o comportamento das empresas no sentido do desenvolvimento econômico. Na realidade, estão a subsidiar os setores mais dinâmicos da burguesia local e multinacional com os recursos do Estado.

Mas o planejamento tem outros objetivos: combate à inflação e redução das importações. Em face da inflação o tecnocrata neoclássico vê-se confuso entre a teoria monetarista ortodoxa e a realidade de uma inflação estrutural e ao mesmo tempo administrada por empresas oligopolistas e monopolistas, inclusive as próprias empre-

sas estatais. No que tange ao controle das importações, que pode ser um grave problema devido ao desequilíbrio da balança de pagamentos inerente ao modelo de subdesenvolvimento industrializado, o planejador tecnoburocrático neoclássico, não raro, evidencia a sua perplexidade porque para o mesmo, a desvalorização cambial soluciona todos os problemas de desequilíbrio externo. Considera que o controle quantitativo e seletivo das importações é a solução.

O planejamento nem sempre é bem sucedido e eficiente, tendo em vista as deficiências das informações, o caráter imprevisível da evolução do sistema econômico e as resistências e pressões do setor privado.

Vale ressaltar que qualquer empreendimento que necessite um incentivo fiscal ou um financiamento subsidiado necessita de um projeto. Tais projetos são freqüentemente formais tendo pouca relação com o que vai ser efetivamente executado. Porém, isso pouco importa, pois sem a elaboração de projetos levados a termo por empresas, algumas delas gigantescas, existentes especialmente para este fim, nada se realiza. O projeto é, portanto, uma necessidade técnica, um instrumento essencial de planejamento e uma formalidade burocrática, sendo imprescindível nas relações das grandes empresas com o Estado planejador.

O sistema de planejamento é uma forma através da qual a tecnoburocracia estatal assume poder crescente no seio do Estado. E a melhor forma de ampliar este poder reside na criação de órgãos de planejamento: ministérios, secretarias, institutos, grupos, bancos de desenvolvimento, empresas e coordenadorias. Estes aparelhos de planejamento dedicam-se ao planejamento nacional, regional, estadual municipal, urbano, da educação, da saúde, da previdência, da segurança, dos transportes, da energia, do desenvolvimento tecnológico, da agricultura, da indústria, do comércio, do abastecimento, etc.

Tem-se, assim, uma intrincada rede de planos, planejadores, órgãos de planejamento ao nível estatal, que constituirão o que Octávio Ianni denominou de "tecnoestrutura".

Através desse complexo sistema de planejamento o tecnoburocrata estatal cria não só estruturas de organização onde atuar, logrando estabelecer cargos burocráticos diferenciados aos quais estão relacionados ordenados elevados, mas também institui uma sólida estrutura política, que aumenta fortemente o poder do Executivo em relação ao Poder Legislativo. Este vai-se transformando em um mero instrumento das leis e decretos preparados pelos planejadores. Assim sendo, a burguesia que sempre controlou o Estado liberal deve ceder lugar aos tecnoburocratas planejadores, em face das exigências técnicas do sistema de planejamento, próprias das sociedades industriais.

Isto evidencia uma estratégia através da qual uma nova classe assume paulatinamente o poder, isto é, a dos tecnoburocratas.

7.2.2-0 Estado Produtor

É o Estado em que a produção de bens e serviços essenciais torna-se gradativamente de sua responsabilidade, ao mesmo tempo em que se multiplicam e se expandem empresas criadas para o exercício dessa função.

Assim sendo, a teoria sobre a emergência de uma classe tecnoburocrática com poder crescente, que instrumentaliza o referido através da criação dos aparelhos de planejamento do Estado e da criação de um número crescente de empresas públicas é mais convincente do que a teoria que atribui ao Estado a principal responsabilidade pelo desenvolvimento econômico modernizante. Isso quando se pretende explicar o decisivo aumento da participação estatal no setor produtivo de bens e serviços.

Na verdade, as empresas estatais não podem entrar indiscriminadamente em todos os setores da atividade econômica. Além de considerações de caráter administrativo, há razões de ordem política que limitam a penetração do Estado no setor produtivo.

No Estado Tecnoburocrático-capitalista dependente há possibilidade de se distinguir a ação pública da ação privada. Através da nacionalização de um setor industrial, por exemplo, o Estado passa a responder pela empresa, sendo de se observar que tal ato do Estado se verificou em nome do nacionalismo e nunca em nome do socialismo. Seria, portanto, uma nacionalização de conotação iminentemente política. Cumpre lembrar que a motivação política se restringe à indústria extrativa. Nos demais setores, no processo de intervenção econômica, os aspectos econômicos ou administrativos são os dominantes, mais que os políticos. Os outros setores onde o Estado tende a ser forte ou monopolista, são, em geral, os seguintes: serviços públicos monopolistas (luz, telefone), transporte ferroviário, transporte marítimo, siderurgia, petroquímica, metais não-ferrosos e o setor financeiro. Há duas características comuns a todos os setores: são atividades altamente capital-intensivas e o tempo de maturação dos investimentos é longo. As demais características variam. Algumas atividades são monopolistas ou semimonopolistas por natureza, como é o caso dos serviços públicos e do transporte ferroviário. Há também atividades concorrenciais, lucrativas (dependendo da tarifa estabelecida), deficitárias (como é o caso dos transportes ferroviários) e lucrativas ou não (dependendo da eficiência da empresa em relação a seus concorrentes privados.

Quadro 7.3
DISTRIBUIÇÃO DAS EMPRESAS ESTATAIS POR SETOR DE ATIVIDADE E ÂMBITO ADMINISTRATIVO
1978⁰

SETORES	UNIÃO		ESTADOS E TERRITÓRIOS		MUNICÍPIOS		TOTAL	
	Nº	% DO PL	Nº	% DO PL	Nº	% DO PL	Nº	% DO PL
Primário	21	85,3	11	3,8	2	0,8	34	3,4
Secundário	57	88,0	27	1,0	2	0,0	86	19,7
Serviços Públicos	43	72,8	44	28,5	11	0,8	98	36,7
Transportes, armazenagem e comercialização	38	58,8	30	38,8	7	0,4	75	14,0
Planejamento, desenvolvimento, pesquisa e fomento	6	21,5	58	75,8	50	2,9	112	3,6
Serviços técnicos e administrativos	17	98,2	56	2,2	17	1,6	80	22,4
Construção e engenharia	9	84,3	8	15,3	1	0,4	18	0,2
TOTAL	181	80,4	232	18,8	80	0,8	513	100,0
Bancos, seguros e financiamento	7	-	87	-	-	-	94	-
TOTAL GERAL	188	-	319	-	80	-	607	-

OBS. PL - Patrimônio Líquido.

FONTE: Quem é Quem na Economia Brasileira, Visão, 27.08.78, p.464.

Cabe, pois, ao Estado assumir as atividades consideradas essenciais, mas que por uma razão ou outra tornaram-se deficitárias.

No que tange ao Estado devem ser considerados os serviços públicos monopolistas, os quais envolvem, sobretudo, o estabelecimento das tarifas. O Estado Tecnoburocrático-capitalista Dependente não subsidia os consumidores, pois é suficientemente forte para levar tarifas. Além disso, define-se uma política mediante a qual o serviço público monopolista deve cobrir seus custos correntes e gerar lucros suficientes para a expansão do próprio setor. Como consequência, as tarifas são fortemente elevadas e os lucros sobem além do que seria razoável para uma empresa monopolista (Ex: serviços telefônicos e de energia elétrica).

Há inclusive, os setores em que o Estado é obrigado a entrar tendo em vista o desenvolvimento do País e na medida em que torna-se patente a incapacidade financeira das empresas privadas para levar adiante determinados empreendimentos. Ex: a siderurgia. De fato, neste caso, como nos setores produtores de insumos básicos, os investimentos necessários são vultosos, o intervalo entre os investimentos e a produção para o mercado é longo, e afinal se produz um produto homogêneo, que não pode ser distinguido em termos de marca! ou desenho industrial, sendo de todo inviável se conseguir uma vantagem monopolística de caráter mercadológico.

Incluem-se, também, nessa categoria, sob certos aspectos, os investimentos estatais no setor financeiro para a constituição de grandes bancos destinados ao financiamento, a longo prazo, das empresas. Diante da escassez de poupança privada voluntária disponível para aplicação pelo sistema bancário privado, surgiram os grandes bancos de desenvolvimento estatais para carrear a poupança força da promovida pelo Estado.

Quadro 7.4
BDI - BANCOS DE DESENVOLVIMENTO E INVESTIMENTO
Valores em Cr\$1.000.000,00

INSTITUIÇÃO	ESTADO	GRUPO	FINANCIAMENTOS		PATRI MÔNIO LÍQUIDO	LUCRO : LÍQUIDO	LUCRO LÍQUIDO DO EXERCÍCIO	
			VALOR	ORDEN.			SOBRE PATR. LÍQ. %	SOBRE FINANC. %
B.N.D.E.	RJ	1090	264.343,0	1	77.635,0	5.658,0	5,22	1,53
B.N.B.	CE	1081	29.250,8	2	5.371,4	1.436,2	17,81	3,27
B.R.D.E	RS	1053	17.671,5	3	1.691,1	607,0	29,39	3,14
B.D.H.G.	MG	1029	15.574,9	4	2.759,1	0,0	0,00	0,00
Badeap	SP	1059	13.536,2	5	1.836,5	105,4	3,56	0,48
Badep	PR	1038	6.624,5	6	2.052,9	(132,5)	-	-
BD-Rio	RJ	1047	5.129,7	7	1.355,0	(71,0)	-	-
Banerj	RJ	1093	4.963,9	8	383,5	(20,3)	-	-
Desembancp	BA	1011	4.848,3	9	602,7	46,7	4,82	0,58
Bandes	ES	1017	2.483,9	10	225,6	17,3	7,67	0,68
Bancode	CE	1014	1.938,1	11	270,4	47,3	15,28	2,13
Badesul	RS	1053	1.514,7	12	240,5	3,8	1,08	0,17
Badesac	SC	1056	1.430,8	13	125,8	23,3	8,85	0,77
B.D.R.N.	RN	1050	649,3	14	129,6	13,7	7,26	1,45
Goiás	GO	1020	555,0	15	67,1	(12,5)	-	-
Maranhão	MA	1023	519,5	16	125,0	20,5	12,58	3,02

FONTE: Quem é Quem na Economia Brasileira. Visão, 27.08.79, p. 503^B.

