

FERNANDO MENDES COELHO

**UMA ANÁLISE DA INFLUÊNCIA DAS PROPOSTAS CEPALINAS DE
DESENVOLVIMENTO NA ELABORAÇÃO PLANO TRIENAL**

Monografia apresentada à disciplina de Trabalho de Fim de Curso como requisito parcial à conclusão do curso de Ciências Econômicas, setor de Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Angela Welters

CURITIBA
2009

TERMO DE APROVAÇÃO

FERNANDO MENDES COELHO


UMA ANÁLISE DA INFLUÊNCIA DAS PROPOSTAS CEPALINAS DE DESENVOLVIMENTO NA ELABORAÇÃO DO PLANO TRIENAL

Monografia aprovada como requisito parcial para conclusão do curso de Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientadora:


Profª Angela Welters
Departamento de Economia, UFPR


Prof. Dr. José Gabriel Forcile Meireles
Departamento de Economia, UFPR


Prof. Dr. Demian Castro
Departamento de economia, UFPR

Curitiba, 10 de dezembro de 2009.

RESUMO

Este trabalho de monografia analisa a influência do pensamento econômico cepalino na elaboração do Plano Trienal, formulado no ano de 1962 no governo de João Goulart. Tendo como objetivos principais abordar o contexto econômico e político brasileiro no qual o plano foi concebido, e de que forma ele poderia superar o subdesenvolvimento e os desequilíbrios macroeconômicos que o país vinha sofrendo, e a forma que os ensinamentos oriundos da CEPAL impactaram na formulação do Plano Trienal. Através da revisão dos principais pontos do referencial teórico cepalino, e da análise do documento síntese do plano fica evidente que as propostas de planejamento baseadas na implementação de reformas de base, e na continuidade do processo de substituição de importações tinham um viés cepalino, apesar de que na prática o Plano Trienal apresentou algumas contradições e dificuldades de implementação em virtude da severa crise política que o Brasil vinha enfrentando.

Palavras chave: CEPAL, Plano Trienal, Planejamento, Reformas de Base.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	6
2 A IMPORTÂNCIA DO SURGIMENTO DA CEPAL, E UMA REVISÃO DAS SUAS TEORIAS PARA A AMÉRICA LATINA.....	9
2.1 CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS DA CEPAL.....	9
2.2 TEORIA CEPALINA DO SISTEMA CENTRO-PERIFERIA.....	11
2.2.1 Os Elementos Fundamentais da Análise Estruturalista.....	13
2.2.2 A Heterogeneidade Estrutural.....	15
2.2.3 O Desenvolvimento para Fora.....	16
2.2.4 O Desenvolvimento para Dentro.....	17
2.2.5 Teoria da Deterioração dos Termos de Troca.....	18
2.2.5 O Estruturalismo no Brasil.....	21
2.3 A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO ECONÔMICO NA TEORIA CEPALINA.....	22
2.3.1 A Questão do Estado e Suas Limitações.....	25
2.4 ANÁLISE CEPALINA COM RELAÇÃO À INFLAÇÃO, E A OPOSIÇÃO AO MONETARISMO.....	27
3.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	29
3. A ECONOMIA NACIONAL NO INÍCIO DOS ANOS 60 E O PLANO TRIENAL... 30	
3.1 O PERÍODO PRÉ-PLANO TRIENAL.....	30
3.1.1 O governo Jânio Quadros e a Crise Política.....	31
3.1.2 Governo Goulart e Sua Tentativa de Retomar o Crescimento.....	33
3.2 O PLANO TRIENAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL.....	34
3.2.1 Os Objetivos do Plano Trienal.....	36
3.2.1.1 Resumo dos resultados propostos aos objetivos.....	37
3.2.2 Diretrizes para as Políticas Fiscal, Monetária e Cambial.....	38
3.2.3 Diretrizes das Reformas de Base.....	39
3.2.3.1 Reforma administrativa.....	40
3.2.3.2 Reforma bancária.....	41
3.2.3.3 Reforma fiscal.....	41
3.2.3.4 Reforma agrária.....	42
3.3 Derrocada do Plano Trienal.....	42
3.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	44
4. INFLUÊNCIA DA CEPAL NO PLANO TRIENAL.....	45
4.1 CELSO FURTADO E A ELABORAÇÃO DO PLANO.....	45
4.2 A ECONOMIA BRASILEIRA DO PONTO DE VISTA DA CEPAL E OS OBJETIVOS DO PLANO TRIENAL.....	47
4.3 A PROPOSTA DE PLANIFICAÇÃO CONTIDA NO PLANO E SUAS INFLUÊNCIAS.....	49
4.4 AS REFORMAS DE BASE.....	52
4.5 O DIAGNÓSTICO DA INFLAÇÃO E A POLÍTICA MONETÁRIA.....	55
4.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	57
5 CONCLUSÃO.....	58
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	60

1 INTRODUÇÃO.

Este trabalho irá realizar uma análise de um período conturbado da história econômica e política brasileira, marcado por esforços do governo de João Goulart que culminaram em uma tentativa de planejamento com pilares estruturalistas. Partindo deste princípio a proposta principal é analisar a influência que teve a escola de pensamento econômico da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), na elaboração do Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, apresentado em dezembro de 1962 pelo governo Federal, bem como o sucesso ou fracasso dos seus posteriores resultados.

A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), surgiu em 1948 com o objetivo de dar uma nova abordagem aos problemas econômicos que os países latino-americanos se defrontavam. Esta nova abordagem era distinta da teoria neoclássica, que era ensinada amplamente e discutida nos meios acadêmicos, e que diagnosticava os problemas crônicos dos países latino-americanos levando em conta a teoria desenvolvida em países desenvolvidos, e que de certa forma não se aplicava à realidade encontrada nos países da América Latina.

No início dos anos 50 a CEPAL começa a delinear as suas teorias econômicas voltadas a combater os problemas crônicos que os países latino-americanos enfrentavam, e desfazer desta forma os gargalos que impossibilitavam o desenvolvimento econômico dos países latino americanos, tendo como seus principais expoentes teóricos os economistas Celso Furtado e Raúl Prebisch.

Desta forma a CEPAL desenvolveu uma base de pensamento econômico que defendia uma série de medidas estruturais para promover esse desenvolvimento da América Latina, o qual teria o seu alicerce na industrialização e no planejamento, através de ações do Estado.

Assim a teoria estruturalista se baseou no referido planejamento do Estado, para então criar condições para que fossem estabelecidas as indústrias de base, viabilizando posteriormente as reformas estruturais, este seria um dos pontos principais para que através do planejamento os países latinos pudessem superar essa condição de atraso econômico e de industrialização tardia, perante os países

de economia central, criando assim condições para que estes países chamados periféricos se desenvolvessem.

As políticas Cepalinas foram amplamente difundidas durante o final da década de 1950 e na década de 1960, momento em que várias nações latino-americanas procuraram montar seus planos de desenvolvimento. No Brasil, durante o início dos anos 1960, com a renúncia de Jânio Quadros uma crise política foi instaurada. Além da crise política o país não mais verificava os crescimentos robustos do PIB conseguidos nos anos anteriores. Ademais, internamente o país passava por um período de crise cambial que impactava negativamente sobre a balança de pagamentos, bem como apresentava elevadas taxas de inflação que tanto preocupavam as autoridades econômicas nacionais, entre outros desequilíbrios de ordem macroeconômica.

Diante deste cenário interno caótico e perante a crise política que culminou na realização de um plebiscito que definiria o sistema de governo vigente no país, o recém empossado presidente João Goulart apresenta para a população uma nova tentativa de planejamento, com o intuito de superar os entraves econômicos e sociais que vivia o Brasil.

Para recuperar o rumo do crescimento e a credibilidade política, o governo de João Goulart formulou o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, no ano de 1962, seguindo a tendência cepalina que era difundida em toda a América Latina, a qual defendia mudanças estruturais na economia. Para a estruturação do Plano o presidente procurou Celso Furtado, então superintendente da SUDENE, dando a ele o cargo de ministro do Planejamento e a responsabilidade de chefiar a equipe responsável pela elaboração do referido plano. O Plano Trienal teria um importante objetivo pela frente, além da implantação das esperadas reformas de base, ele deveria criar condições para a estabilização do nível de preços, retomando o crescimento econômico brasileiro, e conciliar os diferentes interesses das classes dominantes nacionais. Em minha opinião é importante o estudo do Plano Trienal, na medida em que ele foi o primeiro Plano econômico nacional que postulou reformas estruturais no Brasil ao mesmo momento que defendia estabilização de preços, num momento ímpar da história nacional, de acirramentos políticos, desequilíbrios econômicos, e tensões sociais. Mais do que mais uma tentativa de planejamento, o Plano Trienal tinha por trás de si o seu caráter heterodoxo, adotando assim um

diagnóstico baseado nas teorias estruturalistas para superar assim a sua condição de periferia econômica.

Partindo desta análise introdutória do surgimento e influências do Plano Trienal, este trabalho tem como objetivos principais as análises de dois pontos:

- a) Da influência do pensamento econômico cepalino na elaboração do Plano Trienal.
- b) O contexto econômico e político brasileiro em que o plano se inseriu, e como ele poderia superar as dificuldades econômicas que o país enfrentava.

Para alcançar esses objetivos, o trabalho será dividido em três capítulos principais, sendo eles os seguintes:

No primeiro capítulo será feita uma revisão teórica da teoria econômica da CEPAL, descrevendo a importância que a entidade teve na América Latina nas suas décadas iniciais, e sua influência no planejamento econômico do período em estudo. Partindo desta análise inicial, poderemos verificar uma possível influência do pensamento da CEPAL no Plano Trienal.

O segundo capítulo tratará da exposição das principais características do Plano Trienal, e o contexto econômico nacional no qual ele foi elaborado. Assim será possível ampliar o entendimento sobre as necessidades da economia nacional no período em questão, e a forma que o Plano Trienal tentaria superar as condições adversas que o país enfrentava.

Finalmente, no terceiro capítulo será feita uma análise mais crítica do Plano, verificando assim se houve uma influência do pensamento econômico cepalino na elaboração do documento síntese do Plano Trienal.

2 A IMPORTÂNCIA DO SURGIMENTO DA CEPAL, E UMA REVISÃO DAS SUAS TEORIAS PARA A AMÉRICA LATINA.

Este capítulo tratará inicialmente de fazer uma descrição do surgimento da CEPAL, demonstrando a sua importância para o desenvolvimento do pensamento econômico latino americano.

Num segundo momento será feita uma descrição sumária da teoria, passando pelas contribuições teóricas fundamentais e seus desenvolvimentos, bem como limitações. Cabendo destaque para o papel do Estado e do planejamento no processo de superação da condição periférica, para posteriormente analisar de que forma estas teorias estiveram presentes nas tentativas de planejamento econômico no Brasil, destacando assim neste trabalho a influência das políticas cepalinas na elaboração do Plano Trienal de Desenvolvimento econômico e Social.

2.1 CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS DA CEPAL.

A comissão Econômica para a América Latina surgiu no final dos anos 40, como órgão da ONU, com o objetivo de desenvolver diretrizes para tratar do subdesenvolvimento da região, desta forma a CEPAL emergiu como a primeira escola de pensamento econômico originalmente latino-americano.

Assim, este órgão tinha o intuito de dar suporte aos governos latino-americanos, no sentido de trazer a eles uma nova abordagem do subdesenvolvimento, e indicando novas medidas para que o atraso observado fosse superado, dando condições para o desenvolvimento destes países, melhorando assim a qualidade de vida dos seus habitantes.

O impacto causado pelo surgimento da CEPAL foi marcante, já que inclusive a sede da entidade foi instalada na periferia econômica, dando este caráter de autonomia ao desenvolvimento do pensamento econômico voltado a realidade dos países daquela região. Pois anteriormente as proposições teóricas as quais eram baseadas as políticas desenvolvimentistas latino americanas eram inconsistentes em relação a realidade dos países periféricos, por serem

fundamentadas em teorias desenvolvidas nos países centrais, e que não se enquadravam no modelo econômico latino americano.

Desta forma era primordial uma atenção especial aos problemas econômicos da região, e no desenvolvimento teórico que daria suporte a diagnósticos mais precisos para explicar e superar a realidade econômica latino-americana.

Para explicar a condição periférica que incidia sobre a América Latina os pensadores da CEPAL acreditavam que o processo de industrialização baseado no livre mercado era errôneo, devido as inúmeras falhas deste sistema. Ele deveria ser então baseado na intervenção do Estado na economia, justamente para propiciar um cenário que garantiria as condições de desenvolvimento.

Os primeiros pensadores da entidade, com destaque para Raúl Prebisch, que foi o grande teórico da CEPAL, e Celso Furtado, que possuía muitas inspirações cepalinas, desenvolveram um arcabouço teórico com base na idéia anteriormente citada da intervenção estatal para criar condições do desenvolvimento das indústrias nos países latino americanos, chamados por eles como periféricos.

O incremento da indústria como determinante para o desenvolvimento econômico foi nestes primeiros anos da entidade o foco principal das políticas defendidas pela CEPAL. A importância do desenvolvimento da indústria nacional recaía sobre a superação do déficit na balança de pagamentos, que era causada pela diferença de valor agregado das pautas de importação e exportação, as primeiras se baseavam produtos processados com valor agregado maior, e a segunda em produtos primários, os quais eram responsáveis por esta diferença que era chamada pelos cepalinos de deterioração dos termos de intercâmbio.

No entanto, antes de entrar na análise dos elementos fundamentais do pensamento cepalino, é importante lembrar que a CEPAL passou por diferentes fases ao longo das décadas da sua existência. Sendo que cada fase de mudanças representou uma nova demanda de necessidades e de novos anseios que as economias periféricas se defrontavam.

Por mais que este trabalho se concentre na abordagem teórica em questão na década de 1960, é importante fazer uma breve descrição das fases que a teoria cepalina passou ao longo do tempo, demonstrando a tendência que a entidade tem de se adequar de acordo com as mudanças econômicas do continente.

