

COPPEAD/UFRJ

RELATÓRIO COPPEAD Nº 209

KEYNES, "KEYNESIANOS" E  
MONETARISTAS NO BRASIL:  
NOTAS ESCLARECEDORAS.

Claudio R. Contador \*

Março 1988

\* Professor e Diretor Geral do Instituto de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração - COPPEAD, da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

## 1 - INTRODUÇÃO

Com a maior liberdade política dos últimos anos, as discussões sobre a estratégia econômica e a busca de maior participação no seu processo de decisão tornaram-se cada vez mais frequentes no Brasil. Entretanto, ao lado da saudável negociação e compromissos entre sindicatos, grupos empresariais e outras associações, está surgindo a polarização extremada de correntes de pensamento que, não raras vezes, vestem-se ou camuflam-se em roupagens ideológicas.

O resultado deste quadro é que muitas vezes o mesmo conceito é empregado para significar situações ou posições opostas. Com isto, os debates fornecem interpretações distorcidas. Infelizmente, isto é feito com a omissão ou mesmo cumplicidade de economistas "acadêmicos", que terminam fortalecendo, involuntariamente ou não, as correntes e posições mais comprometedoras.

Dentro deste panorama, o pensamento, as recomendações políticas e os valores básicos apresentados por Keynes têm sido submetidos a um processo de reinterpretação falaciosa, ao ponto de distorcer completamente as suas idéias mestras, colocando-o como defensor incontestável da intervenção do Estado e da estabilização dos meios de produção. No outro extremo, o "monetarismo" tem sido apresentado como uma teoria reacionária, vendida pelos "capitalistas", a cuidar de interesses exclusivamente de curto prazo, e destituída de qualquer preocupação a longo prazo.

Embora estas questões pareçam úteis apenas para uma discussão estéril entre acadêmicos, a verdade é que as suas implicações para o Brasil de hoje extravasam o campo restrito da teoria. Por exemplo, o papel do Estado na Economia, as formas de intervenção, a imposição de regras e a forma de planejamento estão intimamente ligadas a "fundamentos teóricos", empregados até certo ponto para justificar a existência ou a ausência de ideologias.

O objetivo destes comentários é tentar aflorar o que há de autêntico e de falso em alguns dos conceitos mais empregados no Brasil de hoje. Em certo sentido, poderia mesmo ser considerado uma reabilitação de Keynes como um economista liberal. Certamente, estes pontos estão sendo enfatizados com mais rigor pelo mundo acadêmico após o meio século de existência da "Teoria Geral."

Este trabalho está estruturado da seguinte forma: a próxima seção discute o "Monetarismo" e as suas várias versões, enfatizando os aspectos básicos, de interesse para o restante do estudo; a seção 3 mostra então o pensamento de Keynes, também resumidamente; o "Keynesianismo", como evolução da "Teoria Geral", é discutido na seção 4. Finalmente, a seção 6 posiciona e historia a política econômica do Brasil dentro destes arcabouços.

## 2 - O MONETARISMO

A visão clássica do monetarismo ou a Teoria Quantitativa da Moeda já estava presente no pensamento dos economistas antes mesmo do século XVIII. Hume<sup>1</sup> teria sido o seu expoente máximo, embora existam evidências de que a Teoria Quantitativa já era conhecida pelos clássicos na Antiguidade, ou mesmo há mais de três mil anos na China.

Praticamente aceita por todos os clássicos - até mesmo por Marx - a Teoria Quantitativa seria, entretanto, popularizada sob a forma de transações, por Irving Fisher<sup>2</sup>, no começo deste século, nos EUA. Relegada a um segundo plano após a Grande Depressão, pela Teoria Geral de Keynes, a Teoria Quantitativa receberia novo alento e redobrado interesse a partir da década de 1950, com Milton Friedman.<sup>3</sup>

Em todas as versões disponíveis, a Teoria Quantitativa enfatiza a diferença entre a quantidade nominal e a quantidade real de moeda. O estoque nominal é a quantidade expressa em qualquer unidade de conta, no nosso caso em cruzados. O estoque real é a quantidade expressa em termos de volume de bens e serviços que podem ser comprados com o estoque nominal.<sup>4</sup>

---

1 HUME, 1875.

2 FISHER, 1911.

3 FRIEDMAN, 1956.

4 FRIEDMAN, 1971.

A Teoria Quantitativa assume que o interesse dos agentes econômicos é o estoque real e não o estoque nominal. Ademais existe uma quantidade real de moeda que os indivíduos desejam manter sob determinadas circunstâncias. Qualquer quantidade nominal observada de moeda, distinta da desejada, afeta diretamente o nível desejado da demanda agregada nominal. No processo de ajuste entre oferta e demanda agregada ocorrem mudanças no nível de preços e na produção de bens e serviços. Se há um excesso de demanda agregada o produto real poderá crescer desde que haja capacidade ociosa disponível, mas em geral o efeito predominante é sobre os preços.

