

Gudin atacou, em diferentes ocasiões, as leis trabalhistas introduzidas por Vargas. Atribuiu-lhes responsabilidade por graves distorções do mecanismo alocativo, promovendo migrações prematuras para a cidade e afetando a produção agrícola, ao dar "aos operários das cidades todos os direitos, inclusive o da indisciplina e da vadiagem, companheiras inseparáveis da inflação e do hiperemprego" (Gudin, 1950b, p. 64). Combateu também a idéia da participação do empregado nos lucros das empresas, muito discutida nos anos 50, com argumentos semelhantes aos empregados na análise dos reajustes salariais. A respeito da idéia de tributação sobre lucros extraordinários, também amplamente debatida, alegou que ela representava uma punição aos eficientes e um desestímulo à produtividade e preconizou, como alternativa, a introdução de legislação antimonopólios e a abolição de protecionismos alfandegários excessivos.

Como se vê, nas análises de Gudin sobre as questões distributivas estão presentes todos os elementos fundamentais da visão liberal. As pressões sindicais e a intervenção governamental representam obstáculos à eficiência distributiva e a alocativa garantida ao sistema econômico pelos mecanismos de mercado. Nessas questões, como nos demais aspectos da problemática desenvolvimentista, o professor Eugênio Gudin foi o grande líder brasileiro do pensamento econômico conservador. Secundou-o, com uma linguagem sempre mais cautelosa, o professor Octávio Gouveia de Bulhões.¹⁷

5.

O PENSAMENTO DESENVOLVIMENTISTA

5.1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimentismo, conforme o definimos anteriormente, foi a ideologia econômica de sustentação do projeto de industrialização integral, considerada como forma de superar o atraso e a pobreza brasileiros. É possível distinguir, como se viu, três correntes desenvolvimentistas. Seus traços de união fundamentais eram o projeto comum de formar um capitalismo industrial moderno no país e a perspectiva comum de que, para isso, era necessário planejar a economia e proceder a distintas formas de intervenção governamental. Seus aspectos diferenciais básicos podem ser resumidos da seguinte forma:

a) Os economistas desenvolvimentistas tinham, segundo sua carreira profissional, preocupações e linguagens algo distintas. Aqueles que atuavam no setor privado privilegiavam a defesa dos interesses empresariais de uma forma que não ocorreria aos que trabalhavam no setor público, por força dos compromissos que naturalmente assumiam.

b) No setor público havia duas posições desenvolvimentistas básicas quanto à intervenção estatal: os economistas que denominamos "não nacionalistas" preconizavam soluções privadas, de capital estrangeiro ou nacional, para projetos de inversão na indústria e na infra-estrutura, admitindo a intervenção estatal apenas em último caso; e os "nacionalistas", ao contrário, advogavam a estatização dos setores de mineração, transportes, energia, serviços públicos de modo geral e alguns segmentos da indústria de base. Já entre os desenvolvimentistas do setor privado, as posições sobre o assunto não eram uniformes, encontrando-se economistas que se aproximavam da primeira posição e outros de visão mais nacionalista.

c) As três correntes desenvolvimentistas tinham posições distintas sobre o problema do controle da inflação: a corrente "não nacionalista" inclinava-se para programas de estabilização monetária, no que divergia das outras duas, que, por sua vez, diferenciavam-se na análise do problema. No setor privado, a

preocupação maior era evitar a retração do crédito, e não se adotou a argumentação estruturalista; já os nacionalistas do setor público preocupavam-se tanto com a retração creditícia quanto com a descapitalização do Estado; nos anos 50, eles amadureceram uma visão estruturalista da questão inflacionária.

As origens do desenvolvimentismo são o período 1930-45. A crise econômica internacional, suas repercussões internas e a centralização política nacional posterior à Revolução de 1930 estão entre os principais fatores explicativos do surgimento dessa ideologia econômica. Montam-se, simultaneamente, seus dois pilares básicos.