Estas etapas de pensamento da CEPAL são descritas por BIELSCHOWSKY (1998:19) e segundo o autor os anos 1950 foram marcados pela necessidade de industrialização. Nesta fase as abordagens teóricas mais relevantes eram as de heterogeneidade estrutural, deterioração dos termos de troca, inflação estrutural e desemprego.

A abordagem dos anos 1960 fazia menção às reformas estruturais necessárias à viabilização do desenvolvimento, no referido período estava em pauta a defesa da reforma agrária e a distribuição de renda para redinamizar a economia.

Cabe destacar também durante o início dos anos 1960 a importância da criação do Instituto Latinoamericano y dei Caribe de planificación económica y social (ILPES), que tinha como objetivo dar suporte aos governos, no que se refere à planificação econômica e aperfeiçoamento das estruturas institucionais, com visão à longo prazo, promovendo cursos e estudos.

Partindo desta análise inicial do surgimento e proposições da CEPAL, os próximos itens irão tratar da descrição das teorias de forma sintética, dando suporte aos estudos procedentes deste trabalho.

2.2 TEORIA CEPALINA DO SISTEMA CENTRO-PERIFERIA

A condição de periferia econômica é definida pela espécie de estrutura produtiva encontrada na nação, normalmente atrasada, sem utilização de muitos recursos tecnológicos e deficientes na parte organizacional. (RODRIGUEZ, 1981:37)

Isto ocorre devido ao processo histórico das relações entre as economias centrais e periféricas. As nações latino-americanas sempre serviram de fornecedoras de matérias-primas a baixo preço, com o progresso técnico só sendo incorporado em alguns setores destinados a exportação. Essas relações seriam os principais determinantes das disparidades entre as economias periféricas e centrais, com o agravante da divisão internacional do trabalho tradicional que acentua estas disparidades. (BIELSCHOWSKY, 1995:16)

Para um melhor entendimento da teoria do sistema centro-periferia é fundamental caracterizar centro e periferia em termos estruturais. Uma economia dita de centro segundo RODRIGUEZ (1981), conta com um alto grau de

desenvolvimento tecnológico e de grande volume de capitais nos seus processos produtivos, ocasionando assim uma produtividade maior dessas economias. Por outro lado, a periferia econômica é caracterizada por uma baixa produtividade, atraso tecnológico e pouco capital investido, normalmente este capital se concentra em algumas poucas atividades produtivas, desta forma esses países periféricos apresentam uma baixa produtividade do trabalho.

Segundo RODRIGUEZ (1981:36-37), a noção de desenvolvimento econômico adotada pela teoria do sistema centro-periferia da CEPAL, muito se assemelha com as idéias presentes nas teorias desenvolvimentistas de origem neoclássica e Keynesiana, que tomam por base o acúmulo de capital de uma determinada nação para demonstrar o seu grau de desenvolvimento. Com isso, a produtividade seria aumentada e conseqüentemente a qualidade de vida dos habitantes da determinada nação.

No entanto as semelhanças entre a teoria Cepalina e as outras evidenciadas no parágrafo acima divergem quanto à concepção do crescimento em longo prazo, pois é marcante a disparidade entre as técnicas capitalistas de produção em um país desenvolvido e num outro subdesenvolvido, já que em um país altamente industrializado a acumulação se dá de uma forma mais intensa, caracterizando um sistema econômico mundial constituído de centro e periferia. (RODRIGUEZ, 1981:37)

A concepção cepalina segundo RODRIGUEZ (1981), procura identificar essas diferenças estruturais entre os centros e as periferias econômicas, no sentido que as suas medidas postuladas buscam desenvolver a estrutura econômica da América Latina, até então marcadamente atrasada do ponto de vista organizacional e tecnológico, esse atraso deveria ser então corrigido para ela passar da condição de periferia para centro.

Para a teoria cepalina quanto maior a intensificação do capital no processo produtivo e a utilização de tecnologia, maior será a intensidade e menor o tempo necessário para que o progresso técnico se incorpore dentro do aparelho produtivo nacional. Sendo esse o obstáculo que deveria ser transpassado pelas economias periféricas para se chegar a um grau satisfatório de desenvolvimento.

Segundo PREBISCH citado por MEDEIROS (2006) as teorias que sustentavam o estruturalismo eram as seguintes: o desenvolvimento do capitalismo em escala global; a crítica à teoria do comércio internacional da economia

neoclássica; e a visão hierárquica das relações comerciais entre o centro e a periferia do sistema econômico mundial.

Para MEDEIROS (2006), o estruturalismo apontava como necessidade básica um planejamento do processo de industrialização para superar a condição de periferia econômica, e dos SANTOS (2000) citado por MEDEIROS (2006, pg.5) resumiu o consenso gerado pela influência do estruturalismo na América Latina da seguinte forma:

o subdesenvolvimento está relacionado estreitamente com a expansão dos países industrializados; o subdesenvolvimento não pode ser considerado como a condição primeira para um processo de desenvolvimento econômico; a dependência decorrente da relação centro-periferia não é só um fenômeno externo, pois ela também se manifesta através de diferentes fatores interligados na estrutura interna de um país.

As principais necessidades pregadas pelo estruturalismo segundo MEDEIROS (2006) eram a busca por: industrialização, para gerar produtos com maior valor agregado e com elasticidade renda maior; reforma agrária, os latifúndios são tidos pelos estruturalistas como um dos principais motivos para a concentração da renda; redistribuição da renda, que era um grande problema que atrofiava o desenvolvimento dos países periféricos; integração econômica, para cuidar dos interesses em conjunto da América Latina; e participação efetiva do Estado, das forças populares e progressistas nas instâncias decisórias.

Sobre os primeiros escritos estruturalistas COLISTETE (2001: 1) argumenta que: "...Esse conjunto de proposições teóricas e de políticas econômicas deu substância ao que passou a ser chamado de desenvolvimentismo cepalino, referindo-se o termo às teses dos autores da CEPAL propunham que a industrialização apoiada pelo Estado seria a forma básica de superação do subdesenvolvimento latino-americano."

Segundo o pensamento cepalino, o subdesenvolvimento não era um estágio de transição de uma economia rumo ao desenvolvimento, como acreditavam os adeptos das teorias ortodoxas. O subdesenvolvimento era uma condição estrutural das economias periféricas herdadas desde a época colonial, e pelos mecanismos normais de mercado não seria possível esta superação dos entraves ao desenvolvimento.

2.2.1 Os Elementos Fundamentais da Análise Estruturalista

De acordo com a teoria de PREBISCH e da CEPAL, citado por BIELSCHOWSKY (1995), foi feita uma sistematização para uma avaliação do estruturalismo, baseada em cinco elementos básicos do enfoque cepalino:

- a) Conceituação do subdesenvolvimento periférico;
- b) Identificação da industrialização espontânea, compreensão de seu significado e da sua dinâmica básica;
- c) Visão da industrialização periférica como processo histórico sem precedentes e problemático;
- d) Teorização sobre inflação; e
- e) Teorização em favor da industrialização, protecionismo e planejamento.

Partindo da análise básica desses cinco elementos, é possível reforçar a noção do planejamento como peça fundamental para que as nações periféricas se industrializem, isto porque em condições normais, estas nações possuem muitas diferenças que originam vários problemas que impedem o desenvolvimento, com uma rigidez marcante do seu aparelho produtivo, e problemas relacionados à inflação.

Com relação a estas diferenças é importante ilustrar as tendências do continente no pós-guerra, levando em consideração as principais nações da região: Brasil, Argentina, Chile, Colômbia, México, Peru e Venezuela, segundo FURTADO (1978: 151) houve importantes modificações estruturais nestes países na década de 1950, com a participação da agricultura no PIB diminuindo em detrimento do aumento da parcela correspondente a indústria.

Por mais que esta tendência fosse observada em todos os países latino-americanos ela acontecia com velocidades diferentes nas nações, de acordo com a rapidez do crescimento econômico de cada nação, e com o comportamento de cada um dos países no âmbito internacional.

Três tipos de comportamento foram identificados por FURTADO (1978: 152), um primeiro tipo corresponderia a países com coeficiente de importações elevados, apresentando flexibilidade estrutural decorrente da abertura para o

exterior, num caso clássico de “desenvolvimento para fora”, os países que se enquadravam neste modelo eram Venezuela e Peru.

No segundo grupo descrito por FURTADO (1978), faziam parte Brasil e México, e a Colômbia numa posição intermediária deste grupo com o citado anteriormente, sendo as características deste segundo grupo países com o coeficiente de importações em declínio, mas o impulso dado a industrialização foi suficientemente forte para sustentar o desenvolvimento.

E finalmente o terceiro grupo de países foram os que passaram por um forte declínio do coeficiente de importações, e apesar de avançarem bastante na industrialização ela acabou perdendo o seu vigor, estes seriam o caso de Argentina e Chile. FURTADO (1978: 152).

Considerando estas mudanças dos estágios de desenvolvimento observados no período, eles são oriundos do comportamento destes países com o exterior e com os incentivos internos com relação à industrialização.

2.2.2 A Heterogeneidade Estrutural.

O conceito de heterogeneidade estrutural é muito importante para entender a dinâmica das economias periféricas, ele parte do pressuposto de que os países apresentam desproporções nos setores produtivos, aonde alguns são mais intensivos em capitais e outros mantêm apenas níveis de subsistência e atraso tecnológico que impacta diretamente na redução da produtividade.

A heterogeneidade estrutural é uma característica comum de uma economia periférica segundo SUNKEL citado por COLISTETE (2007). Continuando a discussão sobre a heterogeneidade estrutural EARP & PRADO (2007), citam os dois tipos de sociedade que fazem parte do referido conceito, uma delas é a dos países centrais, aonde existe uma homogeneidade entre os setores produtivos, isto é, eles não apresentam significativas diferenças de produtividade e de absorção de tecnologia, e do outro lado a dos países periféricos, que seria especializada em alguns setores, apresentando natureza heterogênea.

Na sociedade periférica, segundo EARP & PRADO (2007) existe uma divisão em dois segmentos, sendo um deles moderno, normalmente vinculado a

atividades urbanas, aonde são observadas as altas produtividades, sendo assim semelhantes às produtividades dos países centrais, e por outro lado um setor tradicional, fortemente ligado à agricultura, aonde os ganhos desta parcela da sociedade são praticamente de subsistência, com baixas produtividades, e padrões de consumo muito reduzidos. Em relação a este assunto MACEDO (2007: 43) argumenta que “na agricultura, estagnação de produtividade e abundância de terra e de mão de obra bloquearam a melhoria das condições de vida da grande massa rural.”

Quando ocorrem aumentos de produtividade nestes setores tradicionais, eles não se convertem em aumento dos salários, apenas são incorporados na redução do preço do produto.

Nas nações periféricas estes desajustes podem desencadear diferentes estágios de desenvolvimento, isto é, quão maior é a sua heterogeneidade estrutural determina o seu atraso estrutural, em relação a isto PRADO (2007: 4) conclui dizendo que “...o conceito de centro e periferia permite mostrar que os países subdesenvolvidos não eram versões atrasadas de economias desenvolvidas, mas sim Estados nacionais com estruturas distintas daqueles”.

Desta forma o desenvolvimento econômico não deveria ser apenas representado pelas taxas de crescimento, mas este crescimento deve conciliar uma mudança estrutural para superar a condição de heterogeneidade.

2.2.3 O Desenvolvimento para Fora

Na concepção do modelo de Centro e Periferia de acordo com RODRIGUEZ (1981), a industrialização é considerada como um fenômeno natural, podendo ela ser caracterizada como desenvolvimento para fora, ou como desenvolvimento para dentro, aonde a industrialização insere-se nos mais diferentes setores da economia, promovendo assim uma ampliação da produção industrial como um todo.

O que podemos observar nas economias periféricas segundo RODRIGUEZ (1981), seria uma fase específica conhecida como “desenvolvimento para fora”, aonde as inovações técnicas só são incorporadas aos setores nacionais voltados

para as exportações de produtos primários, ocorrendo desta forma uma disparidade marcante entre os vários setores que compõe o aparelho produtivo nacional.

Essas disparidades podem ser facilmente identificadas dentro de uma economia periférica, isso por que ocorre uma especialização dentro de poucos setores de atividade e no setor primário, tornando a economia marcadamente disforme quando o assunto é desenvolvimento, pois ela fica altamente produtiva e desenvolvida em alguns setores, e em outros continua atrasada e ineficiente.

Em compensação nos países centrais ocorre uma difusão mais ampliada das tecnologias e capitais dentro dos mais diversificados setores da economia, essa diferenciação estrutural é que define a divisão internacional do trabalho dentro da economia mundial, cabendo aos países periféricos a exportação de produtos primários e alimentos, aonde não é exigido algo grau de intensificação de capital, e ocorre pouco valor agregado nas mercadorias, e os países centrais ficam responsáveis pela produção de bens industrializados para exportar-los aos países da periferia.

2.2.4 O Desenvolvimento para Dentro

Para uma economia periférica começar a ser inserida no processo de desenvolvimento para dentro, segundo RODRIGUEZ (1981), uma reformulação conjuntural deve ocorrer, como foi o caso das duas guerras mundiais, aonde os países centrais envolvidos no conflito deveriam direcionar a sua produção para a indústria bélica, desamparando as suas exportações de bens industrializados, forçando os países periféricos a ampliarem a sua industrialização para atender a demanda interna por bens industrializados.

A crise econômica mundial dos anos 30, também foi um exemplo de redirecionamento da indústria latino-americana para um desenvolvimento para dentro, quando ocorreu uma diminuição drástica do preço e das exportações primárias, ocasionando um crescente déficit nas divisas desses países, forçando-os a intensificar a industrialização de outros setores produtivos, substituindo os bens manufaturados importados, pelos similares que passaram a ser produzidos internamente.