Colocado nas suas devidas dimensões, o monetarismo é tão ideológico quanto a acupuntura. Mas ideologicamente neutro não significa que a teoria monetária seja inofensiva, pois os danos são dos mais desagradáveis quando mal aplicada. Se forem observados alguns aspectos da política econômica colocada em prática em países com regimes tão distintos quanto os EUA, Brasil, China, Rússia, Polônia e Chile, os mesmos princípios monetaristas - naturalmente com adaptações próprias nos jargões - norteiam os mentores econômicos. Num país como a Rússia, à primeira vista tão afastado do monetarismo, as estatísticas monetárias - que deveriam ser encaradas como irrelevantes - são consideradas confidenciais.<sup>5</sup> Ou em outro exemplo, este fornecido pelo presidente do Banco do Povo da China (uma mistura de Banco Central e Comercial) - Li Boahua - num relatório recentemente divulgado.<sup>6</sup> Ao versar sobre o estoque de moeda, Li Baohua diz que "... a experiência de nossa construção econômica nos ensina que a emissão de notas pelo Estado deve ajustar-se, principalmente, às necessidades da economia nacional. Emissões de natureza fiscal devem ser evitadas, pois não se deve mostrar no caminho inflacionário

---

<sup>5</sup> Afirma-se que Lenin uma vez declarou que a melhor maneira de destruir o sistema capitalista é desmoralizar sua moeda (conforme citação de Keynes (1932, 77)). Uma economia socialista estaria livre deste perigo, o que não justificaria o sigilo sobre as estatísticas monetárias na URSS.

<sup>6</sup> Conforme trechos citados no Editorial de VISÃO (1981)

dos países capitalistas ... . Um excesso de papel-moeda no mercado ... trará consigo flutuações nos preços das mercadorias, que são prejudiciais ao sustento do povo e ao suave desenvolvimento da produção e construção." Seria difícil encontrar monetarista tão ardente no mundo ocidental. Outro trecho que confirma a validade dos princípios monetários e a sapiência oriental descreve que " ... a experiência mostrou que, para regular a circulação da moeda de forma planejada, é importante que se tenha um orçamento equilibrado e um equilíbrio geral das finanças públicas e créditos bancários."

Outra falácia sobre o monetarismo é de que preocupa-se com problemas conjunturais, de curtíssimo prazo. Ora, qualquer leitura rápida em autores tão distantes no tempo como Fisher e Friedman deixa claro que a aderência entre moeda e renda é um fenômeno de longo prazo. Mais ainda, a receita monetarista para reduzir a inflação e estabilizar o crescimento econômico alerta que os efeitos só se fazem sentir a longo prazo. A curto prazo as conseqüências podem ser desagradáveis, mas são plenamente compensadas - segundo os monetaristas - pelos benefícios futuros.

É interessante apontar que no Brasil o monetarismo é transfigurado como algo oposto. Para aqueles de visão distorcida, monetarismo é sinônimo de imediatismo, a preocupar-se com a sintonia fina e com movimentos de curto prazo nas taxas de juros e inflação. Nos últimos anos de "Velha República", os governos demonstravam uma preocupação excessiva com o curtíssimo prazo e eram intituladas pela oposição (quando não se auto-intitulam) como monetaristas. Hoje, com a antiga oposição no poder, as mesmas acusações e respostas vigoram ....

## 3 - A TEORIA GERAL DE KEYNES

Quando foi publicada em 1936, A Teoria Geral do Emprego, Juros e Moeda foi apresentada como um ponto de rompimento irrecuperável com a Escola Clássica. Muitos procuram entender e interpretar a Teoria Geral como um novo sistema baseado em linhas anticlássicas. Como na ocasião (e também agora), a Escola Clássica era encarada como a fundamentação acadêmica para o Liberalismo econômico, Keynes passou a ser encarado como um anti-liberal e simpatizante de idéias opostas.<sup>7</sup> A bem da verdade, esta interpretação popularizou-se através dos "Keynesianos", nunca por Keynes.

