

Resenha bibliográfica (I)

Estado e planejamento econômico no Brasil

ANNIBAL V. VILLELA *

IANNI, Octávio; *Estado e Planejamento Econômico no Brasil* (1930-1970), Editora Civilização Brasileira, Rio, 1971.

Este livro é um estudo interdisciplinar das inter-relações entre a política econômica e a sociedade brasileira. Três aspectos da atividade econômica foram selecionados para estudo: industrialização, capital estrangeiro e força de trabalho.

O autor não se limita apenas a descrever o surgimento e as mutações ocorridas na "tecnocracia governamental", nem a mostrar como são elaborados e desenvolvidos os instrumentos da política econômica. Procura mostrar como as necessidades da política econômica governamental levam ao aparecimento e à expansão do que ele chama "tecnoestrutura estatal", através da qual é realizada a hipertrofia do Poder Executivo.

Paralelamente tenta o autor mostrar as tendências predominantes na evolução do sistema político-econômico brasileiro, chegando, assim, a distinguir o que ele chama de "capitalismo nacional", i.e., um sistema em que haveria autonomia nacional dos centros de decisão quanto a objetivos e relações econômicas externas e internas; o "capitalismo dependente", ou seja, um subsistema político e econômico coerente com as tendências predominantes na história brasileira, e um sistema econômico de tipo socialista.

No tocante ao método de exposição, deliberadamente optou o autor por freqüentes e extensas citações. Quis com isso basicamente dar ao leitor uma expressão fiel das idéias expendidas e, ao mesmo tempo, ser didático.

Compõe-se o livro de oito capítulos, sendo o primeiro a introdução. No Capítulo II – Política Econômica Nacionalista (1930-1945) é mostrado como o enfraquecimento da oligarquia rural, mormente cafeeira, durante a Grande Depressão e o surgimento de grupos

* Do Instituto de Pesquisas do IPEA

sociais urbanos, i.e., classe média e operários industriais, propiciou uma crescente intervenção do Estado na economia. É realmente notável o número de instituições criadas na década dos 30 objetivando ao fortalecimento da economia nacional. Isso contrasta sobretudo com o período anterior, i.e., desde a Proclamação da República. Dentre essas instituições, sobressai o Conselho Nacional de Comércio Exterior, que foi, como bem diz o autor, o primeiro órgão de planejamento governamental no Brasil, tendo debatido e dado soluções para problemas os mais diversos, como siderurgia, carvão mineral, minério de ferro, portos, energia elétrica, etc.

Lembra ele, citando Roberto Simonsen, que foi a fraqueza e a instabilidade econômicas que fizeram com que fossem adotados no Brasil uma série de planejamentos parciais e intervencionismos estatais, sempre reclamados pelos produtores em dificuldades, os quais, quase sempre, mais tarde os condenavam.

Durante o período 1930-1945, o nacionalismo econômico foi um dado importante na formulação da política econômica e no pensamento dos empresários. Pela longa lista de proibições referentes ao capital estrangeiro, extraída do relatório de um membro da Missão Cooke, que visitou o Brasil em 1942, nota-se que se tinha como objetivo fortalecer a iniciativa privada nacional. É preciso lembrar que tinha havido o precedente de nacionalização das empresas petrolíferas na Bolívia e no México.

Em síntese, na década dos 30, com a derrocada do café, ficou clara a necessidade da industrialização, a qual era concebida nos moldes nacionalistas e através do auxílio do Estado, expresso, inicialmente, em uma política de controle cambial, cujo objetivo inicial foi fazer face à crise do balanço de pagamentos e permitir atender ao serviço da dívida externa. Em seguida, pela proibição de importações de produtos industriais que eram ou podiam ser fabricados no País, de equipamentos para a indústria têxtil, etc., passou a haver um efeito nitidamente protecionista da atividade industrial. O efeito líquido dessas medidas foi possibilitar ao setor industrial crescer a taxas anuais acima de 10% no período 1933-1939.¹ Com a eclosão

¹ Conforme estudo realizado por uma equipe coordenada pelo autor desta resenha para a Fundação Getúlio Vargas, sobre o período 1889-1945, e, em fase de redação final.

da II Grande Guerra não foi possível tentar levar adiante esse esquema de industrialização basicamente nacionalista.

Durante o primeiro governo do pós-guerra, 1946-1950, o autor observa uma reorientação drástica da relação entre o Estado e a economia, passando-se de uma fase de política de desenvolvimento econômico e intervenção estatal na economia para uma política de "redução das funções econômicas do poder público e descompromisso com o desenvolvimento econômico".