Segundo RODRIGUEZ (1981), neste processo de desenvolvimento para dentro, aonde a industrialização é intensificada surgem algumas contradições, como a deterioração dos termos de intercâmbio; surgem problemas no balanço de pagamentos e de absorção de mão-de-obra; produzem-se desajustamentos intersetoriais da produção, ocorrendo carência de infra-estrutura, de oferta agrícola, entre outros problemas, e persistem as dificuldades de utilização e acumulação de capital.

O fator mais importante que guiará segundo a teoria cepalina do sistema centro-periferia a industrialização dos países periféricos será uma política de planificação do estado, para criar condições para este desenvolvimento, e conseqüente aumento de produtividade e otimização de recursos, é crucial ocorrer uma política racionalizada e programada.

A política de intervenção e planificação estatal Cepalina é marcante nesses primeiros documentos da entidade, a qual defende a necessidade de uma intervenção maior do Estado no processo de industrialização, criando assim condições para serem realizadas as substituições de importações, e conseqüentemente levando as economias periféricas para um estado mais avançado de desenvolvimento.

No que se refere às políticas de intervenção a Cepal postulava que elas não deveriam ser contra o mercado, considerando a existência de um regime de iniciativa privada, no entanto caberia ao governo cuidar para que as iniciativas das empresas privadas refletissem os interesses dos países periféricos para contribuir para o desenvolvimento econômico e social dos mesmos.

2.2.5 Teoria da Deterioração dos Termos de Troca

De acordo com RODRIGUEZ (1977) A teoria cepalina da deterioração dos termos de troca consiste em demonstrar como ao passar do tempo ocorre uma queda no poder de compra das economias periféricas, aonde a relação de preços entre uma unidade de bens primários sofre uma deterioração quando comparada a um bem industrial.

Primeiramente para entendermos as causas da deterioração dos termos de intercâmbio, temos que ter em mente a idéia de que para uma economia se desenvolver, ela deve apresentar uma evolução técnica e produtiva num patamar bem elevado, a ponto de manter a produtividade da mão-de-obra alta.

No entanto, para atingir esses níveis elevados de produtividade e conseqüentemente de renda, deve haver um incremento do processo produtivo, o qual é mais amplamente absorvido pelos setores industriais e de serviços. Todo esse processo leva a um aumento da demanda que passa a consumir mais produtos industrializados e serviços, e numa intensidade muito menor produtos primários também terão um aumento do consumo.

De acordo com BIELSCHOWSKY (1995: 16) a teoria da deterioração dos termos de troca é uma contestação ao princípio Ricardiano das vantagens comparativas, de que ocorre a transferência dos ganhos de maior produtividade via mecanismos de mercado, considerando a condição de concorrência perfeita.

O argumento da deterioração dos termos de troca é que essa transferência dos ganhos de produtividade não ocorre, além disso, acontece o oposto, na verdade o fluxo de ganhos de produtividade é transferido das economias periféricas para as economias centrais. Este ponto é reforçado por RODRIGUEZ (1981: 40)

Nas economias periféricas, a renda média aumenta menos do que a produtividade do trabalho ou, em outras palavras, que essas economias perdem parte dos frutos de seu próprio progresso técnico, transferindo-os parcialmente para os grandes centros.

O resultado desta transferência tem pouco impacto para uma economia central, mas na periferia é sentido o efeito negativo deste processo, devido a sensibilidade da condição de desenvolvimento destas economias.

Um agravante desta tendência de deterioração é a divisão do trabalho tradicional, que acentua estas disparidades crescentes entre centro e periferia, isto por que o centro tende a reduzir a taxa de expansão das importações de produtos primários devido ao progresso técnico, que provoca a diminuição do uso de insumos nos processos produtivos do centro, levando a periferia a ter taxas de crescimento menores do que as taxas do centro, devido a redução de exportações de bens primários, que representam praticamente toda a pauta de exportação das economias periféricas. (BIELSCHOSKY, 1995:17)

A diminuição das exportações de produtos primários das nações periféricas causa um excedente da mão-de-obra no setor primário, que passa a pressionar os salários pagos na produção primária de exportação, e através dessa pressão sobre os salários os preços dos bens primários também serão pressionados. Esta deterioração é percebida pelas flutuações cíclicas do sistema capitalista, e tem impacto no comportamento dos preços e nas outras variáveis que os envolve, um exemplo seria a mão-de-obra dos países centrais, que buscam mecanismos para proteger o seu salário num patamar elevado. (RODRÍGUEZ, 1977:4)

Quando uma economia periférica começa a corrigir estes desajustes internos de emprego que ela sofre, através do deslocamento da mão-de-obra dos setores atrasados para os setores de exportação, ou até mesmo incrementando a mão-de-obra no setor industrial, surgem novos processos técnicos de influenciam diretamente numa maior produtividade e num aumento natural do emprego e da renda. (RODRÍGUEZ, 1977:4)

Uma equação da renda apresentada por RODRIGUEZ (1977: 4), serve para visualizar melhor o impacto da deterioração, nela é possível observar a forma com que a deterioração dos termos de troca afeta negativamente a renda de um país de economia periférica. A formula é a seguinte:

$$Y = L_p \cdot P_p / L_i \cdot P_i$$

L_p : produtividade física média do trabalho na produção de bens primários.

L_i : produtividade física média do trabalho na produção de bens industriais.

P_p : preço de bens primários.

P_i : preço de bens industriais.

Y : relação da renda real média de atividades primárias e da renda real média nas atividades industriais.

Depois de consideradas as variações de preço dos bens industriais e primários, ocorrendo uma redução da renda, podemos concluir que ocorreu uma deterioração dos termos de intercâmbio dos países periféricos com relação aos países centrais.

2.2.5 O Estruturalismo no Brasil

O Brasil teve como seu maior expoente na divulgação das teorias estruturalistas, o notável economista Celso Furtado, que como co-autor destas teses na CEPAL deu maior consistência para a elaboração de medidas visando a industrialização nacional, bem como na defesa das reformas estruturais pelas quais deveriam passar a economia brasileira.

Furtado teve sucesso ao divulgar as suas teorias no meio acadêmico nacional, criando dessa forma uma unidade do seu pensamento econômico desenvolvimentista, fortalecendo essa corrente de pensamento em âmbito nacional, em contra partida das outras correntes de pensamento vigentes no país naquele período, que tinha um caráter mais ortodoxo, acirrando dessa forma um debate teórico em torno da problemática do subdesenvolvimento brasileiro.

Sobre a temática do debate público a respeito das diversas correntes de desenvolvimento existentes do Brasil durante os anos 50 e 60, BIELSCHOWSKY (1995) argumenta que Furtado refinou as teses cepalinas, bem como as reformulou, para dessa forma ter subsídio para defender as suas propostas estruturalistas frente a teoria convencional dominante no período, que eram as teorias que defendiam as políticas econômicas liberais, assim criando essa base teórica para contrapor ao liberalismo e propondo medidas alternativas para fomentar o desenvolvimento.

O estruturalismo encontrou um terreno fértil no Brasil, muito mais do que em outros países latino-americanos, e a CEPAL foi responsável por boa parte do pensamento econômico brasileiro do período. Sobre o ponto de vista analítico segundo COLISTETE (2007: 10-12) existiu três conseqüências principais do pensamento cepalino na análise das estruturas no Brasil.

A primeira conseqüência foi sobre os atores sociais, isto é as estruturas evoluíram independentemente das ações destes atores sociais; a segunda refere-se a questão macroeconômica, pois a CEPAL desenvolveu uma nova abordagem próxima dos modelos keynesianos e neoclássicos, dando ênfase as questões da renda, da poupança, progresso técnico e investimentos; e a terceira faz menção ao uso do método histórico-estruturalista, que foi importante na análise histórica das razões do subdesenvolvimento da periferia.

De acordo com BIELCHOWSKY (1995), o objetivo principal foi criar um instrumental teórico que buscava justamente suprir a carência que os países periféricos tinham de terem uma teoria econômica própria para tratar dos seus problemas de origem econômica e social.

2.3 A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO ECONÔMICO NA TEORIA CEPALINA

O planejamento econômico é um dos pilares centrais do pensamento cepalino, pois é através desse planejamento que desequilíbrios internos poderiam ser superados, garantindo assim que as atividades econômicas básicas passem a fluir de forma que promovam os avanços no desenvolvimento das economias periféricas. Após o período inicial de criação da CEPAL, por volta de meados dos anos 50, o planejamento passou a ser uma das características mais importantes da entidade como principal medida da agência para abrir caminho para o desenvolvimento econômico.

Para MEDEIROS (2006), o estruturalismo apontava como necessidade básica um planejamento do processo de industrialização para superar a condição de periferia econômica, segundo PREBISCH citado por BIELSCHOWSKY (1995), a necessidade do planejamento também é recorrente de uma escassez de poupança observada nos países periféricos, o que exigia uma série de cuidados ao avaliar as atividades econômicas que seriam estimuladas.

Quanto ao uso da poupança, está se divide em consumo e investimento. Nos países periféricos a distribuição de renda é muito concentrada, desta forma a poupança é escassa, apresentando uma característica diferente, pois devido à concentração de renda o consumo das classes altas se converte em boa parte para a importação de bens de luxo. Uma nação com escassez de poupança não possui muitos investimentos, com isto, a produtividade da mão de obra principalmente no setor agrícola é prejudicada, devido à escassez de investimentos, que é responsável por causar atraso tecnológico. (RODRÍGUEZ, 1981)

Desta forma seria interessante um incremento da poupança nacional para viabilizar os investimentos oriundos do planejamento, só assim essa questão da escassez dos recursos poderia ser superada.

O setor agrícola é tratado na teoria cepalina, de acordo com RODRIGUEZ (1981) como setor heterogêneo por excelência, o qual concentra uma massa de trabalhadores muito grande e com baixa produtividade, causando aumento das taxas de desemprego, devidos a estes setores se tornarem obsoletos devido à falta de investimentos.

Quanto ao desemprego, RODRIGUEZ (1981), comenta que esta tendência ao aumento do desemprego é proveniente destes desequilíbrios no processo de transformação da estrutura produtiva do país periférico, pois setores modernos, com muita absorção de tecnologia convivem com setores de baixa uso de tecnologia, e normalmente os latifúndios que possuem uma alta mecanização tem uma alta propensão a consumir, mantendo muitas terras ociosas, diminuindo assim a produtividade geral, e atenuando o desemprego e dificultando a acumulação de capital.

Devido a estas peculiaridades do setor agrícola, é imprescindível um planejamento da reforma agrária e de distribuição de renda, para superar estes pontos que impedem o desenvolvimento deste setor importante de uma economia periférica.

De acordo com o texto clássico da CEPAL, citado por BIELSCHOWSKY (1995: 26), as técnicas de planejamento elaboradas pela entidade se baseavam em dois procedimentos, sendo eles:

Primeiro - a taxa de crescimento econômico e o Volume de investimentos correspondente deveriam ser estimados por meio de projeções globais sobre a taxa de poupança da economia (interna mais entrada de capitais), a razão capital-produto e os termos de troca.

Segundo – projeções sobre a demanda deveriam ser preparadas para todos os setores, com base na projeção do crescimento da renda, de distribuição da renda e de elasticidades-renda da demanda.

Outro ponto importante referente à proposta de planejamento da CEPAL é o caso da evasão de divisas provenientes do processo de substituição de importações, que era dependente de uma tendência da demanda externa.

Este assunto sobre o quanto se deve investir na substituição de importações é exposto no texto clássico da CEPAL (1955: 39), que argumenta da seguinte forma “estimar a capacidade de importar, na base da hipótese geral da demanda externa, e calcular o grau de esforço necessário à substituição de importações que a taxa de crescimento irá exigir.”

Segundo BIELCHOWSKY (1995), a visão da CEPAL sobre o planejamento era conflitante em relação a questão da substituição de importações, pois o fato de deixar de lado os investimentos estrangeiros fora do quadro de tomada de decisões criava uma série de limitações. No entanto, essa tentativa de demonstrar os problemas estruturais que se deparavam as economias periféricas foi muito positiva, e criou o caráter do planejamento cepalino, dando embasamento para posteriores estudos de planejamento econômico latino-americano.

Ainda em relação à viabilidade econômica dos planos postulados pela CEPAL, RODRÍGUEZ (1981) refere-se que com o tempo, ocorreram críticas em relação à implementação dos referidos planos, devido aos seus sistemáticos fracassos, e a disparidade entre os objetivos e a evolução dos fatos observados na prática, além de uma situação cada vez pior dos problemas sociais existentes nos países.

RODRÍGUEZ (1981), conclui sua reflexão a respeito das dificuldades encontradas pelo planejamento do pensamento econômico cepalino da seguinte forma:

Através da crítica à planificação e à sua inviabilidade social e política, esse pensamento se torna, até certo ponto, auto-crítico: reconhece que os aspectos sociais e políticos do desenvolvimento não se acham integrados de uma forma adequada nem à interpretação da realidade, nem aos procedimentos e técnicas utilizados para planificar a sua transformação. No entanto, essas críticas não avançam muito além de uma tomada de consciência das limitações assinaladas.

Partindo dessa análise preliminar, o planejamento cepalino esbarrou numa seqüência de dificuldades, sendo a principal, integrar as necessidades econômicas e sociais do país à interpretação teórica geral, delimitando de forma mais específica o peso do Estado no processo de desenvolvimento.

2.3.1 A Questão do Estado e Suas Limitações

A questão referente ao papel do Estado na economia gera inúmeras discussões teóricas, desde as clássicas que defendem que o Estado deve deixar a economia fluir e se auto-regular pelos mecanismos de mercado, até às Estado-

Cêntricas, que postulam a concentração da economia nas mãos do Estado, que seria a contraposição à teoria clássica.

De acordo com a visão cepalina, deveria partir do Estado à motivação para que as economias superassem a condição de periferia através de políticas de desenvolvimento baseadas na industrialização.