Por mais que seja criticada, a Teoria Geral de Keynes exerceu e tem exercido mais influência sobre pensamento de economistas profissionais e de mentores da política econômica do que qualquer outro livro em toda a história do pensamento econômico. Neste aspecto é bem distinto da Riqueza das Nações, de Adam Smith, e de O Capital, do Karl Max, tornaram-se centro de polêmica entre filósofos e pensadores. Enquanto a Riqueza das Nações deve ser entendida como um repto vigoroso à prática do mercantilismo e O Capital, um repúdio demolidor ao liberalismo, a Teoria Geral é uma crítica aos fundamentos clássicos do *laissez faire*, mas nunca um rompimento com o sistema baseado na iniciativa privada.

Também é pouco correto considerar Keynes como um ardente clássico até as vésperas da Teoria Geral. Em 1926, ou seja uma década antes da Teoria Geral, ele publicou um pequeno ensaio intitulado "The End of Laissez-faire",<sup>8</sup> onde já lançava dúvidas sobre o funcionamento ideal dos fundamentos clássicos numa economia com dis

<sup>7</sup> Os textos originais de Keynes estão reunidos em *The collected writings*, 16 volumes, editados pela editora St. Martins, desde 1971.

<sup>8</sup> KEYNES (1926, parte I)

torções.

Os mitos acerca da Teoria Geral são tão vastos que seriam suficientes para uma dezena de teses e publicações. Porém, sem dúvida alguma, a aceitação de muitas das idéias de Keynes mostra o valor dos seus fundamentos para o mundo ocidental. Na verdade, a área socialista nunca absorveu as idéias de Keynes, o que sugere que sob aquele ponto de vista, elas seriam demasiadamente burguesas e anti-marxistas no seu desejo de restaurar a confiança no sistema "explorador e decadente" da economia de mercado. Dentre as grandes feitas por Keynes figuram as medidas econômicas do New Deal; a política inglesa, canadense, e australiana sobre o desemprego; o projeto de Lei de Murray sobre o pleno emprego, em 1945; o Employment Act de 1946 dos Estados Unidos; o estabelecimento de fundos especiais para o combate ao desemprego, na nova Constituição da França; a criação de Fundo Monetário Internacional; o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento Econômico e muitas outras.

A Teoria Geral fornece um quadro lógico, com uma série de implicações para a política econômica, e, como qualquer outro, está baseado em hipóteses, que uma vez aceitas, tornam óbvias todas as suas implicações. Evitando discorrer sobre a Teoria Geral podem ser vistas algumas falácias e idéias freqüentes e injustamente apontadas como de Keynes.

A primeira delas diz respeito à ideologia. Keynes deve ser lembrado como um economista profissional, com profundo desprezo pelo marxismo, e as evidências a este respeito são tão abundantes e fortes que a sua lista seria demasiadamente longa. Em muitos aspectos, Keynes segue a tradição dos economistas liberais ingleses, procurando sustentar agora o liberalismo político e econômico com um novo programa político onde o Estado assumiria e reforçaria algumas funções perfeitamente aceitas até mesmo pelos clássicos. Sobre o papel do Estado na Economia, Keynes defende-a "... tanto por ser o único meio praticável de evitar a destruição total das formas econômicas existentes, como por ser condição básica de funcionamento ade

quado da livre iniciativa."<sup>9</sup>

Politicamente, Keynes era um liberal convicto. Membro do Partido Liberal, rejeitava a filosofia dos Partidos Conservador e Trabalhista. Os conservadores eram "incapazes de distinguir as novas medidas para salvaguardar o capitalismo do que eles chamam Bolchevismo."<sup>10</sup> Por outro lado, repelia a luta de classes concebida como solução pelos Trabalhistas. Sobre as suas objeções para ingressar no Partido Trabalhista, escreveu que "... em primeiro lugar é um partido de classe, e de uma classe que não é a minha. Se vou defender interesses parciais, defenderei os meus. Quando se trata de luta de classe, como tal, meu patriotismo local e pessoal ... estarão com os meus pares. Posso sofrer a influência do que me parece ser a Justiça e o bom senso, mas a luta de classe me encontrará ao lado da burguesia educada."<sup>11</sup>

Ou, em outro trecho mais contundente ... "O socialismo marxista há de figurar sempre como um prodígio para os historiadores, que não poderão capacitar-se de como uma doutrina tão ilógica e tão obtusa pode ter exercido influência tão poderosa e duradoura sobre a mente dos homens, e através deles sobre os eventos históricos."<sup>12</sup>

À proposta do Partido Trabalhista de salários monetários mais elevados Keynes apresentava a alternativa de serviços sociais como o melhor meio de elevar o nível de vida dos assalariados. Segundo ele, um aumento nos salários resultaria apenas em custos de produção não competitivos no mercado internacional. Por outro lado, os serviços sociais, financiados por impostos, não teriam os in

---

<sup>9</sup> KEYNES (1936, p.380)

<sup>10</sup> KEYNES (1932, p.327) op.cit.

