

# O PLANO TRIENAL E O PENSAMENTO DE CELSO FURTADO

Ludmila Luísa Tavares e Azevedo<sup>1</sup>

**RESUMO:** O Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, elaborado por Celso Furtado para ser posto em prática nos anos de 1963-1965 a pedido do presidente João Goulart, acabou apenas meses após o seu início. Com isso, não pôde ser completamente implementado, o que acabou gerando críticas que o restringiam como um Plano de estabilização econômica. O presente trabalho se dedica a mostrar que o projeto de Furtado em sua obra foi mais do que as políticas de curto prazo que puderam ser implementadas, indo de acordo com o que o autor considerava necessário para que houvesse manutenção da estabilidade no longo prazo, e dando ao Brasil bases para caminhar rumo a um projeto de desenvolvimento para a nação. O trabalho conclui que o Plano Trienal é coerente com o pensamento de Celso Furtado sobre o subdesenvolvimento, sendo um projeto que foca em reformas de base e políticas de longo prazo, e não apenas um programa de estabilização de preços.

**Palavras Chave:** Plano Trienal, Celso Furtado, políticas de curto prazo, reformas de base.

## 1. Introdução

Em 1962, a pedido do então presidente João Goulart, Celso Furtado assumiu o recém-criado Ministério do Planejamento para elaborar um plano de ação do governo para os próximos três anos do mandato do presidente. Esse plano deveria ser apresentado uma semana antes do plebiscito que daria a João Goulart poderes presidencialistas.

O Plano foi apresentado e o presidencialismo voltou a vigorar no Brasil com vitória no plebiscito. Contudo, o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965) acabou apenas poucos meses depois de ter sido iniciado, tendo de fato apenas atuado em medidas estabilizadoras, deixando o país com as variáveis macroeconômicas ainda mais deterioradas do que as herdadas pelo Plano de Metas. Com isso, leituras usuais do Plano Trienal o interpretam como um programa que se restringiu a buscar estabilidade de preços via políticas ortodoxas.

Tendo por base que o autor do projeto foi Celso Furtado, um grande economista estruturalista brasileiro, essa leitura pode vir a demonstrar uma incoerência teórica. Portanto, o problema levantado pelo trabalho diz respeito à natureza do plano: se foi de fato um plano econômico de cunho estabilizador, com políticas monetaristas de controle inflacionário, ou se constituiu uma importante proposta de desenvolvimento para o país.

---

<sup>1</sup> Economista mestranda em Economia pelo Programa de Pós Graduação em Economia pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Uberlândia, MG.

Para isso, levanta-se a hipótese de que as reformas de base são de extrema importância para a execução do Plano, as quais são coerentes com a interpretação de Celso Furtado acerca do subdesenvolvimento brasileiro e com as alternativas de sua superação, tratadas nas obras deste autor. Sendo assim, o trabalho se propõe a analisar o Plano Trienal, buscando ressaltar o viés estruturalista em detrimento de leituras usuais que o consideram um plano que foca apenas em estabilidade de curto prazo. Para tanto, além do próprio documento redigido por Celso Furtado e sua equipe, será analisada a revisão bibliográfica sobre o tema, bem como o contexto em que a confecção do Plano Trienal se insere.

O estudo do tema faz-se pertinente uma vez que trata-se do trabalho de um autor reconhecido pelas suas teorias a respeito do subdesenvolvimento e do papel do Estado na economia. Por outro lado, há uma vasta gama de interpretações a respeito do plano que tomaram por base seus resultados de curto prazo, baseando-se na política de estabilização implementada nos primeiros meses de vigência do mesmo e limitando-se à análise das políticas fiscal e monetária. Tais interpretações induziram muitos a entenderem que Celso Furtado, no momento em que poderia executar sua teoria desenvolvimentista e modificar as estruturas, se restringiu apenas a políticas restritivas de curto prazo, não corroborando, dessa forma, com o que o autor pregava como ideal e suficiente.

Para tanto, o trabalho está estruturado em três seções: a primeira, que se dedicará a traçar o panorama geral do plano, abordando as condições históricas enfrentadas por ele e trazendo os objetivos pretendidos no documento do Plano Trienal. A segunda, cuidará de abordar a política de curto prazo do plano e trará algumas das críticas feitas a ele. Já na última parte do trabalho serão apresentadas as propostas de longo prazo: políticas setoriais e reformas de base, no que verdadeiramente consiste o foco do projeto de um economista desenvolvimentista. Além de trazer as políticas propostas, a terceira seção tentará mostrar a necessidade de tais projetos quando compreendida a leitura de Celso Furtado a respeito do subdesenvolvimento, sua caracterização e condicionantes.

## **2. Plano Trienal: cenário e objetivos**

### **2.1. Contexto Histórico**

Até o início do século XX a economia brasileira possuía um modelo econômico voltado “para fora”, em que as exportações de produtos agrícolas eram o principal componente da demanda agregada, ditando ritmo de crescimento da produção nacional. Essa economia agroexportadora era

marcada por grande dependência do mercado externo (economia reflexa), para além de produzir uma estrutura concentrada de terra, pautada na monocultura, que deixa reflexos até hoje.

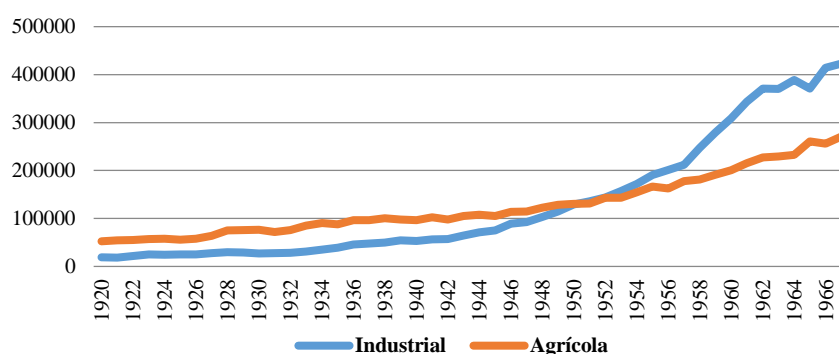
No começo do século tem-se um período que é marcado por um comércio internacional prejudicado pela Primeira Guerra Mundial e pela Crise de 1929, o que causa crise na Divisão Internacional do Trabalho, com drástica queda na demanda externa por café, principal produto de exportação e do qual o país era bastante dependente. Por isso, o governo adotou políticas de valorização do grão, que gerava superprodução, mantinha a atividade artificialmente lucrativa e criava forte endividamento externo. Com a economia agroexportadora abalada, principalmente pela Crise de 1929, e com o trabalho assalariado criando mercado interno, um processo de industrialização se iniciou, movimentando “de fora para dentro” o eixo dinâmico da economia brasileira. O sistema industrial, criado por uma demanda pré-estabelecida, era financiado pelo excedente do capital cafeeiro (FURTADO, 1959).

Segundo Tavares (1972), após a crise de 29 os governos das economias da América Latina se viram forçados a tomar medidas que protegessem o mercado nacional das oscilações do mercado externo e, logo de início, parte dos bens de consumo outrora importados passaram a ser produzidos internamente. As “variáveis dinâmicas da economia” se alteraram. O setor externo perdeu relativo poder explicativo da Renda Nacional frente à ampliação da atividade interna, passando a ser importante agora na importação de equipamentos e bens intermediários e não só como comprador de bens de consumo, processo conhecido por industrialização via substituição de importações (ISI).

De 1930 a 1950 houve restrição externa absoluta, que impedia que a indústria importasse bens intermediários e de base suficiente para que a industrialização ocorresse, essa fase foi denominada de “industrialização restringida”. Essa etapa da industrialização brasileira não tinha apenas a restrição externa como característica: também havia motivos técnicos com relação à bens de capital e insumos básicos, além da falta de financiamento interno.

Com o Plano de Metas, do então presidente Juscelino Kubitschek, inicia-se o processo de industrialização pesada. O programa atuou como uma tentativa de internalizar o D1 (bens de capital) e o D2 (bens intermediários) na nossa economia, com fortíssimos investimentos em setores considerados mais dinâmicos, como produção do aço, alumínio, cimento, álcalis e outros metais, para além de fortíssimos investimentos em setores base como energia, transporte, educação, alimentação e construção de Brasília, a nova capital do país.

Apesar de muitas concessões terem acontecido e muitas metas terem sido flexibilizadas, pode-se afirmar que, de maneira geral, o Plano obteve êxito, uma vez que, como se pode observar pelo gráfico (1), houve com aumento do hiato entre o produto agrícola e o industrial no período.

**Gráfico 1 - Produto Agrícola vs Produto Industrial**

**Fonte:** Elaboração própria com base nos dados de Haddad (1978), Anuário Estatístico Ordem do Progresso (1989), IBGE e IPEADATA.

