

MARCELO DE PAIVA ABREU (ORGANIZADOR) DIONÍSIO DIAS
CARNEIRO GUSTAVO H. B. FRANCO WINSTON FRITSCH LUIZ
ARANHA CORRÊA DO LAGO EDUARDO MARCO MODIANO
LUIZ ORENSTEIN DEMÓSTHENES MADUREIRA DE PINHO NETO
ANDRÉ LARA RESENDE ANTONIO CLAUDIO SOCHACZEWSKI
SÉRGIO BESSERMAN VIANNA

A ORDEM DO PROGRESSO

CEM ANOS DE POLÍTICA
ECONÔMICA REPUBLICANA
1889-1989

Editora Campus

CAPÍTULO 7

DEMOCRACIA COM DESENVOLVIMENTO: 1956-1961

**LUIZ ORENSTEIN E
ANTONIO CLAUDIO SOCHACZEWSKI**

Introdução

O Governo Kubitshek caracterizou-se pelo integral comprometimento do setor público com uma explícita política de desenvolvimento. Os diagnósticos e projeções da economia brasileira empreendidos de forma sistemática desde o final da Segunda Guerra Mundial desembocaram na formulação do Plano de Metas que constituiu o mais completo e coerente conjunto de investimentos até então planejados na economia brasileira. Por isto mesmo, o Plano foi implementado com sucesso alcançando-se a maioria das metas estabelecidas tanto para o setor público como para o setor privado. A economia cresceu a taxas aceleradas, com razoável estabilidade de preços e em um ambiente político aberto e democrático. Foi o último período em que estas três características estiveram presentes na economia brasileira.

Este capítulo aborda, além da análise do Plano de Metas, as suas políticas complementares — cambial, fiscal e monetária — e examina o papel do setor público em todo o processo.

1. A Política Cambial

No início da década de 50 a política cambial constituía-se no principal, senão único, instrumento de política econômica à disposição do setor público. As manipulações na taxa de câmbio e a imposição de quotas, tarifas e impostos de importação e exportação, formavam o conjunto principal de estratégias operacionais dos gestores da política econômica. A evolução da economia brasileira na década de 50 e até meados da década de 60 foi marcada por modificações

profundas na política cambial, e cada uma dessas alterações constitui um marco decisivo no processo³ de desenvolvimento econômico.

O regime de taxas cambiais múltiplas, cujas características foram discutidas no capítulo 5, foi modificado diversas vezes através de novas instruções da Superintendência de Moeda e de Crédito (Sumoc), mantendo-se, no entanto, inalterado em sua essência até 1957. Observada de uma perspectiva mais ampla, a reforma cambial de 1953 embora tenha apresentado resultados imediatos positivos, teve seus efeitos amortecidos pela fase depressiva que atingiu o setor externo brasileiro a partir de 1954 pois os preços internacionais do café caíram violentamente a partir desse ano, com consequente deterioração dos termos de intercâmbio.

A progressiva diminuição das receitas de exportação, somada à intensificação do processo substitutivo, comprometia o poder do setor público de orientar o processo de industrialização. Assim o saldo disponível de divisas, uma vez deduzidos das receitas de exportação os itens considerados incompressíveis,¹ diminuiu progressivamente de mais de US\$ 1 bilhão em 1953 para menos de US\$ 400 milhões em 1959. O espaço de manobra ao alcance do setor público para guiar o processo seletivo de importações fechou-se gradualmente, eliminando, assim, importante grau de liberdade na implementação da política econômica. A única solução viável seria a entrada líquida de capitais autônomos, de modo a compensar o declínio nas exportações. Esse influxo garantiria, por um lado, o desfogo no balanço de pagamentos, de modo a não interromper a importação de bens essenciais, e, por outro, manteria a taxa de investimentos requerida pela continuação de processo de substituição de importações.

Como já visto no capítulo 5, a Lei 1.807 e suas posteriores regulamentações estabeleceram incentivos para a entrada de capital estrangeiro. A regulamentação definitiva foi efetivada em 1954,² quando outros setores, além daqueles definidos na Lei 1.807 (energia, transportes e comunicações) foram qualificados a receber tratamento cambial favorecido. Esses setores eram selecionados pela Sumoc com base no critério de seu "interesse para a economia nacional".

A limitação dos subsídios às áreas prioritárias eliminava os incentivos a uma série de setores cuja rentabilidade era mais elevada do que a dos setores favorecidos. Estes eram subsidiados exatamente pela ausência de interesse do setor privado, como era o caso da infraestrutura, ou porque restrições tecnológicas e/ou de capital mínimo impediam o investimento de capitais domésticos), e que teriam aumentado a taxa de investimento tivessem os incentivos sido estendidos a eles. Ao permitir a entrada do capital pelo mercado livre e a correspondente importação pelo custo de câmbio, o resultado

líquido da operação era uma pressão adicional sobre a disponibilidade de divisas. Se por um lado o investimento era realizado, por outro significava maiores pressões a curto prazo sobre o balanço de pagamentos, além das futuras remessas de amortizações e dividendos. Complicando ainda mais a situação, o governo tentava sistematicamente forçar para baixo a taxa do mercado livre (através de grandes vendas de divisas disponíveis ou mesmo, quando a pressão era alta, através de operações de *swaps* a pesados custos futuros) dado que a mesma era considerada uma espécie de "taxa de equilíbrio" cuja desvalorização traria efeitos psicológicos e políticos que o governo desejava evitar. Essa pressão desestimulava o influxo de capitais.

Sendo necessário modificar o sistema de incentivos, foi introduzida a Instrução 113, de 17.01.1955, como já foi visto no capítulo 6. A Instrução 113 incluía na lista de setores favorecidos praticamente todos os setores industriais, excetuando-se apenas aqueles que, a critério da Sumoc, fossem "notoriamente supérfluos". Dada a ausência de uma política de industrialização de longo prazo que pudesse definir o que era "supérfluo", esse conceito tornou-se bastante flexível. O movimento de capitais autônomos cresceu consideravelmente a partir de 1955, após atingir um mínimo em 1954.

Não obstante o crescimento simultâneo das saídas, os fortes ingressos garantiram um resultado líquido positivo médio da ordem de US\$ 200 milhões no período 1956-61. Os ingressos registrados não representavam a disponibilidade efetiva de divisas, posto que uma parte substancial dos ingressos se dava sob a forma de equipamentos, ao abrigo da Instrução 113. Por outro lado, esses números dão a medida da real contribuição do capital estrangeiro à formação interna de capital. Os montantes de capital ingressados sob a Instrução 113 até dezembro de 1961 somaram US\$ 379,4 milhões para as indústrias básicas e US\$ 131,7 milhões para as indústrias leves.³ Pode-se concluir que a Instrução 113 foi um instrumento poderoso para atrair capitais externos sem exercer pressão sobre a disponibilidade de divisas.

Os pedidos de câmbio favorecido para amortizações de financiamentos externos eram sistematicamente negados, em favor da cobertura para remessas das inversões diretas. Alegava o governo que assim procedia para não onerar em demasia o orçamento cambial das transações efetuadas à taxa oficial, nem tampouco alimentar uma demanda excessiva por divisas no mercado livre.⁴

Em agosto de 1957 operou-se nova reforma no sistema cambial.⁵ O objetivo era, em primeiro lugar, simplificar o sistema de taxas múltiplas e introduzir um sistema de proteção específica por produtos da mesma categoria. Em segundo lugar, as receitas líquidas

das operações cambiais, apropriadas pelo Tesouro através do Fundo de Ágios e Bonificações gerenciado pelo Banco do Brasil, tinham vinculações de uso determinadas por lei, o que eliminava sua flexibilidade como fonte de recurso para o setor público. O reajustamento das tarifas, por seu lado, aumentava os recursos sem vinculação à disposição do Tesouro.