<sup>11</sup> Ibid, p. 324

<sup>12</sup> KEYNES (1926, p.47-8) op.cit.

covenientes dos salários mais elevados.<sup>13</sup>

É natural que os operários, por sua vez, encarassem, com reservas, as sugestões de Keynes. Acusavam Keynes de lutar a favor dos empresários. O plano de Keynes proposto em How to Pay for the War, de 1940, gerou uma crítica ferrenha por parte dos Trabalhistas, que culminou, inclusive, com uma resposta num folheto The Keynes, Plan, its Dangers to Workers.

A maior falácia (e injustiça a Keynes) é a opinião sustentada por muitos de que ele preconizava a estatização da economia. Neste ponto é importante distinguir as atitudes de Keynes, como homem público profundamente tocada pelas conseqüências desumanas das crises cíclicas - um fenômeno de curto prazo - das suas convicções liberais. O governo desempenha uma função importante no modelo de Keynes como forma de suplementar a insuficiência de demanda agregada do setor privado. Desta forma, Keynes rejeita o argumento socialista de que é essencial a propriedade coletiva dos meios de produção.<sup>14</sup> Para ele, a interferência do Estado deveria atuar apenas no lado da demanda, e assim mesmo estimulando os gastos públicos se e quando houvesse insuficiência de demanda e crises de desemprego. Em outras ocasiões, quando a economia estivesse operando em nível satisfatório de eficiência e absorção de emprego, o governo deveria assumir uma posição puramente contemplativa, ou nas suas palavras, "... dentro de três a cinco anos deveremos poder empregar todo mundo sem ajuda de planos especiais.... Nós temos que sair da ... Depois que tivermos conseguido isto, os nossos empresários poderão dirigir as coisas por si mesmo."<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> KEYNES (1930)

<sup>14</sup> "Não é propriedade dos meios de produção que é importante que o Estado chame a si", KEYNES (1936, p. 378) op.cit.

<sup>15</sup> KEYNES (1929, p.9)

Não obstante a participação do governo, explícita no seu modelo político, Keynes era profundamente individualista em sua filosofia econômica e social. Dentro do seu arcabouço formal, os gastos do governo em obras públicas não tencionavam ser uma abertura para a estatização crescente, mas sim parte de uma filosofia liberal para evitar exatamente o socialismo. Outra questão mal compreendida é a forma de obter os recursos para financiar os novos gastos. Keynes rejeitava qualquer aumento de tributação, e para isso lançou a idéia do "multiplicador keynesiano", uma das peças mais imaginosas da sua teoria. Os gastos públicos adicionais gerariam um aumento de renda e dispêndio, através de um processo multiplicador. A mesma estrutura de alíquotas de impostos permitiria agora uma receita tributária mais elevada, que serviria para financiar as obras públicas. Ademais, os gastos públicos com assistência social aos desempregados e seus dependentes diminuiriam com o aumento de emprego. Portanto, aumentos autônomos nos gastos públicos reuniriam duas vantagens: primeiro, gerar uma receita tributária mais elevada e, segundo, reduzir as despesas com assistência social. Os novos gastos seriam, no argumento de Keynes, autofinanciáveis.

A preocupação de Keynes com as crises cíclicas, com a queda no nível de renda e aumento de desemprego, é considerada um dos pontos irreconciliáveis com a Teoria Clássica. A frase famosa de que "... a longo prazo, estaremos todos mortos..." coloca Keynes como um economista preocupado com o ciclo econômico e com o curto prazo. (Muitos dos críticos ao monetarismo no Brasil ficaram chocados com esta revelação). A Teoria Geral dedica-se aos problemas de desemprego e de medidas anticíclicas, mas em nenhum momento pretendeu oferecer um instrumento relevante para a análise secular.

Finalmente, a defesa da distribuição de renda tão enfatizada por Keynes - tema explorado por algumas correntes para enquadrá-lo como socialista - resultou de dois argumentos. Primeiro, de que uma sociedade cujos frutos do crescimento econômico sejam distribuídos de forma mais justa fornece condições políticas mais estáveis e

as condições mais propícias para a plena realização do homem num sistema de economia de mercado. E, em segundo lugar, decorre do argumento técnico de que, quanto melhor distribuída a renda, maior a propensão marginal ao consumo, que, por sua vez, eleva o multiplicador de renda.