Então deveriam ser buscadas formas de planejamento que garantissem acesso a tecnologias ao setor industrial, para que este pudesse se desenvolver de forma concisa.

No entanto caberia a capacidade de cada Estado realizar esta tarefa de forma que lhe fosse mais satisfatória, sobre este assunto SAMPAIO JR (2004: 2), argumenta que:

A evolução das economias dependentes passa então, a ser vista como uma espécie de *catching up*, cuja eficácia revelaria a maior ou menor capacidade do Estado Nacional de articular estratégias de acesso à tecnologia de vanguarda do processo de modernização das forças produtivas.

Ainda sobre a soberania do Estado em promover o desenvolvimento econômico BRESSER (2005), reforça a importância do papel deste como protagonista na busca do desenvolvimento econômico nacional.

Em economias de desenvolvimento tardio, segundo SAMPAIO, a atuação do Estado formaria um tripé com o capital nacional e o capital estrangeiro, assim essas forças se correlacionando seriam as propulsoras de mecanismos que superariam as deficiências industriais destes países que desenvolveram um capitalismo tardiamente.

Ainda sobre a função do Estado, RODRIGUEZ (1981), defende que deve haver este aprofundamento das funções e ampliação dos interesses do mesmo, mas deve-se tentar uma conciliação com os demais interesses de distintos grupos sociais, cabendo ao Estado também garantir os interesses externos da nação.

No que se refere as principais características da posição cepalina em relação ao Estado, RODRIGUEZ (1981: 262) coloca-as da seguinte forma:

a) autonomia que dispõe permite ao Estado proteger e promover os interesses da burguesia industrial nacional, dando inclusive prioridade a elas, temporariamente, em relação aos de outros grupos de classe capitalista; b) a ação persistente do Estado contribui para transformar as relações entre os diferentes grupos dessa classe – industriais, financeiros, agrários, e inclusive, estrangeiros – ajudando a atenuar seus conflitos e a

tornar compatíveis os seus interesses a longo prazo; c) ao mesmo tempo que impulsiona conscientemente a absorção econômica e a integração social das camadas médias, dos setores operários e camponeses e, em geral dos grupos de baixa renda, o Estado consegue arbitrar com eficácia os conflitos entre eles e a classe proprietária; d) a consolidação e o aumento da autonomia do Estado implicam que a sua intervenção se estende a novos campos e que, com isso os seus interesses se ampliam de uma forma considerável; apesar disso, estes interesses também vão sendo adequados e conciliados com os dos diversos grupos e classes sociais; e) finalmente, cabe ao Estado representar e defender os interesses da nação diante dos interesses forâneos, buscando novos padrões de relacionamento e participação do capital estrangeiro.

Mas muitas vezes as teorias atribuem ao Estado à condição de pivô do desenvolvimento, como se ele fosse o único fator responsável por promovê-lo, sem sofrer a dependência de outras variáveis. Desta forma é primordial conhecer e saber sobre as limitações do Estado como promotor do desenvolvimento.

Com o objetivo de visualizar como essa limitação se origina do caráter ideológico desse pensamento, convém recolocar os seus pressupostos implícitos num plano mais abstrato. Se limitado ao essencial, pode ser dito que eles concebem o Estado como uma entidade externa ao sistema sócio-econômico, capaz de apreendê-lo de uma forma consciente e de atuar sobre ele, imprimindo-lhe uma racionalidade que por si só, ele não possui e conduzindo-o a resultados que, de outra maneira, seria impossível de atingir. (RODRÍGUEZ, 1977:265)

Partindo desta breve discussão podemos notar a importância do Estado como executor das políticas que levam ao desenvolvimento econômico, criando condições para que a nação possa crescer e transcender a condição de periferia econômica, mas não se pode esquecer das suas limitações, sempre lembrando que a sua margem de alcance é muito mais limitada do que se presumem algumas teorias que o colocam como um poder soberano que controla todas as relações sociais e econômicas dentro da nação.

2.4 ANÁLISE CEPALINA COM RELAÇÃO À INFLAÇÃO, E A OPOSIÇÃO AO MONETARISMO.

O estruturalismo trouxe uma nova abordagem a respeito da inflação, em contraponto à teoria monetarista, que defendia as políticas de estabilização baseadas na oferta de moeda, que eram utilizadas até então nos diversos países

latinos como tentativa de estabilização monetária. Desta forma foram travados debates entre correntes teórica monetarista e estruturalista, a respeito dos diagnósticos e medidas para combater os processos que geravam os elevados índices de inflação observados nos países periféricos até então.

Do ponto de vista da teoria cepalina a inflação é uma condição do desenvolvimento das economias periféricas, ela ocorre não devido à oferta de moeda, pois de acordo com essa visão ocorre uma expansão passiva da moeda, originada em decorrência da elevação dos preços como resposta das ações das autoridades monetárias, invalidando assim esse argumento monetarista defendido como causa da inflação.

A corrente estruturalista era contrária às políticas de estabilização de base monetarista, pois seria um entrave ao desenvolvimento das economias latino-americanas que estava em curso, e estas políticas de contração monetária interrompiam o andamento do desenvolvimento. A respeito dos argumentos estruturalistas contrários às teses monetaristas RODRIGUEZ (1981) reforçava considerando que estas políticas conduziram ainda a uma desaceleração do crescimento gerando elevação do desemprego, conseguindo apenas efeitos à curto prazo, e pouco significativos, muito longe das metas que eles defendiam.

Baseando-se nos primeiros textos apresentados por Prebisch a respeito das causas da inflação, BIELSCHOWSKY (1995) argumenta que a inflação não é o único fator responsável pelos déficits externos constantes dos países latinos, como defendiam as teorias ortodoxas.

De acordo com estes argumentos iniciais, a teoria cepalina via no planejamento uma condição primordial para ocorrer a redução do processo inflacionário, alterando assim as condições estruturais que a provocam, assim poderia ocorrer um desenvolvimento contínuo sem incorrer em medidas de estabilização monetária para combater o crescimento da inflação.

A inflação estrutural defendida pela maioria dos economistas que seguiram as idéias de Prebisch, era ocasionada principalmente pelos desequilíbrios no balanço de pagamentos que levavam as desvalorizações crônicas da taxa de câmbio. Esses desequilíbrios levariam a uma redução na capacidade de importação *per capita*, isto porque as importações passariam a ser muito mais caras, incorrendo dessa forma numa elevação dos custos e preços internos. A conclusão obtida por

estes economistas é que o desequilíbrio externo pode ser o principal condicionador da inflação.

Apesar das inovadoras conclusões a respeito das causas da inflação nos países latino-americanos, a teoria cepalina carecia de um esquema teórico mais apurado, desta forma o primeiro economista a introduzir este aprofundamento foi VASQUEZ (1956) ao analisar a inflação chilena e mexicana, introduzindo um novo modelo de análise, baseando-se em dois conceitos, de acordo com BIELSCHOWSKY (1995) estes conceitos eram os seguintes: pressões inflacionárias básicas; e o de mecanismos de propagação.

Resumindo estes conceitos, é que para cada país latino deveriam ser identificados os determinantes das pressões inflacionárias básicas, bem como as suas intensidades, para posteriormente analisar se há um ambiente favorável à utilização de mecanismos de propagação, descobrindo assim a sua natureza e sua forma de operação. (BIELSCHOWSKY, 1995)

Desta forma a teoria estruturalista se propõe a tratar das questões estruturais que geram as pressões inflacionárias básicas, como os casos crônicos de desequilíbrio no balanço de pagamentos, as questões cambiais, entre outros fatores, eliminando assim os mecanismos de propagação do processo inflacionário. Segundo RODRIGUEZ (1981) a teoria monetarista apenas atua sobre os efeitos gerados pelos mecanismos de propagação, sem combater as causas profundas que geram os processos inflacionários. Desta forma, as políticas de cunho monetarista resultam em subvalorização cambial, déficit fiscal, emissão inorgânica e no excesso de crédito.

De acordo com RODRIGUEZ (1981) as pressões inflacionárias básicas dos países latino-americanos eram provenientes da preservação da estrutura agrária, e da estrutura do comércio exterior, entre outras razões de cunho estrutural, que agiam sobre o aumento de preços, alimentando os mecanismos de propagação da inflação.

A solução para combater o processo inflacionário de acordo com a teoria estruturalista seria preciso planejar políticas de desenvolvimento que envolvesse transformações estruturais, a principal seria a industrialização destas nações que tornaria a economia menos dependente das importações, solucionando o problema de desequilíbrio externo. Na questão da alimentação seria preciso promover a reforma agrária, e um esforço do governo para financiar uma reestruturação do

campo, modernizando e aumentando assim a sua produtividade. Outras reformas estruturais também eram defendidas pela teoria cepalina para combater a inflação, como a reforma do sistema tributário para ajustar as contas do governo e finalmente tirar a economia assim da condição de estagnação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste capítulo foi realizar uma revisão do referencial teórico da CEPAL, para isso foram descritas as principais teorias desenvolvidas pelos pensadores da entidade, além da abordagem referente ao papel do Estado e do planejamento para a superação do subdesenvolvimento, para que posteriormente sirva como embasamento para traçar as relações da teoria com as propostas presentes no Plano Trienal.

No próximo capítulo será feita uma descrição do período histórico que antecedeu o Plano Trienal, e a exposição de suas principais características.

3. A ECONOMIA NACIONAL NO INÍCIO DOS ANOS 60 E O PLANO TRIENAL.

Este capítulo tratará de fazer uma revisão do contexto histórico no qual foi inserido o Plano Trienal, passando por todo período da crise política brasileira vivida no início dos anos de 1960, para posteriormente ser feita uma descrição dos objetivos e características do referido plano.

3.1 O PERÍODO PRÉ-PLANO TRIENAL

A economia brasileira apresentava uma trajetória de crescimento que vinha desde a época do governo Juscelino Kubitschek, com a investida nacional na industrialização pesada de base, que resultou em gastos do governo para promover substituição de importações, que foram os norteadores do Plano de Metas que vigorou na segunda metade da década de 1950.

Apesar do forte endividamento externo junto a bancos internacionais, que viria a ser um dos problemas subseqüentes à economia brasileira, e que desencadearia desequilíbrios no balanço de pagamentos, o Brasil continuou crescendo em 1961, crescimento este que vinha desde 1956.

Segundo LACERDA (2000), no ano de 1962 o quadro econômico do crescimento brasileiro começou a se alterar, com diminuição dos investimentos e da atividade industrial, e foi diagnosticada uma possível recessão no ano de 1963.

Um retrato da recessão no período é a queda na formação bruta de capital fixo em 1962 e se tornou negativa em 1963, esta seria a principal ferramenta para medir os investimentos em capitais industriais e assim determinar o ritmo de crescimento do setor. Além desta retração do crescimento, a taxa de inflação disparou no início dos anos 1960, chegando a 90% em 1964. (LACERDA, 2000).

IANNI (1986) sintetiza a crise descrevendo que a redução de investimentos levou a diminuição da entrada de capital externo, causando uma redução da taxa de lucro e agravando a inflação.

Somado aos desequilíbrios econômicos, o Brasil viveu um conturbado período de instabilidade política, que culminou com a renúncia do presidente da república Jânio Quadros, e com um período de crise no sistema democrático.

3.1.1 O governo Jânio Quadros e a Crise Política

O governo Jânio Quadros inicia-se no dia 31 de janeiro de 1961 com uma série de dificuldades econômicas, herdadas do período anterior, segundo DOMINGUES (1996), a dívida externa assumida do governo anterior era de dois bilhões de dólares. A inflação no início dos anos 1960 passava a preocupar mais as autoridades econômicas, pois as taxas de inflação vinham subindo nos anos anteriores e passaram a exigir uma atenção maior.

O quadro de inflação, a crise cambial, e a necessidade de re-equilibrar o balanço de pagamentos obrigou o recém empossado Jânio Quadros a adotar um rigoroso programa antiinflacionário, que resultou nas instruções números 204, 205 e 206 expedidas pela Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC). Sobre essas instruções IANNI (1986: 202) comenta:

Essas instruções estabeleciam que a importação de mercadorias deveria ser realizada com câmbio adquirido no mercado livre, sem subsídios especiais. E estabeleciam, ainda, que as cambiais provenientes da exportação de café deveriam ser negociadas à taxa do mercado livre.

A diminuição dos subsídios provocou um aumento de preços para a importação de trigo e de gasolina, que causaram um impacto negativo influenciando no aumento da inflação, pois houve um aumento no preço do pão e dos transportes. IANNI (1986: 202)

Quanto à questão cambial, segundo DOMINGUES (1996), ocorreu uma desvalorização de 100% do cruzeiro. Outras medidas também foram sentidas pela sociedade brasileira, com a redução do crédito, aumento dos impostos e congelamento dos salários.

Essas medidas ortodoxas de controle de inflação e contenção de gastos foram bem aceitas pelos organismos internacionais, tanto que a dívida nacional foi renegociada junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI), autorizando novos empréstimos para o Brasil.

No entanto, internamente os pontos negativos foram mais amplamente sentidos pelos setores da sociedade, e ressaltados pelas autoridades políticas de oposição, segundo DOMINGUES (1996), houve muitas reclamações por parte dos pequenos e médios empresários, setores oligárquicos e classes trabalhadoras, que contestavam a redução de suas rendas. Foi criado assim um ambiente propício para que ocorresse uma oposição do congresso em relação à política econômica do governo Quadros.

Outro ponto importante do governo Quadros, que causou uma série de desconfortos junto à oposição foram as reformas na administração pública, defendidas pelo presidente, que buscavam reduzir a corrupção e a ineficiência da máquina pública.

