

A Controvérsia Sobre o Padrão de Acumulação da Economia Brasileira.

Pablo Bielschowsky

Pesquisador do LEMA/IE/UFRJ e Docente da Universidade Castelo Branco.

Resumo em Português:

O artigo busca recuperar as contribuições de Celso Furtado, Maria da Conceição Tavares, Carlos Lessa, Antonio Barros de Castro e José Serra para a controvérsia sobre o padrão de acumulação da economia brasileira nos anos de 1960 e 1970, que se desenrola em duas fases. A primeira, nos anos de 1960, orientada pelo debate sobre a estagnação. A segunda, na década de 1970, norteadas pela discussão sobre as fontes internas de crescimento da economia brasileira.

Palavras-Chave: Brasil, Desenvolvimento, História do Pensamento Econômico.

Abstract:

The article attempts to recover the contributions of Celso Furtado, Maria da Conceição Tavares, Carlos Lessa, Antonio Barros de Castro and José Serra to the controversy over the development model of the Brazilian economy during the years 1960 and 1970, which takes place in two phases. The first, in the 1960s, driven by the debate over stagnation. The second, in the 1970s, guided by the discussion on internal sources of growth of Brazilian economy.

Keywords: Brazil, Development, History of Economic Thought

Área 1: Metodologia e História do Pensamento Econômico

Subárea 1.2: História do Pensamento Econômico

Submetido às Seções Ordinárias

A Controvérsia Sobre o Padrão de Acumulação da Economia Brasileira.

I. Introdução

O crescimento é problema central da reflexão econômica desde seu nascimento. O pensamento econômico surge da necessidade de compreender a dinâmica de crescimento das atividades produtivas, para propor políticas de estímulo à expansão da riqueza. Ao longo dos séculos, este problema mantém sua centralidade na história do pensamento econômico.

No Brasil, a preocupação com as políticas de estímulo ao crescimento ganha força com o processo de industrialização e reforma do Estado, que se inicia na década de 1930. No entanto, os argumentos em defesa das políticas de industrialização se baseavam em um frágil arsenal analítico, incapaz de explicar a dinâmica da economia brasileira. Esta fragilidade fortalecia os economistas liberais, munidos de uma teoria que atribuía a expansão do produto à eficiência alocativa promovida pela liberdade de funcionamento do mecanismo de mercado.

Coube à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) formular um instrumental analítico capaz de explicar a dinâmica das economias periféricas, legitimando os argumentos em defesa das políticas de industrialização. No Brasil, a Cepal promove uma intensa militância em defesa do projeto industrial durante a década de 1950. Entretanto, no final desta década, o otimismo inicial da Cepal dá lugar a uma decepção quanto aos resultados da industrialização, que aumentou as desigualdades sociais. Celso Furtado inicia um esforço de revisão da análise do desenvolvimento periférico que ajudou a formular na Cepal, abrindo a controvérsia sobre o padrão de acumulação da economia brasileira nas décadas de 1960 e 1970. Este conceito de padrão de acumulação se refere à relação entre o crescimento, a distribuição de renda e o progresso técnico.

O presente artigo busca recuperar as contribuições de Maria da Conceição Tavares, Carlos Lessa, e Antonio Barros de Castro para a controvérsia do padrão de acumulação da economia brasileira nos anos de 1960 e 1970. Outros autores também contribuíram na análise da relação entre crescimento, distribuição de renda e progresso técnico (OLIVEIRA, 1972; SINGER, 1973; MALAN e BONELLI, 1976), mas não organizam seu pensamento a partir da

tradição da Cepal e, por isso, não são abordados neste artigo. O artigo também não trata da controvérsia sobre a distribuição de renda, que é objeto de Malta (2010) neste livro.

A controvérsia sobre o padrão de acumulação se desenrola em duas fases. A seção II resgata o debate sobre o problema da estagnação nos anos 1960, destacando as contribuições de Furtado, Tavares, Lessa e Castro. A seção III analisa a transição entre os debates da desaceleração e das fontes internas de crescimento, realizada por Tavares e Serra. A seção IV aborda a discussão sobre a questão das fontes internas de crescimento no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) à luz das contribuições de Tavares, Lessa e Castro.

II. O Problema da Desaceleração

No início da década de 1950, a Cepal se destaca por sua contribuição à teoria do desenvolvimento, ao colocar como objeto a industrialização a partir da condição periférica - que ocorria de fato em diversos países da América Latina. Para a Cepal, a condição periférica de produtor de bens primários implicava um modelo de crescimento para fora, em que a dinâmica da economia era governada pela variável exportação (exógena). A industrialização superaria este passado ao impor um modelo de crescimento para dentro, cuja dinâmica é governada por decisões internas.

A Cepal atribui a transição entre os dois modelos ao estrangulamento externo na década de 1930. No entanto, esta transição não é garantida. A industrialização deveria partir do modelo exportador, cuja estrutura produtiva, especializada em bens primários e com baixa produtividade em todos os setores exceto o exportador, gera escassez de divisas e de poupança como condições de partida. Por outro lado, a industrialização periférica se realiza com importação de tecnologia intensiva em capital, o que exige elevados requisitos de divisas e investimentos. Esta contradição justificaria o planejamento e a ação do Estado em viabilizar a implantação da indústria pesada, capaz de criar tecnologias adequadas às economias latino-americanas.

A partir de meados dos anos 1950 o processo de industrialização na América Latina começa a apresentar dificuldades. A inflação crescente da segunda metade da década obriga a Cepal a responder às propostas de políticas de estabilização em diversos países, resultando na

teoria estruturalista da inflação. A desaceleração em vários países da região no início dos anos 1960 agrava ainda mais a conjuntura, levando a Cepal a formular as teses dos limites estruturais ao crescimento e das reformas necessárias para desobstruir a expansão.

Na década de 1960, enquanto a maioria dos autores da Cepal estava ocupada nas controvérsias acerca da inflação e dos limites estruturais ao crescimento, os economistas da “Cepal do Brasil” precisavam explicar o sucesso da industrialização no país.