No setor privado, as entidades representativas do setor industrial (CNI, Fiesp etc) ampliaram seu horizonte de reivindicações. Roberto Simonsen concebeu e divulgou, através desses órgãos, uma estratégia de industrialização planejada. O processo de conscientização só alcançaria resultado definitivo na segunda metade dos anos 50, mas a legitimidade mínima do projeto era garantida pela liderança incontestável de Simonsen entre o empresariado industrial.

O segundo pilar foi montado no setor público, no qual, a partir de 1930 e sobretudo durante o Estado Novo, foi criada uma série de agências voltadas para a administração de problemas de alcance nacional. Automaticamente, seus técnicos civis e militares foram levados a pensar as questões do desenvolvimento econômico nacional de uma forma integrada e abrangente, gerando a ideologia desenvolvimentista.

A corrente desenvolvimentista do setor privado formou-se sobre o primeiro desses pilares. As correntes desenvolvimentistas do setor público formaram-se sobre o segundo deles, mas receberam grande influência e apoio do próprio Simonsen. Na segunda metade dos anos 40, por exemplo, quando o liberalismo do governo Dutra imobilizou consideravelmente as agências criadas por Vargas, Simonsen criou um departamento econômico na CNI e confiou sua chefia a Rômulo de Almeida, que seria, juntamente com Furtado, o líder dos desenvolvimentistas nacionalistas nos anos 50.

Simonsen morreu em 1948, ano de início do funcionamento da Cepal. Essa coincidência histórica teve sua importância na evolução do desenvolvimentismo: a Cepal, organismo que ostentava a credibilidade da ONU, tornou-se o principal órgão a dar seqüência imediata ao trabalho de legitimação que Simonsen vinha realizando através da Fiesp e da CNI. A Cepal representou, em relação a Simonsen, um avanço importante: forneceu um poderoso instrumental analítico antiliberal, que foi parcialmente incorporado pelos desenvolvimentistas da área privada e integralmente incorporado pela maioria dos desenvolvimentistas nacionalistas do setor público.

Iniciamos a apresentação do pensamento desenvolvimentista pela corrente do setor privado, destacando a obra de Roberto Simonsen. Com isto, estaremos obedecendo à cronologia básica da evolução das idéias econômicas no Brasil, já

que Simonsen foi, como pensador individual, o patrono dos economistas de todas as correntes desenvolvimentistas.

5.2 A CORRENTE DESENVOLVIMENTISTA DO SETOR PRIVADO

5.2.1 INTRODUÇÃO

Na literatura econômica brasileira do período estudado, houve uma corrente de pensamento cujas idéias refletiam uma dupla preocupação: defender um projeto de industrialização planejada e defender os interesses do capital industrial privado nacional. A história dessa corrente inicia-se nos anos 30.

As transformações e políticas que se seguiram à Revolução de 1930 e à crise econômica da época abriram para um pequeno núcleo de empresários industriais, reunidos em entidades representativas da classe patronal, a perspectiva de que o setor industrial teria um papel central a cumprir no futuro da economia nacional. Nos anos que se seguiram e durante a II Guerra, reunidos no Centro das Indústrias do Estado de São Paulo, na Federação das Indústrias do Estado de São Paulo e na Confederação Nacional da Indústria, homens como Roberto Simonsen, Euvaldo Lodi, Jorge Street e Morvan Figueiredo amadureceram a noção de que o desenvolvimento econômico brasileiro poderia processar-se com base na montagem de uma estrutura industrial moderna, semelhante à das economias capitalistas maduras.

Essa pequena elite empresarial vivenciava o que se pode denominar, sem risco, de experiência pioneira em planejamento econômico. No esquema corporativo do Estado Novo, os líderes empresariais tiveram participação em várias das muitas agências econômicas governamentais que se criaram. Estabeleceu-se, dessa forma, um fértil cruzamento ideológico entre sua visão de mundo e as idéias e conceitos desenvolvimentistas que se formavam nos novos órgãos federais, nos quais se discutia e se decidia a respeito de comércio exterior, energia, transportes, indústria siderúrgica e tantos outros temas de âmbito nacional. O ponto culminante desse momento pioneiro de concepção desenvolvimentista foi a apresentação, por Roberto Simonsen, em 1944, do projeto de criação de uma Junta Nacional de Planificação no Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, que o próprio Simonsen criara no Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em conjunto com o ministro Marcondes Ferraz e com o advogado San Thiago Dantas.