Contudo, é importante ressaltar que a questão da restrição externa, bem como outros problemas estruturais brasileiros, não foram resolvidos neste período. A criação da instrução 113 da SUMOC no governo de Café Filho, que possibilitava importação sem cobertura cambial, foi importantíssima neste sentido, permitindo que o País passasse por um período de restrição externa relativa. Todavia, apesar dessa internacionalização facilitar a ampliação e investimentos na indústria, houve a entrada dos investimentos que pesaram as contas externas por gerar aumento da remessa de lucros para o exterior. Dessa forma, apesar de a economia brasileira apresentar altas taxas de crescimento na segunda metade da década de 50 do século passado, o sucesso na conclusão do Plano também trouxe fortes problemas na conjuntura macroeconômica brasileira: insustentabilidade da demanda agregada, forte desequilíbrio no balanço de pagamentos, aceleração inflacionária, conflito distributivo e déficit fiscal (BASTOS, 2011).

Sobre a recessão que se instalou no Brasil no início da década de 1960, alguns autores sugerem que a desaceleração do crescimento e dos investimentos deve ser atribuída aos efeitos das políticas de estabilização dos governos Jânio Quadros e João Goulart. Contudo, Serra (1982) critica essa leitura, pois afirma que esses autores negam a existência de fatores cíclicos estruturais que reduziam o ritmo de investimentos e ignoram o hiato temporal que existe entre a decisão de investir e o processo de ampliação da capacidade instalada, que deixa claro que uma retração dos investimentos que ocorreu em 1963 decorreu de decisões tomadas em 1961/1962, antes da forte contenção monetária do Plano Trienal.

Para o autor, os investimentos volumosos e muitas vezes superestimados do Plano de Metas, que geraram capacidade ociosa da indústria, que chega a 50% no caso dos automóveis já no começo dos anos 60, contribuem juntamente com a seca de 1963 para a recessão observada no ano. Além disso, ressalta também que o crescimento durante o ciclo já havia absorvido “as margens da demanda reprimida ou ‘cativa’, características da substituição de importações” (SERRA, 1982, p. 95).

Nesse quadro conturbado, após o governo de Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros assume a presidência, tendo feito duras críticas ao governo anterior devido aos problemas inflacionários e no Balanço de Pagamentos. Devido às práticas econômicas mais ortodoxas, que objetivavam o controle da inflação, como política fiscal restritiva e quase unificação das taxas de câmbio, além de outras medidas impopulares e polêmicas, vários setores de sua base política (inclusive setores das Forças Armadas) foram contrariados. Sem apoio político, Jânio Quadros renunciou com apenas sete meses de governo.

Como àquela época as leis eleitorais previam diferentes chapas para as candidaturas do presidente e do vice, João Goulart (vice de Jânio, candidato do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), antes também vice do próprio Juscelino Kubitschek), deveria assumir a presidência. No entanto, na ocasião da renúncia de Jânio Quadros, João Goulart encontrava-se na China, e só conseguiu retornar ao Brasil e tomar posse da presidência em regime parlamentarista, pois havia rejeição das altas classes da sociedade e dos militares, que o taxavam de comunista. Esse cenário tornou o ambiente político ainda mais instável, causando uma séria crise institucional.

Tornaram-se evidentes as tensões acumuladas no passado recente (principalmente obras dos governos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek), que decorriam da modificação das estruturas do país, então em processo de transição de um país exportador de produtos primários para um país que estava se industrializando. Coexistiam crises na esfera econômico-financeira, no sistema partidário, político-institucionais, explosão de movimentos sindicais e dos trabalhadores rurais, com um acirramento do conflito de classes (LIMA, 2008).

Celso Furtado (1989) *apud* Lima (2008) relata as tensões da época:

as causas últimas das tensões sociais e políticas que afligem o país no momento atual estão no próprio desenvolvimento, que se vem abrindo graças ao esforço da população brasileira a despeito das enormes resistências criadas por um marco institucional em grande parte obsoleto. O país cresce, ainda que tudo pareça estar contra esse crescimento. Grande parte da população permanece semi-isolada da vida política por ataduras feudais que sustentam o velho sistema de organização agrária. O governo está manietado por um sistema fiscal que fez do desenvolvimento um mecanismo de enriquecimento para uns poucos e de empobrecimento para muitos. O sistema bancário, a máquina administrativa, o sistema universitário, tudo, enfim, que tem significação como marco foi superado pela rápida evolução material do país, que de mero exportador de produtos primários chegou a ser uma nação industrial nos últimos três decênios (p. 7).

Essas tensões sociais demandavam reformas em um contexto de crise das instituições nacionais. Enquanto os primeiros-ministros não se sentiam legítimos, o presidente João Goulart opunha-se ao vigente regime parlamentarista, tendo como principal objetivo, naquele momento, conquistar a plenitude do poder presidencialista (LIMA, 2008). Somente após um ano de regime parlamentarista, João Goulart assume o governo em um regime presidencialista, por meio de plebiscito realizado em janeiro de 1963. Em 27 de setembro de 1962, o presidente assina a

nomeação de Celso Furtado como ministro extraordinário<sup>2</sup> do gabinete parlamentarista, tendo encomendando a ele um Plano de ação a ser apresentado uma semana antes de ocorrer o plebiscito, a fim de ser executado em seu governo já presidencialista nomeado de Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965). O diagnóstico do Plano Trienal era bem mais profundo do que as propostas defendidas pelo FMI de controles cambiais, fiscais e inflacionários. Porém, a curto prazo, era necessário reforma tributária preliminar para que houvesse possibilidade de começar a enfrentar os desequilíbrios na economia brasileira.

Devido aos desequilíbrios sociais e a agitação de várias camadas da sociedade, Furtado do (1962) p. 58 defende:

A situação presente de grandes tensões que observamos no Brasil, que criou a consciência da necessidade de reformas básicas inadiáveis, decorre em grande parte, a nosso ver, da aceleração do desenvolvimento industrial nos últimos quinze anos.  
(...) Houvesse sido mais lenta a evolução industrial, e as estruturas econômicas ter-se-iam progressivamente acomodado. Neste caso, os desajustamentos entre a representação política e a realidade econômica não alcançariam certo ponto crítico, que é a causa das presentes tensões. Seria, entretanto, ingênuo pretender condenar o desenvolvimento industrial porque foi rápido. Trata-se, em realidade, de identificar as consequências da não adaptação dos demais setores a esse rápido crescimento.

Nesse contexto, o sucesso do Plano dependia da colaboração de políticos e empresários hostis do Brasil e do exterior e ameaçava parte importante da base do trabalhismo, o que tornava arriscado. Quando as negociações com o Congresso e os credores não ocorreram com sucesso, o Plano Trienal acabou tendo apenas se iniciado. João Goulart resolveu abandonar os esforços de estabilização, demitiu o Ministro Dantas, e passou a ceder as demandas de diferentes grupos políticos a fim de se proteger politicamente contra os avanços dos movimentos anti-Goulart. “(...) Ele nasceu sob poder de veto de seus inimigos (...) O Plano Trienal não foi implementado porque seus opositores organizavam-se para executar um programa às avessas do projeto furtadiano de construção de uma sociedade desenvolvida.” (BASTOS, 2011, p. 449)

## 2.2. Plano Trienal e seus objetivos

Em seu discurso de posse<sup>3</sup> como ministro extraordinário para Assuntos de Desenvolvimento Econômico e Social, Celso Furtado, ao explicar sobre a natureza de um planejamento econômico, ressaltou que como em qualquer tipo de planejamento, o econômico deve articular os meios disponíveis para alcançar os fins almejados, de forma eficiente e harmônica. Destacou também que por se tratar de um país subdesenvolvido, o crescimento demanda mudanças contínuas nas

<sup>2</sup> Cargo criado apenas dois dias antes que previa a elaboração de um Plano para o Brasil, a ser apresentado ao Conselho de Ministros até o final de 1962.

<sup>3</sup> Cerimônia realizada no Palácio do Planalto, Brasília, em 27 de setembro de 1962.

estruturas do país e que essas mudanças deveriam ocorrer de modo a causar os menores custos à sociedade.

