Ricardo Bielschowsky, “O desenvolvimentismo: do pós-guerra até meados dos anos 1960”. *In* Ricardo Bielschowsky [et al.], *O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa*. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento/Caixa Econômica Federal, 2011. ISBN 978-85-64634-00-8

O desenvolvimentismo*

Ricardo Bielschowsky

Desenvolvimento econômico é o crescimento com transformação estrutural, que conduz ao aumento de produtividade no trabalho e à melhoria do bem-estar. Nem sempre vem acompanhado de melhor distribuição de renda, e quase nunca caminha com a preservação ambiental. É também a ideologia de promoção do processo de desenvolvimento econômico por meio de uma combinação entre Estado e mercado. Hoje, o mercado é governado por ações públicas e não tem a primazia na realização da eficiência econômica por si só.

Definindo “Desenvolvimentismo”.

Até 1980: projeto de industrialização integral como via de superação do subdesenvolvimento, conduzido pelo Estado.

Depois de 1980: a) antineoliberalismo; e b) ensaios sobre estratégias e políticas nas novas condições institucionais e macroeconômicas.

Utilizarei dois instrumentos organizadores da exposição: “correntes de pensamento” e “movimentos das ideias”, entendidos como reflexos da história real (econômica e política). O Brasil teve dois ciclos ideológicos desenvolvimentistas: o primeiro foi de 1930 a 1964; o segundo, de 1964 a 1980. Até 1980, o desenvolvimentismo era o projeto de industrialização integral como via de superação da pobreza do subdesenvolvimento, conduzido com

exclusividade pelo Estado. Depois nos anos 1980, passou a uma posição contrária, com a primazia do mercado, e se transformou em corrente hegemônica de pensamento, com estratégias e políticas voltadas para a globalização. Este, entretanto, não consegue ser desenvolvimentismo.

Algo nesse sentido só será visto novamente a partir do primeiro Plano Plurianual do governo Lula, que é a ideia do crescimento por distribuição de renda, e acredito que ele vai vingar a longo prazo. Se confirmado esse diagnóstico, teremos de enquadrar esse período como um novo ciclo desenvolvimentista, mas a confirmação só virá nos próximos anos, quando veremos se o Plano Plurianual foi uma formulação concreta de estratégias, de transformação no Brasil a longo prazo.

* Palestra realizada em 23 de julho de 2010. Este texto e os restantes são transcrições das conferências, editadas e revistas pelos autores.

Evolução do desenvolvimentismo de 1964 a 1980 (hipóteses de trabalho)

Com base no primeiro ciclo, pergunto: o que foi o processo desenvolvimentista brasileiro original, de 1930 a 1964, para o qual tanto contribuiu Celso Furtado? Foi aquele em que a industrialização integral deu as condições necessárias para a superação da pobreza, impossível de ser alcançada por meio do mercado. O Estado planejou o processo, e esse planejamento definiu a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos dessa promoção. O Estado, nesse caso, coordenou a execução de políticas econômicas, captou os recursos, fez investimentos diretos como agente produtivo naqueles setores em que a iniciativa privada se recusava a entrar, por não representar atratividade.

Em torno dessa conceituação, posso dizer que não é incorreto identificar cinco correntes de pensamento do primeiro ciclo desenvolvimentista brasileiro. À direita, o neoliberal, de Eugênio Gudin, ministro da Fazenda entre setembro de 1954 e abril de 1955, durante o governo de Café Filho; à esquerda, pela corrente socialista, do historiador, geógrafo e escritor marxista Caio Prado Júnior.

Entre os dois extremos, destaco três correntes desenvolvimentistas assumindo a hegemonia no pensamento econômico brasileiro: o desenvolvimentismo do

setor privado, do industrialista Roberto Cochrane Simonsen; o desenvolvimentismo do setor público não nacionalista, de Roberto Campos e o desenvolvimentismo público nacionalista de Celso Furtado. Também dedico, pela atuação, um espaço ao grande economista Ignácio Rangel, que merece ser mencionado em separado, pela abrangência e pela criatividade de seu pensamento.