Simonsen faleceu em 1948, tendo instituído, nos dois anos anteriores, dois importantes núcleos de reflexão desenvolvimentista na CNI: o Conselho Econômico e o Departamento Econômico. Euvaldo Lodi, o grande parceiro político de Simonsen na CNI, iria preservá-los como órgãos ativos dentro da orientação desenvolvimentista até sua morte, em meados dos anos 50. A partir daí, as duas

entidades começaram a entrar em declínio. Passar-se-ia a incluir, por exemplo, na listagem de membros do Conselho Econômico, nomes de ilustres economistas conservadores. E, à altura de 1955, o Departamento Econômico já havia perdido para o setor público seus quatro economistas mais importantes: Rômulo de Almeida, a quem Simonsen confiara a chefia desde o início, assumiu, por indicação de Lodi, a chefia da Assessoria Econômica de Vargas, em 1951; mais tarde, Ewaldo Correia Lima e Joaquim Mangia foram para o BNDE e Heitor Lima Rocha para a Petrobrás. Da equipe inicial permaneceram Ernesto Street, Knaack de Souza e João Paulo de Almeida Magalhães. Tiveram ainda passagem pelo órgão, já no período do declínio, os jovens Aníbal Villela, que logo se transferiu para o Conselho Nacional de Economia, e Mario Henrique Simonsen, que iria deslocar-se para a Fundação Getúlio Vargas.

Cabe aqui uma advertência: entre os economistas citados, a maioria foi, tipicamente, da linha desenvolvimentista nacionalista, ligada ao setor público. É o caso, rigorosamente, de Almeida, Lima Rocha, Correia Lima e Mangia, e até certo ponto também de Aníbal Villela, por sua convicção na eficiência do planejamento. Na equipe do Departamento Econômico, os principais economistas que se podem classificar como "desenvolvimentistas do setor privado" foram Almeida Magalhães, Ernesto Street, Knaack de Souza e, mais remotamente, Mario Henrique Simonsen (que só começaria a escrever no início dos anos 60, já na FGV). O enfoque adotado nos textos destes últimos denota perfeitamente a dupla orientação a que nos referimos, isto é, a defesa genérica da industrialização integral e a defesa específica dos interesses do empresariado industrial. Outros nomes importantes ligados à CNI, na mesma linha, são os de Humberto Bastos, Djacir Menezes e Hamilton Prado.

A CNI publicou, através de seu Departamento Econômico, entre 1950 e 1954, a revista *Estudos Econômicos*, em cujas primeiras edições divulgaram-se dois dos trabalhos pioneiros de Prebisch na Cepal. O encerramento da publicação da revista, em 1954, foi parte do declínio do Departamento Econômico a que nos referimos. Em 1957, Manuel Orlando Ferreira e Renato Sampaio inauguraram uma nova publicação da CNI, a revista *Desenvolvimento e Conjuntura*. A inovação abriu a oportunidade para que Almeida Magalhães, que exercia liderança intelectual no já frágil Departamento Econômico, se deslocasse, dentro da CNI, para o novo órgão mais promissor. Em 1959, depois de pouco mais de um ano como redator da revista, Magalhães passou a sua direção e transformou-a num dos principais veículos de discussão econômica no período final do ciclo desenvolvimentista, isto é, até 1964.

Externamente à CNI, houve ainda uma série de outros desenvolvimentistas que podem ser considerados como pertencentes à corrente do setor privado, pelas idéias que expressavam. Foi o caso, por exemplo, de Nuno Fidelino de Figueiredo, que teve importante papel na ativação do debate intelectual em São

Paulo em meados dos anos 50, reeditando, na Ordem dos Economistas de São Paulo, a *Revista de Ciências Econômicas*, com um padrão acadêmico nitidamente superior ao que prevaleceu na fase anterior da mesma revista, encerrada em 1952. O corpo redatorial da revista incluía o nome de Delfim Netto, que viria a consolidar-se como a principal liderança intelectual na área de economia naquele estado. Incluía também Hélio Schlittler da Silva, que, a convite de Roberto Campos, transferiu-se para o Rio de Janeiro para integrar o BNDE, no início do governo Kubitschek.