A reforma resultou na redução das cinco categorias anteriores a duas, a Geral e a Especial. Através da categoria geral eram importadas matérias-primas, equipamentos e bens genéricos que não contassem com suficiente suprimento interno. Pela categoria especial eram importados os bens de consumo restrito e os bens cujo suprimento fosse satisfatório pelo mercado interno. Mantinha-se o regime de leilões de divisas para cada categoria, recebendo a categoria geral, evidentemente a maior parcela de cambiais. Uma terceira categoria, não sujeita a leilão, a categoria preferencial, foi criada para a importação de bens com tratamento privilegiado — papel, trigo, petróleo, fertilizantes e equipamentos de investimentos prioritários. A taxa paga era pelo menos igual ao “câmbio de custo”, isto é, a taxa cambial média paga aos exportadores. Foram estabelecidas tarifas *ad valorem*, variando de zero a 150% para cada grupo de produtos similares. Para a exportação foi mantido o regime de quatro categorias, com bonificações distintas para cada uma. As transações financeiras continuaram a ser operadas através do mercado livre.

Para operar o novo sistema criou-se o Conselho de Política Aduaneira (CPA) com o objetivo de enquadrar os produtos em uma das categorias de importação e estabelecer as alíquotas que seriam pagas em um intervalo que variava de 30% abaixo a 30% acima das tarifas máxima e mínima fixadas para o grupo de produtos no qual o produto específico estivesse classificado.

Uma das principais idéias implícitas na reforma foi acelerar a substituição de bens de capital, diminuindo-se a ênfase dada em anos anteriores à substituição de bens de consumo. Essa reorientação tornou a política de importação coerente com o estágio alcançado pelo processo de substituição/industrialização. Na verdade, alguns bens de capital foram incluídos na categoria especial (o que tornou sua importação mais cara) enquanto taxas favoráveis foram mantidas para a importação (com ou sem cobertura cambial) dos chamados bens de capital-capital, produtos intermediários, matérias-primas, todos necessários à produção de equipamentos. A indústria de bens de capital cresceu à taxa de 26,4% ao ano entre 1955 e 1960 em grande medida devido ao comportamento dos segmentos “equipamentos e veículos” e “equipamentos de transporte”.⁶

A reforma de 1957 estabeleceu engenhosos artifícios para compatibilizar a contradição latente entre a política de prover

equipamentos importados a baixo custo e o desejo de estimular sua produção interna. Esses mecanismos incluíam a possibilidade de aplicação de quotas que assegurassem isenção ou redução de tarifa para certos produtos, até uma quantidade importada pré-determinada; a redução de 50% na tarifa sempre que ficasse comprovada a incapacidade de a indústria doméstica prover o produto em quantidade suficiente; e, finalmente, a aplicação da lei do “similar nacional” às indústrias que assim o requeressem e provassem estar aptas a suprir o mercado interno. Havia, assim, um corpo coerente de disposições para, ao mesmo tempo, subsidiar a importação de bens de capital sem prejudicar a oferta interna.

Esse sistema, que esteve em vigor até 1961, sofre substanciais modificações ao longo desses anos. As mais importantes referiam-se à passagem gradual das exportações para o mercado livre. Com efeito, a Instrução 167, de janeiro de 1959, liberou as exportações de manufaturados para o mercado livre; a Instrução 192, de dezembro de 1959, transferiu todas as exportações para esse mercado, exceto as de café, cacau, óleo mineral cru e mamona em bagas; finalmente, a Instrução 181, de abril de 1959, liberou os fretes. Paralelamente a essas liberalizações, outras modalidades de controle foram introduzidas como será visto no capítulo 8.

De um ponto de vista mais amplo, a reforma de 1957 implicou um aprofundamento do processo de substituição, na medida em que se alcançava estágios mais avançados na industrialização. Devem, no entanto, ser consideradas algumas distorções criadas pela reforma. Por um lado, o congelamento do “custo do câmbio” de janeiro de 1959 a março de 1961⁷ à taxa de Cr\$100,00/US\$, enquanto os preços internos aumentavam cerca de 80%, subsidiava crescentemente a importação dos produtos essenciais, perturbando o cálculo econômico do investimento em substituição. Por outro lado, os setores prioritários, ao importarem seus equipamentos pelo “câmbio de custo”, tendiam a sobreinvestir e, sem dúvida, essa seria uma das causas da crise que se iniciou em 1963. Finalmente, o governo continuou a exercer pressão baixista sobre a taxa do mercado livre, gastando, dessa forma, divisas preciosas em benefício das remessas financeiras, pagamentos de fretes e turismo.

2. As Políticas de Desenvolvimento

Se a política cambial foi o instrumento mais importante à disposição do setor público nesse período, todas as outras políticas podem ser enquadradas no que chamaremos de políticas de desenvolvimento. Isso não significa que todas as ações do setor

público estivessem guiadas por um plano pré-estabelecido, mas sim que, à exceção das políticas de curto prazo, os objetivos das decisões tinham sempre em mente o desenvolvimento. Em verdade, antes do estabelecimento do Plano de Metas todos os programas anteriores estavam limitados a alguns setores, em geral de infra-estrutura.

O programa da CMBEU, como visto no capítulo 5, frustrou-se. Teve, no entanto, conseqüências importantes. A primeira delas foi a recomendação para a criação de um banco de desenvolvimento. O Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE) foi criado em 1952 com a atribuição, entre outras, de gerir um fundo especial arrecadado pelo setor público, o Fundo de Reaparelhamento Econômico, cujos recursos seriam utilizados na implementação do Programa de Reaparelhamento Econômico, que consistia, basicamente, no conjunto de projetos da CMBEU. Dificuldades quanto à mobilização de recursos externos e domésticos conduziram o BNDE a uma atuação de certa forma tímida, evidenciando-se que todo o programa de investimentos deveria ser revisto. A primeira versão dessa revisão foi procedida pelo Grupo Misto CEPAL-BNDE, criado em 1953.

O Relatório do Grupo Misto CEPAL-BNDE baseou-se na elaboração de projeções relativas ao desempenho de vários setores econômicos, baseadas na evolução recente da economia e na necessidade de acelerar o crescimento econômico. O ponto chave do relatório foi a definição, uma vez mais, de áreas prioritárias de investimento e a determinação de pontos de estrangulamento. O programa não chegou a ser implementado, mas seu mérito está no fato de ter servido de base para o programa econômico seguinte. No início de 1956 foi criado o Conselho de Desenvolvimento,⁸ órgão diretamente subordinado à Presidência da República, encarregado de traçar a estratégia de desenvolvimento para o país. No final do mesmo ano o Conselho formulou um plano de desenvolvimento, atacando diversos objetivos e problemas setoriais, o chamado Plano de Metas (PM), "que constitui a mais sólida decisão consciente em prol da industrialização da história econômica do país" (Lessa, 1981).

O PM era um plano quinquenal⁹ e a maioria de seus projetos estava baseada nos diagnósticos e definições da CMBEU e dos programas CEPAL/BNDE. Ao contrário dos planos anteriores, no entanto, o PM foi levado adiante com o total comprometimento do setor público. As áreas de atuação pública e privada ficavam definidas de forma a "...realizar as inversões de capital público em obras de natureza denominada básica ou infraestrutural e... facilitar e estimular as atividades e investimentos privados". Em um plano mais geral, os objetivos eram os de "...elevar o quanto antes o padrão de vida do povo, ao máximo compatível com as condições de equilíbrio econômico e estabilidade social" e também "...observadas

as condições no nível interno de emprego, principalmente do capital, e do balanço de pagamentos com o exterior" (Conselho do Desenvolvimento, 1959, pp. 14 e 21).

As hipóteses que sustentavam o plano eram as mesmas usadas nas projeções do Grupo CEPAL/BNDE: crescimento anual de 2% na renda per capita; os preços do café declinariam de 1955 em diante, estabilizando-se ao nível de 1949-52; a receita de exportação de produtos outros que não café crescerá à taxa anual de 6,2%; o coeficiente de importação seria reduzido de 14% para 10%; supondo-se uma elasticidade-renda da demanda por importação igual a um, a redução de 4% no coeficiente de importação implicaria substituir 30% do total das importações até 1962; a inflação prevista era de 13,5% ao ano (Conselho de Desenvolvimento, 1959, p. 21).