No caso da criação de instituições financeiras há, ainda, que se ponderar sobre a participação das mesmas no processo de planejamento econômico. Na verdade, os bancos de desenvolvimento, sobretudo os que emprestam a longo prazo, freqüentemente, à taxa negativa de juros, são o instrumento através do qual o Estado estimula os setores prioritários no plano. Para orientar os investimentos do setor privado o Estado dispõe de dois instrumentos fundamentais: o crédito a longo prazo dos bancos de desenvolvimento e as isenções ou estímulos fiscais. O Estado conta também com os bancos comerciais governamentais que emprestam a curto e médio prazos, principalmente para viabilizar a sua política monetária desenvolvida pelo Banco Central e para estimular com capital de giro setores considerados prioritários ou cronicamente carentes de crédito (exs: agricultura e pequenas empresas).

Quadro 7.5
BANCOS COMERCIAIS
Valores em Cr\$1.000.000,00

BANCO	ESTADO	GRUPO	DEPÓSITOS		EMPRESAS TIMOS	PATRI MÔNIO LÍQUIDO	LUCRO LÍQUIDO	LUCRO LÍQUIDO DO EXERCÍCIO	
			VALOR	ORDEM				SOBRE PATR. LIQ. %	SOBRE DEPÓSITO %
Brasília	DF	1079	125.996,6	1	428.719,8	84.315,1	14.479,2	11,09	7,96
Banasepe	SP	1091	39.480,8	2	86.177,6	7.118,8	2.484,1	20,82	3,75
Banarj	RJ	1093	19.541,5	3	22.634,8	2.089,9	731,7	16,65	1,78
Banega	MG	1029	8.860,8	4	11.703,2	1.110,7	121,6	7,20	0,90
Credirreal	MG	1103	8.300,9	5	15.263,3	1.220,8	234,2	9,45	1,39
Banrisul	RS	1094	7.302,2	6	16.339,3	1.814,0	487,9	18,45	4,60
Banestado	PR	1038	5.949,8	7	12.109,4	1.507,5	330,7	11,53	2,92
Besa	PA	1081	5.568,8	8	11.912,1	2.246,0	540,5	17,70	7,13
Banab	BA	1011	3.395,7	9	9.217,0	744,7	169,6	15,36	3,36
Bandep	PE	1041	3.081,3	10	11.083,4	748,0	236,0	22,70	5,51
Besc	SC	1058	2.630,9	11	5.862,8	666,6	237,9	19,15	4,85
Banestes	ES	1017	2.307,1	12	4.567,1	538,2	177,2	19,13	4,46
Goias	GO	1020	1.973,2	13	6.222,3	310,1	45,6	8,35	1,47
BRB	DF	1001	1.717,9	14	4.632,7	640,5	216,3	16,45	6,13
Bec	CE	1014	1.456,5	15	4.711,9	439,2	87,4	17,51	5,28
Amazonas	AM	1008	1.452,0	16	3.333,6	410,7	152,1	22,33	6,31
Pará	PA	1032	974,4	17	1.781,4	286,3	82,7	22,42	8,58
Mato Grosso	MT	1026	552,8	18	2.275,7	110,0	0,9	0,79	0,15
Paraíba	PB	1035	527,9	19	2.596,2	124,1	(34,3)	-	-
Alagoas	AL	1005	462,4	20	2.309,5	240,2	73,0	16,30	8,47
Banern	RN	1050	437,7	21	1.438,1	123,9	49,6	21,13	5,98
Piauí	PI	1044	411,4	22	1.860,8	152,1	(1,5)	-	-
Banesa	SE	1082	316,4	23	778,3	101,6	32,3	19,68	8,33
Maranhão	MA	1023	301,3	24	1.522,0	129,8	8,6	3,09	1,33
Acra	AC	1002	204,4	25	183,5	99,5	0,3	-	-
Rondonia	RR	1071	101,7	26	83,9	49,2	5,7	3,88	1,88

FONTE: Quem é quem na Economia Brasileira, Visão, 27.08.79, p.503¹⁰

O Estado Tecnoburocrático intervém, ainda, nas Comunicações por questões de segurança, uma vez que é bastante evidente a importância dos militares nesse tipo do Estado, os quais consideram tam**ém** como atribuição do referido, a produção de certos armamentos, pelas mesmas razões alegadas no caso concernente às Comunicações.

Há, finalmente, atividades estritamente estatais, que sobrevivem somente à custa de subsídios diretos ou contratos subsidia dos pelo Estado. Entretanto, as mesmas não chegam a constituir órgãos da administração direta ou indireta do Estado. São transformadas, na realidade, em empresas ou sociedades anônimas. Ex.: os correios, os serviços de abastecimento de água, a construção e administração de auto estradas, a pesquisa básica, a pesquisa aplicada, etc.

Em face do exposto pode depreender-se as razões pelas quais as empresas estatais crescem e se tornam numerosas. Seu papel é essencial no processo de acumulação capitalista, na medida em que produzem serviços públicos, insumos básicos e financiamento para o setor privado. Vale ressaltar também que as compras destas empresas são fundamentais para manter sustentada a demanda agregada da economia. É relevante a complementaridade que se realiza entre o Estado e as empresas multinacionais que tendem a controlar os setores chave da economia, ficando para as empresas locais os setores tradicionais e as tarefas auxiliares do setor moderno.

Apesar de não entrarem em concorrência direta, nem por isso deixam de ocorrer conflitos entre as empresas estatais e privadas. Aliás, o Estado Tecnoburocrático-capitalista Dependente é basea-

do num modelo político no qual a associação entre os dois setores é fundamental. Todavia, quando sobrevém a desaceleração econômica e a taxa de crescimento do excédente econômico entra em declínio ou se torna negativa, ou quando há possibilidades de novos projetos de investimentos subsidiados pelo Estado - pode se verificar uma crise política na cúpula do sistema.

7.2.3-As Classes Sociais em Face do Estado

No Estado Tecnoburocrático-capitalista Dependente cujos elementos constitutivos são uma elite dirigente, um corpo de funcionários e uma força militar, a aliança de classes, se consuma ao nível da elite dirigente. No referido, a burguesia civil e militar passa a participar também da elite política dirigente. Aliás, o número de seus membros aumenta de maneira expressiva como consequência do crescimento do aparelho burocrático estatal e paraestatal e da multiplicação das grandes organizações burocráticas privadas. O controle que tais pessoas exercem sobre o conhecimento técnico e organizacional confere-lhes crescente poder, sobretudo dos burocratas militares que controlam as armas. Assim, a tecnoburocracia civil e militar participa agora da elite política dirigente em associações com os representantes da burguesia.

A nova classe tecnoburocrática integra as organizações burocráticas estatais e privadas. Todavia, o seu poder político crescente se reporta, sobretudo, ao controle funcional do Estado, uma vez que os tecnoburocratas privados ainda dependem diretamente de seus patrões: burguesia local ou empresas multinacionais.

A tecnoburocracia estatal civil e militar torna-se uma das peças fundamentais do bloco histórico: que se forma nos países de subdesenvolvimento industrializado o qual é a expressão clara de uma formação social mista em que o modo de produção capitalista é ainda dominante, notando-se, todavia, com evidência, os traços do modo tecnoburocrático de produção.

O Estado, entretanto, não é apenas capitalista e tecnoburocrático. É também dependente, significando, pois, que há um terceiro elemento integrando o novo bloco histórico: as multinacionais. Com a entrada em massa das empresas multinacionais manufatureiras nos países periféricos, define-se um novo tipo de imperialismo que não atua mais através do domínio político direto dos Estados Centrais. A empresa multinacional faz parte do bloco histórico dominante, mas não se faz representar diretamente no sistema político dos países periféricos. Sua representação no poder é feita indireta

mente através da burguesia e da tecnoburocracia locais. Aliás, a burguesia local, perdeu muito o caráter "nacional" que a ideologia populista lhe atribuiu, passando a ser uma aliada das multinacionais. A burguesia local tomou uma postura quando o objetivo era industrializar o país, protegendo a produção local contra a importação de similares estrangeiros. A partir do momento em que essa proteção se consolida, e que as empresas multinacionais passam a investir diretamente no país, a posição da burguesia industrial toma outra feição. Percebe que a associação com as multinacionais é muito mais vantajosa através de contratos de fornecimento, contratos de distribuição e venda de suas empresas por altos preços. Assim, ao redor dos anos sessenta não se podia mais falar em burguesia local.

"O processo de incorporação pela empresa multinacional das elites privadas locais, como sócios minoritários e dependentes, pode ser avaliado pela tendência crescente à formação de joint-ventures. Em 1967, por exemplo, 38% das subsidiárias de empresas americanas na América Latina revelavam a existência de alguma forma de associação com empresários locais. Essa percentagem era ínfima há 25 anos".

(...) "O que a experiência recente parece indicar, entretanto, é a existência de um acelerado e profundo processo de transformação da morfologia e dos interesses do empresariado local. Na medida em que se associa, de forma dependente, à empresa multinacional, o empresariado local tende a fazer também seus os interesses da empresa multinacional. E é essa precisamente a razão pela qual esta última integrou a joint-venture como peça-chave de sua estratégia global. Ora, isso significa que também o empresário do local tende a olhar o próprio país não mais enquanto nação, mas apenas como mercado. (...) Fenômeno este que se agravava sensivelmente nos países em que o grupo representativo do empresariado local se vê dissociado das tarefas de governar pela acaparação dessas tarefas por setores oriundos da burocracia civil ou militar. A perda pelas burguesias locais do sentido histórico de sua dominação, pela crescente transferência da manutenção desta última a setores da burocracia, não apenas reforça a natureza politicamente autoritária de regime como acarreta inevitavelmente um crescente aumento do poder do Estado na esfera econômica. O que se expressa, inclusive, na tendência para a associação direta entre o Estado e as empresas multinacionais".¹¹

No modelo de modernização adotado pelo Estado, as multinacionais tem um papel de relevo. Em primeiro lugar, detêm a tecnologia de processo e de produto que permite o desenvolvimento da indústria de bens de consumo de luxo. Em segundo, porque o padrão de acumulação na produção desses bens tem um alto coeficiente de importações, elas se tornem essenciais para financiar o déficit comercial e de serviços do balanço de pagamentos.

O modelo político do Estado Tecnoburocrático-capita

lista dependente está, assim, baseado em uma tríplice aliança: burguesia local, tecnoburocracia estatal civil e militar (secundariamente da tecnoburocracia privada) e empresas multinacionais. A classe trabalhadora (urbana e rural), os grupos sociais intermediários, principalmente os intelectuais e artistas não comprometidos e os estudantes estão excluídos do sistema político.