Jânio Quadros também foi marcado pela sua política externa independente, onde ele buscou estabelecer relações comerciais com o bloco socialista, o que estremeceu as relações brasileiras com os Estados Unidos. Na ocasião em que houve a crise política entre Brasil e Estados Unidos, foi necessário que o irmão do presidente americano John Kennedy viesse ao Brasil para debater o assunto e tentar superar estes impasses que externamente tinham um impacto negativo para o Brasil.

Mas o caso que mais gerou críticas por parte dos opositores do governo, e que motivou o agravamento da crise política, foi a condecoração de um dos líderes da revolução cubana, CHE Guevara com a ordem do cruzeiro do sul, este fato reforçou a idéia que o governo possuía uma simpatia pelos regimes comunistas.

Sobre este acontecimento vários segmentos da sociedade foram contrários às atitudes tomadas por Jânio Quadros, entre os principais críticos podemos citar a imprensa nacional, o congresso que foi radicalmente contra e os militares que já vinham descontentes com os atos do presidente.

Com todos estes acontecimentos que geraram reações contrárias ao governo, e com a acusação por parte do jornalista Carlos Lacerda de que Jânio estaria arquitetando um golpe para reforçar seu poder, o presidente decidiu renunciar ao seu cargo no dia 25 de agosto de 1961, assumindo interinamente

Ranieri Mazzilli, presidente da câmara dos deputados, pois o vice-presidente João Goulart estava em visita à China.

3.1.2 Governo Goulart e Sua Tentativa de Retomar o Crescimento

A posse de João Goulart foi conturbada, pois ele, assim como o seu antecessor, sofreu forte oposição de diversas correntes da sociedade, em especial dos congressistas, militares, cúpula da igreja católica, setores conservadores, representantes das multinacionais, tecno-burocratas e políticos da UDN (partido de Jânio Quadros). (DOMINGUES, 1996)

Apesar dessa forte oposição, João Goulart consegue ocupar o seu posto de presidente da república, contudo limitações seriam impostas, e passaria a vigorar no Brasil o sistema Parlamentarista, colocado em prática pelos militares para ter um controle sobre a crise política vigente no país. Durante o período parlamentarista que perdurou de setembro de 1961 até janeiro de 1963, LACERDA (2000) comenta que não foi possível implementar nenhuma política econômica consistente, devido a situação de indefinição política. No entanto, a taxa de inflação em 1962 continuou subindo, alcançando 45,5% em 1962, contra 33,2% em 1961.

Quanto à situação do PIB nacional LACERDA (2000) argumenta que após 1961 sofre uma repentina queda, devido à crise do setor industrial, desequilibrando o balanço de pagamentos e conseqüentemente desencadeando um novo ciclo de deterioração dos termos de troca.

No âmbito político a crise passou a se agravar com o início do governo Goulart, o recém empossado presidente se deparou com um quadro político e econômico extremamente adverso. Além da fragilidade econômico-financeira decorrente do breve governo Quadros, a questão da reforma agrária causava muitas agitações rurais, ocorriam greves nas cidades em decorrência do congelamento dos salários e da redução da renda, e a crise política estava causando cisões partidárias.

Segundo IANNI (1986), neste período se acentuou a discussão sobre a necessidade de encontrar uma alternativa para que o país voltasse a crescer como nos anos anteriores, e esta alternativa deveria ser política e economicamente viável, para que o país retomasse o seu processo de expansão econômica.

Diante dessa necessidade de formular um novo plano de desenvolvimento nacional, e prestes a enfrentar um plebiscito para definir o sistema de governo vigente no país, João Goulart procurou Celso Furtado, que na ocasião era superintendente da SUDENE. Furtado seria nomeado ministro do Planejamento, e sua missão seria comandar a equipe que formularia um plano econômico para Goulart apresentar aos seus eleitores após o plebiscito que devolveria a ele os plenos poderes de presidente da república.

Na sociedade existia um forte apelo pela realização das reformas de base, que seriam as reformas tributárias, administrativas, educacionais, bancárias e agrárias.

Foi neste cenário que o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social foi planejado, como uma tentativa de cunho estruturalista para que o país superasse o conturbado momento político e econômico que estava passando, retomando assim o seu ritmo de crescimento. Comandando esta tentativa de Planejamento estava Celso Furtado, que sempre acreditou na tentativa de superação dos entraves econômicos nacionais através do planejamento, e no governo ele encontrou um ambiente propício para colocar em prática todo o seu potencial teórico desenvolvido nos anos que trabalhou na CEPAL, e que desenvolveu o pensamento Estruturalista.

3.2 O PLANO TRIENAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL.

O Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social foi colocado em prática em 1963, para combater a crise econômica que o país enfrentava. Foi o primeiro plano que tentava tratar da estabilização monetária ao mesmo tempo em que propunha Reformas de base. As Reformas de base presentes no plano visavam à reforma agrária, a qual mobilizava grande parte dos setores populares, além de reformas no sistema de tributação, no sistema bancário, na administração pública, nas universidades, na saúde, etc., além de promover o fim da inflação, pois segundo os estruturalistas, ela não tinha motivos superficiais, e o caráter distributivo dessas reformas, principalmente da fiscal combateria a inflação. As Reformas de base seriam colocadas em prática num segundo momento, pois primeiramente era preciso

planejar a estabilidade, para depois criar condições para o planejamento do desenvolvimento sem afetar a estabilidade conseguida.

O diagnóstico feito pelos formuladores do plano consistia em sanar os problemas estruturais que o Brasil enfrentava através de políticas que modificassem a forma com que os pontos que restringiam o desenvolvimento eram conduzidos, mudando a estrutura econômica que guiava as decisões do Estado anteriormente.

Nesta análise da economia brasileira feita pelo plano eram enfatizados dois aspectos fundamentais, sendo eles o período próximo ao ano de 1962 e os desequilíbrios estruturais apontados como inerentes a esse crescimento, sendo o último o maior responsável pela elevação dos preços. (LAFER, 1970:54)

Quanto ao processo de substituição de importações, muito presente nos anos 1950, o Plano Trienal ainda buscava segui-lo, e argumentava que o processo inflacionário seria natural nesta fase que a economia brasileira estava passando de industrialização pesada, devido aos investimentos maciços realizados pelo governo federal.

Ainda no que se refere ao problema da inflação, segundo LAFER (1970: 56) o conhecimento sobre este assunto era limitado na época da elaboração do plano, e as causas apontadas além dos dispêndios realizados pelo setor público, eram também atribuídas ao setor externo, devido a associação com as causas estruturais que tornavam as importações caras e limitadas.

No entanto, não existia uma agregação dos aspectos monetários internacionais como responsáveis pelo processo inflacionário, como a pressão externa sobre a oferta monetária na medida em que a compra de cambiais dos exportadores poderia superar a venda de cambiais aos importadores. (LAFER, 1970:57)

As reformas de base teriam a função de divisor de águas, e que era amplamente defendida pela CEPAL como medida primordial para o desenvolvimento da periferia econômica.

Todas as características novas que envolviam o Plano Trienal, e o momento em que ele foi concebido, o diferenciaram das outras tentativas de planejamento anteriores, IANNI (1986: 209) resume o plano da seguinte forma:

O Plano Trienal foi o instrumento de política econômica global e globalizante, dentre todos formulados até então pelos diversos governos do Brasil. Em comparação com os planos, programas, comissões, institutos, departamentos e superintendências criados pelos governos anteriores, o

Plano Trienal correspondeu a uma fase mais avançada de elaboração conceptual e analítica.

3.2.1 Os Objetivos do Plano Trienal

O documento síntese do PLANO TRIENAL (1962: 7-8) inicia-se sinalizando os objetivos básicos almejados pelo Plano para o triênio de 1963-1965, estes objetivos seriam os seguintes:

1. Assegurar uma taxa de crescimento da renda nacional compatível com as expectativas de melhoria de condições de vida que motivam, na época presente, o povo brasileiro. Essa taxa foi estimada em 7 por cento anual, correspondente a 3,9 por cento de crescimento per capita.
2. Reduzir progressivamente a pressão inflacionária, para que o sistema econômico recupere uma adequada estabilidade de nível de preços, cujo incremento não deverá ser superior, em 1963, à metade do observado no ano corrente. Em 1965 esse incremento deverá aproximar-se de 10 por cento.
3. Criar condições para que os frutos do desenvolvimento se distribuam de maneira cada vez mais ampla pela população, cujos salários reais deverão crescer com taxa pelo menos idêntica à do aumento da produtividade do conjunto da economia, demais dos ajustes decorrentes da elevação do custo de vida.
4. Intensificar substancialmente a ação do Governo no campo educacional, da pesquisa científica e tecnológica, e da saúde pública, a fim de assegurar uma rápida melhoria do homem como fator de desenvolvimento e de permitir o acesso de uma parte crescente da população aos frutos do progresso cultural.
5. Orientar adequadamente o levantamento dos recursos naturais e a localização da atividade econômica, visando 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.
6. 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.
7. 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.
8. Assegurar ao Governo uma crescente unidade de comando dentro de sua própria esfera de ação, submetendo as distintas agências que o compõe às diretrizes de um plano que vise à consecução simultânea dos objetivos anteriormente indicados.

Para a execução do Plano, o Governo articulará uma série de medidas conjuntas e compatíveis visando outros dois objetivos para viabilizar os investimentos, os quais são:

- 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 de importar.

Após descrever os objetivos buscados pelo Plano Trienal, pode-se notar que os dois primeiros objetivos do Plano são os principais a curto-prazo, sendo os seguintes recorrentes do sucesso dos dois primeiros.

Então o principal desafio pelas autoridades econômicas era obter sucesso na elevação dos níveis de renda, aumentando o produto em 7% anual com uma média de 3,9% per capita, e na estabilização monetária progressiva, que deveria diminuir pela metade no ano de 1963 e chegar ao ano de 1965 em apenas 10%.

Alcançar estes dois objetivos inicialmente seria crucial à saúde da economia brasileira, e conseqüentemente para o sucesso do Plano Trienal, no entanto, os outros objetivos são também de importância notável, pois visam à distribuição de rendas, melhorias na saúde e educação, diminuição dos entraves institucionais, obtenção de recursos naturais, centralização do comando do Governo e refinanciamento da dívida externa.

A intenção dos planejadores do Plano Trienal era ambiciosa, pois segundo EARP (2007) fica clara a intenção de conciliar crescimento e estabilização da economia, com a obtenção do equilíbrio do balanço de pagamentos, assim conseguindo o apoio dos organismos internacionais para a obtenção de crédito para o financiamento dos referidos investimentos, sem usar o artifício de medidas recessivas antes usadas para a obtenção da estabilidade.

3.2.1.1 Resumo dos resultados propostos aos objetivos

De acordo com o PLANO TRIENAL (1962), os investimentos totais estão situados em torno de 3,5 trilhões de cruzeiros, aos preços de 1962, seriam

suficientes para garantir uma taxa de crescimento anual em torno de 7%, com elevação de 40 cruzeiros de renda per capita no triênio.

Ainda de acordo com o texto do Plano, era previsto para o referido triênio um crescimento de 18% da agricultura, e 37% da produção industrial. Com este aumento da produção industrial, mudanças estruturais ocorreriam, provocando uma redistribuição das atividades econômicas, o que aumentaria a participação dos bens intermediários. Como exemplo de bens intermediários que começariam a ser produzidos em maior quantidade, o plano cita principalmente a produção de aço, caminhões, automóveis, tratores e de capacidade instalada para a geração de energia elétrica.

Ao final do ano de 1965 a indústria nacional estaria suprindo 70% dos bens de capital consumidos no Brasil para manter os níveis de crescimento previstos no Plano.

3.2.2 Diretrizes para as Políticas Fiscal, Monetária e Cambial.

O Plano coloca as medidas de políticas fiscal, monetárias e cambiais como primordiais para a obtenção da estabilidade econômica, garantindo assim o financiamento para realizar os investimentos planejados.

Caberia então ao Governo Federal se organizar, pois o setor público é colocado como o principal disseminador das pressões inflacionárias com seus vultosos gastos dos anos anteriores, para isso reverter-se, o governo deveria repensar sua forma de financiamento dos dispêndios, então esta tendência deveria ser freada para conter a inflação.

Existiu um cuidado em relação à expansão do crédito ao setor privado, no ano de 1963, para não desencadear um processo de hiper-inflação, para isso o plano previa uma expansão deste crédito num montante correspondente ao nível de preços adicionado ao aumento do produto real.

Em relação à preocupação referente aos dispêndios do Governo e à estabilização de preços, o PLANO TRIENAL (1962: 7) descrevia da seguinte forma:

Após minucioso estudo das atividades do Governo Federal programadas para 1963 e, em particular, das necessidades de investimentos a serem

financiados pelo Tesouro, admitiu-se que o teto dos dispêndios por conta deste poderia ser fixado em torno de 1 trilhão de cruzeiros. O déficit de caixa do Tesouro, correspondente a este nível de dispêndio, será da ordem de Cr\$ 300 bilhões. Em face da possibilidade de absorção de recursos suplementares através de colocação de letras junto aos importadores, esse déficit é compatível com um nível de emissão de papel moeda que permitirá reduzir a pressão inflacionaria, de forma a que o incremento do nível de preços não supere a metade do observado no ano corrente.

Com relação à política cambial, a preocupação era que fosse evitado um excesso de importações, ou seja, como diz no PLANO TRIENAL (1962: 10) “...evitar que as importações sobrepassem a efetiva capacidade de importar.”

Quanto ao setor exportador era importante que fosse assegurado um nível de renda real capaz de estimulá-lo a manter um nível de vendas competitivo no exterior, e com isso seria evitado também o excesso de importações citado anteriormente.

O Plano Trienal reforça esta parte destacando que a disciplina das importações é primordial para que a política de estabilização tenha sucesso, assim será possível uma manutenção da taxa de desenvolvimento sem prejuízos maiores para o balanço de pagamentos.

Assim com base em uma cuidadosa análise da conta de capital, os elaboradores do Plano Trienal chegaram a conclusão que é possível manter uma estabilidade do endividamento externo sem prejudicar em contrapartida as políticas de desenvolvimento previstas.