O plano contemplava investimentos de cinco principais áreas: energia, transporte, alimentação, indústrias de base e educação. Além dessas, uma meta autônoma era a construção da nova capital do país, cujos gastos não estavam orçados no Plano.

Energia e transportes eram, novamente, as áreas principais de investimento, com 71,3% do total de recursos, a cargo quase que integralmente do setor público. Para as indústrias de base previa-se 22,3% da inversão total, a cargo principalmente do setor privado ou do financiamento do mesmo por entidades públicas. As metas de educação (integralmente a cargo do setor público) e alimentação receberiam 6,4% dos recursos. A tabela 7.1 resume o programa.

Tabela 7.1

Brasil: Plano de Metas. Estimativa do Investimento Total 1957-1961

(bilhões de Cr\$ e milhões de US\$)

	Produção Interna Cr\$	Importação US\$	Importação Cr\$	Total Cr\$	%
Energia	110,0	862,2	69,0	179,0	42,4
Transporte	75,3	582,6	46,6	121,9	28,9
Alimentação	4,8	130,9	10,5	15,3	3,6
Ind. Básica	34,6	742,8	59,2	93,8	22,3
Educação	12,0	-	-	12,0	2,8
Total	236,7	2.318,5	185,3	422,0	100,0

Fonte: Conselho do Desenvolvimento (1959).

Supondo-se que as previsões do PM estivessem corretas no que diz respeito à taxa de crescimento do produto e da inflação (isto é, 2% da renda per capita mais 3% de crescimento populacional e 13,5%

de inflação), o investimento previsto teria representado cerca de 5% do PIB real no período de 1957/61, um montante apreciável para uma economia cuja taxa bruta de poupança no período havia sido em média de 16%. As principais metas referiam-se a: energia elétrica (elevar a capacidade geradora de 3,2 milhões de Kw em 1955 para 5,2 milhões de Kw em 1960 e iniciar obras que assegurassem um aumento de 3,6 milhões de Kw no período de 1961-65), carvão (aumentar a produção de 2,1 milhões de ton. em 1955 para 3,1 milhões de ton. em 1960, petróleo (aumentar a produção de 6.000 barris/dia em 1960), ferrovias (além do reaparelhamento do material rodante, o plano previa a construção de 3.110 Km de linhas sobre um total de 37.000 Km), rodovias (construção de 13.000 Km rodovias sobre um total de 460.000 Km e pavimentação de 5.800 Km sobre um total de 23.000 Km, de 1955 a 1960), siderurgia (elevar a produção de aço bruto de 1,2 milhões ton. em 1955 para 2,3 milhões em 1960 e iniciar obras para alcançar 3,5 milhões em 1965), cimento (aumentar a produção de 3,6 milhões de ton. em 1955 para 5 milhões de ton. em 1960), indústria automobilística (instalar a indústria e produzir em 1960 um total de 170.000 veículos com índice de nacionalização de 90% em peso para caminhões e caminhonetes e 95% para automóveis), indústria mecânica e de material elétrico pesado (o plano especificava os subsetores a serem estimulados: material elétrico pesado, máquinas operatrizes, máquinas e equipamentos para indústrias diversas, caldeiras e outros equipamentos pesados). Além dessas, foram fixadas metas menos importantes, incluindo educação e alimentação.

Ao setor público caberia cerca de 50% do desembolso. Os fundos privados contribuiriam com 35% e o restante viria de agências públicas para os programas tanto públicos como privados. Os recursos externos não eram detalhados no plano. No entanto, a previsão feita para a capacidade de importar no período esclarece o que era esperado do exterior. A previsão era de um déficit decrescente no balanço de pagamentos, alcançando-se o equilíbrio em 1961.

Quanto aos instrumentos, principal fonte de financiamento programas de investimento nos setores de energia e transporte eram fundos de vinculação orçamentária criados durante a década. Esses fundos administravam recursos oriundos de tributação exclusiva ou não. No plano previa-se que 55% dos Cr\$113 milhões que seriam gastos pela União proviriam de fundos ou dotações de dispêndio vinculado (Conselho do Desenvolvimento, 1959, p. 35). Na ausência de qualquer proposta de reforma tributária, esse gasto teria significado, na hipótese de todas as previsões estarem corretas, um déficit orçamentário de aproximadamente 2,2% do PIB. Esse valor parece incompatível com um dos objetivos do plano, qual seja o controle da inflação ao nível de 13,5%, dada a impossibilidade de se financiar esse déficit de outra forma que não a emissão de moeda. Mais ainda,

não deve ser esquecido que o plano não contemplava fontes de recursos para a construção da nova capital, que absorveria cerca de 2 a 3% do PIB no período.¹⁰

Lessa (1981) sugere que a política econômica implícita no plano continha quatro peças básicas: 1) tratamento preferencial para o capital estrangeiro; 2) o financiamento dos gastos públicos e privados através da expansão dos meios de pagamento e do crédito bancário, respectivamente, tendo como consequência fortes pressões inflacionárias; 3) a ampliação da participação do setor público na formação de capital; 4) o estímulo à iniciativa privada.

Os estímulos às inversões privadas compreendiam vários aspectos. Em primeiro lugar, as reservas de mercado em benefício de bens produzidos no país eram dadas pela política cambial, principalmente depois da reforma de 1957, e pela lei de similares. Como se viu, esta lei garantia a total exclusão do produto da pauta de importação caso sua produção interna fosse em volume e qualidade suficientes para atender à demanda. Ademais, garantia-se câmbio preferencial para a importação de todo o equipamento destinado a setores prioritários. A indústria automobilística e a indústria naval, por exemplo, situavam-se entre as metas prioritárias e receberam amplas preferências para importação.

Um segundo grupo de estímulos à empresa privada referia-se ao crédito provido pelo BNDE que, juntamente com o Banco do Brasil, supria recursos de longo prazo a juros baixos e pagamentos sujeitos à carência, o que, na conjuntura inflacionária, significava uma taxa real de juros negativa. De 1952 a 1963 o BNDE concedeu Cr\$ 64 bilhões de créditos (na forma de empréstimos reembolsáveis) dos quais Cr\$ 18 bilhões (28%) para as indústrias básicas. Aproximadamente 10% desse crédito dirigiu-se à indústria automobilística (BNDE, *Exposição*, 1963). Outro incentivo indireto à expansão do crédito ao setor privado dizia respeito aos constantes déficits de caixa do Tesouro, cujo financiamento através da emissão de moeda permitia a expansão contínua do crédito nominal dos bancos privados.

Finalmente, outro grande estímulo à empresa privada era a concessão de avais pelo BNDE para empréstimos contratados no exterior. Até 1961 o Banco havia concedido avais no montante de 890 milhões de dólares, dos quais 382 milhões para as indústrias básicas (BNDE, *Exposição*, 1963).

No período 1957-61 o PIB cresceu à taxa anual de 8,2%, o que significou uma elevação de 5,1% ao ano da renda per capita. Esse valor é bem superior ao objetivo do plano. A inflação média, no entanto, foi de 22,6%.

As previsões do setor externo foram excessivamente otimistas. As exportações exceto café, apesar de terem crescido acima de 6,2%,

praticamente estagnaram no período 1958-60; a taxa anual de 8,9% deveu-se aos aumentos excepcionais de 1957 e 1961. Os preços do café, caíram constantemente a partir de 1955.¹¹ Como consequência, a capacidade para importar ficou bem abaixo das previsões, apesar do ingresso de capitais de longo prazo ter superado os valores esperados. O resultado foi a ocorrência de fortes déficits no balanço de pagamentos (exceto em 1961), alcançando uma média de US\$ 176 milhões em 1957-61). Outra consequência foi a rápida redução do coeficiente de importação que alcançou 7% em 1960.

Os resultados referentes a metas específicas são mostrados na tabela 7.2. Pode-se observar que, não obstante alguns resultados estarem bem abaixo do previsto (carvão e ferrovias, que sendo de certa forma complementares, refletiam a opção pelo transporte rodoviário), a maioria alcançou altas percentagens de realização em relação às previsões. O mesmo ocorreu com outras metas secundárias ou não-específicas, em especial a rápida substituição de equipamentos mecânicos e elétricos.