A exclusão da classe trabalhadora nesse modelo é condição necessária, de acordo com a ótica do sistema, na medida em que a concentração da renda e a transferência da mais-valia relativa para as classes dominantes são traços essenciais do processo de modernização.

Em relação aos trabalhadores rurais, já no pacto populista estavam totalmente excluídos. Geralmente, o poder político dos trabalhadores rurais é praticamente nulo, já que não lhes são concedidas condições mínimas de organização sindical. Qualquer tentativa nesse sentido, como por exemplo a experiência das Ligas Camponesas, no Nordeste Brasileiro, no início dos anos sessenta, é considerada altamente subversiva e logo reprimida.

Todavia, a exclusão dos trabalhadores é difícil de ser explicada. Tomarem parte do padrão populista. Entretanto, possivelmente a questão se torne mais clara se for examinada a relação de forças entre as classes dominantes e a classe trabalhadora de um ponto de vista histórico.

No Estado Oligárquico, quando a oligarquia agrária mercantil, como classe dominante, estava perfeitamente coesa, os trabalhadores não tinham qualquer possibilidade de participar do poder. No populismo, quando se verificou a crise do modelo primário-exportador, sobrevivendo a industrialização substitutiva das exportações a classe dominante dividiu-se em diversas frações. Nessa oportunidade, o grupo industrializante que assume o poder recorre ao apoio da classe operária urbana. Tal apoio não sendo gratuito, implica em conceder à classe operária urbana, sobretudo aos setores mais organizados desta, uma série de benefícios sociais, além de uma efetiva elevação do nível médio dos salários reais. Semelhante política era viável sem maior prejuízo para a taxa de lucros da fração capitalista dominante, desde que era possível transferir renda do setor exportador.

Ao redor dos anos cinquenta, todavia, quando a industrialização se consolida, quando o setor primário exportador entra definitivamente em decadência, quando as multinacionais manufatureiras entram em massa nos países periféricos que oferecem melhores oportunidades de lucro e se associam às burguesias locais, quando a classe operária e as forças políticas de esquerda começam a apresentar maior autonomia de organização - nesse momento, então, não há ma

is motivos para a divisão da burguesia. Esta se reunifica. Por outro lado, a tecnoburocracia que a pouco e pouco se formara sob a égide do Estado Populista, estava madura para assumir o poder e aliar-se à burguesia.

Assim, a burguesia local se aglutina novamente e se associa à tecnoburocracia para formar um novo bloco histórico. Portanto, é muito fácil se perceber porque os trabalhadores urbanos são excluídos de qualquer participação no poder.

A exclusão dos estudantes, os quais, diga-se de passagem, jamais participaram, efetivamente, do poder em qualquer país, deve-se ao fato dos estudantes terem contestado violentamente o sistema nos anos sessenta, constituindo-se a partir de então, numa ameaça à ordem estabelecida. Esta ameaça foi ferozmente rechassada pelo aparelho repressivo do Estado, o qual excluiu os estudantes do sistema de poder, ou melhor, procurou acabar com a crítica estudantil ao regime vigente. A extinção da UNE e a proibição, por parte do Estado, à realização de Congressos, citados a seguir, elucidam bem o que acima foi dito.

"Congresso aprova projeto que extingue a UNE".

"O Congresso Nacional aprovou por 126 votos a favor, 117 contra e cinco abstenções, o projeto que extingue a União Nacional dos Estudantes, criando para substituí-lo um Diretório Nacional de Estudantes com sede em Brasília e que só poderá reunir-se ordinariamente no período de férias escolares."

"Determina o projeto que é vedado aos órgãos de representação estudantil qualquer manifestação de greve ou propaganda político-partidária".¹²

"UNE instala hoje Congresso proibido"

Com o apoio de setores da Igreja e com a participação de 500 universitários de todo o país, a UNE promete instalar hoje, na sede social do DCE o XXVII Congresso Nacional dos Estudantes, proibido pelo Governo Federal".

"Para reprimir o encontro - considerado subversivo - as autoridades militares e policiais de Minas mobilizaram todas as suas tropas, que foram localizadas nos pontos estratégicos de Belo Horizonte e em todas as vias de acesso".

"Em manifesto divulgado ontem, os dirigentes da União Nacional dos Estudantes, que já se encontram em Belo Horizonte clandestinamente, advertiram, que "usaremos sem medo, nossas convicções frente ao terror, à violência e ao obscurantismo. Lutaremos até o fim, mesmo que isto importe na perda da própria vida".¹³

Outro setor, sem dúvida alguma reprimido foi a Igreja Católica, a qual era um dos aparelhos ideológicos das classes dominantes, tendo, todavia, perdido esse papel através de um longo processo histórico. O Estado moderno com o seu próprio aparelho ideológico somado ao aparelho repressivo foi tornando dispensável a função sacralizadora das normas sociais e das próprias relações de produção vigentes desempenhadas pela Igreja. Por outro lado, esta começara a perder fiéis para outras igrejas. Tais fatos levaram setores expressivos da Igre-

ja Latino Americana, incluindo o Brasil e adotar uma atitude política de contestação baseada nas conclusões do Concílio Vaticano II e nos princípios éticos fundamentais do cristianismo. Assim sendo, o Estado tende a excluir a Igreja do sistema de poder, procurando também neutralizar sua ação no plano político e social. Todavia, cumpre não esquecer que há -, coexistindo com os setores mais progressistas da Igreja Católica, grupos tradicionais perfeitamente coniventes com o status quo.

Para se ter uma idéia da linha progressista da Igreja, combatida pelo Estado, as considerações seguintes de Puebla e de D. Pedro Casaldáliga, Bispo de S. Félix do Araguaia, são muito elucidativas:

"O homem e os bens da terra (Puebla)

Os bens e riquezas do mundo, por sua origem e natureza, segundo a vontade do Criador, são para servir efetivamente à utilidade e ao proveito de todos e cada um dos homens e dos povos. Por isso a todos e a cada um compete um direito primário e fundamental, absolutamente in violável, de usar solidariamente esses bens, na medida do necessário, para uma realização digna da pessoa humana. Todos os outros direitos, também o de propriedade, livre comércio etc. estão subordinados. Como nos ensina João Paulo II: "Sobre toda propriedade privada pesa uma hipoteca social".(147) A propriedade compatível com aquele direito primordial é antes de tudo um poder de gestão e administração, que, embora não exclua o de domínio, não o torna absoluto nem ilimitado. Deve ser fonte de liberdade para todos, nunca de dominação nem de privilégios. É um dever grave e urgente fazê-lo retornar à sua finalidade primeira"14

"(Casaldáliga) Queremos e devemos apoiar o nosso povo, pôr-nos a seu lado, sofrer com ele e com ele agir. Apellamos à sua dignidade de filhos de Deus e ao seu poder de teimosia e de Esperança.

Chamamos angustiosamente a toda a Igreja do Brasil, à qual pertencemos. Pedimos, exigimos fraternalmente, sua decisão, e a corresponsabilidade plena na oração, no testemunho, no compromisso, na colaboração de agentes e meios de pastoral (Na mente de quase todos os que ainda lutam desinteressadamente, somente a Igreja parece ter uma possibilidade decisiva nesta hora). Da CNBB - na qual agora mais confiamos - pedimos o cumprimento, pronto e eficaz, de um programa decididamente realista no compromisso que ela publicamente assumiu sobre a Amazônia, com caráter de prioridade.

Aos "católicos" latifundiários que escravizam o povo de nossa religião - eles mesmos alienados, muitas vezes pela conveniência interessada ou cômoda de certos elementos eclesiásticos - pediríamos, se nos quisessem ouvir, um simples pronunciamento entre sua fé e o seu egoísmo. "Não se pode servir a dois senhores" (MT 6, 24). Não lhes adiantará "dar Cursinhos" em São Paulo ou patrocinar o "Natal do pobre" e entregar esmolas para as Missões, se fecham os olhos e o coração para os peões escravizados ou mortos nas suas fazendas e para as famílias de posseiros que os seus latifúndios deslocam num êxodo eterno ou cercam sadicamente fora da terra necessária para viver. Leiam o Evangelho, leiam a pri-

meira carta de São João e a carta de São Tiago ...

É fácil, com muito dinheiro, encobrir com páginas inteiras de jornais, a verdade dos fatos, a realidade. Deus vê. E o povo sabe cada dia mais o que sofre, e não esquece.

Mais uma vez, com maior premência, publicamente, apela mos às supremas Autoridades Federais - Presidência da República, Ministério de Justiça, do Interior, da Agricultura, do Trabalho, INCRA, Funai ... (9) para que escutem o clamor abafado deste povo; para que subordinem os interesses dos particulares ao bem comum; a "política da pata do boi" à política do homem, os grandes empreendimentos - sempre mais publicitários - das estradas, ocupação da Amazônia, a "Mesopotâmia do gado", a mal chamada "integração nacional do índio" (10) às necessidades concretas e aos direitos primordiais, anteriores, do homem nordestino, do retirante sem futuro, do homem da Amazônia, do índio, do posseiro, do peão ...

Se os incentivos dados - e com que fiscalização? - às oligarquias e trustes do Sul do País que "ocuparem" esta região, tivessem sido invertidos em favor do povo que a desbravou e a habita a situação conflitiva que "revelamos" aos ingênuos ou interesseiros estaria voltado para cada um futuro de esperança e desenvolvimento "do homem todo e de todos os homens" deste interior.

As soluções isoladas não resolvem os problemas gerais. E a esmola nunca é solução em sociologia. O conflito Codeara/Santa Terezinha, por exemplo, depois de 4 anos de titânicos esforços por parte do povo e da "Missão", tentou-se resolver com uma esmola de 5.582 hectares, para o povo dos posseiros, dentro de um latifúndio de mais de 196.000 hectares, e continuando toda a zona urbana do povoado em poder da Companhia.

O que vivemos nos deu a evidência da iniquidade do latifúndio capitalista, como pré-estrutura social radicalmente injusta; e nos confirmou na clara opção de repudiá-lo.

Sentimos, por consciência, que também nós devemos cooperar para a desmitificação da propriedade privada. É que devemos urgir - com tantos outros homens sensibilizados - uma Reforma Agrária justa, radical, sociologicamente inspirada e realizada tecnicamente, sem demoras exasperantes, sem intoleráveis camuflagens. "Crêto quer que os bens e a terra tenham uma função social, e nenhum homem tem direito a possuir mais que o necessário, quando existem outros que nem sequer têm o necessário para viver. Por isso o Papa Paulo VI, disse: "A propriedade não é um direito absoluto e inalienável" (Populorum Progressio) (José Manuel Santos Ascenza, Bispo de Valdivia, Presidente da Conferência Episcopal do Chile, em carta à Organização dos Camponeses de Linares, 19.05.70).