Os liberais queriam a redução da intervenção do Estado na economia. Avaliavam que o Brasil deveria seguir sua vocação agrária, e que os diferentes momentos de instabilidade da economia haviam sido gerados pela interferência constante do Estado. Defendiam que se conquistasse o equilíbrio monetário e financeiro pelas forças do mercado, que criariam setores econômicos mais eficientes. Eles não só não propuseram medidas de suporte ao processo de industrialização como frequentemente faziam oposição a ele.

Eugênio Gudin dizia que estava se formando uma indústria artificial e preguiçosa no Brasil, protegida pelo excesso de tarifas, pelos créditos subsidiados, e que o crescimento do parque industrial brasileiro ocorreria naturalmente pelas mãos do mercado, sabedor do que era melhor ou não. Existiam algumas diferenças dentro dessa corrente. Otávio Gouveia de Bulhões, um liberal mais moderno, entendia que havia certa tendência industrializante; mas, na prática, atacava as medidas de industrialização, por acreditar que elas aceleravam o processo inflacionário no país.

No outro extremo do espectro ideológico estava o pensamento associado ao Partido Comunista Brasileiro e às suas dissidências. O que organiza a reflexão econômica desse campo é a questão política da ruptura com o capitalismo e a tentativa de identificar a etapa que o país estava vivendo em seu percurso – de um país semifeudal ou de latifúndios até o so- cialismo, pela implantação de um capitalismo moderno. Eles julgavam, com base na Terceira Internacional Socialista (realizada em Moscou, em 1919), que havia a necessidade de im- plantar uma etapa de transição democrático-burguesa para se chegar ao socialismo, com a aliança entre proletariado e a burguesia nacional; e que tal aliança devia ser construída e fortalecida. Para eles, essa era uma etapa necessária. Mas, para cristalizar esse período de desenvolvimento das forças

produtivas brasileiras, era preciso lutar contra duas forças herdadas pela história brasileira: o monopólio da terra e o imperialismo.

Autores de peso defendiam essa tese, como Caio Prado Junior, Nelson Werneck Sodré, Jacob Gorender e Aristóteles Moura, que estiveram ativos no pós-guerra e passaram para a clandestinidade em meados dos anos 1950, voltando mais tarde à atividade intelectual. Eles subordinavam a reflexão sobre o processo do desenvolvimento à questão política do Partido Comunista Brasileiro, embora houvesse resistência de algumas correntes dissidentes.

O capítulo central dessa história, entretanto, não é o pensamento liberal nem o pensamento socialista. A centralidade ficou com a ideologia desenvolvimentista capitaneada pelas três correntes que operavam na promoção da transformação do Brasil – de produtor de matérias-primas agrícolas, em país urbano e industrial.

Identifiquei três correntes nesse campo: a do setor privado, que, embora seja de desenvolvimentista, adotava uma linguagem inevitavelmente diferente daquela utilizada pelos economistas tradicionais – como sabemos, o poder das cadeiras pesa mais que os argumentos formulados. Roberto Simonsen, um dos principais patronos do desenvolvimentismo brasileiro e um dos autores dessa corrente, ao se dirigir à classe empresarial brasileira para convencê-la do importante papel do Estado na promoção do planejamento, falava primeiro dos interesses mais imediatos e conjunturais dos empresários, para somente depois abrir os ouvidos deles. Evidentemente, os economistas do setor público não precisavam ter esse tipo de cuidado, iam direto ao ponto.

É necessário também fazer a distinção , no setor público,entre os economistas não- nacionalistas e os nacionalistas. A corrente não nacionalista nasceu na Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU) para o Desenvolvimento Econômico, formada em 1951, no âmbito do Ministério da Fazenda e integrada por técnicos brasileiros e norte-americanos no final do governo Eurico Gaspar Dutra, com o objetivo de elaborar projetos de infraestrutura para alguma entidade a ser criada pelo Brasil – que viria a ser o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE); e para o Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento (Bird).

Na CMBEU nasceu uma corrente de pensamento que acreditava que a industrialização, por estar na ordem do dia, iria absorver o progresso técnico mundial e que o capital estrangeiro teria uma enorme participação nisso. Ao mesmo tempo, temia-se o processo inflacionário, a ponto de reivindicar políticas capazes de interromper o processo de crescimento da economia brasileira.