Além de explicar o êxito da industrialização brasileira nos anos 1950, contornando as teses cepalinas sobre os limites estruturais ao avanço da industrialização, os economistas da Cepal do Brasil também precisavam explicar as raízes estruturais da desaceleração do crescimento da economia nacional entre 1963 e 1967, para refutar a tese dos economistas conservadores que atribuíam a desaceleração a problemas conjunturais de inflação de demanda.

O Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), que é posto em prática a partir de 1964, pode ser tomado como referência do pensamento econômico conservador na primeira metade dos anos 1960. A crise é atribuída à inflação de demanda, cujo controle orienta tanto as políticas de arrocho dos salários, quanto as reformas estruturais para solucionar o suposto problema da poupança. Ao afirmar que o controle da inflação é necessário para o desenvolvimento, o PAEG se apropria e esvazia de sentido o termo desenvolvimento, colocado como mera justificativa para políticas de saneamento do sistema de preços que resultariam “naturalmente” no crescimento.

O desafio de explicar simultaneamente o sucesso e a desaceleração da industrialização resultará num pensamento original entre os cepalinos do Brasil: Celso Furtado, Aníbal Pinto, Maria da Conceição Tavares, Carlos Lessa e Antonio Barros de Castro. Lessa (1981, p. 167) nos conta:

O traço que mais chamava atenção, tanto a Maria quanto a mim, era o invulgar dinamismo da economia brasileira, ou seja, os chamados obstáculos à industrialização (que era o grande tema que o pessoal da CEPAL estava enfrentando na entrada dos anos 1960) nos parecia dizer muito pouco em relação ao caso brasileiro.(...) Então, nós, ainda que usando o paradigma da Cepal, que é o que está por trás do trabalho da Maria e, de certa maneira inspira também o meu, estávamos bem mais preocupados em captar outras

dimensões que explicariam porque o Brasil tinha uma trajetória distinta daquela implícita dentro do grande paradigma cepalino.

Para explicar o sucesso da industrialização no Brasil, os referidos autores analisam as origens desta industrialização, destacando as etapas de Colônia de Exploração, Modelo Primário Exportador (MPE), Modelo de Substituição de Importações (MSI), e segunda fase do MSI marcada pela industrialização pesada e ampliação do papel do Estado. No entanto, divergem quanto ao significado desta última etapa e da desaceleração dos anos 1960.

Em *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*, Furtado (1961) argumenta que, na periferia, a concentração de renda resulta em uma estrutura de demanda concentrada e diferenciada, que orienta o progresso técnico para a adoção de técnicas do centro, resultando em uma estrutura de oferta intensiva em capital com altas escalas técnicas de produção. As elevadas escalas técnicas se chocam com as limitações do mercado, resultando na subutilização da capacidade, que restringe a lucratividade das empresas, desestimulando os investimentos e provocando a desaceleração da economia. Ademais, a alta intensidade em capital aumenta concentração de renda, reforçando aquela estrutura de demanda concentrada e diversificada. Em *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina*, Furtado (1966) adota o argumento de Tavares (1963), defendendo que o aumento da relação capital/produto resulta em retornos macroeconômicos decrescentes.

Em *Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações no Brasil*, Tavares (1963) afirma que, na segunda fase do MSI, o aumento da relação capital/produto promove a concentração da renda, que se combina com a quase eliminação de setores ainda não ocupados por produtores nacionais (candidatos à substituição), resultando no baixo crescimento da demanda por produtos industriais. Ademais, afirma que os poucos setores onde a substituição ainda seria possível possuíam alta relação capital/produto, resultando em rendimentos macroeconômicos decrescentes. Tavares também concluía que a tendência à estagnação era estrutural, exigindo a mudança do modelo de desenvolvimento.

Em *15 Anos de Política Econômica*, Lessa (1964) nega que, na segunda fase do MSI, o baixo crescimento da demanda por produtos industriais resulte na tendência à estagnação.

Lessa argumenta que nesta fase coube ao Estado determinar o nível dos investimentos¹, e atribui a desaceleração ao deslocamento da prioridade da política econômica para o controle da inflação.

Nos ensaios *Uma Tentativa de Interpretação do Modelo Histórico Latino Americano* (1967) e *Agricultura, Emprego e Desequilíbrios Regionais no Modelo Brasileiro* (1968), Castro nega a tese do baixo crescimento da demanda industrial na segunda fase do MSI. Para ele, os efeitos adversos do aumento da concentração de renda e da eliminação de setores candidatos a substituição sobre a demanda industrial são compensados pelos efeitos positivos do aumento dos gastos públicos, da expansão da demanda das regiões fora do eixo RJ-SP, e do crescimento da demanda entre as empresas industriais. Castro também afirma que a complementação industrial, a modernização dos setores tradicionais (especialmente a agricultura) e a expansão das empresas do Rio de Janeiro e São Paulo para fora de sua região em busca de matérias-primas e mercados tendem a eliminar a dualidade e a heterogeneidade estrutural.

Deste modo, a primeira etapa da controvérsia sobre o padrão de acumulação da economia brasileira se articula em torno do problema da desaceleração da industrialização no início da década de 1960. Ante a tese de Tavares (1963) de que a baixa demanda por produtos industriais limita o crescimento, Lessa (1964) afirma que a baixa demanda na indústria não limita o crescimento liderado pelo Estado, e Castro (1967 e 1968) nega a ocorrência de baixa demanda industrial. Além disto, Tavares (1963) e Furtado (1966) defendem a tese de rendimentos macroeconômicos decrescentes.

