

DO CALOR DOS ACONTECIMENTOS AO ASSENTAMENTO DA POEIRA: DUAS INTERPRETAÇÕES SOBRE OS DETERMINANTES DA CRISE DOS ANOS 60

FROM THE HEAT OF THE HAPPENINGS UP TO THE SETTLING DOWN OF THE DUST: TWO INTERPRETATIONS ON THE DETERMINANTS OF THE 1960'S CRISIS

Fernão Pompêo de CAMARGO NETO¹

1. Considerações Iniciais

O objetivo deste artigo é estabelecer uma comparação entre as análises feitas – com inquestionável capacidade interpretativa, a partir das informações disponíveis, dos fatos ocorridos e com grande percuciência crítica –, em dois momentos distintos, por Maria da Conceição Tavares, com relação aos determinantes da crise de 1963/66.

A primeira dessas análises, tendo como co-autor José Serra, foi feita em 1970, quando, pela exigüidade do tempo transcorrido, não haviam sido reunidas as condições necessárias e suficientes para uma plena avaliação dos acontecimentos que marcaram a crise em referência; e a segunda ocorreu em 1974, com um pouco mais de distanciamento relativamente aos fatos geradores dessa crise, por ocasião da elaboração de sua tese de livre-docência.

As conclusões a que ela chegou nessas duas oportunidades foram bastante divergentes.¹

Esta divergência pode ser justificada pelo fato de que, envoltos pelos reflexos imediatos dos

acontecimentos em análise e sem disporem, ainda, de informações que permitam uma avaliação mais aprofundada do objeto focalizado, mesmo intelectuais de notória capacidade analítica e dotados de aguçadíssimo senso crítico, como é o caso da Professora Maria da Conceição Tavares, podem chegar a diagnósticos incompletos ou, até mesmo, equivocados.

De outro lado, quando se toma maior o lapso temporal que separa o analista do objeto de sua atenção e se evidenciam mudanças estruturais não visíveis no momento em que se encontravam em processo, bem como já se encontram disponíveis dados estatísticos mais abundantes, ou, ainda, quando o domínio adquirido sobre a manipulação de novos referenciais teóricos permite abordar, sob novos ângulos, as questões enfocadas, torna-se possível tirar conclusões que traduzam uma melhor interpretação daquilo que efetivamente aconteceu.

A propriedade destas considerações fica evidenciada pelas distintas conclusões a que chegou Maria da Conceição Tavares em suas duas obras, cujas abordagens relativas ao que deter-

¹ Professor Titular do Departamento de Economia da Faculdade de Ciências Econômicas, Contábeis e Administrativas da Pontifícia Universidade Católica de Campinas (FACECA/PUC-Campinas). Doutorando em História Econômica do Instituto de Economia da UNICAMP.

minou a crise de 1963/66 são comentadas nos tópicos que vêm a seguir.

2. O Diagnóstico Apresentado no Calor dos Acontecimentos

Em 1970, Maria da Conceição Tavares e José Serra criticaram, em *Além da Estagnação*, o esquema teórico em que se apoiava a idéia, espousada por Celso Furtado – que, segundo os autores, ao fazer sua análise nos moldes em que a fez, “parece ter vestido a ‘camisa de força’ de um modelo neoclássico de equilíbrio geral – elegante mas ineficaz para explicar a dinâmica de uma economia capitalista” (p. 167) –, de que a exaustão do dinamismo do desenvolvimento industrial sustentado por um processo de substituição de importações conduziria a economia a uma situação de estagnação estrutural.²

Como alternativa à interpretação estagnacionista, oferecem os autores a idéia de que a saturação do processo substitutivo marcou a ocorrência de uma crise de transição para um novo esquema de desenvolvimento capitalista, que, embora gerasse profundas disparidades distributivas, “conseguiu estabelecer um esquema que lhe permite autogerar fontes internas de estímulo e expansão que lhe conferem dinamismo”. O aspecto paradoxal desse novo surto de desenvolvimento do capitalismo brasileiro, quando este emergiu da crise de 1963/66, é que o processo maciço de exclusão social, dele decorrente, é consequência do próprio dinamismo que o anima.