A corrente nacionalista era composta por intelectuais como Celso Furtado, Américo Barbosa de Oliveira, Rômulo de Almeida e outros. Essa corrente do desenvolvimento nacionalista ocupou cargos importantes na estrutura do governo, na década de 1950, fosse dentro do BNDE, fosse na assessoria econômica do presidente Getúlio Vargas, que contava com o economista Inácio Rangel. Rômulo de Almeida era o chefe da assessoria de Vargas e oriundo da Confederação Nacional da Indústria (CNI).

No início dos anos 1950, o economista Celso Furtado, que estava na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), em Santiago, voltou para o Brasil com a função de ajudar o BNDE na formulação do Plano de Metas. Em 1954, com o suicídio de Vargas,

Rômulo de Almeida declarou oposição ao novo presidente, Café Filho, e se retirou do governo, passando o bastão do pensamento desenvolvimentista para as mãos e para a cabeça do grande economista Celso Furtado.

Qual a diferença entre o pensamento nacionalista de Celso Furtado e o não nacionalista, o de Roberto Campos? Havia na verdade quatro diferenças principais. A primeira é que o pensamento nacionalista considerava essencial que o processo decisório sobre a locação de recursos no Brasil ficasse nas mãos de agentes nacionais, fossem eles estatais ou privados. Os economistas não nacionalistas julgavam que a sede das decisões poderia perfeitamente estar na Europa ou nos Estados Unidos. Os nacionalistas não eram herméticos, cabe destacar. Tanto assim que saudaram a vinda da Volksvagem para o Brasil, porque sabiam que não havia capital suficiente para fazer uma montadora. Mas eles não aceitavam a subordinação ou a hegemonia internacional.

A segunda diferença era a ideia de uma possível harmonia entre as políticas desenvolvimentistas e as antiinflacionárias. Os nacionalistas não consideravam a inflação um impeditivo para a implantação de políticas desenvolvimentistas, ao contrário dos não nacionalistas que, temendo o avanço do processo inflacionário, preferiam maior austeridade monetária e fiscal.

A terceira diferença consistia na divergência sobre o que fazer com os ganhos gerados pelo desenvolvimento. Os nacionalistas queriam a distribuição de renda dos frutos do progresso técnico, preocupação que não aparecia nos textos dos autores não nacionalistas.

Finalmente, a quarta diferença, na qual os não nacionalistas saíram vitoriosos, dizia respeito ao modelo de planejamento, se ele seria setorial ou integral. O modelo setorial saiu vencedor.

Celso Furtado trouxe da Cepal o planejamento com perspectiva integrada, com relações macroeconômicas que estabeleciam qual seria o crescimento ao ano. Não chegava a ser um planejamento de tipo soviético, centralizado, mas trazia uma visão do conjunto. Roberto Campos, que, depois de ter passado pelo BNDE, foi para os Estados Unidos como embaixador e de lá formulou um plano de metas setoriais – nos moldes do desenvolvido pela CMBEU –, preocupava-se em atacar os pontos específicos de estrangulamento do sistema econômico. Essa ideia de planejamento não integral, de planejamento setorial ou parcial, foi a tônica no Brasil, e todos os planos dos anos 1960 e 1970 eram ancorados nessa fórmula.

Um fator histórico do primeiro ciclo desenvolvimentista brasileiro foi a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), em 1938, e do Conselho Federal de Comércio Exterior, em 1934, que possibilitaram que, pela primeira, o Brasil fosse pensado de forma integrada. Até então as elites do Brasil tinham pensamentos voltados apenas para os seus estados de origem. Essa ampliação de horizontes se estende até meados dos anos 1950. E é importante destacar o momento de grande efervescência intelectual e de amadurecimento do pensamento econômico e político, durante os anos 1940, num Brasil recém-

saído da guerra e que estava formulando a Constituição de 1946, favorecendo a criação de partidos políticos.