## 4 - OS KEYNESIANOS

A influência da Teoria Geral sobre os políticos e economistas profissionais foi tão estrondosa, que não tardaram a surgir as reinterpretações e extensões distorcidas, com cunho político e ideológico estranhos ao pensamento de Keynes. Este fenômeno, aliás, não é restrito a Keynes. Os pensamentos de Marx foram igualmente distorcidos e vulgarizados pelos "marxistas."<sup>16</sup>

Assim, para muitos, Keynes é apontado como um defensor da intervenção permanente do Estado na economia, única forma política de eliminar as flutuações cíclicas. Os ciclos que marcam a atividade das economias capitalistas (capitalismo entendido como sistema econômico e não processo) seriam eliminados ou amortecidos através da intervenção estatal.

Entretanto, se a intervenção do governo garantisse o crescimento estável e sem oscilações do produto real, seria lógico concluir que as economias centralizadas e com forte intervenção do governo estariam livres destes males. A verdade parece ser outra. Desde 1974, os mesmos problemas que afligem as economias ocidentais com efeitos cíclicos na atividade afetam igualmente o leste europeu. Economias aparentemente distintas como o Brasil e a Polônia, mas com o traço comum de forte intervenção do Estado, tem apresentado crescimento cíclico, mesmo antes da crise do petróleo. Aliás, há pouco mais de três décadas, em abril de 1967, um grupo de economistas e estatísticos de países sob os mais diversos sistemas econômicos reuniu-se em Londres para discutir a "obsolescência" do ciclo nas economias industrializadas. O resultado dessa conferência tornou-se famoso, mas infelizmente logo esquecido. A conclusão mais

---

<sup>16</sup> Veja, a este respeito, MYRDAL (1977)

aceita foi de que "... obsoleto era o tema da conferência, mas não as fases de expansão e contração econômica."<sup>17</sup> Certamente, existem algumas diferenças quanto as causas, mecanismos de propagação e efeitos sociais do ciclo, mas não há dúvida de que os países socialistas estão sujeitos à mesma "doença" típica dos regimes de mercado. A intensidade das flutuações cíclicas não parece depender da maior ou menor intervenção do governo. Outros "Keynesianos", não satisfeitos em pregar qualquer forma de intervenção do Estado, advogam que ela seja crescente. Certamente, tal idéia está longe das propostas de Keynes.

As formas de intervenção do governo na economia são variadas e podem ser distribuídas em quatro grupos: (1) estabelecimento e imposição de regras e leis de comportamento e definição e defesa dos direitos de propriedades; (2) imposição e arrecadação de tributos, taxas, tarifas etc; (3) determinação do nível e da composição dos gastos do governo e (4) produção e oferta de bens e serviços.

Além da primeira forma de intervenção - a qualitativa - , Keynes preconizava a terceira forma de intervenção estatal, e assim mesmo desde que os gastos fossem restritos a obras públicas e assistência social. O papel do governo, como produtor de bens e serviços, competindo com a iniciativa privada, ou financiando os seus gastos crescentes com novos impostos e alíquotas mais elevadas, era simplesmente rejeitado por Keynes. Aliás, o apoio de Keynes a Lloyd George, candidato do Partido Liberal nas eleições britânicas de 1929.

---

<sup>17</sup> Esta opinião foi emitida pelo russo Stanislaw Menshikov e endossada pelos participantes. A existência de ciclos econômicos em países socialistas é comprovada por vários autores: Alec Nove, "Cyclical fluctuations under socialism", Andrew Brody, "The rate of economic growth in Hungary" e Josef Goldmann, "Fluctuation in the growth rate in a socialist economic and the inventory cycle", todos publicados em BRONFENBRENNER (1969).

tinha como ponto crucial a promessa de que as obras públicas propostas para reduzir o desemprego não envolveriam um aumento da tributação.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Keynes trabalhou em estreita colaboração com H.D.Henderson, visando qualificar a relação entre os gastos primários e o aumento acumulado na renda nacional. Isto seria a gênese do chamado "multiplicador Keynesiano." Keynes mais tarde rejeitou a paternidade do multiplicador, atribuindo a R.F. Kahn o desenvolvimento do instrumental. O fato é que o artigo de Keynes e Henderson, "Can Lloyd George do it? An examination of the liberal pledge", foi publicado em 1929, enquanto o artigo de Kahn só foi publicado no Economic Journal, em 1931.