Acha o autor que a primeira administração federal no pós-guerra estava excessivamente comprometida com o liberalismo econômico e, por isso, não tomou medidas adequadas para acelerar o processo de desenvolvimento. Como exemplo tem-se a política cambial, que permitiu a rápida exaustão das reservas de divisas. O Plano SALTE que foi lançado nesse período, foi mal concebido e mal implementado, tendo tido, por isso, um impacto mínimo.

Como evidência de que se havia mudado a concepção do esquema de desenvolvimento dentro de uma linha nacionalista, cita o autor os comentários ao relatório da Missão Abbink, em que é dada grande ênfase à necessidade de se fomentarem os investimentos estrangeiros.

O segundo Governo de Vargas, 1951-1954, é classificado por Ianni como um período de política de emancipação econômica. Foi anunciado em 1951 o Plano de Reparcelhamento Econômico, que tinha como objetivo realizar investimentos em indústrias de base, energia, modernização da agricultura, etc. Para levá-lo a cabo, o Congresso Nacional aprovou, em 1952, a criação de um Fundo de Reparcelhamento Econômico a ser administrado pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), também criado naquele ano. Além dessas instituições, outras mais de grande importância foram criadas nos anos 1952-1953, como o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobrás). Em 1954, o Governo propôs o Plano Nacional de Eletrificação e a criação das Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobrás). Na opinião do autor, o Estado estava, de fato, criando novas condições para a expansão e a diferenciação do sistema econômico brasileiro. Mais que isso, o poder público estava se tornando ainda mais indispen-

sável e decisivo, para as próximas transformações da economia do País (p. 122).

O período 1955-1960 é caracterizado por Ianni como o de industrialização e interdependência. Acha ele que o Programa de Metas 1956-1960 seria uma possível expressão das tendências do subsistema econômico brasileiro, em combinação com as tendências do sistema capitalista mundial, sob a hegemonia dos Estados Unidos (p. 146). Acrescenta que quando Juscelino Kubitschek se tornou presidente, o País já estava razoavelmente preparado para pôr em prática uma política econômica moderadamente planejada (p. 146). Mais adiante, afirma que o governo norte-americano compreendia que a participação ativa do Estado na economia era um mal menor *vis-à-vis* ao risco de agravamento das tensões sociais e políticas que caracterizavam as economias dos países em desenvolvimento. Além disso, as direções das empresas multinacionais e o próprio governo dos Estados Unidos já haviam compreendido que a participação governamental nas decisões e realizações ligadas a políticas de desenvolvimento era uma garantia política e econômica para as empresas estrangeiras (p. 145).

Em virtude das concepções da época, dos objetivos propostos e das técnicas de política econômica utilizadas, acha o autor ser inegável que o Programa de Metas assinalou uma reformulação substancial das relações entre o poder público e o sistema econômico. Houve, a seu ver, mudança qualitativa do papel do Estado, que não se caracteriza apenas pela intensificação da atividade estatal, nem pelo aumento do número de suas funções. Tal transformação qualitativa é explicada pelo fato de se ter adotado uma estratégia política de desenvolvimento que teve como resultado consolidar e expandir o capitalismo dependente. Assim, a diferença entre as políticas de Vargas (1951-1954) e Kubitschek (1956-1960) seria uma transição de uma política destinada a criar um sistema capitalista nacional para uma política orientada para o desenvolvimento econômico dependente (pp. 149, 50).

A experiência dos anos 1961-1964, chamados pelo autor de "Estado e economia na crise da democracia", mostra-nos o País em um período de estagnação e até mesmo de queda de produção (em termos *per capita*), com rápido declínio da capacidade de planejamento e

coordenação, apesar do esforço do Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, de 1963-1965.

Por fim, no Capítulo VII é estudado o período 1964-1970, que o autor chama de "interdependência e modernização". Nestes anos o Governo passou a intervir praticamente em todos os setores econômicos, reelaborando, para isso, as condições de funcionamento dos mercados de capitais e de mão-de-obra. Lembra Ianni que a formulação e execução das políticas econômicas durante esses anos gozaram de condições excepcionais, uma vez que através dos atos institucionais foi implantada a hegemonia absoluta do Executivo sobre o Legislativo.

Acha o autor que pela segunda vez, no período 1930-1970, o Governo pôde dispor de controle completo de todas as variáveis políticas para formular e executar uma política econômica planejada, que foi consubstanciada inicialmente no Programa de Ação Econômica do Governo – 1964-1966 (PAEG). Além de reformular as políticas monetária, bancária, tributária, cambial, salarial e de investimentos, o Governo criou um grande número de instituições, entre as quais se destacam o Banco Nacional da Habitação, o Banco Central, o Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos (FINAME), etc.