A injustiça tem um nome nesta terra: o Latifúndio. E o único nome certo do desenvolvimento aqui é a Reforma Agrária. (E segundo Paulo VI, na "Populorum Progressio")

-
- 9- A Sudam infelizmente não podemos apelar, pois, até o momento mostrou-se exclusivamente a serviço do latifúndio.
- 10- Somos os primeiros a reconhecer a necessidade das estradas de desenvolvimento da Amazônia, e de verdadeira integração do índio. Sabemos também valorizar, em termos nacionais e internacionais a pecuária. O que não podemos admitir é a inversão de valores.

sio", "o desenvolvimento é o novo nome da Paz"...).

Esperamos que nenhum cristão com vergonha caia no cinismo de qualificar este documento como subversivo. Nos reportamos, mais uma vez, ao Evangelho. E também ao Vaticano II, a Medellín e ao último Sínodo. "O testemunho (função profética) da Igreja frente ao mundo terá bem pouca ou nenhuma validade se não der, ao mesmo tempo, a prova de sua eficácia no seu compromisso pela libertação dos homens mesmo neste mundo. Por outra parte, a Igreja poderá fazer os maiores esforços para defender a verdade de sua mensagem, mas se ela não a identificar com um amor comprometido na ação, esta mensagem cristã corre o risco de não mais oferecer ao homem de hoje nenhum sinal de credibilidade" (esquema "A Justiça do mundo", Synodus Episcoporum, pag. 46).

Estas páginas são simplesmente o grito de uma Igreja da Amazônia - a Prelazia de São Félix, no nordeste do Mato Grosso - em conflito com o Latifúndio e sob a marginalização social, institucionalizada de fato¹⁵.

No que concerne finalmente aos intelectuais de esquerda foi sempre notória a marginalização dos mesmos no Estado Tecnoburocrático-capitalista dependente, conhecido por ser notoriamente conservador do ponto de vista social.

7.2.4- O Estado e o Autoritarismo

O modelo político de subdesenvolvimento industrializado é autoritário e antidemocrático. Neste sentido, o discurso do Presidente Geisel (01.04.77) proferido através de umacadeia de rádio e televisão anunciando o recesso do Congresso Nacional ilustra significativamente o que acima foi dito:

"Venho esta noite à televisão para dar conhecimento a os brasileiros de medida relevante que adotei, hoje pela manhã, após ouvir o Conselho de Segurança Nacional.

Ela é uma decorrência dos problemas que se suscitaram nestes últimos dias, com relação à reforma do Poder Judiciário. Esta reforma, de interesse de toda a Nação, constitui fator importante para o nosso desenvolvimento.

Já no início do meu Governo, em visita que fiz ao Supremo Tribunal Federal, no mês de Abril de 1974, em conversa informal com os senhores Ministros, o tema foi abordado. Reconheceu-se que a Justiça brasileira estava defasada em relação ao desenvolvimento econômico e social que o País havia atingido: era lenta, representava deficiências muito grandes, que permitiam delongas no julgamento dos processos. O povo sem justiça não é livre, nem pode ser democrata.

Combinou-se, então, que trabalhariam juntos o Supremo Tribunal Federal, como cúpula do poder Judiciário, e o Poder Executivo. Desde logo o Poder Judiciário, através do Supremo Tribunal Federal, prontificou-se a fazer um diagnóstico da Justiça no País. Este diagnósti

co levou mais de um ano para ser realizado. A Comissão do Supremo Tribunal Federal, que dele se incumbiu, ouviu os diferentes órgãos interessados: ouviu exaustivamente os Tribunais da Justiça Federal, da Justiça Estadual, ouviu juizes, órgãos de classes, advogados e procuradores, em suma, esgotou a matéria ouvindo a todos e o seu resultado foi um conjunto de documentos, que compreende 94 volumes, que foram depois condensados num relatório que mereceu a aprovação de todos os Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Com base nesse diagnóstico e em algumas medidas que, sem serem de caráter definitivo, eram consideradas relevantes, o Governo, através do Procurador Geral da República e com assistência do Supremo Tribunal Federal, representado por um de seus ministros, elaborou a documentação inicial necessária à reforma.

Reconheceu-se, desde logo, que a reforma não poderia ser instantânea, não poderia ser implantada de uma só vez. Ela se prolongaria através do tempo e comportaria medidas em diferentes escalões.

Verificou-se a necessidade inicial de fazer-se uma emenda à Constituição Federal, consubstanciada em vários artigos, que alterasse a estrutura e por vezes até a competência e outras normas relativas ao Poder Judiciário que estão estabelecidas na Carta Magna.

Esta emenda foi feita num anteprojeto elaborado de acordo com o diagnóstico e as conclusões do Supremo Tribunal Federal. Não teve caráter partidário: o Poder Executivo nem mesmo procurou alterar aquilo que o Poder Judiciário imaginara.

Por fim, em novembro de 1976, a Emenda foi enviada ao Congresso Nacional. Imaginávamos que, dado o interesse nacional pela reforma da Justiça e seu caráter apartidário, teríamos o apoio unânime do Poder Legislativo e dos membros tanto do Partido do Governo como do Partido da Oposição.

Agora, em março deste ano, verificamos que o Partido da Oposição apresentava reivindicações que nada tinham que ver com a reforma em si e nem tinham sido objeto do diagnóstico feito pelo Supremo Tribunal Federal. Assim mesmo, procurou-se negociar com a Oposição, transigindo em determinados pontos, a fim de ver se chegaríamos a um resultado conciliatório, que não privasse o nosso povo de uma melhor Justiça.

Infelizmente, não se conseguiu resultado algum, porque a Oposição resolveu fechar a questão, impedindo que os seus representantes no Senado e na Câmara votassem a favor da reforma. Adotaram um procedimento que não se coadunava com o espírito democrático que vivem invocando. Falam em democracia plena, e não permitiram que os legisladores do seu partido votassem ou opinassem com relação à reforma. Todos foram obrigados, sob pena de perda de mandato, a votarem contra.

O Partido do Governo, a ARENA, teve uma atuação diferente e de franco apoio à reforma. A questão não foi fechada; ficou aberta e todos votaram a favor, exceto apenas um deputado, o que comprova a liberdade com que a ARENA agiu em relação a seus representantes no Congresso.

Além disso, a ARENA caracterizou-se por uma presença maciça, com o comparecimento de praticamente todos

os seus representantes. Faltou apenas um deputado, que teve razões particulares para não comparecer à sessão de votação.

Portanto, hoje, no quadro do Poder Legislativo, nós não temos possibilidade de fazer a reforma da Justiça. As lideranças da ARENA, os presidentes das Casas do Congresso, os outros homens influentes do Partido, todos se empenharam e procuraram fórmulas que pudessem levar a uma conciliação e demover o Partido da Oposição de sua atitude intransigente.

Este partido, em si, é uma minoria. A grande maioria votou pela reforma, mas a minoria prevaleceu. Prevaleceu, em primeiro lugar, dentro do Partido, transformando-se quase numa verdadeira ditadura, como prevaleceu, depois, no próprio Congresso, porque a Constituição atual, ao contrário da anterior, exige que a reforma seja feita com um quorum de 2/3.

Este é o quadro com que nos deparamos. Existem outros problemas políticos que exigem providências para uma melhor institucionalização da vida política do País. Temos falado, inúmeras vezes, que queremos a democracia melhor, que queremos o desenvolvimento integrado, econômico, social e político, mas devemos caminhar seguramente, devagar e com passos firmes, para procurar instituições que correspondam à nossa vida social, à índole do nosso povo, às características físicas do nosso território, às nossas tradições, e não instituições copiadas da Carta Magna de qualquer outro país que se diga democrático.

Pois bem, nesse caminhar lento e seguro, nós agora encontramos esse tropeço.

Se em matéria como essa, que não é partidária nem propriamente política, o Partido da Oposição teve tal procedimento, torna-se lógico esperar que o repita em outras questões. Refiro-me aos assuntos das conversações realizadas pelo Presidente do Senado, devidamente autorizado para procurar uma fórmula de acomodação que visasse, antes de mais nada, ao interesse do Brasil e não ao de indivíduos ou de grupos.

É claro, agora, que não será possível chegar-se a uma solução que atenda aos anseios nacionais, com esta forma de oposição, com questões fechadas e antidemocráticas.

São me resta saber o que se deve fazer. A votação que houve no Congresso não foi uma derrota do Governo: o verdadeiro derrotado foi o povo brasileiro, que precisa de justiça e que da forma como as coisas iam não iria ter essa justiça.

Como principal responsável pela Nação, pelos seus destinos, eu me pergunto o que devo fazer: devo conformar-me com a atitude dessa ditadura minoritária? Devo procurar soluções para o problema de outra forma que não seja através do Congresso? Devo desistir da reforma e só tentá-la daqui a alguns anos? Acho que o problema precisa ter solução e que essa solução não pode demorar. Temos que andar, e andar depressa, porque já estamos atrasados.

Tendo em vista o problema da reforma da Justiça e o de outras reformas que se impõem de natureza política, indispensáveis para que o País continue a ter tranquilidade não tenha crises, cada ano, ou de dois em dois anos, resolvi, ouvindo o Conselho de Segurança Nacional usar dos meios legais de que disponho.

A Constituição Federal no seu artigo 182 reconhece a validade do Ato Institucional nº 5, Ato que desde o início do Governo declarei que não aboliria sumariamente, mas que, pelo contrário, eu o manteria, para usá-lo toda vez que fosse necessário. Usá-lo com critério, com moderação, sem paixão e sempre voltado para o interesse do Brasil. Agora é a oportunidade de se usar este Ato. De acordo com suas disposições, o Poder Executivo pode colocar o Congresso Nacional em recesso e dessa forma adquirir poderes legislativos. E foi o que eu fiz.

Por Ato Complementar de hoje, O Congresso Nacional foi posto em recesso e o Presidente da República, vale dizer, o Poder Executivo, passou a ter poderes legislativos. Eu usarei esses poderes, muito transitóriamente, não só para fazer a reforma do Poder Judiciário, como também, dentro dos limites necessários para as demais reformas de natureza política, que considero indispensáveis ao bem-estar, à tranquilidade e à própria institucionalização política do nosso País.