Tabela 7.2

**Brasil: Plano de Metas, Previsão e Resultados,
1957-1961**

	Previsão	Realizado	%
Energia Elétrica (1.000 Kw)	2.000	1.650	82
Carvão (1.000 ton.)	1.000	230	23
Petróleo-Produção (1.000 barris/dia)	96	75	76
Petróleo-Refino (1.000 barris/dia)	200	52	26
Ferrovias (1.000 Km)	3	1	32
Rodovias-Construção (1.00 Km)	13	17	138
Rodovias-Pavimentação (1.000 Km)	5	-	-
Aço (1.000 ton.)	1.100	650	60
Cimento (1.000 ton.)	1.400	870	62
Carros e Caminhões (1.000 unid.)	170	133	78
Nacionalização (carros) (%)	90	75	-
Nacionalização (caminhões) (%)	95	74	-

Fonte: Banco do Brasil, *Relatório e Anuário Estatístico*, vários anos.

Não é fácil proceder-se a uma avaliação final das consequências do PM. Sem dúvida representou um impulso extraordinário ao desenvolvimento. A estrutura econômica modificou-se rapidamente com o crescimento do setor industrial, sua modernização e a implantação de novos ramos. As bases para a solução dos problemas de infra-estrutura foram lançadas para atender tanto a demanda

imediate como para prever expansões futuras. Os desequilíbrios regionais e sociais foram aprofundados. A construção da nova capital constituiu-se em um dos fatores de êxito do plano, encaminhando a solução para a antiga preocupação de se iniciar a ocupação da faixa não-litorânea do país.

O plano, no entanto, resultou em sérias dificuldades não previsíveis ou controláveis. O que de imediato se percebe na sua elaboração é a total ausência de definição dos mecanismos de financiamento que seriam utilizados para viabilizar um conjunto tão ambicioso de objetivos, com a exceção de declarações triviais inseridas mais para aplacar a crítica de seus opositores do que para configurar, efetivamente, uma diretriz de atuação.¹² Na ausência de um sistema financeiro com dimensão, maturidade e flexibilidade suficientes para captar as poupanças requeridas pelos investimentos propostos, a única solução teria sido a elevação da carga fiscal. Tal solução, supondo possível sua aprovação no Congresso, encontraria fortes resistências por parte dos empresários, que não estavam dispostos a verem seus programas de investimento comprimidos por impostos mais elevados. O esquema financeiro encontrado para a realização do PM — o financiamento inflacionário — gerava através do aumento de lucros (de empresas privadas e públicas), do aumento da tributação nominal e diferencial e, é claro, da emissão de moeda, os recursos necessários à sua consecução. O elevado crescimento do produto, especialmente da renda urbana, permitia uma transferência de renda na margem, sem que os grupos econômicos perdessem posição absoluta.

Os planos periódicos de estabilização, quando implementados, não foram mais que tentativas de reduzir o ritmo inflacionário a níveis toleráveis (a par do aspecto político de mostrar algum esforço para conter o custo de vida ou mesmo aplacar as críticas do FMI), sem nunca sacrificar o desenvolvimento pela estabilidade. Uma vez iniciado qualquer esquema de retração do crédito, as empresas reagiam protestando contra essas medidas, pois eram dependentes do crédito bancário para seu capital de giro. As marchas e contramarchas da política monetária no período do PM não representam mais do que tentativas de compatibilizar variáveis muitas vezes antagônicas como crescimento, estabilidade, altos lucros e baixo custo de vida. As tensões geradas nesse processo foram dissolvidas pelo crescimento do produto. Enquanto este se manteve crescendo a níveis elevados foi possível conciliar. A desaceleração do crescimento econômico trouxe consigo a crise política e social que abalou o país a partir do final de 1962, como será visto no capítulo 8.

3. O Papel do Setor Público

Todos os planos elaborados durante o período colocavam nas mãos do setor público a tarefa de conduzir as obras de infra-estrutura que objetivavam romper os estrangulamentos que tolhiam o processo de industrialização. As origens dessa responsabilidade podem ser encontradas na instalação da primeira usina siderúrgica do país e na luta pelo monopólio estatal do petróleo.

A tendência geral, que se acelera na segunda metade dos anos 50, foi a de delegar ao setor público o provimento de insumos básicos (aço e energia, por exemplo) bem como a criação da infra-estrutura básica (transporte, comunicações), vital para o processo de industrialização. Dessa forma, o Estado passou a ter sob seu controle: a produção de aço, através das três maiores usinas do país, a CSN, Cosipa e Usiminas; a produção e refino de petróleo através da Petrobrás; a produção e exportação de minério de ferro através da Companhia Vale do Rio Doce; a produção de soda cáustica através da Companhia Nacional de Álcalis; crescente envolvimento na produção de energia elétrica através da CHESF e de Furnas; transporte ferroviário através da Rede Ferroviária Federal; navegação de cabotagem através do Lloyd Brasileiro e Companhia de Navegação Costeira; controle e construção de novas rodovias através do DNER e dos DERs, que gerenciavam o Fundo Rodoviário Nacional. Além de suas atividades tradicionais, o setor público aumentou substancialmente seu controle sobre o crédito, através do Banco do Brasil e a comercialização de diversos produtos de exportação tais como café, cacau, pinho, mate, açúcar, borracha e sal, entre outros, através de autarquias específicas.¹³

A crescente intervenção do governo na atividade econômica não encontrava grande resistência por parte do setor privado. Em uma pesquisa feita entre empresários em 1963 (Richers, 1963), 72% dos entrevistados concordavam em que as atividades empresariais diretas até então exercidas pelo governo haviam contribuído para o desenvolvimento econômico do país. Essa percentagem baixava para 56% quando se indagava sobre o artigo 146 da Constituição, que dispunha sobre a intervenção da União no domínio econômico e sobre o monopólio de determinados setores industriais e atividades. A pesquisa revelava, no entanto, a sempre presente contradição entre os juízos formulados ao nível micro e as avaliações ao nível macro. A maioria dos empresários queixava-se dos altos impostos, dos controles excessivos sobre o comércio exterior e da crescente intervenção do Estado em áreas onde talvez a iniciativa privada pudesse florescer. Em resumo, se o Estado tivesse se limitado a desempenhar o seu papel original de fornecedor de energia e transportes baratos, teria obtido o apoio incondicional dos empresários brasileiros.

A participação das receitas totais do governo no PIB permaneceu constante até 1957, em torno de 19-20%, aumentando nos anos centrais do Plano de Metas até 23,2%. A elevação simultânea das cargas bruta e líquida indica tanto o aumento da arrecadação como a maior retenção dos recursos em mãos do governo.

Como receitas não vinculadas, o Imposto de Consumo e o Imposto de Renda constituíam-se nas fontes mais substanciais de recursos federais. No entanto, se adicionarmos o Saldo de Ágios e Bonificações ao Imposto de Importação (que incidia sobre as mesmas operações), esse imposto conjunto é o mais importante na arrecadação federal.

A participação do governo no gasto total cresceu de 19,0% em 1952 para 23,7% em 1961. As despesas de pessoal se elevaram a uma taxa anual de 8,1% no período. Outro fator que elevava constantemente os gastos correntes do governo residia nos auxílios, subvenções e coberturas dos déficits das empresas públicas de transportes. Com exceção do DNER — cujos fundos eram vinculados ao Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes, o que lhe conferia autonomia financeira — as empresas ferroviárias, marítimas e aéreas de propriedade do governo federal sobreviviam às custas de ajuda governamental. Essa política visava manter baixos os fretes e as tarifas de transporte, diante de sua importância na composição do custo industrial e do custo de vida. As empresas privadas de transporte, por outro lado (incluindo-se nesse caso as empresas geradoras e distribuidoras de energia elétrica), também eram obrigadas a manter baixos os preços de seus produtos em face da disposição legal que as obrigava a calcular as quotas de amortização dos equipamentos. Dessa forma, a inflação continuava transformava os fundos de depreciação em proporção reduzida dos custos de reposição das empresas, forçando-as a manterem uma alta percentagem de lucros retidos como reservas de reposição disfarçadas.