A crise de 1963/66 foi, na visão dos autores, fruto da cessação do impulso dinâmico decorrente do “pacote” de investimentos vinculado ao Plano

de Metas, que se tomou viável pelo aproveitamento de reservas de mercado pré-existentes. A não efetivação em tempo hábil de um novo bloco de investimentos visando o desenvolvimento de novos setores produtivos – cujo papel seria similar ao da onda de inovações de Schumpeter – provocou o declínio das taxas de crescimento.

A primeira fase da crise (1963) foi marcada por tentativas do Governo de promover distribuição de renda a favor dos assalariados simultaneamente com a adoção de medidas de contenção para o combate à inflação³. O resultado dessa combinação de medidas tão contraditórias (conjugando políticas de desenvolvimento com o ajustamento) foi nitidamente depressivo. Pode-se, assim, dizer, com os autores, que “À tendência à desaceleração se somou uma crise de conjuntura, cuja natureza se relacionava com a busca de soluções para a própria desaceleração”.

Os determinantes da crise seriam, conforme o diagnóstico feito em *Além da Estagnação*, a falta de recursos para financiar os novos investimentos (como consequência do esgotamento do padrão de financiamento do Plano de Metas, responsável pelo “boom” de investimentos do período de 1957/61) e a inadequação da estrutura da demanda ao perfil da produção resultante do bloco de investimentos efetuados no ciclo anterior (a enorme concentração de renda na cúpula comprimiu as rendas das camadas de renda média, virtuais consumidoras dos produtos dos setores recém-implantados, especialmente dos bens duráveis de consumo, o que determinou um alto grau de ociosidade na capacidade produtiva até então instalada).

Em síntese, para os autores, a irrupção da crise ocorreu por faltarem recursos para o financiamento dos novos investimentos requeridos para

² A própria evolução dos acontecimentos se encarregou de demonstrar a impropriedade da interpretação de Furtado, à medida que, já a partir de 1968, a economia brasileira recuperou-se, entrando em forte ritmo de crescimento, sem que se tivesse necessidade de proceder drásticas transformações estruturais como as que ele sugeriu em *Um Projeto para o Brasil*, publicado no próprio ano de 1968. Detalhes sobre as proposições feitas por Furtado podem ser vistos no referido livro.

³ Ver, a esse respeito, *A Fantasia Desfeita*, em que Celso Furtado descreve como, no final de Setembro de 1962, foi, por indicação do Ministro San Tiago Dantas, convidado pelo Presidente João Goulart para ser Ministro Extraordinário do Planejamento, com a missão de produzir, num prazo de três meses, um plano de governo (p. 153-65). A elaboração do Plano Trienal – que, segundo seu autor, “foi o primeiro exercício do que posteriormente se chamaria terapêutica gradualista de tratamento da inflação” (p. 158) – representou um grande desafio, uma vez que “se tratava de demonstrar, contra a ortodoxia dos monetaristas espousada e imposta pelo FMI, que era possível conduzir a economia a relativa estabilidade sem impor-lhe a purga recessiva”. (p.158)

a sustentação de uma alta taxa de crescimento econômico e pela inadequação do perfil da demanda então existente para permitir que o grau de ocupação da capacidade de produção criada no período 1957/61 fosse suficientemente elevado para gerar um volume minimamente satisfatório de excedentes produtivos.⁴

Assim sendo, a viabilidade da manutenção do dinamismo econômico dependeria do processamento de uma mudança na estrutura da demanda – através da promoção da concentração da renda nas mãos das camadas médias e altas da população – e de uma severa compressão dos salários da massa trabalhadora de menor qualificação, buscando, deste modo, criar melhores condições de lucratividade aos capitais investidos nos setores produtivos recém-implantados.

De outro lado, o problema do financiamento não estava restrito ao volume dos recursos que deveriam ser mobilizados, estendendo-se, inclusive, à forma como ele veio a ser feito.