Furtado acreditava que possuía total capacidade de fazer o plano econômico encomendado por João Goulart, contudo, advertia sobre a grande dificuldade das fases iniciais do projeto, já que medidas estabilizadoras se faziam necessárias antes que pudessem ser encaixadas as metas de longo prazo. Furtado (1989), p. 7, fala sobre o papel que viria assumir:

Pouco mais de um mês após o episódio do manifesto, ou seja, a fins de setembro de 1962, o presidente chamou-me a Brasília e me disse a queima roupa: “Quero que você assuma o Ministério Extraordinário do Planejamento. Vamos ter que nos preparar para o plebiscito, que devolverá os poderes ao presidente, e quero me apresentar aos eleitores com um plano de governo nas mãos”. [...] Tinha diante de mim três meses para realizar uma tarefa que requeria tomar contato com grande numero de instituições públicas e privadas, representantes da sociedade civil, personalidades influentes na vida nacional. Havia todo um trabalho técnico a realizar, que exigia a constituição de equipes especializadas. E havia que defender-se das pressões dos grupos de interesse e da bisbilhotice implacável da imprensa. [...] A elaboração desse plano constituiu um desafio, pois se tratava de demonstrar, contra a ortodoxia dos monetaristas empossada e imposta pelo FMI, que era possível conduzir a economia a relativa estabilidade sem impor-lhe a purga recessiva. Com efeito, o Plano Trienal foi o primeiro exercício do que posteriormente se chamaria terapêutica gradualista do tratamento da inflação.

O Plano previa, para redução da inflação, a redução do déficit público com diminuição dos gastos públicos e retirada de subsídios de alguns produtos, como trigo, por exemplo, produto que o autor afirmava que servia apenas à elite brasileira, já que as classes mais baixas comiam farinha de mandioca ou de milho.

Com relação às reformas de base propõe-se, na última seção do Plano, reforma agrária, tributária, na educação, no comércio externo, e reformas visando à diminuição das disparidades regionais (FURTADO, 2011).

As motivações pelas quais o Plano não obteve sucesso não constituem material de estudo deste trabalho, contudo as medidas de curto prazo serão aprofundadas na seção 3 e de longo prazo na seção 4 deste trabalho, cabendo a esta seção apenas fazer uma breve apresentação da estrutura do Plano Trienal com foco nos objetivos almejados.

Na introdução do documento, Celso Furtado e sua equipe listaram oito objetivos principais, que podem ser separados entre medidas relacionadas à formação de capital e medidas ligadas à coordenação entre o financiamento dos investimentos e poupança disponível. Os objetivos consistiam em manter o crescimento econômico, reduzir a pressão inflacionária, distribuir renda, intensificar gastos em educação e saúde pública, promover um levantamento de potencialidades econômicas, promover reformas institucionais e refinanciar a dívida externa, tudo isso em um governo com crescente unidade de comando para que tais ações se realizassem de forma simultânea e harmônica.

Setorialmente, o Plano designaria maior atenção aos investimentos que exigem financiamento do poder público, nos demais setores o Estado restringiria sua atuação ao acompanhamento do setor privado, atuando quando preciso de forma direta ou indireta, priorizando os setores com maior poder de encadeamento. Há preocupação com os principais desequilíbrios que a economia brasileira passava no período - estabilidade dos preços e ajuste do déficit na balança de pagamentos. Além disso, o Plano propõe atuação do Governo na orientação do crescimento da economia, garantindo investimentos e ajustando o setor produtivo à internalização da produção de D1.

Para tanto, as mudanças estruturais no setor secundário deveriam continuar em ritmo acelerado, crescendo a participação dos bens intermediários e as ações visando o financiamento para os investimentos projetados deveriam ser principalmente fiscal, monetária e cambial. Além disso, deveria haver um cuidado em relação ao crescimento do crédito oferecido ao setor privado (deveria corresponder à inflação adicionada ao PIB), e em relação à supervisão das importações.

Para todas essas medidas Celso Furtado ressalta já na conclusão da introdução do Plano Trienal, que:

Com vistas a lograr esses objetivos internos, pretende-se alcançar imediatamente maior articulação das autoridades monetárias e constituir um órgão permanente de planejamento do mais alto nível, como medidas preparatórias às reformas bancária e administrativa a serem apreciadas pelo Congresso Nacional (FURTADO, 2011, p. 48).

Resumidamente, o Plano objetivava manter as altas taxas de crescimento observadas em 1957-1961, reduzir progressivamente a pressão inflacionária, melhorar a distribuição de renda pessoal e regional investindo em educação e orientando adequadamente a atividade econômica, refinar a dívida externa, assegurar uma unidade de governo e programar reformas estruturais (administrativa, bancária, fiscal e agrária). Como abordado em Lima (2008), pode-se perceber os objetivos e metas básicas do Plano como reunir em todos os campos da sociedade medidas que viessem contra os desequilíbrios nacionais que impediam o Brasil de continuar a crescer. Com isso, assegurar a democracia e suas instituições responsáveis por cuidar da liberdade individual e caminhar rumo ao desenvolvimento.

### **3. Visão crítica ao programa de estabilização do Plano Trienal**

Como visto na seção 2, o ambiente não só político, mas também econômico em que João Goulart assumiu a presidência, era delicado. As heranças negativas deixadas pelo Plano de Metas dificultariam o seu mandato e fariam com que o Plano Trienal precisasse enfrentar um árduo trabalho em sua fase inicial para estabilizar a economia, para só então poder de fato ser executado



no que diz respeito às reformas estruturais que dariam ao Brasil as condições para o desenvolvimento.

Contudo, no governo de Goulart (07/09/1961 a 01/04/1964) a economia brasileira foi marcada por uma piora progressiva das variáveis macroeconômicas: baixas taxas de crescimento do PIB, déficits comerciais e na balança de pagamentos, déficits públicos, e crescimento da inflação.

[...] (PIB e inflação) refletem muito bem o momento delicado pelo qual passou a economia brasileira. O crescimento do PIB desacelerou de uma taxa de 8,6%, em 1961, para apenas 0,6% (com uma variação negativa do PIB industrial) em 1963. Já a inflação ascende de um patamar de 30% em 1961 para uma taxa recorde, de 92,1% em 1964. Tal cenário configura a primeira estagflação da economia brasileira no século XX (MIRANDA, 2010, p. 12).

Esse cenário econômico, apesar de impactado por questões cíclicas, como abordado por Serra (1982), também reflete o fracasso dos primeiros objetivos do Plano Trienal: manutenção de boas taxas de crescimento com estabilidade dos preços. Essa estabilidade era condição *sine qua non* para progressão das outras metas almejadas, que iriam no sentido de dar condições para o país se desenvolver por meio de reformas estruturais.

Como um Plano inconcluso que deixou as variáveis macroeconômicas ainda piores que as deixadas de herança pelo Plano de Metas, recebeu uma grande variedade de críticas, seja por questões metodológicas ou ideológicas. Visto isto, essa seção irá apresentar um resumo do capítulo do Plano Trienal que discute a estabilidade interna e fará uma revisão bibliográfica de algumas críticas feitas à política de estabilização do Plano em questão, com foco naquelas que questionam os fundamentos ideológicos da proposta furtadiana.

### **3.1. Programa de estabilização do Plano Trienal e críticas ao mesmo**

Apesar de Celso Furtado não possuir todos os dados sobre a situação da economia brasileira quando elaborou o Plano Trienal, o problema inflacionário era conhecido. Visto isso, na segunda parte do Plano, o autor dedicou o segundo capítulo para tratar das condições da estabilidade interna brasileira. No decorrer do capítulo, Celso Furtado e sua equipe projetam para o próximo triênio “condições de crescente diminuição da pressão inflacionária”. E ressaltaram que, para isso, existe a necessidade de que se proceda “uma estrita planificação dos dispêndios públicos com base num esquema de financiamento que seja compatível com os investimentos privados a realizar, a política salarial e o comportamento do setor externo” (FURTADO, 2011, p. 96).

O Plano previa que para que houvesse preservação das taxas de crescimento deveria haver uma programação do dispêndio por conta do Tesouro ajustada à participação do setor público no produto. Duas opções se faziam: 1) para que houvesse um equilíbrio do setor público deveria haver uma redução dessa participação; 2) captar recursos no mercado de capitais. Porém, devido ao

volume de recursos necessários, a segunda opção iria exaurir o capital disponível para investimento privado.

Como as duas opções viriam de encontro com a manutenção das taxas de crescimento, optar-se-ia por redução do consumo. Essa redução poderia vir tanto por meio de aumento da carga tributária, como por meio de uma taxa de inflação calculada. Para tanto, a estratégia traçada para diminuir a elevação geral do nível de preços, sem atrapalhar o crescimento da economia são:

- (...) conjunto de medidas de ação convergente, que incluem:
  - a) elevação da carga fiscal;
  - b) redução do dispêndio público programado;
  - c) captação de recursos do setor privado e no mercado de capitais; e
- mobilização de recursos monetários (p. 97).

Postas as medidas estabilizadoras, existia a necessidade de uma coesão entre as políticas monetária, fiscal, cambial e salarial. Ressalta-se aí a necessidade de um Banco Central e das reformas bancária e administrativa contidas no Plano. Reconhecendo a dificuldade de trabalhar em um programa de estabilização que alcançasse 1964, visto que suas condições para o ano dependeriam dos resultados obtidos em 1963, o Plano limitou-se a medidas de estabilidade para 1963.