O refinamento teórico do pensamento desenvolvimentista foi favorecido pelo trabalho do economista argentino Raúl Prebisch, elaborado em boa parte na Cepal, que dava clareza ao funcionamento do modo de operação das estruturas econômicas e sociais na periferia do mundo e na periferia latino-americana com relação ao mundo. Esse pensamento foi trazido ao Brasil pelas mãos de Prebisch e de Celso Furtado.

O livro *Formação econômica do Brasil*, que só seria publicado em 1958-1959, é a legitimação, com base na história brasileira, da teoria estruturalista do subdesenvolvimento latino-americano e retrata os vários ciclos da história brasileira. Celso Furtado explicava que as coisas não iam para a frente no Brasil porque a estrutura produtiva era pouco diversificada e heterogênea. Não era possível formar um mercado interno mais amplo com base produtiva muito reduzida; a cada vez que a demanda do país crescia, só era possível atendê-la com o aumento da importação, gerando problemas sérios de balanço de pagamentos.

Furtado, aliás, é o autor brasileiro de não ficção mais lido no mundo. São 30 livros publicados em 12 idiomas – *Formação econômica do Brasil* entre eles. Furtado foi um desbravador do conhecimento da realidade brasileira, e a Cepal, a desbravadora do conhecimento da realidade latino-americana.

A dobradinha Prebisch/Furtado deu uma gigantesca contribuição para a descoberta de uma identidade latino-americana e de uma identidade brasileira. Esse refinamento analítico permitiu perceber a diferença entre a nossa estrutura e a norte-americana ou a europeia; e também que nossas contradições são distintas, e, portanto, que nossas técnicas devem ter padrões voltados para a nossa realidade.

O primeiro ciclo ideológico correspondeu a alguns anos de governos democráticos, no começo da década de 1930, seguidos pelo período da ditadura de Getúlio Vargas, e, depois, pelo restabelecimento da democracia até 1964. O

auge desse ciclo aconteceu entre 1956 e 1961, durante o governo de Juscelino Kubitschek: os “Cinquenta anos em cinco”, o Plano de Metas, em que o pensamento sobre a transformação se tornou hegemônico em relação ao pensamento sobre a conjuntura, sobre como segurar a inflação e outras questões de curto prazo.

Depois, no início dos anos 1960, veio a crise. Foi uma crise, provisória, mesmo porque o desenvolvimentismo prosseguiu depois de 1964, pois o processo de industrialização conquistara corações e mentes e estava maduro, incorporando uma série de interesses empresariais e de sindicatos. Naquele momento, criou-se essa percepção, que não se rompeu com sérios problemas de inflação e de balanços de pagamentos, e a crise política, iniciada com a renúncia de Jânio Quadros.

Durante a crise eram discutidos essencialmente três temas: o que fazer para sustentar a continuidade do processo de crescimento no Brasil; qual seria a exata participação do capital estrangeiro; e de que forma a industrialização poderia reverter a miséria urbana que estava se formando. Celso Furtado, no final de 1962 e início de 1963, já como ministro do Planejamento, preparou o Plano Trienal, que contemplava todas essas questões. O Plano tinha uma parte sobre estrutura, outra setorial, pensando a médio e a longo prazos, e havia também uma parcela grande e central dedicada à questão inflacionária. Aquela era uma crise que levava a que se debatesse, inevitavelmente, a sustentação macroeconômica.

Em 1963, Celso Furtado voltou à Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), criando e implantando a política de incentivos fiscais para investimentos na região, que ele queria ver transformada em novo território de industrialização. Havia a preocupação ainda com a distribuição de renda e com as questões agrárias, de ocupação do solo. Pouco tempo depois, com o golpe militar, o economista partiu para o exílio.

O segundo ciclo desenvolvimentista: 1964-1980

O segundo ciclo desenvolvimentista pode ser dividido em três períodos. O primeiro foi de 1964 a 1968, de busca de soluções para a sustentabilidade macroeconômica, para o qual se deu uma solução conservadora: arrocho salarial e concentração de renda. O segundo período foi de 1968 a 1973, etapa do auge conhecido como “milagre econômico”.