Acho que devo dar ao povo brasileiro estas explicações e justificativas do meu ato, e mostrar-lhe, com minha presença na televisão, as preocupações que tenho, e a convicção plena das responsabilidades que pesam sobre mim.

Disse e repeti há poucos dias que não tenho compromissos pessoais com ninguém, que os meus compromissos são com o povo, são com a Nação brasileira, pela qual durante o meu Governo sou o principal responsável.

Confio que o meu Partido, a ARENA, apoie integralmente essa medida que não vise a punir os Congressistas, mas que se tornou indispensável para dar ao País aquilo de que ele precisa. A ARENA representa a maioria do povo brasileiro de forma quase esmagadora, como se demonstrou nas eleições municipais de 15 de novembro.

Espero que o povo me apoie e me compreenda e saiba que essas medidas - de caráter excepcional, mas inteiramente legais - são feitas e adotadas no interesse geral da Nação Brasileira."16

Semelhante autoritarismo repousa em duas condições principais: a disparidade de forças entre as classes dominantes e a classe trabalhadora e, o caráter autoritário do desenvolvimento tecnoburocrático.

A desigualdade de forças entre a classe trabalhadora e as classes dominantes é portanto, notória. A concentração da renda mantém a maioria da população dos países periféricos em condições econômicas de estrita sobrevivência, conservando-a também analfabeta, com poucos rudimentos de língua e aritmética. Torna-se, pois, difícil recrutar populações nessas condições para uma ação política reivindicatória ou afirmativa de seus direitos. Apesar de em condições excepcionais já ter ocorrido a mobilização política das massas convém ressaltar que em geral a atitude política dos trabalhadores nos países periféricos é de passividade em virtude da ausência de

condições econômicas e culturais mínimas e da repressão das classes dominantes. Isto posto, compreende-se porque é fácil para as elites dirigentes, economicamente poderosas, cultas e armadas a tendência' ao autoritarismo. Além disso, o caráter autoritário do desenvolvi - mento tecnoburocrático deriva da própria natureza da burocracia. A tecnoburocracia estatal que é moderna, acredita em participação de subordinados na administração e em descentralização de decisões, to davia, nos marcos de um sistema em que a autoridade do Estado e, por tanto, dela própria, seja indiscutível. Para a tecnoburocracia é ' muito difícil distinguir o modelo de organização burocrática ao ' qual está afeita, da sociedade como um todo. O Estado, para ela, en globa tudo, não sendo estranhável, portanto, que a referida conclua pela superioridade do sistema político autoritário.

Percebe-se, pois, que os tecnocratas civis e milita - res que controlam diretamente os órgãos do Estado, associados aos ' capitais locais e às multinacionais, estabelecem nessas economias ' periféricas uma forma de dominação que tende a garantir taxas rela - tivamente elevadas de crescimento econômico, associadas a um relati vo grau de estabilidade política, nos quadros de um seguro sistema ' autoritário. Mas uma série de fatores pode levar esse tipo de socie dade a uma desaceleração de sua taxa de crescimento. Se, por um la - do, a intervenção econômica do Estado é grande, o ciclo econômico, ' entretanto, não foi abolido nessas formações sociais capitalistas - tecnoburocráticas. Cumpre salientar ainda, que o caráter dependente desse tipo de economia torna-a profundamente vulnerável aos movimen tos cíclicos do centro capitalista.

Quando um processo de desaceleração tem lugar em uma economia desse tipo, embora as taxas de crescimento permaneçam posi tivas e se constate uma simples recessão econômica e não uma depres são, a tendência do sistema político é para a crise, e a válvula pa ra a crise é o aumento do autoritarismo e da repressão. A crise po lítica ocorre principalmente ao nível da cúpula dirigente. Na reali dade, numa formação social tecnoburocrática-capitalista deste tipo, o planejamento e a política econômica estatal substituíram, em par te, os mecanismos de mercado na apropriação e divisão do excedente, ou seja, da renda nacional que excede o consumo necessário dos tra balhadores.

A desaceleração não precisa ser necessariamente uma ' depressão. A renda por habitante pode continuar a crescer, ainda ' que muito mais moderadamente. O desemprego pode aumentar, mas ainda permanecer dentro dos limites "toleráveis" que caracterizam este ti po de modelo político, em que o poder político e econômico dos tra balhadores é mínimo. Todavia, nessa formação social o plano políti co e o plano econômico estão intimamente ligados. Assim sendo, a re dução da taxa de crescimento não se resolve somente ao nível políti c

co, mas ao contrário, suscita crise, acarreta desassossego nos setores governamentais e nos setores empresariais e desencadeia o surgimento de divergências nos setores dominantes. Tais divergências não se resolvem pela solução desses conflitos. O que se verifica é uma intensa repressão sobre estudantes, intelectuais e trabalhadores, isto é, os grupos marginalizados neste modelo. É dessa forma que esses grupos políticos acabam sendo vítimas dos conflitos que ocorrem ao nível de cúpula do sistema.

Há, portanto, várias razões para que a desaceleração da taxa de crescimento da renda gere crise no sistema político. O problema crucial é a da divisão do excedente. No modelo capitalista-tecnoburocrático, o mercado tem pouca importância para a divisão do excedente. Este passa antes pela intermediação do Estado, extremamente poderoso, controlador do crédito, distribuidor de subsídios, com direito a autorizar ou não os investimentos, definidor de salários, ordenados e taxas de lucros. Deste modo, a divisão do excedente entre os grupos dominantes-capitalistas locais, empresas multinacionais e tecnoburocratas, e dentro de cada um desses grupos, deixa de ser determinado em termos econômicos para ser definido em termos políticos. Não são a oferta e a procura, os custos e os preços, a produtividade e a capacidade de especular, nem mesmo o grau de monopólio que determinam primeiramente a divisão do excedente.

O processo de divisão torna-se muito difícil, pelo fato de não haver regras claras e justificativas legítimas. Quando a economia se desacelera, os salários dos trabalhadores não podem sofrer muito porque já estão ao nível de subsistência. São os lucros e os ordenados que diminuem.

A situação agrava-se quando os tecnoburocratas resolvem pela não redução dos salários pelo fato dos mesmos já terem chegado a um limite insustentável ou porque a insatisfação generalizada da população começa a se manifestar.

Portanto, não sendo possível a redução dos salários, havendo diminuição da taxa de lucros e da taxa de ordenados e se verificando novas oportunidades de investimentos identificados com os novos e excessos projetos dependentes da decisão política do Estado sobrevém, então a crise ao nível da cúpula dirigente.

Por outro lado, a desaceleração econômica coloca em jogo a legitimidade do sistema de poder vigente, que está respaldado nas altas taxas de crescimento do produto interno bruto. O autoritarismo é decorrente da necessidade dos grupos dominantes de estabelecer um marco institucional que lhes permita a apropriação tranquila do excedente. Todavia, esse autoritarismo necessita de uma legitimação ideológica, geralmente, proposta em termos de combate à corrup-

ção e de aceleração da taxa de crescimento do desenvolvimento econômico. Assim, o tecnoburocrata assume o poder nas organizações burocráticas estatais porque é eficiente, organiza, planeja e controla a produção mais racionalmente. Porque introduz inovações técnicas, comanda a acumulação de capital mais tecnicamente e garante uma maior taxa de crescimento de cada empresa e do País como um todo. Quando a taxa de crescimento da economia se desacelera, a legitimação do poder autoritário começa a esvaziar-se. Os tecnoburocratas civis e militares já não têm uma justificativa tranquila para seu poder autoritário e os capitalistas já não mais dispõem de uma boa explicação para seus altos padrões de consumo.

Portanto, desaceleração econômica, crise política e autoritarismo são fenômenos interdependentes no modelo tecnoburocrático-capitalista de subdesenvolvimento industrializado. O sistema capitalista clássico tem condições de manter uma relativa estabilidade política em condições de baixas taxas de crescimento econômico, enquanto a apropriação do excedente e a sua divisão entre os membros da classe dominante são feitas principalmente através dos mecanismos automáticos do mercado. Na formação tecnoburocrática-capitalista dependente, em que o excedente deve ser distribuído entre tecnoburocratas, capitalistas locais e empresas multinacionais, de acordo com regras definidas em termos de poder político direto, a compatibilização de baixas taxas de crescimento com estabilidade política é mais difícil.

O sonho tecnoburocrático de uma administração econômica e política da sociedade acima das classes acaba com a desaceleração. Esta, todavia, não representa o fim do sistema o qual poderá voltar a equilibrar-se. Entretanto, enquanto houver oferta ilimitada de mão-de-obra, enquanto os trabalhadores não tiverem um mínimo poder de barganha e organização sindical, tenderão a se manter marginalizados. As lutas, no caso de persistir a crise política, ocorrerão ao nível das classes dominantes. A estabilização política do regime terá que ser encontrada na cúpula do sistema e não na sua base. Outra solução seria a liberalização política na medida em que o autoritarismo perde legitimidade na própria cúpula do sistema.

O autoritarismo tecnoburocrático-capitalista deriva pois do desequilíbrio de forças entre as classes dominantes e os trabalhadores, da pressuposição da existência de uma estreita correlação entre autoritarismo e desenvolvimento e, finalmente, do fato de que a apropriação do excedente, neste tipo de formação social, deixa de ser feita precipuamente através do mercado, pela troca de valores equivalentes e a obtenção de mais-valia, e passa a ser realizada principalmente através do controle do Estado, que estabelece os salários dos trabalhadores e os ordenados dos tecnoburocratas,

que distribuí subsídios e isenções sob as mais diversas formas para os capitalistas e que orienta o consumo social no interesse das classes dominantes.

7.2.5-Estado e Legitimação

O Estado Tecnoburocrático-capitalista Dependente, embora autoritário em diversos graus, precisa legitimação.

A legitimação perante a própria tecnoburocracia é a mais difícil, desde que os ordenados estejam crescendo adequadamente, que haja ordem e segurança e que o crescimento do "*poder nacional*" seja viável para a tecnocracia nada ter a objetar aos seus líderes. A legitimação perante a burguesia, por sua vez, também não seria difícil, na medida em que seus lucros estivessem crescendo e ela não se sentisse continuamente ameaçada pela subversão.