Tais políticas aumentavam as responsabilidades do governo federal tanto na crescente distribuição de fundos a cada ano para dar apoio financeiro às suas empresas, como no investimento de infra-estrutura em áreas onde o setor privado não podia ser estimulado por causa dos controles de preços. Os recursos mobilizados em favor da política de tarifas baixas alcançavam cerca de 7 e 8% do total das receitas. Em 1961, refletindo o início efetivo das operações da RFFSA (que fundiu todas as ferrovias sob jurisdição federal), essa proporção elevou-se para 13%, aumentando, em termos reais, o montante total de assistência em 55% com relação a 1955.

Dessa forma, as despesas correntes cresceram a altas taxas durante o período, colocando em risco a capacidade de poupança do setor público. Houve aumento da capacidade de poupança nos anos de 1958, 1959 e 1960. Em 1959 as despesas correntes diminuíram

sua proporção na receita tanto em função do aumento na arrecadação real como pelo atraso usual do ajustamento dos gastos a tais aumentos. A elevação da receita nesse ano se deveu quase que exclusivamente a um aumento real de 200% na arrecadação dos ágios cambiais e impostos de importação, em consequência da reforma tarifária de 1957. O governo federal aumentou sua arrecadação em cerca de 54% reais, o que, dada sua participação na arrecadação geral, implicou aumento de 22,5% no total da receita. Atrasando os gastos correntes em relação à receita (cresceram apenas 7,9% em 1958), dispôs o governo de maiores recursos de investimento, em um período crítico do PM.

As restritas disponibilidades de poupança eram obviamente insuficientes para financiar os requerimentos da formação de capital. É importante observar que durante o período 1956-61 a formação de capital do governo central (de longe a mais importante) cresceu à taxa anual real de mais de 15%, enquanto as empresas públicas aumentavam seus gastos em investimento, em 1960-61, em mais de 25% ao ano.

Os investimentos se concentravam no setor industrial, especialmente na produção química e mineral, onde se incluíam a produção e refino de petróleo e a extração de minério de ferro. O setor de transportes e comunicações recebeu a maior parte dos investimentos a partir de 1958, em consequência da formação da RFFSA. O ponto central a ser observado quanto à participação do setor público diz respeito não somente aos montantes mas também aos aspectos qualitativos da mesma. De fato, ao exercer uma demanda autônoma de investimento de montante substancial, o setor público estava em condições de sustentar uma demanda efetiva suficientemente alta para manter sob controle o ciclo econômico. Tal evidência sugere que o investimento público se constituía em variável decisiva para a indústria de bens de capital, mantendo um elevado nível de atividade deste setor até o início da crise dos anos 60.

4. As Políticas Fiscal e Monetária

A forte ênfase na estratégia desenvolvimentista transferiu as questões relativas à política fiscal e monetária para segundo plano, uma vez que praticamente durante todo o período 1956-61 essa política esteve vinculada, enquanto variável dependente, ao processo de industrialização. Há porém exceções, por exemplo, nos episódios do Programa de Estabilização Monetária na gestão Lucas Lopes no Ministério da Fazenda e das discussões do FMI com o Governo

Brasileiro para negociação da dívida e empréstimos externos. Por outro lado, em que pese sua atuação relativamente passiva, há nos anos em análise uma organização operacionalmente competente das autoridades monetárias não estando o sistema financeiro público despojado de racionalidade específica.

A política econômica, em especial a de moeda e crédito, era gerenciada pela Sumoc, pelo Banco do Brasil e pelo Tesouro. A Sumoc era o órgão controlador do sistema. Criada em 1945, muitas das suas atribuições de estabelecer políticas eram as de um Banco Central típico. Era responsável pela política cambial, fixava o juro de redesconto, fixava o percentual de depósitos compulsórios dos bancos, fiscalizava o registro de capitais estrangeiros, podia operar no mercado aberto e fiscalizava os bancos comerciais.

O Banco do Brasil nas suas funções de Banco Central operava a Carteira de Redescontos e a Caixa de Mobilização Bancária: a primeira para crédito seletivo e de liquidez, a segunda como emprestador de última instância. Como órgão executor da política traçada pela Sumoc operava a Carteira de Câmbio e a Carteira de Comércio Exterior (Cacex). A primeira realizava a compra e venda de moedas nas taxas fixadas pela Sumoc. Na prática, o Banco controlava integralmente o câmbio já que os bancos comerciais autorizados a operar em divisas eram obrigados diariamente a repassar ou solicitar cobertura para posições compradas ou vendidas, que ultrapassassem os limites fixados pela Sumoc. A segunda implementava as políticas seletivas de exportação e importação estabelecidas pela Sumoc. Como agente financeiro do Tesouro o Banco recebia a arrecadação tributária e outras rendas da União e realizava pagamentos em nome dela. Além disso, como banco do governo, podia realizar operações de crédito ao Tesouro, supostamente por antecipação de receitas em cada exercício fiscal. Além destas atribuições, o Banco do Brasil realizava dois serviços por conta da Sumoc: era responsável pelo serviço de compensação de cheques e era depositário das reservas voluntárias dos bancos comerciais.

O Tesouro Nacional era o órgão autorizado a emitir papel-moeda e amortizá-lo através da Caixa de Amortização. Na cúpula do sistema, dando a orientação geral, estava o Conselho da Sumoc constituído pelo ministro da Fazenda, pelo Presidente do Banco do Brasil, pelo Diretor-Executivo da Sumoc, pelos Diretores da Carteira de Câmbio, Cacex e Carteira de Redesconto do Banco do Brasil, e pelo Presidente do BNDE.

Desta forma, havia uma divisão nítida de atribuições: o Conselho da Sumoc era o órgão normativo, a Sumoc o órgão de controle e fiscalização e o Banco do Brasil o órgão executor. Formalmente não havia ambigüidade na definição de funções. O único mecanismo

intrincado de relação entre estes órgãos dizia respeito à emissão de papel-moeda.

O órgão emissor de papel-moeda era a Caixa de Amortização do Tesouro Nacional, que, no entanto, não tinha poderes para colocá-lo em circulação. Esta atribuição era exclusiva da Carteira de Redescontos que, não obstante estar inserida no Banco do Brasil, tinha contabilidade independente. Esta Carteira, por sua vez, não tinha estrutura operacional para distribuir o papel-moeda, serviço que era realizado pelo Banco. O mecanismo era então o seguinte: o Banco necessitava de papel-moeda para sua própria caixa ou para repassar aos bancos comerciais de quem ele era depositário das reservas voluntárias. Para isso, levava à Carteira de Redescontos (CARED) títulos comerciais ou notas promissórias de suas operações correntes, que redescontava em troca do papel-moeda. A CARED por sua vez solicitava ao Tesouro um empréstimo de papel-moeda. Teoricamente, portanto, o papel-moeda era emitido garantido por legítimas operações comerciais como mandam os manuais de banco central. Uma vez se vencendo os títulos redescontados, o Banco resgatava o papel-moeda à CARED, e esta o devolvia ao Tesouro para incineração na Caixa de Amortização.

Era exatamente sobre esse mecanismo que recaíam as críticas daqueles que desejavam modificar a estrutura das autoridades monetárias brasileiras. A questão toda estava no Banco do Brasil que mesclava três atribuições consideradas incompatíveis com a política monetária: ser agente financeiro do Tesouro, autorizado a realizar operações de crédito; ser o depositário das reservas voluntárias dos bancos comerciais; ser o maior banco comercial do país e o único banco rural.