## 5 - A INTERVENÇÃO ESTATAL NO BRASIL

O papel do Estado na economia brasileira é um tema fascinante, praticamente inesgotável e que tem gerado uma série variada de trabalhos. Mesmo uma resenha da literatura disponível seria tão vasta (e certamente incompleta) que geraria um estudo tão alentado quanto incompleto. Como um dos objetivos desse trabalho é discutir o papel da Teoria Geral e o seu receituário para o caso brasileiro, a tarefa fica mais restrita, embora não menos difícil.

Existem duas características gerais da intervenção do Estado na economia brasileira. A primeira é aceita por todos e aponta que a estatização no Brasil é um fenômeno que data desde o século XIX. A segunda característica é um pouco mais polêmica e sugere que a intervenção do Estado não resultou de um esquema de planejamento bem estabelecido e sim de um grande número de circunstâncias, fortuitas ou não, que induziram o governo a intervir de forma crescente.<sup>19</sup>

Na verdade, antes mesmo da revolução Keynesiana, e por motivos distintos, o governo brasileiro exercia alguma forma de intervenção na economia. Após a fase histórica, que vai do Império até os primeiros anos de República, considerada como bastante liberal e sem intervenção, o Estado passou a assumir um papel crescente na economia, principalmente sob a forma de nacionalização de empresas estrangeiras. A nacionalização das ferrovias, iniciada em 1901, é um exemplo típico de como a intervenção era exercida. Não houve qualquer confisco arbitrário da propriedade privada e a intervenção do Estado era justificada pela necessidade de manter em funcionamento atividades com baixa rentabilidade privada. Em 1906, por interesse dos produtores de café, preocupados com as oscilações nos preços internacionais, foi implantado o primeiro esquema oficial de preços

---

<sup>19</sup> BAER; KERSTENETZKY; VILLELA(1973)

de garantia e controle da produção que se conhece. Pelo Convênio de Taubaté, os governos dos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, sem a participação do governo federal, pretendiam estabilizar o preço internacional do café, a um nível elevado através de um sistema eficiente de controle da produção brasileira. Estas formas de intervenção caracterizam mais uma forma de proteção ao setor privado nacional, do que propriamente o interesse do governo em assumir o controle das atividades. Em essência, o regime econômico favorecia o *laissez faire*.

Com a crise de 1929, a economia brasileira sofreu drasticamente através das transações com o exterior. A dificuldade em importar produtos industrializados estimulou os desejos de desenvolver os primeiros núcleos industriais. Paralelamente, a implantação de um sistema político autoritário em 1930 favoreceu a mudança das funções do governo na economia. Porém, o objetivo declarado ainda era o de proteger a economia dos efeitos da depressão e acelerar o processo de industrialização. Com este objetivo, o programa de sustentação do preço do café foi transferido do âmbito estadual para o do governo federal. O controle de câmbio, estabelecido em 1931, visava racionar o uso das divisas e proteger o setor industrial.<sup>20</sup> Por sua vez, a criação de inúmeras autarquias procurava ampliar os resultados obtidos com o café para outros produtos primários (açúcar, mate, sal, pinho, pesca etc).

Enquanto as idéias de Keynes sobre o papel do governo em impulsionar a demanda agregada eram discutidas na Europa e nos Estados Unidos, o Estado no Brasil exercia uma intervenção baseada no protecionismo à indústria doméstica (idéia aliás não rejeitada por Keynes). A rigor, os objetivos finais eram completamente distintos. Keynes estava preocupado com as flutuações cíclicas, ou seja, com problemas de curto prazo nas economias industrializadas. No Brasil, a preocupação era estabelecer um crescimento autosustentado e

---

<sup>20</sup> VILLELA & SUZIGAN(1973, p.207)

a modernização econômica - questões nitidamente de longo prazo - e a industrialização era encarada como a saída política natural. Estes mesmos objetivos básicos - que se resumiam na preocupação com o desenvolvimento econômico a longo prazo - permaneceriam em foco em todos os governos a partir de então. Porém, ocorreriam mudanças importantes quanto ao tratamento dispensado às empresas privadas vis-a-vis às empresas governamentais. Até o início da década de 40, a atuação do Estado visava complementar a atividade privada. Mais tarde, o governo passaria a competir com o setor privado, em vários setores, terminando inclusive por dominá-los.