3.2.3 Diretrizes das Reformas de Base

A parte referente às reformas de base ocupa algumas poucas páginas do texto síntese do Plano Trienal. Com relação a elas, SILVA (2000) faz uma breve crítica quanto à forma que elas estavam expostas no Plano, pois elas eram tratadas apenas de forma superficial, ao contrário do que ocorreu quando o texto trata da estabilidade monetária, que ocupa quase toda a totalidade do documento, que destina apenas seis das suas duzentas páginas para tratar das diretrizes das Reformas de Base. Reformas tão discutidas durante o período que antecedeu o

Plano, e que era defendido pelos setores nacionalistas de esquerda e pela massa da população.

Antes de citar as reformas de base, o texto do Plano Trienal começa justificando-as que para ocorrer à eficácia do Planejamento é importante garantir algumas condições institucionais básicas, pois inclusive as tensões institucionais seriam um dos motivadores da pressão inflacionária, e que as mudanças qualitativas na economia seriam dependentes deste adequado planejamento institucional.

As reformas presentes no PLANO TRIENAL (1962: 189) seriam de dois tipos:

- I – racionalização da ação do governo, em cujo campo, no Brasil, destacam-se as reformas administrativas e bancárias;
- II - eliminação dos entraves institucionais à utilização ótima dos fatores de produção, destacando-se reformas fiscal e agrária.

O documento base do Plano Trienal então indica algumas diretrizes básicas para a realização das reformas de base, citando as seguintes reformas como necessárias para a realização do desenvolvimento econômico: Reforma Administrativa; Reforma Bancária; Reforma Fiscal; e a Reforma Agrária que era a mais esperada pelos diversos segmentos da sociedade.

3.2.3.1 Reforma administrativa

A reforma administrativa tinha como pretensão regular as ações do governo em âmbito geral. Para realizar estes objetivos o PLANO TRIENAL (1962) previa as seguintes medidas: separação das atividades de planejamento das de execução; articulação de todos os órgãos regionais de desenvolvimento; articulação e integração de todos os órgãos com interferência no setor de abastecimento; redução dos órgãos diretamente vinculados à chefia do Poder Executivo; Desmembramento do Ministério da Viação e Obras Públicas em um de Viação e outro de Comunicações; descentralização das atividades de saúde pública; Reforma no Ministério da Educação e Cultura; Reestruturação dos órgãos fazendários para

aumentar a eficiência e reduzir a evasão fiscal; e Reestruturação do sistema de controle de contas, descentralizando e tornando-o mais rápido e real.

3.2.3.2 Reforma bancária

Segundo o Plano Trienal as normas institucionais bancárias brasileiras eram muito arcaicas e se mostravam ineficientes ou inexistentes em alguns casos, assim o objetivo fundamental da reforma bancária seria abranger todos os problemas referentes à instituição do banco rural, do banco central e de outros bancos oficiais, e aperfeiçoamento da legislação que regula o funcionamento das instituições financeiras privadas, pois a regulação referente aos bancos comerciais era da década de 1920.

Para realizar estas reformas institucionais o governo buscou atacar os problemas bancários oriundos da legislação dos mesmos, atacando os seguintes pontos:

- 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;
- Melhor definir os poderes das autoridades monetárias para impor normas de boa técnica administrativa. PLANO TRIENAL (1962: 192)

A reforma bancária também buscou separar as funções referentes às questões de moeda e crédito, no caso o Conselho Monetário determinaria as políticas monetárias e bancária e caberia ao Banco Central realizar as tais políticas determinadas pelo Conselho.

3.2.3.3 Reforma fiscal

A questão referente ao sistema tributário brasileiro precisava ser urgentemente revista, pois como o sistema administrativo ele era muito arcaico, ainda remanescente do período aonde a economia nacional era semi-colonial.

Uma revisão deveria então ser realizada, para que o sistema tributário ficasse mais estruturado de acordo com as novas necessidades da economia brasileira, tornando assim mais eqüitativa a divisão da carga fiscal e melhorando os mecanismos de regulação e arrecadação.

A Reforma Fiscal ainda previa aumentar os investimentos nacionais através de uma maior racionalização da utilização da tributação, assim ela seria uma ferramenta para a realização do desenvolvimento econômico nacional.

3.2.3.4 Reforma agrária

A reforma agrária era uma das principais necessidades que a sociedade brasileira ansiava, pois como os outros setores, o setor agrário também era arcaico, contando com uma estrutura desproporcional com alta concentração de terras.

Desta forma o PLANO TRIENAL (1962: 194-195) cita os seguintes objetivos a serem alcançados pela Reforma agrária:

- 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 trabalho, sem justa indenização;
- c) Nenhum trabalhador que obtiver da terra em que trabalha – ao nível da técnica que lhe 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 em longo prazo.

3.3 Derrocada do Plano Trienal

Infelizmente o Plano Trienal sucumbiu ainda no primeiro semestre de 1963, as medidas que buscariam promover o desenvolvimento falharam, talvez por falta de habilidade política para conciliar os diferentes interesses contidos no Plano, sobre

este ponto SILVA (2000) destaca que os objetivos expostos no plano eram conflitantes, os setores que demandavam estabilidade não eram os mesmos que desejavam as reformas de base, dessa forma era difícil interpretar a estratégia contida no plano.

A falta de cooperação dos segmentos da sociedade também foi determinante para o abandono do Plano, com a falta de uma coordenação multi-classista, o que seria primordial para o sucesso do Plano, as classes dos empresários e trabalhadores continuaram a manter suas divergências, bem como os setores políticos nacionalistas e liberais, ainda segundo SILVA (2000) os maiores críticos foram os nacionalistas radicais e os setores conservadores de direita. Para os primeiros o Plano era subordinado aos interesses imperialistas e ao capital estrangeiro, pois a expansão industrial brasileira só poderia ser realizada caso fosse inserido recursos externos no país, já os conservadores achavam o Plano nacionalista em excesso, Estatista com tendências socialistas.

De acordo com MACEDO, citado por SANTANA (2001), os fatores principais que contribuíram para o insucesso do Plano Trienal foram às pressões feitas por parte das classes dominantes, que se organizaram para impossibilitar a realização das reformas de base, pois elas iriam contra os seus interesses, principalmente a Reforma Agrária e Tributária que recairiam exatamente como um ônus a eles. Além disso, segundo MACEDO citado por SANTANA (2001: 23) as classes dominantes iriam: “... Dificultar a consolidação de um quadro intervencionista fora do padrão permitido por instituições da ortodoxia liberal;”

No sentido das políticas que controle da inflação, as críticas viriam dos populistas e dos movimentos sindicais, que foram contrários à realização das políticas de contração monetária, de diminuição dos créditos e salários, desta forma impossibilitaria o sucesso do Plano de estabilização de preços.

A questão salarial foi também um dos pontos decisivos, pesando a redução dos salários do funcionalismo público, inclusive dos altos cargos, que foram imediatamente contra estas medidas, aumentando ainda mais as pressões sobre o Governo Federal.

LAFER (1970: 61) resume os objetivos e fracassos do Plano Trienal em dados:

A elevação de preços programada para 1963 era de 25% e o Índice Geral de Preços apresentou no referido ano um crescimento de 78%. A taxa de crescimento do Produto Interno Bruto foi a mais baixa já conhecida desde que estimativas regulares deste agregado passaram a ser realizadas pela Fundação Getúlio Vargas, a partir de 1947: apenas 1,6%, enquanto a programação estabelecida pelo Plano visava um crescimento de 7%. O déficit de caixa do Tesouro nacional atingiu 500 bilhões de cruzeiros antigos, praticamente o dobro do valor programado: 300 bilhões. Os meios de pagamento, cuja a expansão era prevista em 34%, cresceram de 65%, alimentados pela expansão do déficit do Tesouro e do crédito ao setor privado, cuja expansão também foi notável, crescendo de 54% os empréstimos do Banco do Brasil ao setor não-bancário.

Desta forma, mediante várias correntes contrárias à realização do Plano Trienal, e pela falta de habilidade do governo em realizar a coalizão multi-classista, o que agravou a crise que era latente desde antes do governo Goulart, e aliado com a falha das políticas antiinflacionárias, o que determinou o abandono do apoio das classes industriais ao Plano, ele acabou sucumbindo, como mais uma tentativa frustrada de planejamento econômico brasileiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo descreveu basicamente o período histórico que antecedeu o Plano Trienal e o documento síntese do Plano, revisando seus principais pontos, destacando os objetivos para a retomada do crescimento, as políticas de contenção da inflação sem comprometimento da estabilidade, além das medidas cambiais e as famosas reformas de base.

Após essa descrição dos principais pontos do Plano Trienal, o próximo capítulo tem como objetivo analisar em que medida as propostas cepaiinas estão contempladas no referido plano.

4. INFLUÊNCIA DA CEPAL NO PLANO TRIENAL

O capítulo final deste trabalho buscará fazer uma análise das inspirações cepalinas que influenciaram a elaboração do Plano Trienal, buscando através da leitura do documento síntese as evidências dessa contribuição.

4.1 CELSO FURTADO E A ELABORAÇÃO DO PLANO

Primeiramente, antes de analisar o documento síntese do Plano Trienal, é importante frisar que o líder da equipe que elaborou o referido plano foi Celso Furtado, o qual tem uma importante história de aporte teórico dentro da CEPAL, desta forma teria havido uma contribuição respeitável do mesmo para a formulação do plano. Tornando plausível afirmar que houve uma incorporação dos conceitos defendidos academicamente pelo seu idealizador ao documento síntese do Plano Trienal.

Considerando todo o histórico de Furtado na CEPAL, e sua contribuição diretamente na criação do pensamento econômico latino americano, podemos levar em conta que todo arcabouço teórico desenvolvido pelo referido economista na década anterior, e a sua esperança no planejamento, em certa medida colocada em prática quando foi superintendente da SUDENE, foi absorvida e tomada como referência para a elaboração das políticas de desenvolvimento e planejamento contidas no Plano Trienal.

Celso Furtado teve na condição de Ministro do Planejamento a chance de colocar em prática todas estas as suposições teóricas desenvolvidas na CEPAL, e pela importância acadêmica que teve a entidade no período era marcante o peso das suas idéias na criação do documento síntese do plano.

O Plano Trienal foi um desafio para Celso Furtado, e segundo o mesmo citado por VILLELA In GIAMBIAGI, cap. 1 (2005: 61), a sua idéia era provar que “(...) contra a ortodoxia dos monetaristas, esposada e imposta pelo FMI, que era possível conduzir a economia com relativa estabilidade sem impor-lhe a purga recessiva”.

O Plano Trienal seguiu a cartilha cepalina em relevantes pontos do seu texto, principalmente, na medida em que considerava os desequilíbrios estruturais como responsáveis pela concentração de renda e pela imobilidade das estruturas produtivas nacionais, criando um contraste de setores desenvolvidos voltados para a exportação convivendo com outros praticamente rudimentares, e de subsistência.

Existia também a necessidade de continuar o processo de substituição de importações, e isto fica claro no documento em diversos pontos aonde são citadas, apesar de que a maioria dos teóricos já considerava que o processo de substituição de importações estava se esgotando, em resultado dos pesados investimentos realizados na década anterior através do Plano de Metas, e da estagnação do crescimento nos anos anteriores, que Furtado diagnosticou como resultado das estruturas que sustentavam o desenvolvimento estarem defasadas.

A contribuição das idéias furtadianas para a CEPAL, e a ativa participação de Celso Furtado no plano durante este período de plena ebulição das idéias da entidade por toda a América Latina, parecem fazer uma ponte entre o que estava sendo produzido de forma teórica, e a transferência e inclusão destas teorias e proposições cepalinas de forma prática ao Plano Trienal, as quais eram realizadas através da figura do seu elaborador principal.

Apesar das inúmeras condições adversas que inviabilizaram a execução do Plano Trienal, Furtado sabia que tentou englobar nele diversas medidas para alavancar os mais deficientes setores produtivos nacionais, e também para suprir as demandas por desenvolvimento econômico e social, as quais o país buscava. Contudo, apesar do insucesso na sua execução, o Plano Trienal tinha sido até então a proposta mais elaborada já apresentada, dando suporte para a intensificação dos esforços de planejamento nacional, que era amplamente recomendada pela CEPAL para os países da América Latina.

4.2 A ECONOMIA BRASILEIRA DO PONTO DE VISTA DA CEPAL E OS OBJETIVOS DO PLANO TRIENAL.

A economia brasileira apresentava todas as características de uma economia de origem periférica, desde a sua formação quando foi uma colônia de exploração portuguesa, até a iniciação do processo de industrialização e de dependência econômica em relação aos países centrais, condição esta que persistia no início dos anos 1960.

O Brasil iniciou seu processo de substituição de importações durante os anos 1950, fator que gerou uma intensificação da industrialização, segundo VILLELA In GIAMBIAGI, cap. 1(2005: 29). Era de conhecimento dos países latino americanos em geral que as proposições desenvolvidas pela CEPAL durante os anos 1950 os colocavam numa categoria de países importadores de produtos manufaturados e exportadores de matérias primas, o que causava um desajuste na balança comercial destes países, gerando assim uma deterioração dos termos de intercâmbio, causada justamente pelo atraso no desenvolvimento destas nações.

A economia brasileira durante os anos 1950 e início dos anos 1960 apresentava deterioração dos termos de troca, em virtude da característica do seu desenvolvimento voltado para fora, com alguns setores desenvolvidos e voltados para a exportação, como no caso do setor agrícola, convivendo com setores atrofiados e pouco produtivos, dependentes de importações, deixando latente a condição heterogênea da economia brasileira.