Ao longo do período em que foi implementado o Plano de Metas, constituiu-se o financiamento inflacionário – que se processou por intermédio de uma deliberada opção pela expansão dos meios de pagamento e do crédito – no mecanismo central de financiamento. Esta maneira de financiar as inversões públicas e privadas se revelou bastante pragmática e funcional, beneficiando especialmente setores que, via reajustes de preços, lograram expandir suas margens de lucro. Assim, ao se adotar este processo de financiamento, lograva-se manter – por meio da valorização dos ativos reais em razão da desvalorização da moeda e pelo desfrute de economias externas proporcionadas por mecanismos de socialização dos custos de certos insumos básicos e bens de capital – artificialmente elevada a rentabilidade esperada do capital. Como consequência disso,

verificou-se uma tendência ao sobreinvestimento na criação de capacidade produtiva, o que acarretou uma generalizada redução na relação produto-capital marginal.

Entretanto, esse padrão de financiamento perdeu sua funcionalidade à medida que escaparam de controle os mecanismos de propagação da inflação. Os resultados últimos deste fato foram a queda da rentabilidade esperada dos investimentos, a cessação dos ganhos ilusórios proporcionados pela escalada inflacionária e, em razão do estrangulamento financeiro provocado nas empresas, a absoluta escassez de recursos para investimento. A conjugação dessas circunstâncias acarretou uma sensível compressão das taxas de investimento dos setores público e privado, provocando expressiva queda na demanda efetiva, o que veio a resultar, em razão da ampliação das margens de capacidade ociosa no parque industrial, no desencadeamento e no aprofundamento da crise econômica.

A segunda fase da crise (1964/66), iniciada logo após o golpe de 1964, foi marcada por um aprofundamento, em grande parte deliberado, da recessão e por reformas estruturais.

Dando início a esta nova fase, medidas claramente recessivas foram intencionalmente tomadas, compreendendo: uma quase total frenagem do financiamento dos mecanismos, prevalentes desde a década dos 50, relativos às políticas cambial, de crédito, salarial, e do déficit público; um sensível aumento da carga fiscal; cortes nos gastos públicos; e novas restrições creditícias. Em concomitância, foi instituída uma vigorosíssima política de compressão salarial de consequências ambivalentes, uma vez que, a um só tempo, aliviou os custos com que arcavam as empresas e comprimiu a demanda corrente (p.171).

⁽⁴⁾ Esta visão dos 'determinantes da crise dos anos 60 – que para Maria da Conceição Tavares já estava superada em 1974 quando apresentou sua tese de livre-docência – é ainda, de certa maneira, sustentada por John Wells em sua tese de doutorado, apresentada em Cambridge em 1977, na qual ele afirma: “**if the immediate cause of the recession was the credit squeeze, related to external disequilibrium and inflation, the more fundamental cause of the economic crisis lay in the failure of the economy to accommodate all of the competing demands (for rising levels of investment, private consumption and government expenditure.) being made upon it, ...**” (WELLS, John. *Growth and Fluctuation in the Brazilian, Manufacturing Sector*. Cambridge: (Tese de doutorado), mimeo, 1977. p. 237 – Apud Miranda, 1979, p. 127).

A adoção dessas medidas – que se revelaram “funcionais” na efetivação de um ajuste anticíclico e na criação de condições para a transição para “uma nova etapa de desenvolvimento capitalista” – levou à liquidação de diversas empresas marginais, financeiramente mais débeis, possibilitando uma reconcentração nos setores industrial e comercial, que implicou a conseqüente eliminação da capacidade de produção “excedente” existente no sistema, melhorando significativamente, pelo menos em termos dinâmicos⁵, a eficiência produtiva. De outro lado, uma substancial redistribuição funcional da renda, favorecendo uma maior lucratividade das empresas sobreviventes, decorreu da política de compressão salarial, o que contribuiu para a posterior recuperação e expansão da produção (p. 171).

É, também, digna de nota a implementação, no período, de duas importantes reformas institucionais – a tributária e a do mercado de capitais – que criaram as condições para a montagem de um novo esquema de financiamento para os setores público e privado.

3. A Conclusão que se tornou possível após ter-se assentado a poeira

A abordagem da crise de 1963/66 feita por Maria da Conceição Tavares, em *Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil*, tendo em vista a adoção do padrão de acumulação⁶ como categoria central da análise, desloca a avaliação das causas da eclosão dessa crise para o campo da estrutura da oferta.