Com a Segunda Guerra Mundial, a intervenção do Estado assumiu a forma de criação de várias indústrias e empresas governamentais, justificadas por "razões de segurança nacional": a Cia. Vale do Rio Doce, em 1942; a Fábrica Nacional de Motores (FNM) e a Cia. Nacional de Álcalis, em 1943; a PETROBRÁS, em 1953 etc. A participação do Estado neste período ainda é considerada como complementar ao setor privado, implantando grandes projetos de infra-estrutura e indústrias básicas, que, pelo volume de recursos necessários e absorção de tecnologia, estavam fora do alcance do setor privado nacional da época. Assim, muitas das razões históricas para os monopólios estatais existentes hoje na nossa economia originam-se desta época em que o governo necessitou assumir a responsabilidade dos investimentos para garantir a oferta de produtos e serviços básicos. Estes monopólios, apontados como monopólios técnicos - como a PETROBRÁS, por exemplo - foram justificados pela maior eficiência, se administrados e controlados pelo Estado. Essa situação seria rejeitada e criticada a partir da década de 70.

A criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1952, tinha por objetivo suprir os recursos a longo prazo para a modernização da infra-estrutura, o fomento e financiamento das indústrias pesadas e dos setores agrícolas. Em 1954, foi criado o Banco do Nordeste do Brasil, que se tornou o principal agente financeiro da SUDENE. Outros bancos estaduais de desenvolvimento

seriam criados na década de 50 e nas seguintes.

Além da intervenção direta como produtor de bens e insumos básicos e como principal supridor dos recursos para financiamento a longo prazo, o governo passou a fazer uso crescente e cada vez mais abrangente dos controles de preços; quer de tarifas de serviços públicos (eletricidade, telefone, transporte público), quer dos preços de produtos alimentícios básicos (pão, leite, gêneros), através inicialmente da COFAP (Comissão Federal de Abastecimento e Preços), mais tarde transformada em Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB).

Nas décadas de 60 e 70, a intervenção do Estado na economia expandiu-se rapidamente, com a consolidação e crescimento de empresas já implantadas e com a criação de novas empresas subsidiárias e de novas áreas de ação. Em 1965, seria criado o Banco Nacional de Habitação e fortalecidas as Caixas Econômicas atuando numa ampla variedade de linhas de ação em programas sociais, de auxílio a pequenas e médias empresas etc. A unificação das várias empresas estatais dedicadas à geração de energia elétrica em uma companhia holding ELETROBRÁS, levou o Estado de São Paulo a fazer o mesmo com a CESP. A rede de telecomunicações foi nacionalizada e colocada sob o controle da EMBRATEL, que a exemplo da ELETROBRÁS, teria a seu encargo a modernização, ampliação e a padronização de equipamentos.

Embora na ocasião a iniciativa privada ainda fosse beneficiada pela intervenção do Estado, principalmente pelas compras e encomendas de equipamentos, peças e insumos por parte das empresas do governo, já surgiam os primeiros conflitos de interesse com a atuação das muitas subsidiárias estatais. O rápido crescimento das empresas governamentais, como a Vale do Rio Doce e a PETROBRÁS, gerou a expansão de suas atividades para áreas afins, através da criação de subsidiárias: Petroquímica, Braspetro, Valesul e outras.

Outra fonte de atrito com o setor privado resultou do controle governamental de preços. As tentativas de tabelamentos nos anos

50 e no início dos anos 60 mostraram-se ineficazes como mecanismo para combater a inflação e tiveram mesmo efeitos nocivos, com a distorção dos preços relativos.<sup>21</sup> Os controles de preços exercidos pela COFAP (mais tarde SUNAB) atuavam ao nível de varejo. Em 1968, foi criado o Conselho Interministerial de Preços (CIP), que atuaria sobre os custos e preços de alguns dos setores-chave da economia. Mas ao contrário da SUNAB, o CIP não fixava preços. Na época a empresa industrial que elevasse seus preços acima do nível aceito pelo CIP arriscava-se a ter cancelada a sua linha de crédito junto aos bancos oficiais (Banco do Brasil e outros) e mesmo junto aos bancos privados (que não podiam redescotar os títulos da empresa).

Atualmente, a intervenção do Estado na economia opera através de diversos mecanismos, desde os de natureza fiscal (como os tributos, incentivos e isenções, nível e composição dos gastos), os de natureza monetária-creditícia (Banco Central, bancos comerciais oficiais, bancos de desenvolvimento, linhas de crédito especiais etc), os de produção de bens e serviços, os controles de preços e de produção, e por normas de funcionamento e concessões exercidas pelas autarquias e outras agências governamentais. Apesar do grande número de estudos empíricos a respeito, não há consenso sobre o melhor enfoque quantitativo para medir o controle total do Estado sobre a economia brasileira.<sup>22</sup> Mesmo as evidências de que o governo participa com 60% do investimento fixo e seu dispêndio com, pelo menos, 50% do PIB,<sup>23</sup> são apenas parciais pois não consideram as formas qualitativas de intervenção.