Com relação às finanças públicas, por causa de um insuficiente orçamento programado em 1963 frente a despesas extra orçamentárias, havia necessidade de um Plano de contenção. Nesse Plano destacou-se a importância de regulamentação de normas disciplinadoras do fluxo de gastos públicos como condição para boa execução do Plano. Buscar meios de financiamento não-inflacionários para a maior parte do déficit era condição necessária, o que tornava necessário o aumento de emissão de obrigações do Tesouro Nacional solicitada ao congresso.

O Plano visava a redução progressiva de subsídios ao consumo, a fim de diminuir o déficit de caixa do Tesouro, já que Furtado considerava que “o vulto desses subsídios, diretos e indiretos, não se coaduna com os objetivos de um programa racional de desenvolvimento econômico” (FURTADO, 2011, p. 100).

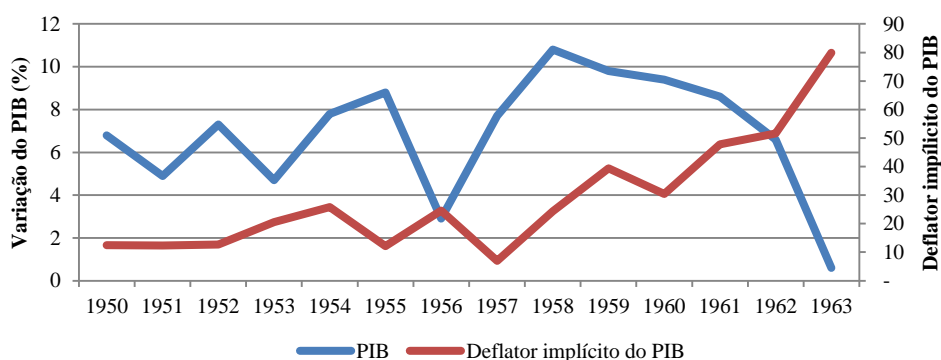
Nessa política de redução de subsídio, o trigo e os combustíveis e lubrificantes derivados do petróleo ganharam destaque, visto que no ano de 1962 as políticas de defesa dos preços desses produtos representaram recursos superiores a 60 bilhões de cruzeiros. A emissão de moeda usada para sustentar esse gasto gerou, na visão do autor, mais inflação do que a que se desejava evitar. Ademais, tendo em vista os reajustamentos cambiais que eram previstos para 1963, os gastos na manutenção desses subsídios seriam ainda mais volumosos. Além disso, o Plano visava acabar com o não reajustamento adequado das tarifas cobradas pelos serviços públicos no setor de transporte e comunicação, que se faziam outra forma importante de subsídio ao consumo.

Com relação à política monetária e de crédito, Furtado sustenta que

Para assegurar que o investimento privado não seja afetado por financiamento inadequado, será necessário estabelecer uma política de crédito pela qual, ao se fazer a expansão prevista dos meios de pagamento, o saldo dos empréstimos do setor privado, tanto pelas autoridades monetárias, como pelos bancos comerciais cresça no mesmo ritmo do incremento programado para o produto (FURTADO, 2011, p. 102).

Isso porque, como o Plano objetivava não aumentar a participação no gasto público no total do PIB, havia a necessidade de uma programação de expansão no total dos meios de pagamento para que as despesas públicas continuassem com os mesmos 12,1% anteriores. Essa manutenção da participação pública indicaria uma garantia da participação do setor privado. Além dessas políticas, o câmbio se fazia um importante recurso não monetário de controle inflacionário, e por isso o Plano adotou uma metodologia para sua previsão para o ano de 1963. Contudo, essas medidas para a estabilidade interna fracassaram e já em 1963 a inflação chegou a 25% e o PIB cresceu apenas 0,6%, conforme o gráfico 2.

**Gráfico 2 – Variação do PIB e Deflator implícito do PIB**



**Fonte:** Elaboração própria com base nos dados do Anuário Estatístico Ordem do Progresso (1989) e IPEADATA.

Visto o fracasso das primeiras medidas adotadas pelo Plano Trienal - estabilidade e crescimento, muitas críticas se fizeram, várias delas limitando o Plano a medidas de curto prazo. Aqui serão levantadas algumas análises feitas, em vários sentidos, contudo um foco maior será dado justamente aos autores que atribuem ao Plano Trienal essa visão restrita de controle inflacionário.

Abreu (1989), ao analisar o Plano, o enxerga como ortodoxo, a despeito do esperado de um economista estruturalista influente e bem sucedido como Celso Furtado. Para o autor, o Plano Trienal

Caracterizava-se por diagnóstico bastante ortodoxo da aceleração inflacionária no Brasil, enfatizando o excesso de demanda via gasto público como sua causa mais importante. O receituário proposto, embora gradualista – em vista, entre outras razões, dos níveis inéditos alcançados pela taxa inflacionária – era semelhante ao de outros programas de estabilização adotados no passado: correção de preços defasados, redução do déficit público e controle da expansão do crédito ao setor privado (ABREU, 1989, p. 206).

Abreu concorda com as críticas que sugeriam que Furtado, bem como Roberto Campos (autor do programa de estabilização do PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo), acreditava que o controle da inflação dependia de uma contração dos salários reais. Ademais, destaca que além de uma leitura monetarista da inflação o Plano Trienal já perto de seu fracasso, bem como as suas negociações internacionais por parte do governo, foi bastante questionado por setores de esquerda por sua ortodoxia e a subordinação aos interesses dos Estados Unidos da América. Um exemplo dado pelo autor é o acordo sobre a emancipação da *American & Foreign Power Company* (AMFORP) que foi duramente criticado pelo Deputado Leonel Brizola, levando Goulart a rejeitá-lo.

Outra forte crítica feita por Abreu (1989) é de que o ambiente político garantia condições para a implementação de um programa econômico “razoavelmente sério”, já que o plebiscito de janeiro de 1963 teria dado ao presidencialismo uma vitória massiva, sugerindo daí que o fracasso do Plano Trienal deveu-se, sobretudo, à sua natureza, e não a fatores externos. É importante ressaltar que esta é uma visão limitada no que diz respeito ao apoio político que Goulart recebia, visto que uma vitória do presidencialismo no plebiscito não significava apoio direto a ele. Como visto na segunda seção, o ambiente político era instável, haviam muitas demandas de diversos setores da população, bem como o receio da ameaça comunista que supostamente tinha em Goulart um aliado. Dessa forma, os militares, o empresariado e outros setores tradicionais da sociedade tinham receio quanto ao seu governo e as políticas propostas por ele.

Bastian (2013) faz uma análise comparativa dos programas de estabilização do Plano Trienal e do PAEG. O autor contrasta os dois Planos por meio de análise das principais medidas implementadas visto que, para ele, ambos tinham uma visão semelhante sobre o problema inflacionário e as formas de correção.

A estratégia contida no Trienal para combate às pressões inflacionárias decorrentes da inflação de demanda estava baseada em medidas tradicionais de contenção de gastos e do crédito. O governo estimava que se o dispêndio potencial do Tesouro Nacional para o ano de 1963 fosse efetivamente materializado, a pressão inflacionária se elevaria para 100%, o que jogaria o país na hiperinflação (BASTIAN, 2013, p. 143).

O autor afirma que as semelhanças entre os programas de estabilização dos dois planos são grandes, visto que ambos destacam a necessidade de uma inflação corretiva prévia ao esforço de estabilização e não optaram por um choque contra a inflação, uma vez que apenas essa inflação corretiva já geraria custos suficientes sobre o desemprego e o crescimento do país.

De acordo com o autor, ambos os planos adotaram políticas monetária e fiscal contracionistas, em uma estratégia gradualista de combate à inflação. Contudo, também destaca grandes diferenças entre os planos, que levaram ao sucesso de um e ao fracasso do outro. Além de

questões externas e políticas mais favoráveis à implementação do PAEG do que do Plano Trienal, o primeiro adotou correção monetária e políticas salariais - dois fatores que Bastian considera de grande relevância para os resultados obtidos. Contudo, vale ressaltar que as políticas salariais dos dois programas foram bem distintas. Enquanto o PAEG adotou uma política salarial restritiva com arrocho salarial, o Plano Trienal não, expondo aí uma das várias diferenças substanciais dos dois Planos. Ademais, a estabilidade, de acordo com o Plano Trienal, só seria de fato garantida se ocorressem às reformas estruturais.

Além dessas, várias outras críticas foram feitas ao Plano Trienal recaindo, ou nas suas limitações técnicas, que em muito respondem ao pouco tempo disponível para a elaboração do documento e a carência de dados, ou em relação às políticas adotadas para alcançar os objetivos contidos no Plano. Contudo, a leitura usual das principais críticas recaem sobre a limitação do projeto em relação às políticas de curto prazo. Essas críticas são feitas, sobretudo, com base nos resultados obtidos, sem levar em conta que apenas a fase inicial do Plano pôde ser de fato implementada, devido ao ambiente de fragilidade econômica, e a falta de apoio político.