Vale ressaltar, todavia, que os protestos contra os regimes autoritários surgem geralmente dos estratos médios da sociedade, que são formados por elementos provenientes da tecnoburocracia estatal e privada e da pequena e média burguesias. A origem social de intelectuais, estudantes, jornalistas, religiosos, artistas é em geral pequena burguesa ou tecnoburocrática; secundariamente é trabalhadora. Portanto, a legitimação do sistema autoritário perante os estratos médios das próprias classes dominantes é problemática. Os valores do liberalismo político apesar de terem origem amplamente analisada e denunciada, transformaram-se em valores universais, transcendendo à ideologia burguesa dos séculos XVIII e XIX, para fazerem parte da formação cultural de todas as classes no mundo moderno, incluindo as dominantes. Quando os interesses econômicos e políticos das mesmas entram em conflito com seus valores democráticos, como ocorre nesta formação social objeto de estudo, se desencadeia uma série de contradições no seio do sistema ideológico dominante. Os ideólogos do sistema, nessa altura, tentam redefinir a democracia, afirmando que em sua defesa é preciso preservar a autoridade. Justificam o autoritarismo como um meio de afastar o totalitarismo comunista ou aceitam a teoria da falta de tradições democráticas dos povos periféricos, propondo, em seguida, uma transição "*lenta*" para a democracia. Mas a contradição permanece.

Além disso, na medida em que a cultura dos países periféricos procura reproduzir os padrões culturais dos Estados Unidos e Europa Ocidental, não é difícil imaginar que a influência dos valores liberais veiculados nessas sociedades tenha um efeito altamente negativo para a tentativa de legitimação de regimes autoritários. Em relação à classe tecnoburocrática, esta embora altamente beneficiá -

ria do subdesenvolvimento industrializado, tem grande dificuldade em se comprometer politicamente com a elite dirigente estatal, embora na referida existam muitos representantes seus, militares e civis ocupando as primeiras posições no Estado. Portanto, os tecnocratas são de difícil mobilização política. Sua ideologia eficientista e desenvolvimentista os leva a desprezar a política e a julgarem-se politicamente neutros, embora não o sejam. Entretanto, não são a base ideal para a legitimação política do Estado autoritário, sobretudo quando no plano econômico este Estado deixa de apresentar os índices de eficiência desejados pelos tecnoburocratas.

A legitimação do autoritarismo no Estado tecnoburocrático-capitalista dependente é, como se depreende, problemática ao nível das próprias classes dominantes. Todavia, não chega a tornar inviável este autoritarismo, enfraquecendo-o apenas.

A legitimação do Estado autoritário perante os trabalhadores apresenta outros problemas, uma vez que a referida só é viável a partir de um sistema de mobilização popular. Ora, os tecnocratas eficientistas não têm, em princípio, capacidade de mobilização popular. Sua estratégia de poder é desmobilizar, provocar a apatia e o desinteresse popular pela política. Fazem, sem dúvida, tentativas mobilizantes porque a legitimidade política de qualquer regime no século XX depende do apoio popular. Mas logo percebem que o padrão de acumulação adotado, baseado na manutenção dos salários ao nível de subsistência, é incompatível com um efetivo processo de mobilização popular.

Os grandes processos de mobilização popular autoritária, que ocorrem em certos regimes populistas, ou de mobilização totalitária, como aconteceu com o fascismo e o estalinismo, foram acompanhados por elevação real dos salários. Este aumento era naturalmente ampliado por mensagens demagógicas de caráter nacional. Por outro lado, identificava-se sempre um inimigo: a oligarquia, o imperialismo, o comunismo ou o capitalismo.

Todavia, no Estado Tecnoburocrático-capitalista dependente o anticomunismo é, sem dúvida, uma arma ideológica, mas de curto alcance perante os trabalhadores, os quais só são efetivamente mobilizáveis quando obtêm ganhos salariais.

O anticomunismo é uma tese legitimadora que sensibiliza os próprios burgueses e tecnocratas, todavia, nos países periféricos caracterizados pelo subdesenvolvimento industrializado, este tipo de legitimação é pouco efetivo. No Brasil, em 1964, a tese anticomunista ganhou certa credibilidade, transformando-se numa arma efetiva para legitimar o novo Estado, mas após alguns anos ficou patenteado que semelhante alternativa política era muito mais uma criação do

novo bloco histórico que então se formava do que uma realidade.

"Muitas pessoas ficam intrigadas ao verificar como um pequeno número de comunistas consegue, em geral controlar um imenso grupo de aquiescentes, arrebanhados' passivamente, sem que se observe a reação que seria ' natural em uma coletividade explorada e iludida.

Em outras ocasiões, pessoas de alto nível intelectual prestam-se a manipulações que só podem ser explicadas por uma inconcebível ingenuidade.

Outros ainda associam-se a empreendimentos oportunistas com os vermelhos, que lhes impõem o preço de atitudes impatrióticas e de contribuições degradantes.

Todos esses indivíduos, coniventes e cúmplices dos 'bolchevistas, multiplicam os efeitos de sua atividade deletéria dezenas de vezes, obedecendo às suas ordens, seguindo a sua linha política, servindo-lhe como porta-vozes ostensivos, protegendo-lhes a sobrevivência' ou alimentando a sua organização com dinheiro, prestígio ou recursos de toda a natureza.

São os homens cor-de-rosa.

A nocividade desses auxiliares do Movimento Comunista Internacional, muitas vezes travestidos como liberais, defensores da liberdade e dos direitos individuais e coletivos, reside justamente na dificuldade de sua identificação como agentes sub-reptícios e em sua capacidade de penetração incólumes em todos os meios sociais.

Nem todos eles são conscientes servidores da causa 'marxista-leninista. Alguns se prestam a esse papel subserviente por idealismo, credulidade e até por insatisfações ou inaptações na sociedade em que vivem.

É preciso, entretanto, que todas as pessoas sejam esclarecidas sobre a existência desses tipos marginais, e que eles próprios sejam alertados sobre o vulto e as conseqüências de ignomínia que praticam."¹⁷

Assim, percebe-se que a legitimação do Estado na base do anticomunismo torna-se extremamente débil mesmo perante a tecnoburocracia e a burguesia. Mais efetiva para essas classes é a legitimação baseada na modernização econômica e em altas taxas de crescimento econômico. Entretanto, quando estas altas taxas deixam de ocorrer o modelo político torna-se muito vulnerável.

No caso do Brasil após 1964 houve um duplo processo de legitimação, no entender de Celso Lâfer: um negativo, baseado na ameaça do caos, do comunismo e da corrupção, e outro positivo, apoiado na racionalidade da administração econômica. A análise anterior, todavia, mostrou que as duas formas de legitimação não eram satisfatórias nem para as classes dominantes e tampouco para os trabalhadores. Tal fato ficou patenteado nas eleições de 1974, nas quais o partido da oposição obteve enorme vitória, na medida em que uma certa liberalização do regime lhe permitiu veicular sua mensagem de protesto pelos meios de comunicação de massa.

"De qualquer maneira, 1974 foi, politicamente, o ano'

da oposição, muito mais do que o ano do triunfalismo a renista ou da exacerbação autoritária. Para este resultado, contou a disposição que parece ser efetiva do Governo Geisel de aceitar com certo gradualismo a reelaboração das regras da convivência política:

"À parte a lei Etelvino Lins (...) o que houve, e muito, foram especulações sobre o "modelo político: eleições por círculos, eleições distritais, Conselho de Estado, eleições indiretas e toda uma série de expedientes (de indireto alcance para uma efetiva redemocratização) tomaram páginas de jornais e tempo de oradores. A contribuição mais positiva para demonstrar no que consiste uma redemocratização efetiva veio, entretanto, dos próprios eleitores, ao votarem maciçamente e fazerem uma escolha clara contra o Estado de exceção, tão criticado pelos oposicionistas durante a campanha".

"De qualquer modo, com a promessa de petróleo o governo contra-atacou os êxitos eleitorais da oposição prometendo, de novo, taxas razoáveis de crescimento e um horizonte de abundância. Tudo indica que doravante seu passo seguinte, será o de empalmar algumas reivindicações e bandeiras da oposição. A esta não cabe outro caminho que o de deixar, gostosamente, que o governo enverede pelo rumo da volta ao Estado de direito, ou então, de intensificar sua demanda nesta direção tornando-a uma reivindicação consciente de cada setor na vida nacional".¹⁸

Finalmente, a debilidade política do Estado Tecnoburocrático-capitalista autoritário deriva diretamente da falta de um sistema de legitimação que o sustente. A força desse Estado está baseada no fato de ~~ser~~ ao mesmo tempo o resultado e a condicionante básica do subdesenvolvimento industrializado. Baseia-se também na aliança entre a burguesia local, a tecnoburocracia estatal e o capitalismo monopolista internacional, a qual serve de instrumento para um padrão de acumulação dependente, perfeitamente inserido no sistema mais amplo de acumulação do capitalismo central. Sua fraqueza fundamental está relacionada com as contradições do seu próprio sistema de legitimação que o tornam vulnerável, principalmente nos momentos de desaceleração econômica.

7.2.6-O Estado Tecnoburocrático-Capitalista Dependente: Os Aspectos Ideológicos

A legitimidade da tecnoburocracia deriva do pressuposto de que monopoliza a competência técnica e organizacional.

O efficientismo é uma ideologia tecnoburocrática; o desenvolvimento é a sua tradução em termos da associação tecnoburocrático-capitalista. Desenvolvimento, aumento da renda por habitante, industrialização serão alcançados pela burguesia industrial sob a égide do Estado. A este cabe a responsabilidade pela condução do desenvolvimento, mas às empresas privadas nacionais e estrangeiras cabe a execução

da tarefa.

Este desenvolvimento implica em uma perspectiva moder-
nizante, cujo objetivo é reproduzir os padrões de consumo do centro,
na medida em que o próprio padrão de acumulação a ser legitimado tem
esse objetivo. Concentra também a renda para o aumento da poupança,
abominando a "distribuição prematura da mesma".

A ideologia tecnoburocrático-capitalista é também "em-
presarialista" ou "administrativista". Para as escolas de economia,
administração e engenharia que têm responsabilidade no processo de
formular e difundir essa ideologia, reproduzindo as relações de pro-
dução vigentes, o modelo de organização burocrática eficiente são as
grandes empresas privadas e burocratizadas norte-americanas. Em con-
seqüência, procura-se copiar tanto no setor privado quanto no públi-
co as práticas organizacionais dessas empresas. Surge, assim, uma ideo-
logia baseada em crenças na superioridade da administração privada,
da administração descentralizada, da administração profissionaliza-
da.

Portanto, a grande empresa privada é a forma mais per-
feita de organização burocrática, enquanto o administrador profissio-
nal e o empresário moderno são os novos heróis do sistema.