Nessa obra, a autora parte, como Clément Juglar, do princípio de que para se entender a crise

é necessário se compreender o que sucedeu na etapa de prosperidade que a antecede, procurando explicar a crise de 1963/66 a partir das características que marcaram o ciclo expansivo iniciado por volta de 1957, que seriam:

- 1) O bloco de investimentos do Plano de Metas não implica, uma vez efetivado, a introdução de novos produtos no mercado, mas, pura e simplesmente, se constitui num processo de redução do coeficiente de importações, em que se preenche o vazio de um mercado previamente suprido por importações por meio de oferta interna. Nos primeiros anos do ciclo de expansão, a escala dos novos projetos de investimento supera, em geral, a demanda corrente, numa clara indicação da existência de um desajuste entre a estrutura da oferta e a estrutura da demanda.
- 2) O “boom” de investimentos ocorrido no período 1957/61 se dá de forma concentrada no tempo e em alguns poucos setores de pequena expressão na estrutura produtiva anterior e que apre-sentam alta complementaridade inter-industrial (ou seja, que têm condições muito destacadas para estimular o desenvolvimento de outros setores), fundamentalmente os de material de transporte, material.. elétrico e metal-mecânica, representando, “além de um salto tecnológico, um salto na capacidade produtiva existente”.
- 3) Não se tratou de um ciclo de expansão que implicasse um processo de toncentração absoluta favorecendo as grandes

⁽⁵⁾ Deve-se ressaltar a ocorrência, no período, de um acelerado processo de desnacionalização decorrente da internalização, pelas empresas multinacionais, de maciças remessas de capitais de curto prazo para financiamento do seu capital de giro, favorecidas pela Instrução nº 289 da extinta SUMOC.

⁽⁶⁾ A autora vincula a modificação histórica dos padrões de acumulação aos processos que atuam no sentido da mudança das relações entre as diferenciações da estrutura produtiva e a distribuição social da renda (p.23-4), o que tem a ver coma evolução das “características fundamentais de articulação endígena entre distribuição da renda e progresso técnico” (p. 25), em que se encontra presente a preocupação com a resolução, em termos dinâmicos, da “contradição entre produção e realização de um excedente” (p. 25). Em sua dissertação de mestrado: *O Plano Trienal – O canto do cisne do nacional-desenvolvimentismo*, José Carlos da Rocha Miranda afirma que “Padrão de acumulação se define pelo caráter das relações inter e intra-departamentais, pela estrutura e forma de financiamento internoe externo, pela estrutura de controle do capital, pela dinamica das relações entre as classes sociais e entre as distintas frações do capital, bem como pela natureza das relações estabelecidas com o exterior.” (nota 10, p. 120)

empresas. Tratou-se, isto sim, de uma etapa em que se verifica uma “concentração relativa de mercado em favor das grandes empresas nacionais, públicas e privadas, que não competem com as estrangeiras em preços ou em diferenciação de produção, particularmente nos setores mais pesados da indústria de bens de capital e de insumos estratégicos”. Nos setores de bens de consumo diferenciado, de material elétrico e de transporte, predominam as novas empresas internacionais. Todavia, como no período o mercado expande-se em ritmo acelerado, mesmo as empresas menores encontram espaço para se estabelecerem e prosperarem, até em setores bastante competitivos. (cf. Tavares, 1985, p. 118-9)

Desse modo, em virtude dessas três características básicas apontadas, a influência do bloco de investimentos novos efetivados no período **é muito mais marcante sobre a estrutura da capacidade produtiva industrial do que sobre a estrutura da demanda.** (cf. Tavares, op. cit., p.119-20)

As novas estruturas implantadas tendem a instabilizar o ciclo econômico, ocasionando, por ocasião da fase recessiva, momentos de concentração absoluta (em que as grandes empresas mantêm a sua taxa de lucro em detrimento das pequenas). Mesmo que o setor público houvesse mantido a mesma taxa de investimento autônomo, uma vez complementada a implantação do referido bloco de projetos, os efeitos desaceleradores seriam profundos e inevitáveis. Após preenchida a lacuna existente, em termos de demanda reprimida por importações, se pôde sentir uma redução do ritmo de expansão inicial da demanda corrente, pelos produtos dos setores novos, que se viu agravada pela retração da procura induzida por investimentos privados, “ao entrar em digestão” a nova capacidade produtiva dos setores de bens de produção e de bens de consumo duráveis. Como decorrência dos fatores apontados, houve

uma súbita redução do ritmo de acumulação e da taxa de expansão do conjunto do setor industrial.