Tendo a proposta das condições de estabilização do Plano Trienal e as críticas feitas a ele sido analisadas, a próxima seção se dedicará a fazer uma análise da coerência do pensamento de Celso Furtado com as reformas de base propostas no Plano. Isso porque, por se tratar de um estruturalista, como visto, Celso Furtado acreditava que as medidas adotadas dariam ao Brasil apenas as condições de estabilidade no curto prazo, já que as causas primárias para a instabilidade e o subdesenvolvimento se encontravam nas estruturas arcaicas do país.

#### **4. O Plano Trienal e a obra de Celso Furtado: a importância das políticas de longo prazo para a superação do subdesenvolvimento**

Na presente seção, as reformas de base propostas serão apresentadas, visto que são elas que refletem o caráter de um Plano feito por um economista estruturalista como Celso Furtado. As políticas de estabilização averiguadas são importantes para entender o Plano, todavia, defende-se neste trabalho que restringir a análise do Plano Trienal a elas é insuficiente para compreendê-lo.

Além disso, haverá um esforço de identificar a coerência das propostas com o pensamento de Celso Furtado. Para isso, antes da apresentação das reformas de base propostas no Plano Trienal, haverá uma tentativa de resgatar no pensamento de Celso Furtado os elementos condicionantes do subdesenvolvimento.

#### 4.1. Desenvolvimento e subdesenvolvimento para Furtado

Celso Furtado buscou, ao longo de sua vida, compreender a questão do subdesenvolvimento, do porquê de alguns países serem desenvolvidos enquanto outros não. Ao longo de suas análises, concluiu que o subdesenvolvimento não se trata de uma fase: os países subdesenvolvidos não são países “em desenvolvimento” ou “países emergentes”. São, na verdade, produto do mesmo processo histórico que os países desenvolvidos, um subproduto do capitalismo instaurado, no qual a divisão internacional do trabalho impreterivelmente assume a forma do dualismo centro-periferia.

Nesse processo histórico,

[...] a civilização surgida da revolução industrial europeia conduz inevitavelmente a humanidade a uma dicotomia de ricos e pobres, dicotomia que se manifesta entre países e dentro de cada país de forma pouco ou muito acentuada. Segundo a lógica dessa civilização, somente uma parcela minoritária da humanidade pode alcançar a homogeneidade social ao nível da abundância. A grande maioria dos povos terá que escolher entre a homogeneidade a níveis modestos e um dualismo social de grau maior ou menor (FURTADO, 1992 *apud* SAMPAIOJR, 2008, p. 76).

Segundo Sampaio Jr. (2008), Furtado assume que o subdesenvolvimento surge quando as elites dos países que compõem a periferia do mundo – elitistas em geral aculturadas e descomprometidas com a nação - tentam elevar os seus padrões de consumo acima do desenvolvimento produtivo de seu país. Essa opção das elites nacionais de tentar acompanhar os padrões de consumo das elites dos países desenvolvidos exclui grande parte da população, que é obrigada a sobreviver em condições precárias, vinculadas à formas anacrônicas de produção.

Essa opção leva ao chamado “dualismo social”, que traz como consequência direta a tendência à concentração de renda, “[...] fenômeno da heterogeneidade estrutural que se manifesta nos gritantes desequilíbrios setoriais, sociais e regionais que caracterizam o subdesenvolvimento” (SAMPAIO JR., 2008, p. 77). Esse processo, no qual a incorporação técnica é predominantemente relacionada à elevação de padrões de consumo, e não à melhoria da capacidade produtiva, Furtado denominou *modernização*. E é justamente o fato de Furtado considerar que a modernização dos padrões de consumo se reproduz na forma de um círculo vicioso, que o leva a concluir que o subdesenvolvimento não se trata de uma fase a ser superada apenas com crescimento econômico (SAMPAIO JR., 1999).

Com isso, a formação da atual estrutura mundial condicionou no subdesenvolvimento uma relação obrigatória entre dependência externa e super exploração do trabalho.

O subdesenvolvimento tem suas raízes numa conexão precisa, surgida em certas condições históricas, entre o processo interno de exploração e o processo externo de dependência. Quanto mais intenso o influxo de novos padrões de consumo, mais concentrada terá que ser a renda. Portanto, se aumenta a dependência externa, também terá que aumentar a taxa interna de exploração. Mais ainda: a elevação da taxa de crescimento tende a acarretar agravamento tanto da dependência externa como da exploração interna. Assim, as taxas mais

altas de crescimento, longe de reduzir o subdesenvolvimento, tendem a agravá-lo, no sentido de que tendem a aumentar as desigualdades sociais (FURTADO, 1974 *apud* SAMPAIO JR., 2008, p. 78).

Além disso, a incapacidade de introduzir e, principalmente, difundir o progresso técnico, é uma forte característica de economias subdesenvolvidas. Essa incapacidade, atrelada ao alto excedente de mão de obra, permite que não haja capacidade de aumentar a produtividade média do trabalho e nem repassar os ganhos de produtividade para os salários. Nesse movimento, os ganhos de produtividade são absorvidos pelo lucro, de forma a intensificar a concentração de renda (SAMPAIO JR., 1999).

O subdesenvolvimento é um desequilíbrio na assimilação dos avanços tecnológicos produzidos pelo capitalismo industrial a favor das inovações que incidem diretamente sobre o estilo de vida. É que os dois processos de penetração de novas técnicas se apoiam no mesmo vetor que é a acumulação. Nas economias desenvolvidas existe um paralelismo entre a acumulação nas forças produtivas e diretamente nos objetos de consumo. O crescimento de uma requer o avanço da outra. A raiz do subdesenvolvimento reside na desarticulação entre esses dois processos causada pela modernização (FURTADO, 1992 *apud* SAMPAIO JR., 1999, p. 176).

Contudo, Furtado entende tão claramente que a modernização dos padrões de consumo diante de uma estagnação social determinada pela baixa velocidade da ampliação das forças produtivas é o cerne do subdesenvolvimento, que segundo SAMPAIO JR. (1999, p. 179), para Furtado “não é o desenvolvimento das forças produtivas que impulsiona as transformações nos padrões de consumo, mas o inverso: é a modernização dos padrões de consumo que condiciona o desenvolvimento das forças produtivas”.

Além disso, para Furtado, não é a irradiação do progresso técnico que modificará as estruturas, e sim o descolamento da curva de demanda. Isso devido às características que o processo assume em um país subdesenvolvido, que não acompanha o caminho percorrido em um desenvolvido, onde o progresso técnico, em um resultado de conquistas sociais que permitem que haja um repasse desses ganhos para os salários, leva ao desenvolvimento. Pelo contrário, a incorporação de uma tecnologia importada de países desenvolvidos representaria outro entrave para o desenvolvimento, visto que as tecnologias produzidas por eles têm a orientação de poupar mão de obra, que existe no Brasil em abundância. Com essas tecnologias poupadoras de mão de obra, cresce o “exército de reserva”, o que exclui ainda mais a capacidade de o trabalhador exigir repasse dos ganhos de produtividade para os salários, acentuando mais uma vez as desigualdades econômicas (HADLER, 2012).

Segundo Hadler (2012), os principais obstáculos para o desenvolvimento estavam, para a Cepal, na posição subordinada na economia mundial, seguido da anacrônica estrutura agrária: **conexão interna com subordinação externa**. Além disso, têm-se como condição fundamental do desenvolvimento a necessária geração de capacidade da economia criar seu próprio mercado.

Furtado (1980), ao elaborar uma discussão a respeito das dimensões do conceito de desenvolvimento, afirma que existem pelo menos três formas de defini-lo: “a do incremento da eficácia do sistema social de produção, a da satisfação de necessidades elementares da população e da consecução de objetivos a que almejam grupos dominantes de uma sociedade e que competem na utilização de recursos escassos” (p.16). O autor afirma que a mais imprecisa certamente é a terceira, pois o que um grupo deseja pode parecer apenas desperdício para outro.

Em seu livro *A Hegemonia dos Estados Unidos e o Subdesenvolvimento da América Latina* (1973), Furtado elabora um capítulo tratando apenas do caso brasileiro. Neste capítulo, aborda questões como a estrutura agrária brasileira, a tomada de decisões em economias oligopolizadas, a alta concentração de renda, o desajuste do perfil da demanda, a escassez da envergadura para importar e o poder de dominação de empresas estrangeiras sobre a economia brasileira.