Esta mistura de banco comercial e autoridade monetária era considerada prática inadequada de banco central pela simples razão de que não existiam limites rígidos à emissão de papel-moeda. De fato, a curto prazo, a limitação era de que o débito da CARED para com o Tesouro por conta de papel-moeda emitido não podia ultrapassar 25% das disponibilidades em ouro e divisas (Artigo 2º do Decreto-lei 4.792). No entanto, a longo prazo, tal limitação não existia pois toda vez que a CARED atingia este limite o Congresso Nacional votava uma lei "encampando" a emissão realizada pelo Tesouro. Isto é, o Tesouro passava a ser o responsável pelo papel-moeda *em circulação*, cancelando-se os débitos da CARED, Banco do Brasil e Tesouro.

O papel-moeda, no entanto, constitui uma fração menor dos meios de pagamento em relação à moeda escritural. O segundo vazamento da política monetária vinha da combinação dos dois outros atributos do Banco do Brasil — isto é, ser depositário das reservas dos bancos comerciais e ser ele mesmo um banco comer-

cial. De fato, um banco comercial tem como limitação às suas operações o volume de reservas que tem depositado junto à autoridade monetária. As reservas compulsórias fixam para o sistema bancário o multiplicador, e são exatamente as reservas voluntárias (ou, o excesso de caixa, livre para empréstimo) que permitem a expansão das operações. Se um banco expande excessivamente seus empréstimos, necessariamente perderá reservas, isto é, se ao perder na compensação basta creditar a conta do banco credor, criando reservas, então este banco não tem limite para suas operações ativas.

Assim, tanto pelo lado do papel-moeda, como pelo lado da moeda escritural, a posição privilegiada do Banco do Brasil permitia sua expansão sem restrição.¹⁴ Na verdade, as três atribuições do Banco do Brasil combinavam-se funcionalmente e implicavam a crescente operação daquele estabelecimento.

Isto não quer dizer, no entanto, que o Banco do Brasil operasse completamente fora de controle. A única forma de restringi-lo era impondo limites às suas operações ativas das várias carteiras, o que era feito pelo Conselho da Sumoc em cada ano. No entanto, uma coisa é controlar um banco comercial pelas reservas compulsórias, isto é, através de uma percentagem fixada, impessoal e irrecorrível. Outra é impor limites a um banco com quase mil agências, responsável básico pelo crédito rural e acima de tudo emprestador do Tesouro. Fixava-se o limite anual, mas se chovia, se houvesse seca, se o funcionalismo era aumentado, se um plano de investimento era iniciado, estes limites eram sistematicamente alterados, revistos e ignorados. Teoricamente era possível controlar a expansão dos meios de pagamento, mas na prática as pressões políticas e de política econômica inviabilizavam o esquema.

Portanto, o cerne da questão da descoordenação criticada na estrutura das autoridades monetárias estava na posição do Banco do Brasil, e *toda* a discussão da reforma bancária, iniciada, pode-se dizer, com Sir Otto Niemeyer em 1931 e supostamente terminada em 1964, estava no que ocorreria com o Banco caso fosse criado o Banco Central. Os diversos projetos apresentados colocavam a falsa discussão entre criar o Banco Central ou manter a Sumoc quando o ponto real era o que seria do Banco do Brasil na nova estrutura.

Anualmente, o orçamento era fixado considerando-se pequenos déficits que, em geral, elevavam-se no correr da execução pela abertura de créditos adicionais ou despesas sem cobertura. Sob o ponto de vista da pressão sobre os meios de pagamento, no entanto, o que interessa é o déficit de caixa do Tesouro, isto é, a diferença entre a receita arrecadada e a despesa efetivamente realizada. Deve-se lembrar, ainda, que a diferença entre o déficit orçamentá-

rio e o déficit de caixa correspondia a despesas transferidas para os exercícios seguintes pressionando a execução de exercícios futuros.

A cobertura do déficit de caixa, indicado na tabela 7.3, se fez quase que exclusivamente através de empréstimos do Banco do Brasil ao Tesouro. A característica particular do Banco do Brasil no sistema financeiro brasileiro, com funções de banco central e banco comercial, faz com que qualquer crédito contra ele, em particular depósitos, não seja moeda escritural secundária, mas sim base monetária. Desta forma, a cobertura dos déficits do Tesouro através de crédito em conta corrente no Banco do Brasil implicou permanente expansão *primária* dos meios de pagamento. É interessante observar que tanto as publicações oficiais da época como os estudos acadêmicos não se davam conta deste fato, insistindo em controlar a expansão do *papel-moeda* como se este fosse o único meio autônomo de expansão da base monetária.

Além das despesas de custeio, o item mais importante de gasto do Tesouro referia-se aos subsídios às empresas de transporte de propriedade do governo federal. Essas autarquias haviam realizado enorme esforço de investimento no período do Plano de Metas elevando paralelamente suas despesas operacionais. Por outro lado o governo federal era reticente em liberar as tarifas de transporte temendo sua influência sobre o custo de vida e sobre a inflação. É interessante observar que as tarifas mais controladas eram as das ferrovias, isto em face de uma opção clara pelo transporte rodoviário feita pelo Plano de Metas. Desta forma, entre auxílios, subsídios e cobertura dos déficits operacionais as empresas de transporte receberam subvenções do governo federal da ordem de 12-13% da sua receita em 1955-1960.

Comparados com os valores do déficit de caixa do Tesouro observamos que a cobertura do déficit do transporte ferroviário correspondia a parcela substancial dos aportes do Tesouro. Várias razões explicam este ponto. Em primeiro lugar a rede ferroviária do Brasil se estende por regiões caracterizadas por fortes influências políticas locais, e, assim, uma revisão de tarifas poderia precipitar crises econômicas localizadas, o que não era de interesse do governo. *A fortiori* a eliminação de ramais deficitários era ainda mais problemática. Em segundo lugar a revisão de tarifas de transporte suburbano traria conseqüências sobre o custo de vida que o governo desejava evitar. Finalmente o corte dos gastos de custeio significaria necessariamente (e quase exclusivamente) cortes em pessoal com conseqüências sobre o emprego. Desta forma, tornava-se difícil reduzir o déficit operacional dessas empresas, e todos os governos, até 1964, recusaram-se sistematicamente a atacar a questão mais profundamente.

Tabela 7.3

Brasil: Déficit de Caixa do Tesouro e Financiamento
1956-1960
(bilhões de cruzeiros correntes)

	Posição de Caixa			Financiamento			
	Receitas	Despesas	Saldo	Banco do Brasil	Títulos	Outros	Total
1956	74,1	90,8	-23,9	24,4	0,2	-0,3	23,9
1957	85,5	104,0	-41,1	15,8	9,5	15,8	41,1
1958	117,8	127,2	-25,6	16,7	9,2	-0,3	25,6
1959	157,8	138,0	-32,0	25,2	8,8	...	32,0
1960	233,0	220,0	-64,0	75,4	2,2	-13,6	64,0

Fonte: Relatórios do Banco do Brasil, Relatórios da SUMOC.

É importante examinar quais os reais instrumentos de política que contavam as autoridades monetárias para restringir a expansão do crédito. Dos instrumentos clássicos, as operações de mercado aberto eram inexistentes posto que não havia um volume de Letras do Tesouro em circulação no montante suficiente para dar a necessária flexibilidade ao instrumento. Por outro lado, as Letras eram colocadas compulsoriamente junto ao público — basicamente importadores e exportadores — visto que as autoridades monetárias não podiam oferecer taxa de juros acima da legalmente permitida (12% ao ano), o que, face a taxas de inflação existentes, inviabilizava a tomada voluntária.

Pela mesma razão, o redesconto não podia ser operado a taxas primitivas que induzissem os bancos a só recorrer a esta fonte quando tivessem realmente necessitando de caixa. O limite era fixado pelo volume da assistência financeira que cada banco poderia ter, equivalente a um múltiplo de seu capital. O comportamento dos bancos neste particular era bem diferenciado. Os grandes e tradicionais bancos, por razões de prestígio, jamais recorriam ao redesconto, enquanto que os bancos pequenos estavam permanentemente no teto permitido.

O depósito compulsório, como se sabe, é um instrumento lento e de grande impacto. Por esta razão, as autoridades monetárias relutavam em propor seu aumento, fazendo-o apenas em ocasiões excepcionais. Ademais, a sua elevação dependia de autorização do Congresso, o que tornava o processo bastante inflexível.