Os economistas governistas: Roberto Campos, Mário Henrique Simonsen, Delfim Neto, Hélio Beltrão e João Paulo dos Reis Veloso foram os líderes intelectuais do desenvolvi- mentismo oficial.

O tamanho do Estado no desenvolvimentismo não era um ponto de discordância entre os economistas e os desenvolvimentistas oficiais e os de oposição, como Celso Furtado, Maria da Conceição Tavares, Carlos Lessa, Antônio Barros Castro, José Serra, Edmar Bacha e Pedro Malan. Mas o segundo grupo fornecia substrato conceitual ou de princípios para a dimensão econômica na luta política contra a ditadura: alertava que a modalidade do desenvolvimento vigente era concentradora de renda, que não levava os frutos do progresso técnico ao conjunto da população.

Depois da era desenvolvimentista: 1980 em diante

A partir de 1981, com a enorme crise financeira, o Estado se fragilizou. Na década de 1980, viveu-se a crise da dívida, na qual os sucessivos choques externos jogavam a inflação para cima. Em 1983, a desvalorização cambial em 30% empurrou a inflação do patamar de 100% para 200% ao ano. Com o começo da nova democracia, era necessário interromper esse processo. Mas o Plano Cruzado deu errado, e entramos em um período de hiperinflação.

Os anos 1980 foram caracterizados pelo baixo crescimento da economia, pelo enfraquecimento do Estado e, ao mesmo tempo, pelo início da entrada do pensamento neoliberal no Brasil. O pensamento desenvolvimentista foi inibido pela instabilidade macroeconômica. No período de hiperinflação, as estratégias nacionais de desenvolvimento não tinham difusão, já que o alvo principal passou a ser o controle da inflação.

Mas o pensamento desenvolvimentista não desapareceu. Foi preservado nas universidades, nas instituições como o BNDES, a Caixa Econômica Federal (CEF), o Banco do Brasil (BB), a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e Esplanada dos Ministérios. A democracia brasileira não abdicou disso. Desenvolvimentistas e liberais conviveram nesses órgãos. No passado, quando o pensamento desenvolvimentista era hegemônico, havia uma estratégia para a montagem de um parque industrial moderno, acompanhado de um processo de urbanização correspondente.

Há em discussão (assistemática) no Brasil sete grupos de formulações sobre desenvolvimento econômico:

1. Crescimento com redistribuição, via produção e consumo de massa.
2. Educação, inovação e competitividade (sociedade do conhecimento, melhor inserção internacional)
3. Matriz de expansão intersetorial centrada em infraestrutura e petróleo
4. Integração territorial (eixos de desenvolvimento)
5. Reformas institucionais
6. Combate à pobreza e à concentração de renda
7. Sustentabilidade ambiental.

O de minha preferência é o primeiro: “Crescimento com distribuição de renda” – em cuja elaboração da proposta de planos plurianuais, como disse antes, tive participação. A via é a engrenagem da produção e consumo de massa.

A Caixa tem contribuído efetivamente para a inclusão social por meio do sistema bancário, pela canalização dos programas Bolsa Família e Minha Casa, Minha Vida e ao fazer investimentos em saneamento básico. Essa instituição é instrumento importante dessa primeira formulação, dessa primeira estratégia, que correu muito bem durante os dois mandatos do presidente Lula. Gosto mais dessa linha, por absorver com facilidade as outras seis, e aposto que nenhuma entre elas absorve as demais com a mesma facilidade.

No segundo governo Lula, houve uma conjunção de distribuição de renda e expansão dos investimentos, via Programa de Aceleração do Crescimento

(PAC), capitalização do BNDES e pela expansão do crédito da Caixa e do Banco do Brasil. Com a renda aumentada, a população consome mais bens modernos e não da baixa produtividade, favorecendo a modernidade das empresas que passam a utilizar mais tecnologia. Está provado, nos últimos anos, tal como ocorreu nos Estados Unidos, na Europa e no Japão, a melhoria da distribuição de renda alimenta o investimento e o progresso técnico. Este é um círculo virtuoso que, no último governo, representou a marca divisória entre o passado e o futuro no Brasil.