Nas universidades, também se identificam economistas que podem ser classificados como desenvolvimentistas do setor privado. O melhor exemplo foi o de Roberto Pinto de Souza, da USP, que teve contínua participação no debate dos anos 50. Souza publicava a maior parte de seus artigos na revista *Digesto Econômico*. No início dos anos 60, a PUC do Rio de Janeiro passou a editar a revista *Síntese Econômica, Política e Social*, que também expressava uma visão próxima da desenvolvimentista privada.

Os desenvolvimentistas do setor privado pensavam como seus colegas do setor público as questões relativas à industrialização integral. Nesse ponto, não há distinção entre, de um lado, Simonsen e seus seguidores da CNI e, de outro, os servidores públicos do BNDE, da Assessoria Econômica de Vargas, do Banco do Brasil ou da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. As diferenças dar-se-iam no posicionamento frente às questões da intervenção estatal, do capital estrangeiro, da inflação e da distribuição de renda. No que se segue, iniciamos pela resenha das posições de Simonsen e da CNI relativas ao projeto de industrialização e passamos, depois, à apresentação dos aspectos do desenvolvimento privado que o diferenciam do desenvolvimento do setor público.

5.2.2 O DESENVOLVIMENTISMO PIONEIRO DE ROBERTO SIMONSEN

Roberto Simonsen, o maior líder industrial brasileiro, foi o grande ideólogo do desenvolvimentismo. Empresário, engenheiro e economista, Simonsen inseriu-se na vida política nacional através dos postos de comando que assumiu nas entidades representativas do empresariado industrial. Foi vice-presidente do Centro Industrial de São Paulo, logo após sua inauguração, em 1928. Foi presidente, em 1935 e 1936, da Confederação Industrial do Brasil (transformada, posteriormente, na Confederação Nacional da Indústria) e presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, entre 1937 e 1945. Em 1937, fora membro provisório do Conselho Federal do Comércio Exterior, como representante do empresariado industrial e, em 1944, foi membro do Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial. Foi deputado "classista" na Assembléia Constituinte de 1934 e, eleito senador pelo PSD em 1945, participou também da Constituinte de 1946.

A partir dessa privilegiada localização institucional, Simonsen foi levado a aprimorar a concepção desenvolvimentista ao sabor das disputas políticas que enfrentava e a disseminá-la numa militância político-intelectual que correspondeu a uma verdadeira jornada ideológica. Criou entidades de estudos e de discussão em diferentes organismos, organizou e participou de inúmeros encontros nacionais, escreveu um sem-número de artigos e pronunciou incontáveis conferências, destacando, de forma pioneira, a idéia da necessidade da industrialização como via de superação do atraso brasileiro.¹ Na Fiesp e na CNI, por exemplo, criou departamentos econômicos e na CNI criou um conselho econômico. Foi o principal líder desenvolvimentista presente no I Seminário Brasileiro de Economia, em 1943, e organizou a I Conferência Nacional da Indústria, em 1944, ocasião que utilizou para pregar a idéia da formação de uma Junta Nacional de Planificação no CNPIC. Foi também uma das grandes lideranças empresariais na I Conferência Brasileira de Classes Produtoras, realizada em Teresópolis, em 1945, e um dos criadores da Escola Livre de Sociologia e Política, em São Paulo, em 1933, onde, como professor da cadeira de história econômica brasileira, foi levado a elaborar o estudo que se converteu no famoso compêndio pioneiro sobre a *História econômica do Brasil (1500-1820)*, publicado pela Cia. Editora Nacional.