III. O Surgimento do Problema do Padrão de Acumulação

Na segunda metade da década de 1960, a Cepal realiza um esforço de revisão do seu arsenal analítico, em resposta às mudanças nas condições econômicas e políticas que ocorriam

¹ Para Lessa (1965), após as profundas mudanças institucionais do segundo governo de Vargas, o Plano de Metas buscava apenas ampliar a participação do Estado na economia por meio da adaptação dos instrumentos desenvolvimentistas existentes e de um sistema improvisado de coordenação central via BNDE e Sumoc, sem realizar uma reforma do Estado. No entanto, o Plano termina resultando na mudança qualitativa do papel do setor público na dinâmica econômica, que se torna o principal

na América Latina. As tentativas de implantar as reformas estruturais defendidas pela Cepal não se concretizam na primeira metade dos anos 1960, e são ignoradas pelos governos militares que se espalham pelo continente a partir da segunda metade da década. No Brasil, onde os cepalinos afirmavam o sucesso da industrialização nacional e buscavam influir nas reformas do presidente João Goulart através do debate sobre a desaceleração, o golpe civil-militar elimina pela raiz a discussão sobre o rumo das “reformas”, desfazendo as esperanças quanto a um modelo de desenvolvimento mais equitativo de Furtado (1961) e Tavares (1963), ou mais autônomo e liderado por políticas de complementação e políticas horizontais de Lessa (1964). Ante estas condições adversas, a Cepal promove uma revisão de sua base analítica, que resultará em dois textos com grande influência no pensamento social brasileiro: *i)* o livro de Cardoso e Faletto (1970), que destaca a importância da análise dos fatores políticos para a compreensão da realidade latino-americana², e *ii)* o texto de Tavares e Serra (1971), que analisa a dinâmica interna da economia brasileira.

Na segunda metade dos anos 1960, parte da esquerda brasileira alimentava esperanças quanto a um “colapso” do governo militar, que não fez as “Reformas de Base”. Estas esperanças são desfeitas pela retomada do crescimento no “Milagre” de Delfim e pelo Ato Institucional nº5. Em 1967, a mudança de governo abre espaço para uma “retirada honrosa” da política econômica de Castello Branco. O grupo de Delfim, que chega ao poder com Costa e Silva em 1967, adota uma postura pragmática na defesa do crescimento econômico, criticando a política anti-inflacionária do PAEG por ignorar a inflação de custos, que tornaria a política monetária do plano ineficaz. A partir deste diagnóstico, Delfim adota uma política monetária e fiscal expansionista, abrindo um inesperado período de crescimento econômico habilmente batizado como “Milagre Econômico”.

Ainda no início deste período de expansão, Maria da Conceição Tavares e José Serra substituem o problema da desaceleração pelo problema do padrão de acumulação da economia brasileira, com o texto *Além da Estagnação*. Tavares e Serra (1971) enfrentam um

determinante do volume e “alocação” do investimento - diretamente via investimento público ou por meio da influência no investimento privado.

² Florestan Fernandes criticou o Iseb-PCB por analisar apenas a dominação externa, ignorando o problema da especificidade da luta de classes no Brasil. O livro de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*, parte deste problema e propõe um método semelhante ao de Florestan, enfatizando a interdependência entre as relações econômicas e as relações políticas, internas e externas. Para Cardoso e Faletto (1970), o desenvolvimento depende das relações econômicas externas, que são viabilizadas pelas relações políticas.

triplo desafio: negar a tese de colapso do regime adotada por setores da esquerda, negar o discurso governista que atribui a recuperação à política de Delfim, e rever criticamente as teses da Cepal para criar uma proposta de desenvolvimento adequada à realidade brasileira.

Tavares e Serra negam a existência de retornos macroeconômicos decrescentes, e atribuem os problemas de demanda nos anos 1960 à inadequação entre a estrutura de demanda herdada pelo MSI e a estrutura de oferta criada pelo Plano de Metas. Em seguida, afirmam que as reformas e a concentração de renda no PAEG resultaram na constituição de um novo padrão de acumulação, que promove a retomada do crescimento por meio de estímulos à demanda, adequando a estrutura de demanda à estrutura de oferta. Deste modo, o PAEG, ao invés de um período de estagnação, marca a transição para o padrão de acumulação do “Milagre” de Delfim, em que a economia se torna capaz de gerar endogenamente suas fontes de expansão.

Ao limitar a modernização dos setores tradicionais e da agricultura, este novo padrão de acumulação agrava a heterogeneidade estrutural, acirrando as desigualdades sociais. No entanto, para Tavares e Serra (1971) este aumento das desigualdades, ao invés de limitar o dinamismo econômico, como afirmava Furtado (1961 e 1966) e Tavares (1963), é funcional ao crescimento por ampliar a demanda pelos bens de consumo duráveis produzidos pelas multinacionais.

A Cepal enfatizava os fatores econômicos externos como determinantes do processo de industrialização. Cardoso e Faletto (1970) destacam a importância dos fatores políticos para a análise do desenvolvimento, e afirmam que ele exige a abertura do mercado para as multinacionais. Tavares e Serra (1971) destacam a importância dos fatores econômicos internos, argumentando que o PAEG resultou no surgimento do novo padrão de acumulação do “Milagre”, que cria as condições econômicas internas onde se engancham as multinacionais. Nesta análise, o padrão de acumulação interno confere à nação certo grau de autonomia econômica, necessária para viabilizar um projeto nacional de desenvolvimento. Deste modo, Tavares e Serra fecham a controvérsia sobre o problema da desaceleração, e abrem a controvérsia sobre as fontes internas de dinamismo da economia brasileira, realizando a transição entre as duas fases da controvérsia sobre o padrão de acumulação.

Tavares e Serra destacam os traços gerais deste novo padrão de acumulação: a indústria pesada elimina os problemas de produção do excedente, a realização ocorre por

meio dos efeitos dinâmicos dos gastos em investimento das multinacionais e do Estado, e está sujeita a movimentos cíclicos de sobre-acumulação. No entanto, duas questões são deixadas em aberto por Tavares e Serra: as condições históricas que permitiram o surgimento deste novo padrão de acumulação; e a operação específica dos efeitos dinâmicos do investimento neste novo padrão. Estas duas questões irão orientar o esforço inicial do Departamento de Economia e Planejamento Econômico da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

IV. O Debate Sobre o II PND

Os textos de Cardoso e Faletto (1970) e de Tavares e Serra (1971) são produzidos na Cepal do Chile. No entanto, o golpe militar naquele país em 1973 e a criação do Departamento de Economia na Unicamp³ mudam o polo de atração dos economistas de esquerda na década de 1970.