Logicamente o Brasil experimentou um processo de industrialização voltado para dentro num certo período da sua história econômica, durante a crise dos anos 1930 e posteriormente na segunda guerra mundial, quando as economias centrais da Europa ficaram devastadas, com seus parques industriais destruídos, sem ter como manter as ofertas internacionais de manufaturados dos períodos anteriores, forçando então as economias periféricas a promover um desenvolvimento voltado para dentro.

Durante o início dos anos de 1960, o Brasil passou pela fase inicial de promoção de substituição de importações satisfatoriamente, desenvolvendo a sua indústria de base, todavia, apesar dos esforços do governo, o processo de

substituição de importações parecia estar se esgotando, e o crescimento da economia brasileira não apresentava mais o vigor dos anos anteriores.

A CEPAL identificando que só o processo de substituições de importações não era suficiente para que ocorresse de forma aceitável um desenvolvimento voltado para dentro dos países periféricos, desenvolveu uma nova abordagem para tratar dos problemas das nações Latino Americanas durante os anos 1960, que seria o enfoque estrutural, para a correção das desigualdades de renda e de heterogeneidade dos setores produtivos, entre outros problemas que impossibilitavam o crescimento continuado rumo à condição de se tornar uma economia central.

Partindo desta análise preliminar, os objetivos básicos do Plano Trienal deveriam suprir as demandas nacionais pelo desenvolvimento, e para isto foram projetados oito objetivos para atingir este fim, sendo que em alguns deles o traço cepalino é forte.

O primeiro objetivo visa o aumento do crescimento da renda nacional a uma taxa de 7% anual, sendo que para recuperar estes níveis de crescimento da renda, o Plano Trienal adota uma seqüência de medidas de cunho estrutural.

Tirando o segundo objetivo que visa a estabilização monetária, nos restantes podemos notar a linha cepalina, quando são colocadas as necessidades de criar condições para que o desenvolvimento seja distribuído de forma mais igualitária entre a população, prevendo aumento de salários de acordo com o incremento da produtividade.

Os outros objetivos abordam a questão da importância do Estado para guiar as decisões econômicas, e seu papel como regulador destas decisões. O quarto objetivo do Plano prevê uma intensificação da ação do Estado nos campo educacional e de pesquisa científica e tecnológica, evidenciando a importância de criar uma mão-de-obra mais qualificada para que futuramente o país seja auto-suficiente em desenvolvimento tecnológico, fator crucial para o desenvolvimento de novas aptidões na população, que resultariam em melhoramento dos processos produtivos, que por sua vez diminuiriam a deterioração dos termos de intercâmbio.

O quinto objetivo visava criação de mecanismos para que as desigualdades regionais sejam superadas, através de uma orientação mais adequada do levantamento dos recursos naturais e localização de atividades econômicas, fato determinante que contribuiria para a redução da heterogeneidade estrutural.

É marcante a importância do sexto objetivo na medida em que ele previa a realização da reforma agrária, entre outras medidas de cunho institucional que melhorariam a assimilação de novas técnicas produtivas, eliminando assim segundo o ponto de vista dos elaboradores do Plano Trienal os obstáculos que impediam uma transformação eficiente da economia nacional.

O sétimo objetivo previa a redução do endividamento do país no exterior, que pesa negativamente no balanço de pagamentos do Brasil, e o oitavo volta à questão de assegurar ao governo crescente autonomia para a realização de todos os objetivos descritos pelo Plano Trienal.

Após a descrição destes objetivos, podemos notar que a questão do Planejamento e ações do Estado são os determinantes para a realização das mudanças estruturais na economia brasileira, sendo possível retomar os anteriores níveis de crescimento da renda através de uma ação conjunta das várias agências estatais responsáveis pela articulação do Plano.

Toda a abordagem das mudanças institucionais, necessidade de distribuição do progresso, a questão referente à reforma agrária, ao desenvolvimento educacional e de pesquisa científica, bem como o Estado a frente de tudo isso, marca as diretrizes defendidas pela CEPAL para o desenvolvimento da América Latina nos anos 1960. Sendo possível a partir da leitura e análise dos objetivos do Plano Trienal traçar uma provável influência do pensamento cepalino na sua elaboração e projeções dos resultados propostos.

4.3 A PROPOSTA DE PLANIFICAÇÃO CONTIDA NO PLANO E SUAS INFLUÊNCIAS

De acordo com a teoria cepalina, o planejamento seria a principal forma de organização dos Estados para a superação do subdesenvolvimento, através da realização de medidas estruturais para dar sustentação ao desenvolvimento econômico.

Durante o período de elaboração do Plano Trienal uma onda de políticas de planificação estava em alta na América Latina. Desta forma os ensinamentos da

CEPAL estavam sendo absorvidos por todos estes países que baseavam seu desenvolvimento na planificação com base nos ensinamentos da entidade.

O Plano Trienal apresentou estas características que estavam em evidência no período, com uma forte influência cepalina no que tange ao tipo de planificação proposto, baseado em reformas de base e na industrialização para tratar dos problemas econômicos e sociais brasileiros por meio de diversas frentes.

Quanto a estratégia de desenvolvimento era marcante os traços cepalinos, em relação aos argumentos que sustentam esta afirmação, GIAMBIAGI (2005: 62), destaca que:

A estratégia de desenvolvimento proposta por Furtado encaixava-se na tradição cepalina. Ela dava ênfase ao aprofundamento do processo de industrialização pela via da substituição de importações como forma de enfrentar os pontos de estrangulamento da economia brasileira. Para Furtado, a crise econômica por que passava o país era, antes de mais nada, uma crise do modelo de desenvolvimento, e que só poderia ser superada "com o aprofundamento do próprio modelo, ou seja, com a ampliação do mercado interno, através da reforma agrária e de outras políticas voltadas à redistribuição de renda".

Sobre o objetivo do planejamento no Brasil, o plano destaca que o planejamento deve ser um processo contínuo, atacando inicialmente os problemas de maior relevância que a economia estaria enfrentando.

O que se objetiva de imediato com o planejamento no Brasil, é essa hierarquização de problemas, a fim de criar condições para que, dentro de uns poucos anos, possam ser introduzidas técnicas mais eficazes de coordenação das decisões. Trata-se, portanto, de um esforço de transição, em busca de um conhecimento mais sistemático da realidade econômica e de uma maior eficácia na capacidade de decisão. Alcançados esses objetivos, será então possível dar maior profundidade à ação de planejamento. (PLANO TRIENAL, 1962: 17)

A teoria cepalina do planejamento defende que para a superação dos desequilíbrios internos e estruturais deveriam ser tomadas certas medidas através do Estado, medidas que promovessem a superação da condição periférica, garantindo avanços na industrialização, no emprego, e na renda, em razão de políticas mais eqüitativas, como por exemplo, as reformas de base que serão expostas na seqüência.

O documento síntese do Plano Trienal (PLANO TRIENAL, 1962:13-14) inicia-se citando a necessidade do planejamento e da realização de reformas,

justamente como era proposto pelos teóricos cepalinos, continuando a discussão reforça que seria necessária uma planificação do desenvolvimento como caminho para que a economia brasileira pudesse fluir, superando assim seus entraves. (PLANO TRIENAL, 1962: 20)

Em outros pontos do plano, (PLANO TRIENAL, 1962:47-48) é ressaltada a importância da planificação econômica, inclusive no que se refere a formação de capital e a distribuição dos investimentos através de grandes setores, para assim garantir a equidade desta divisão e aumentar a homogeneização dos setores produtivos, superando assim a heterogeneidade estrutural da estrutura produtiva brasileira, nos moldes do que a CEPAL indicava.

A proposta de desenvolvimento cepalina para o setor agrícola é diferenciado, na medida em que ela o considera o principal difusor das desigualdades nestas economias, desta forma, as mudanças estruturais mais marcantes deveriam acontecer na agricultura. Nas economias periféricas, com o desenvolvimento voltado para fora, o campo apresenta alguns latifúndios com grande quantidade de capital investido e alta produtividade convivendo com uma parcela marcante de agricultura de subsistência, sem a utilização de tecnologia, o que faz com que boa parte do setor seja improdutivo.

Segundo o PLANO TRIENAL (1962: 147) “boa parte da população agrícola se encontrava numa condição permanente de subemprego, enquanto isso outras terras estariam ociosas”. Este fragmento do documento síntese deixa evidente a necessidade de reorganização das terras, através da reforma agrária, que só seria possível a partir de uma política de planificação.

A planificação então seria a principal ferramenta para superar esta condição estrutural encontrada no Brasil, tanto no setor agrícola, quanto no setor industrial, e na questão Institucional, desta forma seria preciso planificar e racionalizar as culturas agrícolas, e investir pesadamente em desenvolvimento de tecnologias que aumentassem a produtividade no campo e nas indústrias de manufaturados, através de mecanismos institucionais que garantissem esta condição de mudanças que promoveriam o desenvolvimento. Dando mais oportunidades ao pequeno produtor se inserir competitivamente no mercado, impulsionando assim o desenvolvimento agrícola e conjuntamente o industrial.

4.6 AS REFORMAS DE BASE

As reformas de base representaram na sua essência a maior influência cepalina contida no Plano Trienal.

Era de conhecimento da sociedade brasileira que mudanças estruturais deveriam ocorrer para que o Brasil supera-se os entraves ao crescimento que vinha se defrontando, foi criada assim uma demanda social pelas chamadas Reformas de Base. Desta forma além de uma estratégia de desenvolvimento e retomada de crescimento do PIB, deveria estar contidas no plano uma série de condições que viabilizassem a desconcentração de renda, diminuição e racionalização de gastos do governo, ajustamento do sistema bancário e reforma agrária.

Todos estes aspectos das reformas de base faziam parte das diretrizes defendida pela CEPAL durante os anos 1960, na fase da entidade em que se assumiu que apenas o processo de substituição de importações não seria suficiente para que uma economia deixa-se a condição de periferia econômica.

A proposição dos anos 1950 que defendia a industrialização e a substituição de importações foi aplicada no Brasil maciçamente através do Plano de metas, no entanto, a condição de heterogeneidade estrutural da economia brasileira continuou, apesar de uma diminuição das suas proporções, e a economia nacional ainda apresentava a condição de desenvolvimento para fora.

Com as reformas de base ocorreriam mudanças institucionais que desobstruiriam estes obstáculos para o desenvolvimento para dentro, através da política de distribuição de rendas, que seria possível através de uma diminuição dos latifúndios, fazendo emergir uma nova classe social oriunda do setor agrícola, com mais equidade no campo, e em contrapartida uma classe industrial nas cidades, oriunda da burguesia nascente. Essas características fariam acelerar a imigração da zona rural para a urbana, e no campo incentivaria uma maior mecanização que elevaria a produtividade em geral.

A mudança desta estrutura social e econômica, a qual tinha objetivo as reformas de base se sustentavam na idéia cepalina de que a agricultura era um setor de heterogeneidade estrutural por excelência, e com este inchamento da mão de obra improdutiva as taxas de desemprego aumentariam, comprometendo a crescimento da renda e a sua distribuição equitativa, a partir da análise destes

elementos a reforma estrutural mais importante que o país se defrontaria era a reforma agrária.

As medidas a favor da viabilização das reformas estruturais era uma posição clara da CEPAL para toda a América Latina, após o período de industrialização que os países estavam vivendo, e enfrentando novos desafios que transcendiam os problemas de substituição de importações. No Brasil a oportunidade de implementar estes ensinamentos cepalinos foi através do Plano Trienal, apesar de vários fatores contribuírem negativamente para a execução dos mesmos, devido ao período de tensão política, desajustes e estagnação econômica que passava o país. As reformas de base deveriam estar contidas neste plano em razão dos anseios por mudanças serem grandes por parte da população e de algumas correntes políticas.

A influência da CEPAL nos diagnósticos adotados pelo Plano Trienal era evidente, na medida em que as reformas de base representavam a condição para transcender as deficiências encontradas no período de substituição de importações e prosseguir no processo de desenvolvimento para superar a condição de periferia econômica.

O Plano Trienal, através da postulação das reformas de base ilustrava bem o período vivido pelo pensamento cepalino, que visava a distribuição de renda e reforma agrária, justamente um dos pontos que o plano queria alcançar com a realização destas mudanças estruturais, que garantiriam mecanismos para que o país pudesse ultrapassar as décadas de estagnação e de imobilidade social que causava tamanha desigualdade entre as classes sociais, trazendo grandes prejuízos e barreiras que inviabilizavam o desenvolvimento nacional de acordo com o axioma defendido pela CEPAL.

Na parte III do Plano Trienal, é que começam a ser expostos os mecanismos de correção dos desequilíbrios regionais, pois era observada uma divisão desigual dos frutos do progresso, marcante em países que exportam matérias primas e importam manufaturas, o que causa desigualdade de investimento nas diferentes regiões. (PLANO TRIENAL, 1962: 82)

Para a superação destas desigualdades eram então propostas as reformas de base, deixando evidente a absorção das novas idéias da CEPAL no decênio dos 1960 para superação do subdesenvolvimento.

Além das mudanças no setor agrícola, a reforma estrutural previa elevação dos níveis educacionais para a promoção do desenvolvimento; plano para a reforma no setor de saúde, entretanto, esta reforma parecia pouco considerável em comparação com o tratamento das outras. Eram necessários também investimentos em melhorias no transporte, interligando as regiões de importância econômica, com isso poderia ocorrer uma dinamização no fluxo de mercadorias e mão-de-obra dentro o país.

Uma reforma energética também era prevista, com o desenvolvimento de fontes de energia nuclear (PLANO TRIENAL, 1962: 114), isto garantiria um incremento considerável na produção de energia nacional, para atender as demandas crescentes que viriam com as reformas propostas, era então necessário garantir condições para que o crescimento fosse sustentado.

Quanto ao setor agrícola, como já foi citado anteriormente, os cuidados da planificação foram maiores, tanto que a quantidade de páginas utilizadas no Plano para tratar deste assunto é maior em relação as outras abordagens referentes às demais reformas de base, isto pode ser considerado uma influência da abordagem cepalina sobre as reformas no campo, já que era considerada a mais importante das reformas, que promoveria um aumento relevante de manufaturados e semi-manufaturados e impulsionaria o desenvolvimento social e de outros setores produtivos.