Todavia, a desaceleração verificada não desembocaria necessariamente na crise, não fora a existência desensíveis problemas – inerentes à estrutura de crescimento industrial brasileira e que foram agravados pela progressiva taxa de inflação verificada a partir de 1959 – de desajuste dinâmico da estrutura da demanda à capacidade produtiva recém-instalada (em que se constata a existência de desproporções inter e intra-setoriais) e de realização e financiamento de um potencial de acumulação crescente. Trata-se de problemas que se constituem em “faces distintas do mesmo processo de acumulação, que se reforçam mutuamente, tanto na etapa expansiva do ciclo como na sua etapa de declínio”. (Tavares, op. cit., p.125)

O desajuste dinâmico entre as estruturas da oferta e da procura industriais se deve ao fato de que os setores recém-implantados estavam, de forma geral, superdimensionados para o atendimento à demanda corrente, em virtude dos fatos de que as escalas mínimas necessárias à operação das novas plantas eram superiores às dimensões do mercado e, especialmente, de que se atraiu para um mesmo setor de investimento várias empresas (em especial filiais estrangeiras de diversas procedências), acirrando-se, assim, a disputa pelas oportunidades existentes no mercado. Se o ritmo de crescimento da demanda se mantivesse, haveria uma gradual absorção do excesso de capacidade produtiva planejada, com aumento da produtividade do trabalho e do estoque de capital empregados, e, além disso, permanecendo rígidos os preços, desde que os salários médios se mantivessem estáveis, não deveriam sobrevir, do ponto de vista microeconômico, problemas apreciáveis, tendo em vista a perspectiva de ascensão das margens de lucro (idem, p. 125).

Entretanto, de um ponto de vista macroeconômico e dinâmico, a questão se apresenta de modo totalmente distinto, uma vez que, esgotadas as reservas de mercado que existiam, para a sustentação da taxa global de acumulação e de crescimento da indústria não seria suficiente resolver, pela manutenção de altas margens de

lucro, os problemas da demanda corrente em cada setor ou empresa. Encarando a questão por este ângulo, para tentar manter na mesma cadência a taxa de acumulação e de expansão do parque industrial brasileiro, far-se-ia necessário poder garantir uma estrutura de crescimento “equilibrado” intersetorial, o que era muito difícil pelo fato de que o abrupto crescimento recente da capacidade produtiva instalada gerava acentuadas desproporções entre a estrutura produtiva e a dinâmica de expansão da demanda dos setores recém-implantados (idem, p. 126).⁷

No decurso da execução do Plano de Metas ocorreu, embora com taxas distintas, um crescimento simultâneo dos três departamentos (DI, DII e DIII)-com dominância do setor de bens de produção e com o setor de bens duráveis de consumo (especialmente indústria automobilística) desempenhando um papel subordinado, mas bastante relevante –, respondendo a dinâmica intersetorial entre eles estabelecida pela aceleração do crescimento. Todavia, o término da instalação do DII (produção de bens de consumo capitalistas) implicou na desaceleração do DI (produção de meios de produção), trazendo como consequência a queda do ritmo de expansão da taxa de acumulação e, portanto, do ritmo de crescimento da economia. Esta tendência, acrescida por uma brusca redução no investimento público (esgotamento do padrão de financiamento do Plano de Metas), determinou uma redução no ritmo de expansão do consumo dos trabalhadores, conduzindo à saturação das oportunidades de inversão no período seguinte, o que repercutiu negativamente sobre o nível de atividade econômica. (cf. Miranda, 1979, p. 125)