A UNICAMP apresentou-se como escola de pensamento capaz de contestar a todos os níveis as propostas oriundas da FGV, tornando-se o centro de uma elite intelectual alternativa. O cerne do debate teórico *hard* (...) gira em torno da aplicabilidade do modelo de equilíbrio geral tal como formulado por Kenneth Arrow e Gérard Debreu no início dos anos 50 (...). A postura da UNICAMP consistiu na busca de um paradigma alternativo, fruto de um *mélange* entre o keynesianismo, a economia do desenvolvimento e as diversas correntes de crítica da economia política. Mas o centro dos esforços jamais foi este debate estratosférico e sim o nível (...) de aplicação dos mais variados elementos teóricos à história para forjar uma nova análise dos rumos do desenvolvimento brasileiro. Apresentar um caminho para o Brasil em meio à crise era o objetivo central dos campineiros; daí sua escolha pela pesquisa na macroeconomia e na economia política, bem como sua forte ligação com os partidos de oposição (LESSA e EARP, 2004, p. 9-10).

³ O Departamento de Economia e Planejamento Econômico (DEPE) é criado em 1968, dentro do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH). Inicia as atividades de ensino de economia em nível de graduação em 1970, de mestrado em 1974 e de doutorado em 1977. Por fim, o Instituto de Economia (IE) é criado em 1984.

A produção de Campinas pode ser dividida em duas safras. Na primeira se destacam, além da tese teórica de Belluzzo (1975)⁴, as teses complementares entre si de Mello (1975) e Tavares (1974), que buscam responder às questões deixadas em aberto por Tavares e Serra (1971). Mello (1975) analisa as condições históricas que resultaram no padrão de acumulação dos anos 1970⁵, e Tavares (1974) analisa a dinâmica deste padrão de acumulação. A segunda safra de Campinas surge em resposta ao II PND. Os textos complementares de Tavares (1978) e Lessa (1978) buscam compreender o padrão de acumulação do II PND. Tavares (1978) analisa a dinâmica endógena da economia no período, e Lessa (1978) destaca o caráter autoritário e megalomaniaco do plano. Coube a Castro fazer o contraponto crítico à análise de Campinas. Castro (1979) critica os modelos endógenos formulados pela Unicamp. Castro e Souza (1985) destacam a importância do II PND e criticam as interpretações de Lessa e Tavares sobre o plano.

O II PND surge como resposta às condições econômicas e políticas, externas e internas, que o governo militar enfrentava em 1974. No plano externo, o longo período de prosperidade do pós-guerra nos países centrais termina na década de 1970. Os sucessivos

⁴ Para Belluzzo (1975), Marx mostra que a existência do capital como fenômeno geral da sociedade requer duas condições. Em primeiro lugar, a lei do valor deve ser válida. Para tanto, o trabalho deve ser realizado com o objetivo de criar riqueza abstrata (como trabalho humano abstrato), o que só ocorre em uma sociedade mercantil - onde os produtores independentes só estabelecem relações de produção na troca, e estas relações se expressam como valor na mercadoria. Em segundo lugar, a lei do valor deve se transformar em lei da valorização. Esta transformação exige que o trabalho humano abstrato produza mais-valia (valorize o capital), o que só ocorre quando a força de trabalho se torna mercadoria. Uma vez estabelecida a existência do capital, a busca por mais-valia extraordinária conduz ao surgimento de forças produtivas especificamente capitalistas, que impõem as relações de produção capitalista para toda a sociedade constituindo o modo de produção especificamente capitalista, e libertam o capital dos limites impostos pela força de trabalho resultando na autodeterminação do capital.

⁵ A partir das contribuições de Fernando Novais e Sérgio Silva, *O capitalismo tardio* de João Manuel Cardoso de Mello (1975) analisa o surgimento do modo de produção capitalista em três etapas, criticando Furtado e Castro. Para Mello, nas etapas da Economia Colonial e da Economia Mercantil-Escravista Nacional, o capital mercantil (da metrópole e depois nacional) entra na produção através da compra da mercadoria-escravo e se realiza por meio do comércio externo. A terceira etapa abrange três fases. Na fase Exportadora Capitalista (1888-1933), as relações de produção capitalistas criam condições para o surgimento da acumulação industrial. O capital entra na produção cafeeira e industrial através da compra de mercadoria força de trabalho e meios de produção, mas a realização é exógena tanto para o capital cafeeiro que depende do mercado mundial, quanto para o capital industrial que depende do mercado interno gerado pela cafeicultura. Na fase de industrialização restringida (1933-1955), a realização se torna endógena ao capital industrial, mas a transformação de capital-dinheiro em capital-produtivo é restringida pela ausência de forças produtivas especificamente capitalistas. Na fase da industrialização pesada, que se inicia em 1955, Mello nos remete a Tavares (1974).

ataques contra o dólar obrigam os EUA a abandonar a conversibilidade de sua moeda com o ouro em 1971 e a adotar o sistema de câmbio flexível em 1973. A crise internacional se instala com o choque do petróleo de 1973. Após um breve período de escassez de crédito internacional, a aplicação das divisas dos exportadores de petróleo no sistema financeiro internacional aumenta a disponibilidade de crédito, que flui para financiar os crescentes déficits comerciais dos países periféricos não-exportadores de petróleo. (CARNEIRO, 2002)

No Brasil, o “Milagre” promoveu um ciclo de investimentos no setor de bens de consumo duráveis. Quando estes investimentos entram em operação, ocorre um aumento da capacidade produtiva ante a demanda corrente, o que provoca a redução do ritmo dos investimentos, resultando na desaceleração cíclica da economia em 1974. No plano político, Ernesto Geisel assume a presidência em 1973. Ante o desafio de responder às novas restrições externas, evitar a reversão cíclica da economia e atender os anseios desenvolvimentistas de Geisel, o grupo do Ministério do Planejamento liderado por Reis Velloso lança o II PND em 1974, deixando para Simonsen na Fazenda a tarefa de evitar que as pressões macroeconômicas impedissem a implantação do plano.