Ao abordar a estrutura agrária brasileira, o autor ressalta a inadequação do caso brasileiro, em que há predominância de latifúndios e minifúndios em detrimento de unidades familiares. A inadequação vem de que enquanto minifúndios desperdiçam força de trabalho em pequenas porções de terra, os latifúndios produzem em apenas uma parcela das terras que dispõem, investindo com o intuito de minimizar gastos com mão de obra (mecanização agrícola), gerando desperdício, do ponto de vista social, de capital e de terra. Furtado adverte que os desperdícios gerados pela estrutura agrária brasileira se dão principalmente sobre terras e mão de obra - as duas maiores abundâncias brasileiras. Ressalta ainda que, se mantendo a predominância de latifúndios, o crescimento da produção agrícola demandará o dobro de terras, absorvendo apenas metade da mão de obra que uma unidade familiar utilizaria. Ao demandar maior porção de terras, menor quantidade de mão de obra e concentrar renda, esse modelo traz consequências extremamente negativas para o desenvolvimento do Brasil.

Ao elaborar uma discussão a respeito das decisões tomadas pelos agentes em uma economia controlada apenas por um pequeno grupo de empresas, Furtado afirma que nesse mercado oligopolizado, diferentemente do que ocorria no capitalismo concorrencial, a concorrência é baseada em inovação e adequação ao comportamento do consumidor, e não mais via preços. Esse novo modelo acarreta consequências para uma economia como a brasileira, que tem um grande contingente de trabalhadores disponíveis, levando com que os salários tendam a se manter reduzidos, e podendo manter nessa condição com quaisquer ganhos de produtividade. Este problema estrutural agrava-se com a aceleração do progresso tecnológico no pós-guerra, em que há maior automatização dos processos produtivos, poupando ainda mais mão de obra, juntamente com a passagem da indústria leve para a pesada, mais intensiva em capital.



No enfoque da concentração de renda no Brasil, Celso Furtado divide a população em quatro grandes grupos que podem ser visualizados na tabela abaixo:

**Tabela 1 - Relação da distribuição da população pela renda nacional de 1973**

	% da população	Renda <i>per capita</i> US\$	% renda total
<b>Primeiro Grupo</b>	50%	130	19%
<b>Segundo Grupo</b>	40%	350	40%
<b>Terceiro Grupo</b>	9%	880	22%
<b>Quarto Grupo</b>	1%	6500	19%

**Fonte:** Adaptado de Furtado (1973).

Apesar dos números serem referentes a 1973, são importantes para ilustrar a análise de Furtado sobre concentração de renda, fator sempre marcante na história econômica brasileira. Após repartir a população brasileira nestes grupos, ele ressalta as impactantes desigualdades pelo fato de que o 1% da população que possui a maior renda *per capita* e os 50% da população com a menor, têm acesso a parcelas idênticas da renda nacional.

Visto isso, ao analisar o perfil de demanda de cada um destes grupos, o autor conclui que o primeiro, por possuir um nível de consumo muito baixo, deve ser excluído da análise. O segundo grupo tem acesso a bens de consumo não duráveis, e o terceiro e o quarto grupos conta com um consumo mais diversificado, com acesso não só a bens de consumo não duráveis, como também a bens de consumo duráveis.

Celso Furtado afirma que

O desenvolvimento deriva o seu impulso primário seja de modificações no perfil da demanda, seja na assimilação do progresso tecnológico, seja ainda da combinação desses dois fatores, cabendo considerar a simples acumulação de capital como um fator de ação coadjuvante (FURTADO, 1973, p.151).

O Brasil, que conta com grandes quantidades de mão de obra e terras subutilizadas, teria, então, como opção para atingir o desenvolvimento com menor quantidade de poupança prévia, mudar o perfil da demanda em um movimento que se direcionaria para a desconcentração de renda, levando maior parte da população ao acesso a formas mais dinâmicas de consumo.

Em relação à orientação dos processos produtivos, sabe-se que o desenvolvimento deriva do progresso tecnológico, e justamente por isso não deve ser adotada nenhuma medida que possa dificultar a absorção de progresso técnico pelas indústrias de bens de capital. Porém, as dificuldades encontradas para que esse progresso de fato resulte em verdadeiro desenvolvimento são enormes e de complicada solução prática, visto que há diferenças entre as indústrias e incompatibilidade do aumento de produtividade com ganhos reais nos salários.

Não há dúvidas de que, para o autor, altas precificações nos bens de capital representam um entrave ao desenvolvimento, impedindo ao mesmo tempo uma maior integração do setor industrial nos fluxos de exportação. Resumindo:

Ou se criam condições adequadas de oferta de bens de capital, ou se introduzirão distorções no sistema econômico que repercutirão de forma negativa na taxa de crescimento em sua capacidade competitiva internacional (FURTADO, 1973, p.159).

Ao abordar o problema da inadequação da demanda global, Celso Furtado, simplificando ao máximo a questão, a coloca da seguinte forma:

Como condicionar o perfil da demanda de bens finais de consumo de forma a que, por um lado, se maximizem as transformações estruturais que permitem utilizar de forma mais ampla os fatores semi-ociosos, por outro, se maximize a assimilação do progresso técnico, melhorando assim a qualidade dos fatores e, por último, se gere a massa de poupança requerida para o desenvolvimento? (FURTADO, 1973, p.164)

Para tal, no âmbito da política industrial, a política de desenvolvimento deveria se dividir em duas frentes: uma compreendendo modificações do sistema econômico temporal e espacialmente, por meio de planejamento; e a outra na modificação do perfil da demanda global, indo contra o fluxo natural de concentração de renda no Brasil. Atendidas essas duas frentes, tem-se condições para que o setor industrial conduza um processo de crescimento que alcance toda a sociedade.

Com isso, para Furtado, o desenvolvimento depende da capacidade de o Estado, via parâmetros institucionais, delimitar o campo de atuação da concorrência econômica e da luta de classes, garantindo que a busca pelo lucro seja compatível com a concretização da vontade coletiva. É a certeza de que o capital pode ser regulado preventivamente ou corretivamente que lhe permite conceber o desenvolvimento (HADLER, 2012).

Logo, a concepção de subdesenvolvimento desenvolvida por Celso Furtado nos remete à necessidade de atuação direta do Estado, utilizando-se de política industrial e de reformas de base planejadas para a real superação do subdesenvolvimento. Essas reformas deveriam ser prioritariamente a fiscal, bancária, administrativa e agrária, as quais já estavam presentes no Plano Trienal, que deve ser interpretado como uma importante experiência de planejamento.

#### **4.2. Programas setoriais e reformas de base do Plano Trienal**

Celso Furtado, no Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, antes de as reformas de base serem apresentadas, aborda as condições de estabilidade externa e os programas setoriais. Em relação à estabilidade externa, como o Plano ainda apostava na via substituição de importações, havia a preocupação com a capacidade de importar, para que os bens intermediários e de capital pudessem concluir o processo de industrialização do país.

Os objetivos perseguidos nas relações políticas e financeiras com o resto do mundo estavam pautados em além de proporcionar os bens necessários para ISI, fazê-lo sem aumentar níveis de endividamento externo. Por isso, havia uma preocupação central em estimular as exportações, levando em conta ao mesmo tempo os interesses da coletividade do país.

Apesar de a Lei de Remessa de Lucros<sup>4</sup> não constar no Plano e ser anterior a ele, foi um projeto apoiado por Furtado, já que esta visava reduzir nossa dependência externa, obrigando parte do capital a ser reinvestido no país. Com isso, as propostas feitas iam no sentido de completar o processo de industrialização, com o cuidado de não acentuar as dependências externas, vistas pelo autor como condicionantes do subdesenvolvimento.

Nos programas setoriais, primeiramente o Plano apresenta diretrizes para o aperfeiçoamento do fator humano, por meio do Plano Nacional de Educação e do Plano Nacional de Saúde. O Plano de Educação englobava diretrizes para o ensino primário, formação e aperfeiçoamento do magistério, ensino médio, ensino superior e ciência, com objetivos específicos para cada área, e maior ênfase aos pontos mais deficientes naquele momento. Os objetivos consistiam, de forma geral, na ampliação e melhoria do sistema educacional, prevendo qualificação do corpo docente, bem como incentivos ao ensino superior e à pesquisa científica e tecnológica.

O Plano de Saúde basicamente tinha a finalidade de ampliar os programas de assistência médica, inclusive na zona rural, adotar medidas de prevenção para controle e erradicação de doenças, dar atenção especial à melhoria do saneamento, melhorar a assistência à maternidade e à infância e reestruturar o Ministério da Saúde, reorganizando e unificando as suas atividades num programa nacional de saúde.

Além da preocupação com o capital humano, o Plano programava investimentos para melhorar o conhecimento das potencialidades dos recursos naturais brasileiros. Dentro desses investimentos haveria recursos disponibilizados para a pesquisa de recursos minerais e a criação de uma política cartográfica nacional.