Constatou-se, então, que a passagem do auge a uma fase descendente do ciclo pode ser atribuída aos efeitos de um desbalanceamento acentuado das taxas de acumulação nos três departamentos, que ocasionou uma superacumulação de capital no seio dos mais dinâmicos,

interpondo barreiras intransponíveis à própria continuidade do processo acumulativo na esfera produtiva (a superacumulação seria esterilizada por uma queda no grau de utilização da capacidade produtiva instalada). Assim sendo, na fase expansiva do ciclo, todos os setores aumentam, embora desigualmente, suas massas de lucros, que vão sendo reinvestidas de forma crescente na esfera produtiva, agravando-se, desse modo, a defasagem existente entre as taxas de acumulação dos diferentes departamentos, sendo que os mais dinâmicos passam a enfrentar problemas de realização dinâmica da sua capacidade de acumulação, diante do esgotamento das possibilidades de realizarem seus excedentes de capital em frentes de expansão produtivas (cf. Miranda, op.cit., p.125-6). Gera-se, assim, a existência, de uma grande massa de capital “sem fronteira de expansão real” que é desviada para a órbita financeira. Sendo canalizada para esta órbita, “a massa de lucro do sistema não se vê aumentada, mas é recortada em favor do capital financeiro, acentuando a componente especulativa que acompanha a fase recessiva” (Miranda, op. cit., p.135).

Verifica-se, conseqüentemente, que a contrapartida do refluxo continuado de capital do circuito produtivo para o financeiro-especulativo é o aumento do custo do dinheiro, que é repassado para os preços e contratos de financiamento.

Dessa forma, “as empresas ao resolverem os problemas de realização de suas massas de lucros, a nível microeconômico, aprofundam o impasse maior (macroeconômico) do sistema” (Miranda, op. cit., p.135), uma vez que o incremento do potencial de acumulação é esterilizado, já que não contribui para a expansão da taxa real de investimentos da indústria, nem, tampouco, há possibilidade, através da via fiscal ou financeira, de se reorientar os excedentes para setores deficitários como o setor público (cf. Tavares, 1985, p.140-1). Em suma, temos que “o excesso de capacidade e o excesso de poupança interna das

⁷⁾ Pede a autora atenção para a distinção existente entre este tipo de problema, de desproporção dinâmica – que leva à desaceleração e a uma tendência ao estancamento relativo –, e a crise de demanda corrente, basicamente conjuntural, de curto prazo, que afetou a indústria no primeiro Semestre de 1963, a qual resultou de brusco agravamento “das contradições no financiamento corrente da produção, ou seja, no âmbito da circulação do excedente”. (Tavares, 1985, p. 133)

empresas sem aplicação nos respectivos setores têm um efeito depressivo sobre a taxa de investimento privado. Quando este começa a cair, arrasta consigo uma queda na taxa de emprego e nos níveis de demanda efetiva, que por sua vez leva à quebra das empresas marginais nesses setores". (Tavares, op. cit. p.141)

4. Conclusão

Como ficou demonstrado nos tópicos anteriores, enquanto em *Além da Estagnação* Maria da Conceição Tavares diagnosticava a crise de 1963/66 como determinada por **limitações na estrutura da demanda e no financiamento**, o seu enfoque, em **Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil**, sobre as causas da eclosão da crise se dirige para o campo da **estrutura da oferta**, ao constatar ela a existência de um processo de **desajustamento dinâmico da estrutura da demanda à capacidade produtiva instalada no período 1957/61**, ao

mesmo tempo em que se tornavam evidentes **problemas relativos à realização dinâmica de um cres-cente potencial de acumulação**.

5. Bibliografia

FURTADO, C. *Um Projeto para o Brasil*. Rio de Janeiro: Saga, 1968. 133 p.

_____, *A Fantasia Desfeita*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. 206 p.

MIRANDA, J.CR. *O Plano Trienal: O canto do cisne do nacional-desenvolvimentismo*. Campinas, 1979. 162 p. Dissertação (Mestrado em Economia)-DEPE/IFCH/UNICAMP

TAVARES, M.C. e SERRA, J. *Além da Estagnação*. In: TAVARES, M.C. *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. p.155-207

TAVARES, M.C. *Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil*. Campinas: Editora da UNICAMP, 1985. 160 p.