O II PND se propõe completar a substituição de importações na indústria pesada e modificar a matriz energética, enquanto estratégia que permitiria simultaneamente reduzir a vulnerabilidade externa e alçar o Brasil à condição de país desenvolvido. Esta estratégia principal se desdobra em estratégias específicas: *i)* promover a indústria de base (bens intermediários e bens de capital), a infraestrutura de energia e transportes, a desconcentração industrial, as exportações de manufaturados, a inovação e a modernização dos setores tradicionais; *ii)* fortalecer o capital nacional; *iii)* promover a integração nacional; *iv)* estimular o desenvolvimento social; e *v)* incentivar a integração com a economia mundial. Estas estratégias deveriam orientar o manejo dos instrumentos de política econômica. As políticas fiscal, monetária, salarial, de preços e de balanço de pagamentos ficam incumbidas de criar condições para o crescimento acelerado, o controle da inflação e o equilíbrio do balanço de pagamentos. Por fim, o II PND apresenta as políticas de energia, desenvolvimento urbano e preservação do meio ambiente, detalha os programas de investimento no período 1975-1979, analisa as oportunidades de emprego, expõe a política científica e tecnológica, e apresenta propostas de modernização do Estado.

Entre 1974 e 1976 o governo busca implantar integralmente os projetos previstos pelo II PND. A queda dos investimentos no setor de bens de consumo duráveis é compensada pelo aumento dos investimentos das empresas estatais no setor de insumos básicos e das empresas privadas nacionais no setor de bens de capital, resultando no superaquecimento da economia em 1976. Entre 1976 e 1979 o governo reduz os investimentos das empresas estatais, mantendo os investimentos prioritários, o que gera capacidade ociosa e queda dos investimentos no setor de bens de capital. (CARNEIRO, 2002)

Tavares (1978), Lessa (1978) e Castro (1985) divergem quanto ao significado e resultados do II PND. Para Tavares e Lessa, o II PND evita que a desaceleração da economia em 1974 se convertesse em uma crise devastadora, mas agrava os problemas de excesso de capacidade e de inflação. Para Castro, o II PND transformou a estrutura produtiva, reduzindo a vulnerabilidade externa da economia brasileira. Vejamos com mais detalhe a controvérsia.

IV.1. Tavares e Lessa: o Fracasso do II PND

Nas teses *Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil*, de 1974, e *Ciclo e Crise*, de 1978, Tavares aprofunda sua análise da dinâmica de crescimento da economia brasileira iniciada em *Além da Estagnação*. Tavares (1974) parte da categoria padrão de acumulação, como uma forma lógico-histórica específica de acumulação do capital através da produção e realização do excedente, vinculada a uma articulação também específica entre o progresso técnico e a distribuição de renda. Para a autora, quando o progresso técnico resulta no surgimento de forças produtivas especificamente capitalistas, o padrão de acumulação de capital passa a depender exclusivamente das condições de realização do excedente determinadas pelas decisões de investimento e operação do multiplicador, e pelos ciclos de sobre-acumulação. Em seguida, Tavares utiliza esta categoria para analisar a economia brasileira. Repete a análise de Mello (1975) sobre o período 1888-1955, e afirma que o Plano de Metas, ao implantar os setores de bens de capital e de insumos básicos, estabelece um novo padrão de acumulação, onde: *i*) as forças produtivas especificamente capitalistas eliminam os limites de produção do excedente, e *ii*) a realização ocorre por meio de decisões de investimento e de um multiplicador endógeno da renda muito particulares do Brasil. Tavares chega assim ao problema de sua tese de 1974: as decisões de investimento e a operação do

multiplicador no ciclo econômico do Brasil. Na tese de 1978, este problema é retomado para analisar o II PND, sob a denominação do problema do ciclo com estrutura setorial desequilibrada⁶.

Em suas teses acadêmicas, Tavares (1974 e 1978) analisa a ascensão do ciclo liderada pelas empresas estrangeiras e estatais a partir de uma situação de demanda deprimida. Para a autora, as empresas estrangeiras do setor de bens de consumo duráveis (BCD) e as empresas estatais do setor de insumos básicos investem em capacidade com relativa autonomia ante a demanda⁷. Estes investimentos geram demanda intraindustrial para os setores de bens de capital e de insumos específicos, que também começam a investir. Esta onda de investimentos provoca o aumento do emprego e da renda, ampliando a demanda final por bens de consumo duráveis e não-duráveis. Por fim, o setor de não-duráveis também começa a investir. Enquanto ocorre este bloco de investimentos, a economia é capaz de gerar demanda suficiente para realizar os lucros em todos os setores. Deste modo, Tavares explica o funcionamento do padrão de acumulação onde “se engancham” as empresas estrangeiras, fundamentando sua análise da dinâmica do crescimento iniciada no texto *Além da Estagnação*.

⁶ Na tese de 1978, Tavares destaca algumas contribuições de Kalecki: (a) os capitalistas ganham o que gastam (esquemas de reprodução); (b) o investimento determina o consumo (multiplicador); (c) a decisão de investimento decorre da demanda efetiva, da ocupação da capacidade e das condições de financiamento sujeitas ao princípio do risco crescente (acelerador); (d) o investimento tem efeito imediato na demanda efetiva e defasado na capacidade, resultando na ascensão e reversão do ciclo; (e) a necessidade de financiamento do investimento abre a possibilidade de valorização fictícia. Em seguida, expõem sua leitura de Keynes, afirmando que quando os investimentos param de crescer, surgem problemas de realização que provocam o colapso da eficiência marginal do capital, o que promove a separação entre o capital financeiro e o capital produtivo, que se expressa na preferência pela liquidez e especulação financeira. Tavares conclui defendendo que Marx deve ser lido à luz da economia industrial e da macroeconomia de Kalecki e de Keynes. Após repetir a análise de Belluzzo (1975) sobre a transformação da lei do valor em lei da valorização, Tavares afirma que o desenvolvimento das forças produtivas e do capital financeiro termina por negar a realidade da lei do valor, uma vez que o lucro deixa de ser regulado pela mais-valia, pois: (i) com o desenvolvimento das forças produtivas, o preço passa a ser determinado apenas pela concorrência, e (ii) o desenvolvimento das relações financeiras abre a possibilidade de valorização financeira independente da mais-valia. A politização dos preços e salários completa a negação da lei do valor.