As autoridades monetárias contavam, no entanto, com dois 'instrumentos' heterodoxos, isto é, mecanismos que de uma forma ou de outra controlavam a expansão dos meios de pagamento. O primeiro referia-se à manipulação dos empréstimos das diversas

carteiras do Banco do Brasil. Observe-se que as variações nos depósitos do Banco do Brasil correspondem a uma variação na base monetária. Assim, as autoridades monetárias podiam regular a base monetária pela maior ou menor facilidade de crédito concedido pelo Banco.

O segundo estava ligado às operações de câmbio e referia-se simplesmente à compra e venda de divisas ou, como era mais comum, à venda de "Promessas de Venda de Câmbio" (PVC). O governo "emitia" a PVC mas sem entregar imediatamente as divisas. Mais tarde, ao liquidar a operação era obrigado a comprar essas divisas para entregá-las ao importador pagando uma taxa de câmbio mais elevada ao exportador. Tudo se passava como se esta diferença de câmbio correspondesse ao "juro" pago pelo Governo pela emissão de seu título (PVC).

Desta forma, a possibilidade de eliminar o déficit de caixa do Tesouro e assim interromper a expansão indesejada de base monetária dependia, teoricamente, de um dos seguintes fatores: em primeiro lugar, de um aumento na receita tributária, cuja estrutura anacrônica não possibilitava uma elevação substancial desta fonte de recursos. Uma alternativa largamente utilizada na década de 50 foi a criação de impostos com destinação específica (tais como o Único sobre Combustíveis e Lubrificantes para a Petrobrás, Único sobre Energia Elétrica para os investimentos nesse setor, etc.). No período em exame, arrastavam-se pelo Congresso projetos de reforma tributária sem que se chegasse a um consenso sobre os mesmos face ao efeito político adverso de uma elevação (como era o caso) de carga fiscal. Assim, a curto prazo o setor público não podia contar com um aumento real substancial na arrecadação fiscal. Em segundo lugar, havia a possibilidade de cobrir o déficit através da colocação de títulos da dívida pública. Esta alternativa, no entanto, estava também fechada dada as restrições à taxa de juro com a qual poderiam ser lançados esses títulos. O setor público teria que esperar até 1964-65 para poder lançar mão desse mecanismo. Em terceiro lugar, portanto, a única alternativa que restava aos gestores de política era tentar comprimir a despesa e diminuir o déficit. Com o objetivo de não amortecer o ritmo de crescimento da economia planejava-se um corte nos gastos de custeio, mantendo-se inalterados os gastos de investimento. No entanto, na prática, ocorria sistematicamente o inverso.

O governo, incapaz de conter os gastos correntes, basicamente os de pessoal, dada a pressão política do funcionalismo público, acabava por cortar gastos de investimento. O corte nos gastos de investimento se fazia seja simplesmente através do atraso no pagamento das faturas dos contratantes públicos, seja através da inscrição do pagamento em exercícios futuros. Em qualquer das

alternativas esta atitude correspondia a um empréstimo compulsório, a juro nulo, que se agregava à dívida flutuante da União.

A elevação do índice geral de preços de 7,0% em 1957 para 24,3% em 1958 representou uma séria ameaça ao ritmo acelerado de implantação dos programas de desenvolvimento do Governo. Em junho de 1958 tomou posse no Ministério da Fazenda, o engenheiro Lucas Lopes, mais próximo dos interesses ligados à industrialização, e que juntamente com Roberto Campos — então Diretor-Superintendente do BNDE — preocupava-se com a definição de fontes adequadas para o financiamento do Programa de Metas. O equacionamento dessas fontes se mostra particularmente complexo, tendo em vista os esforços concomitantes para construção da nova capital e a execução da política do Governo de compra dos estoques excedentes de café, num período de violenta queda nos preços internacionais do produto. O volume das compras internas dos estoques passa a assumir proporções significativas: mantém-se entre 3 e 4 vezes maiores do que os gastos com a construção de Brasília.¹⁵

Em 27 de outubro de 1958, através de mensagem presidencial que o apresenta como "medidas energéticas para contenção do impulso inflacionário" (Programa de Estabilização Monetária (PEM), 1958, pág. 2), é encaminhado ao Congresso o Programa de Estabilização Monetária (PEM) do ministro Lucas Lopes. Em sua mensagem, o Presidente chama atenção para o impacto da queda dos preços internacionais do café nos resultados do Balanço de Pagamentos, a perspectiva de um déficit ainda em 1958 de cerca de US\$ 300 milhões e para negociações com o FMI visando o acerto de um conjunto de operações de financiamentos compensatórios que permitiriam garantir compromissos externos e o restabelecimento de linhas de crédito utilizadas para o financiamento de curto prazo das importações correntes. Por outro lado, enfatiza a subordinação inquestionável das medidas preconizadas no PEM aos compromissos decorrentes da implantação do Plano de Metas e da construção de Brasília.

O PEM deveria se desenvolver em duas etapas. Na primeira, fase de transição e reajustamento, que se estenderia até fins de 1959, procurar-se-ia reduzir drasticamente o ritmo da elevação dos preços através de duas metas: uma, econômica, que se traduziria na correção das distorções criadas pela inflação, na distribuição da renda, na orientação dos investimentos e nos preços do setor externo da economia; outra, social, de se proteger o salário real ao invés dos reajustes constantes dos salários nominais. Na segunda etapa, fase de estabilização, procurar-se-ia, a partir de 1960, limitar a expansão de meios de pagamentos no necessário para o ritmo de crescimento do produto real, com vista a assegurar um grau razoável de estabilidade nos preços internos e reequilíbrio no Balanço de Pagamentos (PEM, 1958, pp. 11-12).

São apresentadas então quatro recomendações mais detalhadas, cujo conteúdo constitui o Programa propriamente dito:

a) controle da expansão da moeda basicamente através da geração de tetos para o incremento da base monetária em 4% para junho/dezembro de 1958 e 10% em 1959, rigoroso controle do Banco do Brasil através de um orçamento limite e taxas mensais de expansão dos empréstimos e depósitos dos bancos comerciais. Em relação ao controle da expansão monetária o PEM projetava as taxas de crescimento apresentadas na tabela 7.4.

b) correção do desequilíbrio financeiro do setor público, bem como uma série de medidas administrativas relacionadas ao funcionalismo público. Pelo lado da arrecadação, revisão da estrutura dos tributos de renda, consumo e selo, bem como aperfeiçoamento dos processos de arrecadação e fiscalização.¹⁶

c) definição de uma política de salários e ajustes de tarifas nas empresas públicas de modo a dimensionar suas possibilidades de custeio, vinculando-se a partir daí permanentemente os reajustes salariais nessas empresas aos reajustes tarifários, contenção dos salários privados e definição do salário mínimo pelo volume mínimo de bens e serviços necessários à subsistência do trabalhador, considerando-se a tributação progressiva instrumento mais eficaz para a distribuição de renda.

d) correção do desequilíbrio do balanço de pagamentos através da redução da demanda por bens importados via restrições monetárias e creditícias, política cambial realista, desburocratização do setor exportador, eliminação gradual dos subsídios cambiais, limitação da concessão de novas autoridades para importações amparadas por *supplier's credits*, subordinação dos projetos de grande intensidade de capital e longa maturação à obtenção de fontes externas de longo prazo e, finalmente, destinação dos primeiros resultados cambiais à reconstituição das reservas internacionais antes de se permitir o aumento das importações correntes.

Tabela 7.4
Brasil: Limites Mensais de Expansão Monetária, 1958-1959

	Taxa Observada Jan/Ago 1958	Taxa Projetada Set.58/Dez.59
Empréstimos Banco do Brasil para Governos Estaduais e Municipais		
CREGE	2,01	4,17
CREDI	2,71	1,42
Tesouro Nacional	2,28	0,22
Empréstimos Bancos Comerciais ao Setor Público	1,76	0,84

Fonte: Calculados com base em PEM, 1958, p. 30.