O tecnoburocrata estatal preza e faz questão de dialo-
gar com seus associados burgueses, os quais precisam aprovar ou pelo
menos serem comunicados de suas políticas, com a condição destes se-
rem grandes empresários modernos.

O discurso do Presidente Geisel (14.06.1976) no Rio
de Janeiro, abrindo a sessão inaugural do III Encontro Nacional dos
Exportadores (ENAE) mostra bem a aludida associação.

"Minha presença neste III Encontro Nacional dos Expor-
tadores (ENAE) tem sentido principal de reafirmar a
prioridade que meu Governo confere às exportações e,
em particular, ao fortalecimento da empresa privada
exportadora, no quadro das maiores responsabilidades
que o Brasil vem assumindo, no cenário internacional.

Consoante a definição do II PND, a estratégia econômi-
ca externa do País, no presente estágio, é "condicio-
nada, de um lado, pela necessidade de atender aos no-
vos desafios decorrentes da situação mundial" - nota-
damente o choque do petróleo - e, "de outro, pela de-
terminação de realizar a maior integração com a econo-
mia internacional sem tornar vulneráveis os objetivos
ínternos".

Obrigados embora, em face de grave emergência interna-
cional, a comprimir importações onerosas, não o fize-
mos com o propósito definido de restringir nosso rela-
cionamento com o Exterior, na ilusão de, com isso, 1^o
tornar a economia menos sujeita aos abalos e, mesmo,
às pressões externas. Não cairia a Revolução na tenta-
ção fácil de uma introversão isolacionista e de todo^o
irreal, está buscando, apenas, com flexibilidade vigi-
lante, adaptar-se à conjuntura exterior numa fase

transitória de recessão econômica quase generalizada.

Pois não é levantando paredes e fechando janelas, econômicas ou culturais, que iremos consolidar uma economia moderna e dar, ao Brasil, autonomia maior. O resultado seria, tão-somente, retardar o processo da conquista tecnológica e da eliminação de certo tipo de importações, o que, isso sim, implica dependência - em matérias-primas essenciais e outros produtos básicos -, além de abrir mão da própria contribuição do capital externo, complementar, sem dúvida, mas relevante.

A maior integração com a economia internacional cumpre seja usada para abrir oportunidades, tanto de crescimento como de autonomia progressiva.

O importante é que se tenha em mente, nesse relacionamento, o objetivo de levar o balanço de pagamentos a uma estrutura condizente com os padrões normais de longo prazo - relativo equilíbrio global, ausência de déficit na balança comercial, déficit em conta corrente não superior a 20% do investimento total do País, recondicionamento da pauta de importações. Qual a estrutura de importações que, realmente, nos interessa? Aquela em que haja um mínimo de matérias-primas industriais e petróleo, para evitar uma dependência inaceitável, abrindo, ao mesmo tempo, campo para as importações de equipamentos e máquinas mais sofisticadas e para importações residuais de bens de consumo.

Enquanto se encaminha para esse resultado, que já está à vista, porquanto, anualmente, se vem reduzindo o nível de importações de matérias-primas - 5,7 bilhões de dólares em 1974, 4,5 bilhões em 75 e uma estimativa de 4,0 bilhões em 76 -, há necessidade de dar impulso continuado às exportações, as quais, no presente estágio, assumem maior importância para a solução do problema do balanço de pagamentos. Impulso que esperamos não para o futuro, mas para logo, ainda este ano, numa mobilização de todo o empresariado nacional com vistas a alcançar as metas de exportações previstas para 1976.

Para tal propósito, devem ser salientados dois elementos positivos, além da progressiva recuperação das economias industrializadas: as melhores perspectivas para os produtos primários - salvo, naturalmente, o açúcar, pela quebra de safra - e a boa operação do sistema de incentivos.

Não tem o Governo poupado esforços, dentro, aliás, da linha que aqui anunciei no 2º ENAEX, - para preservar um diversificado, eficaz, flexível e poderoso sistema de incentivos, fiscais e financeiros, capaz de apoiar os setores em que, efetivamente, demonstramos maior poder de competição, principalmente manufaturados.

As negociações bilaterais, notadamente com os Estados Unidos e o Mercado Comum Europeu, têm respeitado essa orientação, que igualmente prevalece nos nossos posicionamentos em organismos multilaterais.

Também não foi esquecido o favor interno, com a legislação baixada para resolver o problema da restituição dos créditos de ICM. Assim, já foram assinados convênios com os Estados do Pará, Pernambuco, Maranhão e Alagoas e, dentro em breve, poderão ser assinados outros com os demais Estados do Nordeste. As exportações constituem campo em que se pode realmente fortalecer a empresa privada, pois sua é, por excelência, essa a área de atuação. O papel da INTERBRÁS e da COBEC é su-

pletivo, na abertura de frentes em que dificilmente o setor privado poderia penetrar sozinho. Dentro dessa orientação, deverão tais organismos comportar-se.

Abre-se por outro lado, na conquista de mercados externos, um campo fecundo para a atuação do setor privado, que deve continuamente buscar, segundo modalidades das mais adequadas, a colocação de novos produtos na nossa pauta de exportações. Esse é, sem dúvida, o melhor caminho a seguir, diversificando e ampliando, principalmente em manufaturados e semimanufaturados, o horizonte das nossas vendas ao exterior.

À medida em que se expande a base do mercado interno, assegurando escala razoável, e que se complementa e aprofunda nossa estrutura industrial, novas oportunidades estarão sempre surgindo, que exigirão determinação e imaginação para delas tirarmos real proveito.

A empresa estrangeira tem, nesse esforço, uma excelente possibilidade de integrar-se nos objetivos da sociedade brasileira. No longo prazo, tal política de integração, de visão mais aberta, há de revelar-se inteligente e compensadora. Nessa base, de confiança no País e cooperação com as aspirações nacionais, é que se cria o clima para um relacionamento estável e mutuamente benéfico.

Não se limitam, os benefícios da exportação, aos efeitos imediatos da geração de divisas - por si sós, justificadores de uma mobilização nacional - e à conquista de escala.

Outros benefícios gerais, igualmente de grande alcance, se fazem sentir, sobre a empresa exportadora, alterando-lhe a própria mentalidade, e sobre a sociedade, que aceita o desafio de competir com o resto do mundo.

O uso da imaginação e da capacidade de realizar nos engrandece. É preciso ir em busca das novas oportunidades que surgem para a realização pessoal nossa, para o fortalecimento e modernização da empresa privada e, sobretudo, para a realização de uma tarefa da mais alta importância na estratégia do desenvolvimento nacional".¹⁹

Em relação aos pequenos empresários o tecnoburocrata estatal adota a mesma atitude que dispensa aos demais grupos sociais despreza.

O diálogo, a consulta, a comunicação, o atendimento de reivindicação dos grandes empresários são uma atividade fundamental da tecnoburocracia estatal, principalmente de seus escalões mais elevados. Forma-se entre os tecnoburocratas estatais e os grandes empresários modernos uma extensa e complexa rede de relacionamento principalmente formais, dos quais participam também os tecnoburocratas privados de cúpula, que tendo ainda pouca autonomia representam seus patrões burgueses.

Entretanto, em geral, o tecnoburocrata estatal se sente mais à vontade em dialogar com os tecnoburocratas privados do que com os próprios empresários. Há, inclusive, uma circulação dos altos tecnoburocratas entre o setor público e o setor privado que facilita esse entendimento. Aliás, o tecnoburocrata tanto público quanto pri-

vado, nesse tipo de formação social mista, pode eventualmente tornar-se ele próprio empresário capitalista. Há, pois, identidade de interesses quanto aos dois segmentos da classe dominante. Tal identidade de interesse está baseada em um padrão de acumulação que garante um excedente crescente à disposição das duas classes, permitindo, portanto, a formulação de uma ideologia única.

Mas, a ideologia tecnoburocrática-capitalista tem uma outra base de apoio: a segurança. Os militares, para justificar sua intervenção no processo político não podem apelar diretamente para formas de legitimidade positiva. A sua intervenção só pode basear-se em formulações negativas - a ameaça da subversão e da corrupção - contra as quais eles afirmam a ideologia da segurança nacional. Esta ideologia da segurança procura, naturalmente, ser a mais ampla possível, englobando também a ideologia desenvolvimentista e a afirmação da independência nacional.

"A Segurança Nacional é função de um Poder Nacional, fortalecido harmonicamente em suas quatro expressões: de uma expressão política caracterizada por uma legislação adequada e por instituições dinâmicas; de uma expressão psicossocial que reflete uma população higida, de padrões culturais elevados, com suas necessidades básicas satisfeitas e conseqüentemente com capacidade de atuar em termos de opinião pública; de uma expressão econômica que possibilite à Nação um comportamento realmente soberano no plano internacional, pois nenhuma Nação será realmente livre sem ser economicamente forte, finalmente, de uma expressão militar aliçada numa população quantitativa e qualitativamente significativa, apoiada numa sólida organização política e numa firme e desenvolvida economia".

"O entendimento da Segurança nacional está sempre pressupondo um processo de Desenvolvimento que permita ao cidadão realizar-se, e o processo do Desenvolvimento é sempre visualizado como exigindo um grau de segurança para efetuar-se".

"Seria real, pergunta-se, admitir que num país o governo possa atuar independentemente nos dois campos?"

"Seria lógico, por exemplo, imaginar-se o governo preocupado em melhorar o padrão de vida dos seus cidadãos - que é baixo, por definição, num país subdesenvolvido - sem estar preocupado, por igual, que ideologias insidiosas se apassem da mente desses mesmos cidadãos?"

"De outro lado, seria razoável admitir-se que um Estado possa estar interessado em assegurar meios materiais às Forças Armadas, para o atendimento de suas missões constitucionais, sem preocupar-se com a criação de um Parque Industrial Nacional capaz de produzir tais meios?"

"Indagações idênticas a essas duas poderiam ser multiplicadas várias vezes no pensamento de cada um de nós e comprovam que a Segurança Nacional e Desenvolvimento são interdependentes".

"O Desenvolvimento e a Segurança estão intimamente interligados. Há, entre eles, uma interdependência que varia de acordo com os óbices que costumam antepor-se

à Política Nacional, para a conquista e manutenção dos Objetivos Nacionais",²⁰

Na verdade ela se reduz a um anticomunismo radical, o qual tem explicações de dupla natureza. Com o intuito de justificar sua intervenção e seu poder, eles precisam de um inimigo ameaçador, no caso, o comunismo. Assim, qualquer movimento de protesto, qualquer manifestação que se afaste dos padrões aceitos, fenômeno não diretamente político, tais como modificações na moral familiar e sexual, o uso de drogas, tudo faz parte da conspiração comunista internacional. Uma espécie de paranóia anticomunista permite a identificação de um inimigo claramente denominado, embora obscura e confusamente identificado.