⁷ No setor de bens de consumo duráveis (BCD) o predomínio das multinacionais elimina o risco crescente do financiamento, e a estrutura de mercado de oligopólio diferenciado impõe o investimento à frente da demanda para criar barreiras à entrada. No setor de insumos básicos, a decisão de investimento das empresas estatais depende das circunstâncias políticas. Assim, a decisão de investimento nos setores líderes não depende do princípio do risco crescente e da demanda efetiva como afirmava Kalecki. Nos setores de bens de capital e insumos específicos, a decisão de investimento depende da demanda intraindustrial, e não apenas da demanda gerada pelo multiplicador da renda como previa o modelo de Kalecki. No setor de bens de consumo não duráveis, a decisão de investimentos segue o modelo do economista polonês.

Tavares (1974 e 1978) argumenta que, no Brasil, os setores líderes não são capazes de criar sua própria demanda quando se esgota o bloco de investimentos, convertendo a desaceleração em crise⁸. Tavares explica esta insuficiência de demanda de duas formas. Na tese de 1974 repete o argumento de *Além da Estagnação*, afirmando que a modificação da estrutura de oferta no Plano de Metas não foi acompanhada por uma mudança na estrutura de demanda, resultando na crise do início dos anos 1960. Na tese de 1978, afirma que a pequena participação dos setores líderes na produção industrial total (estrutura setorial desequilibrada) resultou em uma demanda intraindustrial insuficiente para sustentar o crescimento econômico após o fim do bloco de investimentos do “Milagre”, provocando a desaceleração da economia entre 1974 e 1977.

Deste modo, para Tavares (1978), a queda do investimento privado em 1974 resultou em desaceleração do crescimento econômico. O II PND evitou que esta desaceleração se convertesse em crise, ao garantir um volume de investimentos no setor de insumos básicos suficiente para manter o crescimento da renda e da demanda por bens de capital. No entanto, esta forma de evitar a crise gera novos problemas de insuficiência de demanda e inflação. O setor de insumos básicos não é capaz de gerar demanda para si mesmo. Assim, a capacidade produtiva criada pelos investimentos no setor fica ociosa quando entra em operação, o que provoca a deterioração financeira das empresas estatais. Ademais, as empresas reagem à desaceleração elevando suas margens de lucro via aumento dos preços, e a ciranda financeira⁹ provoca o aumento do custo financeiro das empresas que também é repassado aos preços, provocando o aumento da taxa de inflação.

⁸ Na tese de 1974 a autora defende que os limites à realização de um lucro crescente também contribuem para converter a desaceleração em crise. Segundo Tavares, a prática de elevados preços de oligopólio resulta em lucro potencial crescente. Para que possam ganhar mais, realizando este lucro crescente, os capitalistas devem gastar mais (em investimento e consumo). No entanto, os capitalistas não podem aumentar seus gastos indefinidamente, o que limita a realização.

⁹ Segundo Tavares (1978 e 1983), as reformas financeiras de 1964-1968 criaram duas formas de liquidez, o dinheiro monetário de curso forçado que funciona como meio de pagamento e de crédito no mercado bancário, e o dinheiro financeiro (títulos do governo) que funciona como unidade de conta e meio de reserva-valorização no mercado financeiro. No período 1968-1974, o governo aumenta as taxas de juros dos títulos públicos para atrair capital externo e emite títulos públicos para evitar que este ingresso de dólares provoque aumento da oferta de moeda (cruzeiro), promovendo o casamento entre a dívida externa e a dívida interna. A partir de 1974, a rolagem dos títulos públicos com juros crescentes resulta no crescimento explosivo da dívida interna, que ganha uma dinâmica própria. Atraídos pelas altas taxas de juros e grau de liquidez dos títulos públicos, os bancos restringem o crédito para as empresas, que fica cada vez mais caro. As empresas repassam este aumento do custo do crédito para os preços, acelerando a inflação. O governo reage contendo o crédito para controlar a inflação, aumentando ainda mais o custo das empresas, o que acelera novamente a inflação...

Apesar de mostrar como as empresas estrangeiras e o Estado se inserem no padrão de acumulação, falta em Tavares (1974 e 1978) uma análise mais cuidadosa da atuação do Estado. Esta tarefa foi realizada por Lessa (1978) no texto *A estratégia de desenvolvimento: sonho e fracasso*.

Ao lançar o II PND, Geisel (1974) anuncia que “ultrapassaremos, sem grandes delongas, a fronteira do desenvolvimento pleno”, recusando as “profecias sinistras” e “sombrias” da economia mundial, com a afirmação que “com fé, tudo pode”. Ademais, o II PND articula as ideologias do desenvolvimento e da segurança nacional.

Em consonância com o binômio Desenvolvimento e Segurança, objetiva a Revolução construir, no Brasil, a sociedade desenvolvida — moderna, progressista e humana. O objetivo maior de todo o planejamento nacional é o homem brasileiro, nas suas diferentes dimensões e aspirações. Assim, aquela construção nacional se fará segundo modelo brasileiro de sociedade aberta, social, racial e politicamente. (II PND, 1974, p.28)

Lessa (1978) destaca o caráter autoritário do II PND, afirmando que o plano, que utiliza o paradigma militar para declarar guerra ao subdesenvolvimento, transplanta a hierarquia militar para a relação entre o Estado e a sociedade nesta guerra, e coloca o desenvolvimento como condição para a democracia. Ao impor de forma autoritária o II PND, o Estado teria rompido sua aliança com a burguesia nacional. Lessa também destaca a megalomania do II PND, que, além de completar a industrialização pesada e promover o capital nacional, prometia manter o equilíbrio macroeconômico e ainda promover o desenvolvimento social, agrícola, regional, urbano, respeitando o meio ambiente.