A verdade é que a década de 70 foi marcada por uma situação paradoxal: a intervenção caracterizou-se por uma crescente centralização vertical de recursos, mas acompanhada por uma progressiva descentralização horizontal do poder de decisão do governo fede-

<sup>21</sup> BAER; KERSTENETZKY; VILLELA(1973, p.897) op.cit.

<sup>22</sup> Ibid. (p.898)

<sup>23</sup> Ibid. (p.904)

ral. A centralização vertical ocorreu com a perda de autonomia dos Estados e Municípios no tocante às decisões de mobilização e aplicação de recursos. A descentralização horizontal operou-se com a criação e expansão das empresas governamentais e culminou com a perda de controle do governo federal sobre as decisões de alocação setorial dos recursos para consumo e investimento e impossibilidade do governo exercer o poder de decisão necessário à compatibilização das metas globais e setoriais.<sup>24</sup> Além dos efeitos sobre a alocação de fatores, esta forma de intervenção provocou outros efeitos não desejados na composição da demanda, na concorrência desnecessária com o setor privado, no controle das importações e no combate à inflação. A descentralização horizontal impediu que o governo federal, se assim desejasse, estabelecesse os limites e as áreas de atuação de empresas estatais e privadas e exercesse maior controle sobre a composição e o nível da demanda agregada. Os planos de empresas governamentais e autarquias, até há pouco tempo, previam importações de equipamentos, fora do controle e desejos do governo federal. A criação da SECRETARIA DE CONTROLE DE EMPRESAS ESTATAIS - SEST, em 1979, objetivou reverter este processo, infelizmente não no sentido de reduzir a participação do Estado na economia, mas sim centralizar efetivamente o poder de decisão sobre as metas setoriais e de alocação de recursos.

Se, por um lado, o governo passou a ter condições de centralizar as decisões globais de forma mais eficiente do que antes, por outro, as preocupações atuais parecem concentrar-se em problemas exclusivamente conjunturais. Dos PNDs quinquenais, com excessiva planificação a longo prazo, caiu-se no extremo oposto de medidas casuísticas, exercidas mais sob a forma de dirigismo do que planejamento. O próprio setor privado, principalmente o ligado à indústria de bens de capitais, ressentiu-se deste quadro.

---

<sup>24</sup> PRIORIDADES... (1977)

Certamente, a participação do Estado na forma exercida hoje não agrada os "Keynesianos" intervencionistas e conflita frontalmente com o pensamento de Keynes. Mas pelo menos, o governo ainda não cometeu a heresia de justificar o dirigismo, evocando Keynes.

## BIBLIOGRAFIA

1. BAER, W.; KERSTENETZKY, I.; VILLELA, A.V. As modificações no papel do estado na economia brasileira. Pesquisa e Planejamento Econômico, 3 (4): 883-912, dez, 1973
2. BRONFENBRENNER, M. ed. Is the business cycle obsolete? New York, J. Willy, 1969.
3. FISHER, I. The purchasing power of money. New York, MacMillan, 1911.
4. FRIEDMAN, M. The quantity theory of money; a restatement. In:———. Studies in the quantity theory of money. Chicago, University of Chicago Press, 1956.
5. ————, A theoretical framework for monetary analysis. Columbia, Oh., Columbia University Press, 1971.
6. HUME, D. Essays, moral, political and literary. London, 1875.
7. KEYNES, J.M. The general theory of employment, interest and money. New York, Harcourt, Brace, 1936.
8. ————. Inflation and deflation. In:———. Essays in persuasion. New York, Harcourt, Brace, 1932. p.II.
9. ————. Laissez faire and communism. New York, New Republic, 1926.
10. ————. The question of high wages. The Political Quarterly, 1: 110-24, jan. 1930.
11. ————. The Times. London, 29 mai, 1929.

12. MAKSOU, H. Monetarismo: de Mark a Friedman. Visão, 30 (4): 13, 26 jan. 1981.
13. MYRDAL, G. Breve nota sobre Mark e o "Marxismo." In: \_\_\_\_\_.  
Contra a corrente: ensaios críticos em Economia. Rio de Janeiro, Campus, 1977. Cap.16.
14. PRIORIDADES e perspectivas da economia brasileira. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1977. (Documento de Política Econômica, 34/77).
15. VILLELA; A.V. & SUZIGAN, W. Política do governo e crescimento da economia brasileira: 1889-1949. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1973.