A segunda formulação é “Educação, inovação e competitividade”. É preciso montar no Brasil uma sociedade do conhecimento, o que somente será obtido com o aumento da velocidade do progresso técnico. A China e o Leste Asiático cresceram quando combinaram progresso técnico e capacidade de renovação com baixo custo. Se o Brasil não investir em educação, ciência e tecnologia perderemos o bonde da revolução tecnológica mundial. O principal condutor desse processo é o conhecimento do setor industrial, aliado aos dos setores agrícola e de serviços. Mas o pólo difusor, sem dúvida, é a produção industrial de mais equipamentos e a produção de serviços de alta tecnologia. Os avanços foram grandes na academia, mas insuficientes no setor produtivo.

A terceira linha é “Matriz de expansão intersetorial centrada em infraestrutura e petróleo”: é o PAC. É preciso que o setor público dinamize a produção na infraestrutura brasileira, como dizem sempre os presidentes do BNDES, os professores da Unicamp e os da UFRJ. A partir dos investimentos em infraestrutura, obtém-se um efeito dinamizador nos setores produtivos e de serviços. Esse grupo não pode estar sozinho, porque ele explicita insuficientemente a linha do progresso técnico e tem dificuldades de deixar clara a questão da distribuição de renda.

A quarta formulação é “Integração territorial, eixos de desenvolvimento”. Ela é fundamental por estar em todas as demais. Deve ser vista não apenas do ponto de vista da melhoria distributiva, mas como um ativo, dado que somos um continente e devemos aproveitar as diferenças de cada região e sub-região em prol do conjunto do país. Ela não consegue ser o elemento organizador das demais, até porque o planejamento é nacional. Quando se busca gerar energia

elétrica na Amazônia, isso não é feito pelo fato de a fonte estar lá, mas por querer melhorar a nação como um todo.

Depois, como quinta formulação, há as “Reformas institucionais”, absorvidas pelo pensamento conservador. O pensamento desenvolvimentista não faz uma reflexão sobre a institucionalidade, com a mesma intensidade que o pensamento neoliberal:o do Consenso de Washington. As reformas devem acompanhar qualquer processo de crescimento, em qualquer lugar do mundo. Elas não podem ser um monopólio, um lócus privilegiado da visão de Washington.

A sexta é a reflexão sobre o combate à pobreza e à concentração de renda. Finalmente, a última formulação em curso: a questão da “Sustentabilidade ambiental”. Muitos economistas, sociólogos e cientistas políticos estão estudando essa questão, que é uma linha de reflexão da maior importância para o futuro do Brasil. Felizmente o mundo inteiro está acordando para isso, apesar do fracasso da Convenção do Clima de Copenhague (COP 15), realizada em 2009, na Dinamarca. A matriz de produção e consumo mundial é extremamente danosa à sobrevivência do planeta e coloca em risco as futuras gerações. Os que dizem isso têm toda a razão, portanto, essa dimensão deve ser central na definição de qualquer estratégia.

É preciso organizar e agendar uma reflexão sobre o futuro do Brasil em torno de várias questões. Mas priorizo, pelo grau de importância, para a CEF, a dimensão financeira da expansão futura. Se pretendemos ter uma sociedade mais justa, com uma economia dinâmica e com inserção internacional pela nossa capacidade de exportação – e não por sermos tomadores de empréstimos –, devemos trabalhar essa pauta para termos tranquilidade nas próximas décadas.

Ricardo Bielschowsky

Doutor em Economia (PhD) pela Universidade de Leicester. Economista da CEPAL e professor na UFRJ. Entre os seus trabalhos mais recentes se salientam os seguintes:

- *Pensamento Econômico Brasileiro - o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro, Contraponto, 2002.
- *Políticas para a retomada do crescimento – reflexões de economistas brasileiros* (org.). Brasília: Cepal/Ipea, 2002
- *Investimento e reformas no Brasil- indústria e infra-estrutura nos anos 1990* (coord.). IPEA e CEPAL, 2002
- Celso Furtado e o pensamento econômico brasileiro”, *in* Bresser-Pereira (org) *A grande esperança em Celso Furtado*. São Paulo, Editora 34, 2002