Um leitor mal-intencionado poderia suspeitar de megalomania, um leitor desiludido com a leitura de outros planos poderia concluir tratar-se de um exercício de retórica abrangente; um leitor benevolente pode concluir tratar-se de injetar fé em combalidos corações ante a crise do petróleo; um leitor místico poderia ali encontrar a palavra revelada de um ser onipotente. (LESSA [1978] 1988, p.75)

Para Lessa, o II PND pretendia estabelecer um novo padrão de acumulação, no qual as empresas estatais de insumos básicos geram demanda para o setor de bens de capital controlado pelo capital privado nacional, assegurando a industrialização pesada. No entanto,

os problemas macroeconômicos em 1976 obrigam o governo a cortar os investimentos das empresas estatais para controlar a inflação, e importar bens de capital para obter crédito externo, resultando no abandono do plano. O corte de investimentos e a importação de bens de capital provocaram a rebelião do setor de bens de capital, evidenciando o descolamento entre o governo e suas bases de sustentação.

Os textos de Mello (1975), Tavares (1974 e 1978) e Lessa (1978) formam uma unidade, ressaltando aspectos distintos da dinâmica da acumulação de capital no Brasil. Mello trata da sucessão de padrões de acumulação na economia brasileira até o Plano de Metas, Tavares analisa as fontes internas de crescimento no padrão de acumulação que surge com o Plano de Metas, e Lessa destaca o caráter autoritário e megalomaniaco do padrão de acumulação proposto pelo II PND. O contraponto à análise de Campinas fica por conta de Antônio Barros de Castro.

IV.2. Castro: o Sucesso do II PND

Em *O Capitalismo ainda é Aquele*, Castro critica os modelos endógenos de Mello e Tavares. Para Castro (1979), a ênfase na demanda efetiva dada pelos keynesianos-kaleckianos-marxistas abstrai das condições fundamentais para a compreensão do ciclo: o mercado de trabalho, a relação entre capital industrial e capital financeiro, e os saltos tecnológicos. Por isso, o efeito defasado do investimento adquire uma importância formal que não possui na realidade.

No livro *Economia Brasileira em Marcha Forçada*, escrito em parceria com Francisco Eduardo Pires de Souza, Castro se insere na controvérsia sobre a dívida externa, e retoma a controvérsia sobre o padrão de acumulação aprofundando sua crítica aos modelos endógenos.

Castro e Souza (1985) argumentam que o ajuste estrutural do II PND resultou na redução da vulnerabilidade externa na década de 1980, tornando a moratória da dívida externa desnecessária. Castro se insere na controvérsia sobre a dívida externa discordando das teses de Delfim, que atacava o financiamento externo no II PND e atribuía o saldo comercial à política de ajustamento do início da década de 1980, e de Tavares, que atribuía o agravamento do problema da dívida externa ao financiamento externo. Para Castro, o financiamento

externo no II PND foi necessário para permitir o crescimento econômico, viabilizando o ajuste da estrutura produtiva e a mudança da matriz energética, que resultou na forte redução das importações e aumento das exportações no início dos anos 1980, reduzindo a vulnerabilidade externa da economia brasileira ao promover o ajuste estrutural do balanço de pagamentos.

Castro retoma a controvérsia sobre o padrão de acumulação discordando da tese de Mello (1975) e Tavares (1974) de que o período de transição iniciado nos anos 1930 dá lugar a um modo de produção especificamente capitalista em 1955. Castro separa o MSI em duas etapas: *i*) o período 1948-1974, quando a ênfase em bens de consumo duráveis resulta na atrofia da indústria pesada, mantendo a dinâmica do modelo, em que o crescimento econômico recoloca o estrangulamento externo e *ii*) o período do II PND, quando a economia avança em marcha forçada para setores intensivos em capital e tecnologia, rompendo com a dinâmica do MSI.

Castro critica a tese de modelo autoritário de Lessa (1978), afirmando que o Estado redirecionou os impulsos do mercado no II PND, mas não deu ordens ao setor privado. Em sua opinião, a implantação da indústria pesada não atende os interesses imediatos da burguesia industrial, exigindo certo distanciamento destes. Mas isto não significa se opor aos interesses da burguesia como um todo.

Para Castro, após o sobreaquecimento da economia em 1976, os projetos do II PND foram desacelerados, mas não foram abandonados como defende Lessa (1978). Além disto, Castro afirma que os projetos do II PND eram de médio e longo prazo, e não foram concluídos em 1978 como Tavares dizia.

Castro também afirma que a estrutura de oferta de uso universal da indústria pesada implantada pelo II PND é compatível com a distribuição de renda. Deste modo, o II PND elimina o problema apontado por Tavares e Serra (1971) e Tavares (1974) de que estrutura de oferta liderada pelo setor de bens de consumo duráveis exige uma estrutura de demanda concentrada, estimulando a concentração de renda. Esta nova estrutura produtiva abre a possibilidade de um novo modelo de desenvolvimento inclusivo.

Comentando a controvérsia sobre o padrão de acumulação no II PND, Mantega (1997, p. 57) afirma:

No final dos anos 70, ainda era cedo para se verificar com clareza quais seriam as repercussões do II PND para a economia brasileira. (...) Foi isso que levou Carlos Lessa e outros autores respeitáveis a concluir que esse plano fora mal sucedido. Não acredito, por tudo que foi visto até aqui, que o II PND abortou em 1976 diante do agravamento das condições nacionais e internacionais, conforme afirma Lessa. (...) não creio tampouco que o II PND tenha apenas reforçado o nosso velho padrão de financiamento e ajudado a construir a crise dos anos 80. Se não logrou mudar esse padrão, o II PND certamente não agravou a dívida e chegou mesmo a reduzir a vulnerabilidade externa do país, por meio da substituição de importações e aumento das exportações. Nesse sentido, estava correta a análise de Antonio Barros de Castro, que percebeu isso em primeira mão no início dos anos 80.