Em relação às questões infraestruturais, o Plano previa investimentos para transporte e comunicação, energia elétrica, petróleo, energia nuclear e carvão mineral. Os recursos previstos para os transportes eram massivos, visto que o progresso de um país “decorre de sua integração à infraestrutura econômica e do processo de inter-relações industriais”, com diretrizes para o transporte ferroviário, hidroviário, rodoviário e aéreo (FURTADO, 2011, p. 244).

---

<sup>4</sup>Lei nº 4 131, de 03/09/1962, que limitava em 10% do capital registrado o valor das remessas de lucros permitida ao capital estrangeiro.

Outro ponto planejado dentro dos programas setoriais estava relacionado ao desenvolvimento das atividades agrícolas e de abastecimento, que dava atenção aos produtos alimentares, ao setor de exportação, matérias-primas e pesca. Dentro desse programa, havia ações governamentais para pesquisas e experimentação agropecuária, promoção e crédito. Além disso, o Plano previa diretrizes para os bens de produção para a agricultura, como equipamentos agrícolas, fertilizantes, produtos de defesa agropecuária, armazéns e silos.

Por último, dentro dos programas setoriais previstos na terceira parte do Plano Trienal, eram apresentados apontamentos para o desenvolvimento das atividades industriais. Por serem considerados setores chave, a siderurgia, metalurgia dos não ferrosos, as indústrias químicas, de bens de capital, de transformação e a extrativa mineral ganharam destaque. Contudo, como dito, Celso Furtado era um economista estruturalista e sabia que questões estruturais barravam o desenvolvimento do país, de forma que não haveria como superá-los sem as devidas reformas. As propostas feitas pelo Plano Trienal foram: administrativa, bancária, fiscal e agrária.

A reforma administrativa buscava trazer o máximo de racionalidade para as ações governamentais, tanto nos centros de decisão, quanto nos órgãos de execução. Com isso, de forma geral, possuía as seguintes diretrizes: a) separar as atividades de planejamento das de execução; b) articular os órgãos regionais de desenvolvimento de forma que se apresentassem planos integrados a um plano geral; c) articular e integrar todos os órgãos que interferiam no setor de abastecimento; d) diminuir os órgãos diretamente ligados à chefia do poder executivo; e) desmembrar o Ministério de Viação e Obras Públicas e criar um Ministério de Viação e outro de Comunicações, tornando os órgãos de obras públicas vinculados com outros ao Ministério de Planejamento e Desenvolvimento; f) descentralizar as atividades de saúde pública, transferindo funções executivas para os estados e municípios; g) reformar o Ministério de Educação e Cultura, “dentro do espírito da Lei de Diretrizes e Bases”; h) reestruturar os órgãos fazendários para melhorar a eficiência e diminuir a evasão fiscal; e i) reestruturar o sistema de controle de contas, “descentralizando-o e tornando-o o mais rápido e real” (ibidem, p. 425).

A reforma bancária tinha como principais objetivos promover uma especialização e segmentação das instituições financeiras privadas, tornando claras as responsabilidades e deveres dos administradores das instituições financeiras, bem como as sanções a que estariam sujeitos, deixando bem definido, para isso, os poderes das autoridades monetárias.

Além disso, propunha-se a criação de um autêntico Banco Central. Na ocasião, a SUMOC e o Banco do Brasil (BB) dividiam algumas das responsabilidades de um Banco Central. Como “a extinção do Banco do Brasil representaria criar desnecessariamente para o governo uma série de

problemas administrativos e humanos”, a melhor opção seria preparar a SUMOC para assumir o papel de Banco Central, deixando o BB apenas como banco comercial e com a função de manter as contas do Tesouro Nacional, com objetivo de facilitar os pagamentos e recebimentos da instituição. Outra instituição proposta pela reforma é a criação de um Conselho Nacional de Crédito Rural (ibidem, p. 430).

A reforma fiscal vinha da necessidade de adequar um sistema obsoleto e incapaz de arrecadar de forma eficiente e equitativa a essas necessidades. O Plano via como necessário usar a discriminação tributária para estimular e/ou inibir investimentos em diferentes setores, de forma a premiar a poupança e o investimento e penalizar o consumo de supérfluos. Além disso, com a redistribuição da carga fiscal, haveria possibilidade para aumentar a carga tributária, “medida indispensável para a substituição gradativa da inflação no financiamento dos investimentos públicos.” (p. 434)

Em resumo, a reforma tributária que se preconiza tem como objetivos principais:

- a) redistribuir a carga fiscal;
- b) fazer a tributação alcançar certas faixas de rendimentos ou setores da economia que hoje desfrutavam situação de flagrante e injustificável privilégio;
- c) evitar repercussões indesejáveis do tributo, seja do ponto de vista econômico, seja do ponto de vista social;
- d) utilizar efetiva e racionalmente o tributo como instrumento da política de desenvolvimento econômico e de justiça social.

Pensando no problema da possível perda de eficiência auferida no sistema tributário por meio de uso inadequado e ineficiente dos recursos públicos, o Plano vê uma reforma orçamentária como complementar a tributária. Essa reforma daria maiores responsabilidades ao executivo e alteraria as normas de elaboração, aprovação, execução e controle orçamentário, as deixando mais rígidas e claras.

A reforma agrária, a última reforma de base proposta no Plano Trienal, foi sintetizada nos seguintes objetivos mínimos:

- a) que nenhum trabalhador que haja ocupado terras virgens e que nela haja permanecido sem contestação durante um ciclo agrícola completo possa ser obrigado a pagar renda sobre a terra que haja economicamente utilizado;
- b) que nenhum trabalhador agrícola, foreiro ou arrendatário, que o seja por dois anos ou mais em uma propriedade possa ser privado de terras para trabalhar, ou de trabalho, sem justa indenização;
- c) que nenhum trabalhador que obtenha da terra que trabalha, no nível da técnica que lhe é acessível, rendimento igual ou inferior ao correspondente a um salário familiar mínimo, a ser fixado regionalmente, pague renda sobre a terra, qualquer que seja a forma que esta assuma;
- d) que todas as terras consideradas necessárias à produção de alimentos e que não estão sendo utilizadas ou o estejam para outros fins, com rendimentos inferiores a médias estabelecidas regionalmente, possam ser desapropriadas para pagamento a longo prazo.

O Plano Trienal tinha um claro objetivo de lançar as bases do planejamento no Brasil no sentido de buscar o desenvolvimento. Furtado acreditava na superação do subdesenvolvimento via industrialização, e mesmo quando a industrialização não trouxe o desenvolvimento, e sim acentuou desigualdades sociais com a inesperada pobreza urbana, Celso Furtado apenas adequou o seu pensamento incorporando sempre os novos elementos da realidade econômica, sem deixar de lado os conceitos desenvolvidos ao longo de sua vida (HADLER, 2012). Com isso, apesar de se notar uma mudança no perfil de Furtado da década de 1960 para o do século XXI - o primeiro mais otimista que o segundo - ele continuou defendendo uma solução racional dentro do capitalismo para o subdesenvolvimento, ou um “melhorismo” da vida dentro da condição de dependência no cenário internacional, em um processo guiado pelo Estado.

Essa defesa de uma solução racional dentro da lógica capitalista, Furtado concebeu vendo a necessidade do fortalecimento das instituições democráticas, para que os pobres, buscando desesperadamente a superação desse subdesenvolvimento totalmente desumano, tivessem voz na disputa de poder contra as elites, que buscavam modernizar os seus padrões de consumo, acentuando as desigualdades sociais e perpetuando o ciclo do subdesenvolvimento (HADLER, 2012).

Com isso, ao analisarmos as propostas feitas pelo Plano Trienal, podemos notar a coerência do autor, que tenta atingir condicionantes do subdesenvolvimento, como a desigualdade social, dentro de uma lógica instaurada, ao mesmo tempo em que tenta trazer o mínimo de danos para a população e a estabilidade econômica e política da nação. Como já dito, as propostas de estabilidade interna eram apenas políticas de curto prazo necessárias para tornar o cenário favorável à implantação das reformas. Já a estabilidade externa visava buscar melhoria das condições do mercado exportador, com incentivos e adoção de uma política cambial realista, com o intuito de dar continuidade ao processo de ISI.

Nos programas setoriais, o cuidado com o capital humano decorre da leitura de Furtado para o desenvolvimento, sendo que, para o autor, “o desenvolvimento não se reduz à sua dimensão econômica, pois contém um elemento adicional que é a satisfação das necessidades básicas da sociedade” (HADLER, 2012, p. 52). Além disso, a educação traria resultados econômicos na medida em que qualificaria mão de obra e possibilitaria progresso de técnicas adequadas às nossas estruturas. O esforço de mapear os recursos naturais propostos é nada menos do que um passo para a racionalização da utilização dos recursos, sendo que Furtado sempre coloca em evidência a necessidade de ações racionalmente planejadas. Os investimentos infraestruturais nada mais são do que pré-requisitos para a integração do país, com melhoria da qualidade de vida da população e competitividade da nossa economia a nível internacional.