"A Guerra Revolucionária é um instrumento da estratégia revolucionária comunista, vale dizer, instrumento de uma linha política para todo um período histórico, que no entender dos próprios comunistas se identifica nos nossos dias, com o período de transição do capitalismo para o socialismo já em escala mundial".

"O Conceito atual de Guerra Revolucionária Comunista, desta Escola (Escola Superior de Guerra), é o seguinte: "Conflito, normalmente interno, de concepção marxista - leninista, inspirado nesta ideologia, estimulado e, até mesmo, auxiliado do exterior, que, utilizando intensivamente a ação psicológica e todas as formas de subversão e violência, visa à conquista do poder pelo controle progressivo da nação".²¹

A outra razão reside no fato dos militares perceberem que nos partidos comunistas existe uma alternativa burocrática efetiva à dominação política pelas forças armadas. Estas são uma organização burocrática coesa e bem estruturada, que deriva seu poder não apenas do controle das armas, mas também da estrutura e coesão de sua organização. Os partidos comunistas são organizações burocráticas sólidas, que aspiram à posição de partido único, para em seguida se confundir com o próprio Estado. Assim sendo, embora os partidos comunistas sejam pouco expressivos politicamente na economia do subdesenvolvimento industrializado, são ainda assim violentamente reprimidos.

A ideologia tecnoburocrática é estatizante, a burguesia, privatizante. A prática do Estado Tecnoburocrático-capitalista é estatizante, mas este não pode ser declarado sob o risco de ser taxado comunista. Define-se, então, um estatismo favorecido pelo tecnoburocrata estatal e aceito pelo empresário capitalista na medida em que este último percebe que o contínuo aumento da acumulação de capital pelo Estado é condição do rápido aumento de sua própria acumulação.

Em relação ao nacionalismo há também contradições. A burguesia local não é nacionalista uma vez que a associação com as multinacionais é economicamente mais interessante. Para a tecnoburocracia estatal a situação é mais difícil, porquanto na medida em que

ela assume a responsabilidade pelo desenvolvimento nacional modernizante é, com freqüência, obrigada a verificar o conflito entre os interesses nacionais e a ação das empresas multinacionais. Em qualquer hipótese, o nacionalismo tecnoburocrático é limitado e impreciso, não chegando a pôr em risco a aliança básica do Estado Tecnoburocrático-capitalista Dependente.

Referências do Capítulo VII

Para a elaboração deste capítulo foram consultadas as seguintes obras:

1. AMIN, Samir-Le Développement Inégal, Les Editions Minit;Paris;1973.
- .AMIN, Samir-Sobre el Desarrollo Desigual de las Formaciones Sociales; Editorial Anagrama, Barcelona (traduzido do italiano,1972); 1974.
- .BACHA,Edmar-"Sobre a Dinâmica de Crescimento da Economia Industrial Subdesenvolvida", in Pesquisa e Planejamento Econômico;Vol. 3, nº 4, dezembro de 1973.
- .BACHA,Edmar- Os Mitos de uma Década, Ensaios de Economia Brasileira; Paz e Terra;RJ;1976.
- .BAER,Werner;KERTENETSKY,Isaac e VILLELA,Annibal-As Modificações no Papel do Estado na Economia Brasileira, in Pesquisa e Planejamento Vol.3, nº 4; dezembro de 1973.
- .BRESSER,Luiz C.,Pereira-Desenvolvimento e Crise no Brasil;Zahar Ed. RJ;1968 (edições subseqüentes pela Editora Brasiliense sendo a 2a. e a 3a. revisadas e ampliadas).
- .BRESSER,Luiz C.,Pereira-Estado e Subdesenvolvimento Industrializado, Ed. Brasiliense;SP;1977.
- .CARDOSO,Fernando Henrique-Política e Desenvolvimento em Sociedades Dependentes; Zahar Ed.;RJ; 1971.
- .CARDOSO,Fernando Henrique-O Modelo Político Brasileiro e Outros Ensaio-Difusão Européia do Livro;SP;1972.
- .CHUDNOVSKY,Daniel-Empresas Multinacionales y Ganancias Monopolicas en una Economia Latinoamericana ;Siglo XXI Ed.;México;1974.
- .DOELLINGER,Carlos von e Leonardo C.Cavalcanti-Empresas Multinacionais na Indústria Brasileira;IPEA;Relatório de Pesquisa,nº 29;RJ; 1975.
- .FAORO,Raimundo-Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro;Ed. Globo e EUSP;2a.Ed.;Porto Alegre (1a.Ed.,1959).
- .FURTADO,Celso-Characterísticas Gerais da Economia Brasileira, in Revista Brasileira, 1949.
- .FURTADO,Celso-Análise do Modelo Brasileiro;Ed.Civilização Brasileira;RJ;1972.
- .FURTADO,Celso-O Mito do Desenvolvimento;Paz e Terra;RJ;1972.
- .GASPARIAN,Fernando-O Capital Estrangeiro e Desenvolvimento da América Latina;Civilização Brasileira;RJ;1973.
- .GUERREIRO RAMOS,Alberto-O Problema Nacional do Brasil;Ed.Saga;RJ;' 1960.
- .GUERREIRO RAMOS,Alberto-A Crise do Poder no Brasil;Zahar Ed.;RJ; ' 1961.

- .KAPLAN, Marcos T: -Formação do Estado Nacional na América Latina; Eldorado; RJ; (primeira edição chilena, 1969)
- .LAFER, Celso - O Sistema Político Brasileiro; Ed. Perspectiva; SP; 1975.
- .LEVINSON, Charles - Capital, Inflação e Empresas Multinacionais; Civilização Brasileira; RJ (traduzido do inglês Capital Inflation and Multinationals, 1971).
- .LUXEMBURGO, Rosa de - A Acumulação do Capital; Zahar Ed.; RJ; (primeira edição alemã, 1912); 1970.
- .MARTINS, Luciano - Nação e Corporação Multinacional; Ed. Paz e Terra; RJ; 1975.
- .OLIVEIRA, Francisco de - Economia Brasileira Crítica à Razão Dualista, em Estudos CEBRAP, nº 2, outubro de 1972.
- .POULANTZAS, Nicos - As Classes Sociais do Capitalismo de Hoje; Zahar; RJ; (primeira edição francesa, 1974); 1975.
- .PRADO JR, Caio - História Econômica do Brasil; Ed. Brasiliense; SP; 1956.
- .PRADO JR, Caio - A Revolução Brasileira; Ed. Brasiliense; SP; 1966.
- .SINGER, Paulo - O Milagre Brasileiro: Causas e Conseqüências; Caderno CEBRAP, nº 6; SP; 1972.
- .TRAGTENBERG, Maurício - Burocracia e Ideologia, Ed. Ática; SP; 1974.
- .WEBER, Max - Economia Y Sociedad; Fondo de Cultura Económica; México (primeira edição alemã, 1922).
2. FURTADO, Celso - Formação Econômica do Brasil; Fundo de Cultura; RJ; 1959.
3. TAVARES, Maria Conceição - Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro; ZAHAR Ed.; RJ; 1972.
4. WEFFORT, Francisco Corrêa - O Populismo na Política Brasileira; Paz e Terra; RJ; 1978; p. 69-70.
5. Brasil: 14 anos de Revolução. Documento elaborado pelo Instituto de Planejamento Econômico e Social - IPEA e apresentado ao Conselho de Desenvolvimento Econômico; Brasília; 1979; p. 92-93.
6. Governo do Estado de São Paulo - Secretaria de Economia e Planejamento - Política de Desenvolvimento Urbano e Regional, Série: Documentos - 2, 1976; p. 20-21.
7. SANTOS, Milton - Economia Espacial. Críticas e Alternativas.; Col. Economia e Planejamento; Série Teses e Pesquisas; Ed. Hucitec; SP; 1979; p. 6.
8. Quem é Quem na Economia Brasileira - Visão, 27 de Agosto de 1979; p. 484.
9. Idem, p. 503.
10. Idem, p. 503.
11. MARTINS, Luciano - Multinacionais, in. Opinião nº 145. 16. 8. 1975; p. 11.
12. Trecho de reportagem, "Jornal do Brasil", 28. 10. 1964.
13. Trecho de reportagem, "Correio da Manhã", 28. 07. 1966.

14. Evangelização no Presente e no Futuro da América Latina-Conclusões da III Conferência Geral do Episcopado Latino-Americano, Puebla de Los Angeles, México, 27/01 a 13/02 de 1979; 2a.ed.; Edições Paulinas SP; p.214.
15. CASALDÁLIGA, Pedro-Uma Igreja na Amazônia em Conflito com o Latifúndio e a Marginalização Social; in Extra-Realidade Brasileira; Coleção Livro-Reportagem 3.Os Documentos da CNBB-Igreja e Governo. Ano I, Fevereiro de 1977; Ed. Símbolo; SP; 1977; p.45.
16. GEISEL, Ernesto-1º de abril de 1977-Discurso Proferido Através de Cadeia de Rádio e Televisão, anunciando o Recesso do Congresso Nacional; in Discursos; Vol.IV, 1977. Assessoria de Imprensa da Presidência da República; fevereiro de 1978; p.77 a 83.
17. CARVALHO, Ferdinando de-General-Os Sete Matizes do Rosa; Biblioteca do Exército-Editora; RJ; 1978; p.11.
18. CARDOSO, Fernando Henrique-O Brasil em 1974. 1-O Governo - O Projeto Institucional e o Povo. in Opinião nº113; 03.01.1975; p.11.
19. GEISEL, Ernesto-Discurso proferido no dia 14.06.76 no Rio de Janeiro na Sessão de Abertura do III Encontro Nacional dos Exportadores (ENAEX). in Discursos, Vol III, 1976. Assessoria de Imprensa da Presidência da República; Fev de 1977; p.151 a 155.
20. Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra-Departamento de Cursos - Manual dos Cursos, p.335, 339 e 340.
21. Idem, p.352 e 353.

A digitalização deste documento foi possível graças ao investimento do Programa de Pós-graduação em Geografia Humana (PPGH-FFLCH-USP) e realizada com recursos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001. Essa ação integra as atividades de comemoração dos 50 anos do PPGH no ano de 2021. Para mais informações sobre o PPGH e sua história, visite a página do programa: <http://ppgh.ffeilch.usp.br/>.