O PEM, tão logo foi levado ao Congresso e discutido nas Comissões de Finanças, Economia e Orçamento, provocou intensa polêmica. Os debates foram fortemente politizados pelos vários interesses envolvidos e, de um modo geral, alinhados com o clima de progresso e crescimento que dominam o Governo JK, sobrando pouco espaço para o exame exclusivamente técnico das medidas contencionistas para as quais apontava um extenso diagnóstico da economia brasileira, incluído no documento de apresentação do Programa (Lopes, 1988).

Uma série de fatores que serão analisados adiante fizeram com que o PEM, já então identificado como estratégia ideologicamente conservadora de uma articulação Lucas Lopes e Roberto Campos em estreita associação com a política ortodoxa defendida pelo FMI, sofresse rápido desgaste junto à classe política e à opinião pública em geral. Na sequência dos acontecimentos, em meados de 1959, quase simultaneamente, Lucas Lopes é substituído no Ministério da Fazenda por Sebastião Paes de Almeida, então Presidente do Banco do Brasil, Roberto Campos dá lugar a Lúcio Meira no BNDE e o governo brasileiro rompe com o FMI com base no irrealismo das exigências do Fundo, que desejava um programa de choque ainda mais radical do que o gradualismo relativo do PEM.

Na verdade, o Programa pretendeu ser um importante argumento para a aceitação das políticas econômicas brasileiras pelo FMI sem comprometer o Plano de Metas. Com isso ficaria facilitada a posição brasileira junto a credores e fontes de financiamento externo. Naquele momento, Kubitschek ainda aguardava o acordo do FMI para concluir negociações já iniciadas com a comunidade financeira internacional para obtenção de um empréstimo de US\$ 300 milhões.

A dificuldade em se obter uma resposta positiva bem como o precedente desgastante das gestões do ministro Eugênio Gudin junto ao Fundo durante o Governo Café Filho parecem ter influído na decisão do governo brasileiro. Além disso, Kubitschek parecia estar convencido de que uma política agressiva de investimentos seria mais eficaz na atração de capital estrangeiro do que uma política fiscal e monetária ortodoxa (Malan, 1983).

Na apresentação do PEM, Kubitschek já deixara transparecer o caráter ambíguo e politicamente inconsistente do Programa. Ao mesmo tempo que usa de um tom francamente otimista em relação à economia e às perspectivas de desenvolvimento, JK encaminha medidas para estabilização econômica de consequências obviamente recessivas. A estratégia gradualista do PEM de controle da inflação acabou por não encontrar um caminho próprio de aceitação para a delicada tarefa de compatibilizar alto nível de investimentos com estabilidade de preços (Skidmore, 1976, p. 217).

Uma das metas centrais do Plano seria o controle dos créditos do Banco do Brasil, órgão executivo fundamental da política creditícia. A dificuldade de subordinação do Banco do Brasil às políticas de estabilização pretendidas pelo Ministério da Fazenda, que já tinha o precedente de 1952-53 nos desentendimentos entre Ricardo Jafet e Horácio Lafer então, respectivamente, Presidente do Banco do Brasil e ministro da Fazenda, agora se repetia em escala ampliada. O Banco do Brasil passou a ter vários aliados: prefeitos e governadores animados com os rendimentos políticos de uma época de prosperidade, a indústria tradicional que defendia a preservação de sua fonte praticamente única de capital de giro e os cafeicultores preocupados com a política de compras de café pelo governo num momento de preço internacional cadente. Como resultado desse enfrentamento, em nenhum momento o Banco do Brasil se submeteu às diretrizes e metas quantitativas do Programa (Lopes, 1988).

Por outro lado, no controle da expansão monetária um item central seria o relativo aos limites da política cambial, diretamente ligada ao interesse dos cafeicultores. Nessa área, as dificuldades de comando por parte do Ministério da Fazenda eram de tal ordem que pouco ou nada se encontra no Programa sobre o assunto. Segundo o próprio ministro Lucas Lopes, o tema era por demais explosivo para estar consignado explicitamente no PEM, sendo as questões relativas ao problema resolvidas diretamente no gabinete do ministro (Lopes, 1988).

Por fim, a política salarial restritiva foi logo entendida como "arrocho salarial", provocando reações imediatas dos partidos de esquerda e das organizações sindicais que passaram a pressionar diretamente as Comissões do Congresso que discutiam o Programa (Benevides, 1976, p. 222).

Nesse contexto, o Presidente acabou por decidir pela continuação de seu governo desenvolvimentista sem balizamento de políticas de controle monetário, em oposição ao PEM e ao FMI e endossando a visão estruturalista de que economias subdesenvolvidas só poderiam se industrializar com algum nível de inflação que deveria ser administrada, ao invés de se buscar preços controlados com estagnação. A partir daí, as tentativas de estabilização dos preços restringiram-se a uma sucessão de "Planos de Contenção" da despesa orçamentária, sempre frustrados pela execução efetiva de caixa. Assim, em 1961, o orçamento havia sido aprovado prevendo-se um déficit de Cr\$ 55 bilhões para o ano fiscal.

Ao governo Kubitschek segue-se um período de contenção de despesas e reequacionamento das contas externas sob Quadros no primeiro semestre de 1961, mas com a renúncia do Presidente. Inicia-se um período de instabilidades que irão repercutir fortemente na condução da política econômica brasileira pelo menos até 1967.

NOTAS

- ¹ Importações de petróleo, trigo, papel (que além de essenciais constituíam-se em forte arma política contra a imprensa) e os pagamentos financeiros fixos (isto é, amortizações de empréstimos e de operações de regularização e juros).
- ² Decreto 34.893 de 5.1.1954.
- ³ Dados calculados de Pinto (1962, Anexo III).
- ⁴ Este critério foi violentamente combatido pelos empresários brasileiros que se viam, assim, preteridos em favor do investidor estrangeiro. Veja-se, por exemplo, artigo crítico em *Desenvolvimento e Conjuntura*, julho 1957, publicação da Confederação Nacional da Indústria.
- ⁵ Lei 3.244 de 14.8.1957.
- ⁶ Conselho Nacional de Economia, *Exposição*, 1960, quadro XIV e *Programa Estratégico. Diagnóstico do Setor Industrial*, 1967.
- ⁷ Em agosto de 1957 o "custo de câmbio" foi fixado em Cr\$53,00/US\$, elevando-se para Cr\$80,00 em outubro de 1958 e para Cr\$100,00 em janeiro de 1959.
- ⁸ Decreto 38.744, de fevereiro de 1956.
- ⁹ O lema político da administração federal que tomou posse em 1956 era "50 anos de desenvolvimento em 5".
- ¹⁰ As somas invertidas em Brasília diretamente supridas pelo governo federal elevaram-se, incluindo-se todos os investimentos realizados até junho de 1962, 250/300 bilhões de cruzeiros de 1961. Esses dados são de "Gastos Públicos em Brasília", *Conjuntura Econômica*, dezembro de 1962.
- ¹¹ O preço caiu 57 cents/libra peso em 1955 para 36 cents/libra peso em 1961 (Banco do Brasil, *Relatório*, vários anos).
- ¹² Por exemplo, a seguinte passagem: "...cumpre levantar os recursos necessários por meio de novas tributações e pela geração e melhor distribuição de maior volume de inversões das poupanças voluntárias de indivíduos e empresas" (Conselho de Desenvolvimento, 1959, pg. 32).
- ¹³ Em 1961 o setor público era responsável por 50% do total de aço produzido no país, refinava 76% do petróleo, produzia 17,5% do petróleo consumido e produzia 24% da energia elétrica gerada. *Anuário Estatístico*, 1961.
- ¹⁴ Não faria sentido a SUMOC impor recolhimento compulsório ao Banco do Brasil de vez que este sempre poderia recorrer à CARED para suprir-lhe o montante necessário.
- ¹⁵ Pinho (1987, p. 31).
- ¹⁶ Para uma inflação prevista de 5% estimava-se um aumento de 26% na receita orçamentária (20% de crescimento real) ao mesmo tempo que projetava-se uma queda real de 7% nas despesas (PEM, 1958, p. 39).