A ação estatal tornou-se decisiva para a economia do País como um todo. E, em seu conjunto, a economia planejada durante o Governo Castello Branco modificou bastante as condições de funcionamento da economia brasileira, como subsistema do capitalismo mundial (pp. 232, 233).

Os Governos seguintes, i. e. dos Presidentes Costa e Silva e Garrastazu Médici, seguiram os postulados econômicos do Governo Castello Branco, i. e., fortalecimento do setor privado e interdependência econômica no plano mundial.

Entre diversos pontos discutidos por Ianni destacam-se os referentes à importância crescente das empresas multinacionais, que em virtude das condições atraentes criadas pelos Governos no período 1964-1970, progrediram espantosamente (pp. 255-273), passando a dominar vários setores industriais e, a política salarial, que produziu um congelamento salarial no período 1964-1970 (pp. 275-288).

Por fim, Ianni discute o neonacionalismo dos anos 1964-1970, que teria surgido em decorrência de alguns problemas econômicos, políticos e militares, tais como: a comercialização do café industrializado, o aproveitamento econômico dos recursos minerais e piscosos do mar territorial; a pesquisa e os usos da energia atômica; a expansão da fronteira econômica interna na região amazônica, a afirmação da hegemonia do Estado Brasileiro sobre as zonas marítimas litorâneas, etc.

No que diz respeito ao último capítulo, i.e. conclusões, o autor basicamente resume o que havia dito anteriormente. Quem esperava alguma sugestão de alternativas a serem seguidas, ainda que utópicas, mormente no que diz respeito às relações econômicas externas, sente-se frustrado.

Minhas reações ao livro limitar-se-ão a apenas alguns pontos que são expostos a seguir.

O excessivo número de citações, não obstante o aviso do autor de que as fazia por razões de ordem metodológica, torna por vezes cansativa a leitura. Bastariam as referências bibliográficas.

Ianni usa e abusa de um "esqueleto ideológico-conceitual" no tratamento dos fatos analisados, que pouco adiciona à compreensão dos mesmos, tornando monótona a leitura.

À sua freqüente referência à hipertrofia crescente do executivo deveria o autor acrescentar que se trata de fenômeno universal e não de particularidade da situação brasileira.

Tendo o autor afirmado tantas vezes que a economia brasileira havia cada vez mais se tornado um subsistema do capitalismo internacional, era de se esperar que nas conclusões fosse sugerida alguma alternativa. Vale aqui, também, mencionar que não se trata de particularidade exclusivamente brasileira, como se pode depreender da leitura do *Desafio Americano*, de J. J. Servan Schreiber. Por que não dizer então que qualquer tentativa de escapar à dependência levaria longo tempo, de vez que até recentemente nossas exportações se compunham, em grande parte, de um só produto, de procura inelástica? Não será a diversificação das exportações, não obstante

as dificuldades existentes por parte dos grandes mercados compradores,² uma solução, ainda que parcial dessa dependência?

Finalmente, no tocante à política salarial, que Ianni aborda frequentemente, gostaria de acrescentar que se trata de área controversa no estudo dos problemas de desenvolvimento. Qualquer que seja o regime político-econômico, a política salarial se reveste de extrema importância, pois, afinal de contas, não haveria sentido em se procurar acelerar o desenvolvimento se o mesmo, após um certo lapso de tempo, não se traduzisse em melhora da maior parte da população, ou seja, daqueles que recebem salários.

A experiência dos países que se desenvolveram com planejamento central mostra que foi através de uma efetiva redistribuição indireta de renda para os assalariados, i.e. através da educação e serviços médicos em quantidade e qualidade razoáveis, que se conseguiu o volume de poupanças para financiar taxas de investimento entre 25 e 30% do produto nacional bruto! Não seria isso o que agora se pretende fazer no Brasil?

Em resumo, o livro de Ianni, não obstante alguns exageros ideológicos, que se não contribuíram para um melhor entendimento dos fatos, também não atrapalharam, é um esforço sério para compreender como surgiram as condições que permitiram à sociedade brasileira engajar-se em experiências de planejamento econômico e social.

² Vide — Carlos Von Doellinger, *Restrições Não Tarifárias e Seus Efeitos sobre as Exportações Brasileiras*, Monografia n.º 6, (IPEA).