O desenvolvimento das atividades agrícolas e de abastecimento viria apenas a qualificar nossa capacidade produtiva, o que possibilitaria geração de divisas por parte do excedente exportado para o processo de ISI, e melhoraria oferta interna de alimentos, reduzindo, assim, a fome e pressões inflacionárias. Já as políticas voltadas para o desenvolvimento das atividades industriais se fazem totalmente justificadas pelo entendimento que Furtado possuía na superação do subdesenvolvimento via industrialização.

Contudo, sendo o Brasil um país de estruturas obsoletas, não haveria forma de encaminhá-lo para um processo nacional-desenvolvimentista sem algumas reformas. Assim, Furtado propõe, no Plano Trienal, as que ele julgava pertinentes ao processo: A reforma administrativa se fazia, naquele contexto, necessária para que o Estado pudesse, de fato, agir com a racionalidade e buscar o desenvolvimento da nação de forma organizada. Já a reforma bancária possibilitava o progresso das nossas relações financeiras e criava instrumentos de ação para o Estado e o capital privado. A reforma fiscal atuava em dois pontos cruciais: o crescimento do poder aquisitivo do Estado, de forma a poder se financiar e dar corpo e condições para uma atuação mais direta sem comprometer a estabilidade interna por meio de constante geração de déficits fiscais e a redução de desigualdades sociais, que eram acentuadas por um programa de tributação regressivo, ao mesmo tempo em que inibiria a modernização dos padrões de consumo, tributando mais os produtos supérfluos. A reforma agrária, por sua vez, começaria a modificar uma das nossas estruturas que mais marcam e condicionam o subdesenvolvimento, com geração de desigualdade social, encarecimento dos alimentos, desperdício do fator de produção trabalho e terra, com a criação de uma população sem acesso a terra e a condições dignas de vida.

Nas palavras de Furtado (1962) *apud* Lima (2008), p. 59:

Se tivéssemos de sintetizar em poucas palavras os pontos essenciais das tensões estruturais de nossa economia no presente, diríamos que estas decorrem da limitada capacidade de resposta do setor agrário aos estímulos econômicos que se manifestam através do mecanismo de preços, e da forma anti-social como se financia o grande esforço realizado através do setor público. Assim, do ponto de vista econômico, as reformas de base somente terão eficácia se efetivamente alcançarem estes dois objetivos mínimos: dotar o país de uma agricultura capaz de responder ao estímulo de uma procura crescente pela absorção técnica e de capitais e não pela elevação dos preços e da remuneração relativa dos grupos parasitários, e dotar o governo de um instrumento fiscal que o capacite a financiar seus investimentos crescentes com recursos recolhidos naqueles setores que efetivamente estão sendo beneficiados pelo desenvolvimento, que é o fruto do trabalho de toda a coletividade.

Conclui-se, portanto, que o Plano Trienal, apesar de ser esquematizado como embrião do esforço brasileiro de planejamento, foi um Plano criado para tocar em questões que, para o autor, condicionam o subdesenvolvimento. As leituras que se fazem do Plano, o reduzindo a um conjunto de políticas ortodoxas de estabilização, não levam em conta o pensamento estruturalista e o Plano

concebido em sua totalidade. Já as críticas de ordem técnica devem ser feitas tendo por base a falta de estrutura e tempo para se realizar o projeto, que, como dito, foi encomendado às pressas.

## **Considerações Finais**

O presente trabalho buscou relacionar as políticas propostas pelo Plano Trienal com o pensamento de Celso Furtado, motivado pelas usuais limitadas leituras que se fazem do Plano, o restringindo a um programa de estabilização com viés ortodoxo.

Para buscar responder a esta questão, primeiramente o trabalho buscou resgatar, na segunda seção, as dificuldades históricas enfrentadas por João Goulart, que encontrou um ambiente político e econômico instável para execução do plano e buscou apresentar os principais objetivos do Plano Trienal, que visava garantir a estabilidade de preços para que reformas de base, que iriam transformar estruturas econômicas e sociais típicas do subdesenvolvimento brasileiro, pudessem ser implantadas.

Na terceira seção, fez-se um esforço para levantar o diagnóstico realizado no Plano Trienal para garantir a estabilidade interna do país. Com as propostas postas, fez-se o levantamento de algumas críticas ao Plano Trienal, com a tentativa de focar nas que dizem respeito à limitação do Plano às políticas de curto prazo.

Tendo em mente que a estabilidade econômica de países subdesenvolvidos está atrelada às estruturas que devem ser modificadas, a quarta seção buscou levantar a visão de Furtado para a questão do subdesenvolvimento. Essa leitura buscou levantar conceitos, características, determinantes e alternativas imaginadas por Celso Furtado para esta questão.

Tendo por base que o processo de superação do subdesenvolvimento imaginado por Furtado na década de 1960 se encontrava na industrialização do país, acompanhada da correção de algumas distorções históricas encontradas no Brasil, e que o autor imaginava que esse processo deveria ser guiado pelo Estado através de ações racionalmente planejadas, o trabalho procurou abordar as políticas setoriais e as reformas de base, mostrando a ligação dessas propostas com o pensamento de Celso Furtado. Levou em conta, ainda, a diferença do Furtado acadêmico, que sabe reconhecer claramente os pontos de estrangulamento do desenvolvimento brasileiro, para o Furtado político, homem ponderado e realista, ciente das dificuldades de enfrentar as relações de poder que existem e de criar um Estado racional e voltado para atender os interesses da nação.

Assim, infere-se claramente, ao resgatar o pensamento do autor, bem como o texto do projeto como um todo, que o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social 1963-1965, consistiu mais em um conjunto de políticas que buscavam modificar as estruturas do país visando o



desenvolvimento do que meramente um programa de estabilização de preços, ainda que sua execução, pelos motivos supracitados, tenha se limitado a esse ponto, sem sucesso.

## **Bibliografia**

ABREU, M. de. P. Inflação, Estagnação e Ruptura: 1961-1964. In: ABREU, M. D. P.; CARNEIRO, D. D.; FRANCO, G. H. B. **A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1989. p. 197-212.

BASTIAN, E. F. O PAEG e o Plano Trienal: uma análise comparativa de suas políticas de estabilização de curto prazo. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 43, n. 1, p. 139-166, Jan./Mar. 2013.

BASTOS, P. P. Z. O Plano Trienal e sua economia política. In: FURTADO, R. F. D. **O Plano Trienal e o Ministério do Planejamento**. Rio de Janeiro: Contraponto, v. 4, 2011. p. 441-449.

FURTADO, C. M. **Formação Econômica do Brasil**. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1959.

FURTADO, C. M. **A hegemonia dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento da América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973.

FURTADO, C. M. **Pequena Introdução ao Desenvolvimento: um enfoque interdisciplinar**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1980.

FURTADO, C. M. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social. In: FURTADO, R. F. D. **O Plano Trienal e o Ministério do Planejamento**. Rio de Janeiro: Contraponto, v. 4, 2011. p. 36-440.

HADDAD, C. Crescimento do produto real brasileiro - 1900/1947. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, p. 3-26, jan./mar. 1975.

HADLER, J. P. D. T. C. **Dependência e subdesenvolvimento: A transacionalização do capital e a crise do desenvolvimento nacional em Celso Furtado**. São Paulo: Alameda, 2012.

SAMPAIO JR., P. D. A. S. **Entre a nação e a barbárie: os dilemas do capitalismo dependente em Caio Prado, Florestan Fernandes e Celso Furtado**. Petrópolis: Vozes, 1999.

SAMPAIO JR., P. D. A. S. Furtado e os limites da razão burguesa na periferia do capitalismo. **Economia-Ensaio**, Uberlândia, n. 22, p. 69-98, Jan./Jun. 2008.

LIMA, R. B. R., **Plano Trienal e Celso Furtado: fazendo história do pensamento econômico brasileiro**. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) - Centro Sócio-Econômico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

MIRANDA, R. A. D. Plano Trienal: uma visão crítica. **Revista de Economia Política e História Econômica**, v. 22, n. 07, p. 05-40, Agosto 2010.

SERRA, J. Ciclos e Mudanças Estruturais na Economia Brasileira do Pós-Guerra. In: BELLUZZO, L. G. D. M.; COUTINHO, R. **Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaio sobre a Crise**. São Paulo: Brasiliense, v. 1, 1982. p. 56-121.

TAVARES, M. D. C. A. **Da substituição de Importação ao Capitalismo Financeiro: ensaios sobre economia brasileira**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.