O livro de Castro, publicado em 1985, se insere em um contexto político diferente das outras obras dos anos 1970 analisadas neste artigo. Os militares estavam de saída. A crise da dívida e a inflação colocavam novos desafios ao pensamento econômico.

V. Conclusão

Como vimos, a controvérsia sobre o padrão de acumulação da economia brasileira ocorre em duas fases. A primeira na década de 1960, quando esta controvérsia se orienta pelo problema da desaceleração da economia brasileira. Furtado (1961) mostra que a concentração de renda resulta em uma estrutura de demanda diferenciada e concentrada, que promove uma estrutura de oferta intensiva em capital e escala, provocando estagnação e reforçando a concentração de renda. Tavares (1963) destaca que o aumento da intensidade em capital reduz a demanda para a industrial, e acrescenta os retornos macroeconômicos decrescentes como causa da desaceleração. Discordando da tese estagnacionista de Furtado e Tavares, Lessa (1964) atribui o dinamismo da economia à importância do Estado, enquanto Castro (1967) destaca as novas fontes de demanda para o setor industrial.

Tavares e Serra (1971) concordam com Furtado que a estrutura de demanda concentrada e a estrutura de oferta intensiva em capital se alimentam mutuamente,

promovendo a concentração de renda. Mas afirmam que concentração de renda gera dinamismo, ao ampliar a renda da classe média em condições de adquirir bens de consumo duráveis. Deste modo, substituem o problema da desaceleração pelo problema das fontes internas de crescimento, abrindo a segunda fase da controvérsia.

Nas teses de 1974 e 1978, Tavares busca compreender o padrão de acumulação endógeno da economia brasileira. Argumenta que o bloco de investimentos liderado pelas empresas estatais e estrangeiras promove ascensão do ciclo e sustenta a realização do lucro em todos os setores. No entanto, com o fim do bloco de investimentos, os setores líderes se revelam incapazes de gerar a própria demanda, e a desaceleração do ciclo se converte em crise. A partir desta análise, Tavares afirma que o II PND evitou que a desaceleração de 1974 se convertesse em crise, mas gerou novos problemas de insuficiência de demanda e inflação crescente. Lessa (1978) destaca o caráter autoritário e megalomaniaco do II PND, e afirma que o plano foi abandonado em 1976, em virtude de problemas macroeconômicos de inflação e balanço de pagamentos.

Castro e Souza (1985) criticam a tese do padrão endógeno de acumulação, afirmando que o modelo de substituição de importações continua vigorando no Brasil até o fim do II PND. Para Castro e Souza, o II PND modificou a estrutura produtiva da economia brasileira, reduzindo sua vulnerabilidade externa estrutural. Ademais, argumentam que a estrutura de oferta de uso geral do II PND é compatível com uma estrutura de demanda menos concentrada, o que permite conciliar crescimento econômico com distribuição de renda.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. **Um estudo sobre a crítica da economia política.** Tese de Doutorado. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 1975.

BRASIL. **Plano nacional de desenvolvimento II**. Brasília: Secretaria de Planejamento da Presidência da República, 1974.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em crise**: a economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo: Editora Unesp, IE-Unicamp, 2002.

CASTRO, Antonio Barros de. Uma tentativa de interpretação do modelo histórico Latino Americano. In: CASTRO, Antonio Barros de. **7 ensaios sobre a economia brasileira, Volume 1**. Rio de Janeiro: Forense, [1967] 1969.

_____. Agricultura, emprego e desequilíbrios regionais no “Modelo Brasileiro”: perspectivas. In: CASTRO, Antonio Barros de. **7 ensaios sobre a economia brasileira, Volume 1**. Rio de Janeiro: Forense, [1968] 1969.

_____. **O capitalismo ainda é aquele**. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

CASTRO, Antonio Barros de; SOUZA, Francisco Eduardo Pires de. **Economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura 1961.

_____. **Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

GEISEL, Ernesto. Pronunciamento na reunião ministerial de 10/09/1974. In: BRASIL. **Plano nacional de desenvolvimento II**. Brasília: Secretaria de Planejamento da Presidência da República, 1974.

LESSA, Carlos. **Quinze anos de política econômica**. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, [1964] 1975.

_____. Entrevista com o economista Carlos Lessa. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v.2, n.1, p. 165-174, 1981.

_____. **A estratégia de desenvolvimento: sonho e fracasso**. Brasília: Funcep, [1978] 1988.

LESSA, Carlos. EARP, Fabio Sá. **Mais além do II PND: o instituto de economia da UFRJ**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2004.

MELLO, João Manuel Cardoso de. **O capitalismo tardio: contribuição à revisão crítica da formação e desenvolvimento da economia brasileira**. Tese de doutorado. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 1975.

MALAN, Pedro; BONELLI, Regis. Os limites do Possível: Notas sobre Balanço de Pagamentos e Indústria nos Anos 70. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, ago 1976.

MANTEGA, Guido. **O governo Geisel, o II PND e os economistas**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

OLIVEIRA, Francisco de. A economia brasileira: crítica a razão dualista. **Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 2, p. 4-82, out-dez 1972.

SINGER, Paul. As contradições do milagre. **Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 6, p 59-77, out-dez 1973.

TAVARES, Maria da Conceição. Auge e o declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, [1963] 1978.

_____. **Acumulação de capital e industrialização no Brasil**. Tese de livre docência. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1974.

_____. **Ciclo e Crise: o movimento recente da industrialização brasileira**. Tese de professor titular. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1978.

_____. O sistema financeiro brasileiro e o ciclo de expansão recente. In: Belluzzo, Luis Gonzaga; Coutinho, Renata. **Desenvolvimento capitalista no Brasil n. 2**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

TAVARES, Maria da Conceição; SERRA, José. Além da estagnação. In: TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, [1971] 1972.