Segundo PLANO TRIENAL (1962: 140), a baixa produtividade agrícola era causada pela anti-econômica distribuição agrária, além de problemas estruturais como a rigidez da oferta agrícola, que fazia com que os preços do setor agrícola aumentassem mais rapidamente que os preços do setor industrial, levando em consideração a fase de expansão da indústria que o país vinha observando. Esta tendência fazia com que o setor industrial transferisse parte da sua renda para o setor agrícola atenuando a heterogeneidade dentro do país.

Como já se assinalou, esta transferência de renda não constitui estímulo ou base para a elevação da produtividade do setor agrícola uma vez que não atinge, em sua maior parte, aqueles que trabalham na terra. Perdendo substância o setor industrial vê diminuída sua capacidade de investimento, enquanto a concentração de renda obtida pelo setor agrícola, mantendo baixo o poder aquisitivo das massas rurais, impede que estas contribuam para o alargamento do mercado nacional, decisivo para a continuação do processo de desenvolvimento nacional. (PLANO TRIENAL, 1962, pg.149)

Com relação aos diagnósticos dos problemas do setor agrícola era considerada a questão da distribuição desigual de renda o maior problema a ser enfrentado, sendo o principal causador dos problemas estruturais daquele segmento, conforme era sustentado pelos escritos cepalinos como uma das características da heterogeneidade estrutural.

A intervenção do Estado era então reforçada como determinante para um melhor rendimento agrícola, cabendo a ele liderar as pesquisas de fomento e desenvolvimento da agricultura, bem como conciliar os interesses da classe dos latifundiários que eram descontentes com as mudanças. Com isso começaram a ser observadas as limitações do Estado, e por mais que a teoria cepalina colocasse o como promotor de conciliação de interesses entre as classes sociais, harmonizando a convivência de forma que os interesses nacionais ficassem em primeiro plano, em prol do desenvolvimento, na prática isso foi difícil na medida em que uma preferência foi dada aos setores industriais e as massas agrícolas, deixando os latifundiários em segundo plano.

As reformas base colocadas no Plano, apesar de brevemente tratadas no documento síntese expressavam essa percepção que apenas o modelo de substituição de importações estaria se esgotando, e seria necessário rever os mecanismos promotores do desenvolvimento, sendo os estudos da CEPAL e as novas visões da entidade, a alternativa que mais se encaixava no modelo de crescimento da América Latina abordado pelos cepalinos durante a década de 1960.

4.7 O DIAGNÓSTICO DA INFLAÇÃO E A POLÍTICA MONETÁRIA

No que se refere à política monetária e ao combate a inflação, o Plano Trienal se distanciou da visão cepalina, isto por que o plano se baseou em políticas monetárias contracionistas para estabilização de preços e diminuição dos déficits na balança de pagamentos e comercial, bem como uma elevação dos impostos para arrecadação fiscal, conjuntamente com uma política de contenção dos gastos num primeiro momento.

Para os cepalinos a inflação é de origem estrutural e seria um mal necessário em virtude dos gastos dos governos periféricos para promover o

desenvolvimento e a industrialização, isto é, seria originado pelo aumento de oferta de moeda, sendo assim, seria preciso conviver com a inflação, pois ela fazia parte da evolução da economia periférica.

O Plano Trienal neste ponto deixou a visão cepalina de lado, pois de acordo com a entidade, as políticas recessivas contidas no plano seriam uma contradição ao que estava sendo proposto com relação à planificação das reformas de base e da industrialização. De acordo com a CEPAL as políticas monetárias ortodoxas agravariam as condições econômicas da periferia, ao invés de promover o desenvolvimento, elas fariam o oposto, desacelerando o crescimento e promovendo desemprego, tendo um efeito apenas em curto prazo.

Todavia, de acordo com o PLANO TRIENAL(1962, pg. 55:60) as taxas de crescimento não seriam afetadas pelo plano de estabilização de preços, para isto deveriam ocorrer uma série de medidas de ação convergentes, como elevação da carga fiscal; redução do dispêndio público programado; captação de recursos do setor privado no mercado de capitais, e mobilização de recursos monetários.

De acordo com o plano, as reformas bancárias e administrativas propostas facilitariam a execução dos objetivos citados anteriormente de forma coerente, para que as políticas monetárias, fiscal, cambial e salarial fossem executadas.

A alegação quanto à adoção de uma política de contração monetária é que ela seria necessária inicialmente, para que num segundo momento quando ocorresse a estabilização dos preços as reformas de base pudessem acontecer, bem como os processos de formação de capital a longo prazo através das grandes obras e investimentos previstos, e dos grandes projetos contidos no Plano Trienal.

Mas essa atitude por parte dos elaboradores do plano parece ser uma contradição ao que a CEPAL postulava, representando na verdade uma medida conservadora para agradar os organismos internacionais que poderiam dar suporte de crédito, para o financiamento da execução do Plano Trienal.

Por outro lado, de acordo com a visão cepalina, ocorriam focos de propagação da inflação, desencadeados justamente pela deficiência nas estruturas econômicas da nação, sendo que cada uma poderia possuir um foco diferente. Contudo, normalmente os focos de propagação da inflação nas economias periféricas seriam causados pela rigidez da estrutura agrária e do comércio exterior, agindo sobre o mecanismo de preços e aumentando com isso os índices de inflação.

De um modo indireto, apesar das medidas imediatas adotadas pelo plano de estabilização, que segundo a visão cepalina atacariam somente os efeitos da propagação da inflação, e que posteriormente incorreriam em subvalorização cambial, déficit fiscal e em emissões inorgânicas de moeda, num segundo momento com as reformas de base entrando em prática, principalmente no setor agrícola, as causas reais da propagação da inflação poderiam ser combatidas, corrigidas pela execução das reformas de base.

Concluindo, no período de elaboração do plano ocorreriam nos meios acadêmicos um forte debate em relação às reais causas da inflação nos países periféricos, de um lado estavam os estruturalistas e de outros monetaristas com sua visão ortodoxa. A partir da análise do texto do Plano Trienal, apesar das citadas reformas administrativas e bancárias, era marcante o traço ortodoxo monetarista, mas por outro lado a idéia poderia se tratar inicialmente dos efeitos da inflação, para num segundo momento quando as reformas de base fossem surtindo efeito, principalmente através da reforma agrária, os determinantes da inflação estrutural poderiam ser sanados, como os desequilíbrios no balanço de pagamento e as questões cambiais, que seriam as causas básicas de propagação do processo inflacionário segundo a CEPAL.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo demonstrou de que forma a teoria cepalina serviu como base para a formulação do Plano Trienal, desta maneira houve uma abordagem dos principais pontos que evidenciavam esta influência, colocando em pauta o planejamento, o Estado, as políticas monetárias, as reformas de base, e a figura de Celso Furtado, um dos principais autores que ajudaram a desenvolver o pensamento estruturalista.

5. CONCLUSÃO

Após a descrição dos fundamentos que se baseavam o estruturalismo e o pensamento econômico da CEPAL, bem como o contexto econômico e social do Brasil no período em questão, este trabalho demonstrou a influência que as políticas cepalinas de desenvolvimento tiveram na elaboração do Plano Trienal.

É marcante o peso da entidade em toda a América Latina, sobretudo nos seus anos iniciais quando havia uma demanda muito grande dos países latino americanos por mudanças que redirecionassem os seus caminhos rumo ao desenvolvimento.

No Brasil, particularmente no período da análise que este trabalho procurou abranger, a planificação econômica estava em alta, em especial, após o sucesso do Plano de Metas. No entanto, existiam condições muito adversas que recaíram sobre o país devido aos desequilíbrios macroeconômicos que causaram a desaceleração do crescimento econômico, e em razão da crise política instaurada, a qual se agravou no conturbado governo Jânio Quadros e atingiu seu ápice no governo João Goulart, o que dificultou a concepção e implementação do Plano Trienal.

Mesmo com a gravidade dos problemas que o Brasil vivia no período, o Plano Trienal foi a tentativa mais abrangente até então formulada de planejamento do desenvolvimento, que visava recuperar os níveis de crescimento de antes, e tratar dos problemas estruturais da economia através da execução das reformas de base, ao mesmo tempo em que propunha uma estabilização inflacionária.

Desta forma este trabalho buscou encontrar os traços destes fundamentos cepalinos no documento síntese do Plano Trienal, e era evidente a presença no que se refere aos diagnósticos que foram encontrados, e a forma de combatê-los, através de reformas estruturais que viabilizassem o desenvolvimento, bem como a continuidade das políticas industriais para prosseguir com o processo de substituição de importações, tão importantes para a entidade em questão.

A figura de Celso Furtado como líder da equipe que formulou o Plano Trienal, credenciaria o plano como fruto da tradição cepalina, pois era evidente que Furtado tentaria colocar em prática todos os pressupostos teóricos que o mesmo ajudou a formular, dando os moldes das políticas de desenvolvimento que a CEPAL pregava no período em questão.

Após a prévia influência cepalina que o Plano Trienal carregava através da figura do seu idealizador, ao analisar o documento síntese do plano esses traços ficam mais evidentes, no que se refere a importância do Estado no planejamento e na execução das políticas econômicas e sociais, que fariam o Brasil superar a condição de periferia econômica através da execução das reformas de base.

O planejamento econômico aliado a um programa de reformas de base, que serviria como forma de superar a condição de heterogeneidade estrutural dos países latino americanos, era o principal foco da CEPAL durante os anos 1960, após um período anterior na década de 1950 no qual a entidade postulava o processo de substituição de importações.

Na análise do Plano Trienal, são marcantes estas características oriundas da CEPAL, na medida em que o processo de substituição de importações era defendido pelo plano através de políticas industrializantes, ao mesmo tempo em que as reformas de base eram colocadas em pauta como forma de criar condições para que pudessem ocorrer mudanças estruturais e institucionais que desencadeassem um processo de redistribuição de renda entre as camadas sociais.

A respeito da política monetária, ocorre um distanciamento do que a CEPAL pregava, havendo o diagnóstico de uma inflação de origem estrutural, mas o tratamento indicado se resumia em ações ortodoxas, baseadas em políticas recessivas de contração fiscal e monetária, mesmo assim o plano assumia que era necessário primeiramente alcançar a estabilidade, para posteriormente realizar as reformas de base e atacar definitivamente os problemas que originavam as taxas elevadas de inflação observadas no período.

Todas estas características básicas, pelas quais o plano se balizava demonstram a total consciência de se buscar um desenvolvimento econômico baseado nas doutrinas cepalinas, através dos diagnósticos heterodoxos adotados pelo Plano Trienal que evidenciavam as demandas cada vez maiores por parte da sociedade por mudanças que proporcionassem desenvolvimento aliado a distribuição de renda.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento Econômico Brasileiro**. São Paulo: Contraponto, 1995.

BIELSCHOWSKY, R. (org.) **Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL**. São Paulo: Record, 1998.

BRESSER PEREIRA, L.C **Do ISEP e da CEPAL à Teoria da Dependência**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2005.

COLISTETE, R.P. **O Desenvolvimento Cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil**. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v15n41/v15n41a04.pdf>

DOMINGUES, J.E. **História, O Brasil em Foco**. São Paulo: FTD, 1996.

EARP, Fábio Sá & PRADO, Luiz Carlos Delorme. **Celso Furtado**. In: FERREIRA, Jorge; REIS, Daniel Aarão (org.). **Nacionalismo e reformismo Radical (1945 – 1964)**. As Esquerdas no Brasil. vol. 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

FURTADO, C.M. **A Economia Latino-Americana: Formação Histórica e Problemas Contemporâneos**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GIAMBIAGI, F; VILLELA, A; DE CASTRO, L.B; HERMANN, J. **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

IANNI, O. **Estado e Planejamento no Brasil**. 4ªed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

LACERDA, A.C.; BOCCHI, J.I.; REGO, J.M.; BORGES, M.A.; MARQUES, R.M. **Economia brasileira**. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

LAFER, B.M. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1970.

MACEDO, B.G. **Desenvolvimento Econômico: A Atualidade da Economia Política Cepalina**. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2007.

MEDEIROS, F.S.F. **A concepção de planejamento vigente na proposta de um estado intervencionista**. Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/25/posteres/fabianasilvafernandesdemedeirop05.rtf> >

MEDEIROS, L. M. **Teoria econômica e desenvolvimento na América Latina: revisitando o estruturalismo**. Disponível em: <http://www.intellectus.uerj.br/Textos/Ano5n1/Texto%20de%20Rodrigo%20L.%20Medeiros.pdf>>

PLANO TRIENAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – 1963-1965 (SÍNTESE) – Presidência da República, Brasília, dezembro de 1962.

RODRÍGUEZ, O. **Teoria do subdesenvolvimento da Cepal.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1981.

RODRÍGUEZ, O. **Prebisch: Actualidad de Sus ideas básicas.** Revista da Cepal nº 75. Disponível em: <http://www.decon.edu.uy/.../Prebisch%20actualidad%20de%20sus%20ideas.pdf>

RODRÍGUEZ, O. **Sobre a concepção do sistema centro-periferia.** Revista da Cepal, primeiro semestre de 1977. Disponível em: <<http://www.nudes.ufu.br/disciplinas/arquivos/ARTIGO%20DE%20OCTAVIO%20RODRIGUES.pdf>>

SAMPAIO JR, P.A. **Origem e Desdobramento da Crise da Teoria do Desenvolvimento na América Latina.** Disponível em: http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v13n01-02/v13n01-02_18.pdf

SILVA, R. **Planejamento Econômico e Crise Política: Do Esgotamento do Plano de Desenvolvimento ao Malogro do Programas de Estabilização.** Revista de Sociologia e Política nº 14, junho de 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n14/a05n14.pdf>