Uma avaliação exaustiva da obra de Simonsen requereria uma resenha bem mais ampla do que a que se segue. Nos anos em que concentramos nosso trabalho, isto é, 1945-64, Simonsen teve grande importância, principalmente pelo legado ideológico que acabara de deixar, já que não participou do debate desenvolvimentista da maior parte do período, porque morreu precocemente, em 1948, com 59 anos de idade. Isto nos levou a dedicar um espaço menor à sua obra, relativamente ao que abrimos às obras dos quatro maiores economistas dos anos 50, isto é, Gudin, Campos, Furtado e Rangel. Restringimo-nos, assim, a uma avaliação do conteúdo desenvolvimentista de seu pensamento, com vistas a identificar as características que o transformaram no patrono dos desenvolvimentistas brasileiros.²

Há que se separar, para efetivar essa identificação, o conteúdo mais propriamente ideológico — de elaboração do projeto desenvolvimentista — no pensamento do autor. No nível analítico, conforme argumentaremos adiante, seu pensamento ainda se situa num vazio teórico, compreensível nos países subdesenvolvidos nas circunstâncias das décadas de 30 e 40; na América Latina, tal vazio só foi superado após a chegada da teoria cepalina do desenvolvimento, em 1949. No nível de ideologia econômica, porém, a obra de Simonsen contém os elementos básicos do ideário desenvolvimentista, presentes no pensamento de todas as correntes favoráveis, nos anos 50, à implantação de um capitalismo industrial moderno no país. São os seguintes os elementos que estruturaram e deram unidade ao pensamento desenvolvimentista do autor:

1) A industrialização, para Simonsen, era a forma de superar a pobreza brasileira. Num texto de 1943, por exemplo, afirmava:

O índice de progresso da civilização é o constante aumento de toda sorte de produtos e serviços. Essa multiplicidade de produtos tem que ser criada pela indústria...

A industrialização de um país como o Brasil é indispensável para que ele possa atingir um estágio de alta civilização. (Simonsen, 1973, p. 288)³

Simonsen concebia uma industrialização integrada, até os setores de base. É de sua autoria a passagem das conclusões do I Congresso Brasileiro da Indústria, em que se diz:

O desenvolvimento industrial de um país depende, sobretudo, da instalação de indústrias de base, constituídas, principalmente, pela metalurgia de primeira fusão e pela grande indústria química. (Simonsen, 1973, p. 107)

2) A uma certa altura da evolução da industrialização ou, mais precisamente, no imediato pós-guerra, Simonsen chamava a atenção para o fato de que estava em curso um processo de reestruturação profunda das economias latino-americanas. Suas observações nesse sentido aparecem, por exemplo, no contexto de um forte protesto contra o Plano Marshall, que, no seu entender, fora formulado de maneira nociva aos interesses da América Latina:

Em relação à América Latina, a execução do programa, tal como o esboça a Comissão de Cooperação Econômica de Paris, vai obrigar-nos ao retorno a condições que se assemelham às que existiam no período de guerra. Seremos chamados a expandir nossas atividades extrativas, agrícolas e mineradoras, para colaborar nesse plano, com a contribuição de matérias-primas e produtos semicoloniais. A produção desses artigos, em quantidades anormais, forçará os países da América Latina a deslocar seus obreiros para atividades primárias, de baixo rendimento e sujeitas à instabilidade econômica. E o próprio Plano não prevê a manutenção, em níveis estáveis, a partir de 1951, das importações dos produtos latino-americanos pela Europa. Conhecemos, por outro lado, por penosa experiência recente, os grandes danos que sofrerão as nossas economias com esse deslocamento de nossos fatores de produção para atividades sem garantia de continuidade e de baixo rendimento econômico. Poderemos ser atingidos, na previsão do relatório de Paris, por severa diminuição no fornecimento de bens de produção, por parte dos Estados Unidos, porque a Europa, certamente, reclamará prioridade para suas necessidades. E, finalmente, desgastando ainda mais os nossos equipamentos econômicos, estaremos ainda expostos aos males da inflação, decorrentes de valorizações artificiais de preços, de exportações excessivas de bens essenciais de consumo e de dificuldades de financiamento de nossas produções e exportações. (Simonsen, 1973, p. 337)

Simonsen frisava que era, em princípio, favorável ao Plano Marshall e que sua divergência restringia-se à forma com que o mesmo contemplava a participação latino-americana. Alegava que a pobreza dos países do continente não lhes permitia financiar seus fornecimentos à Europa. A operação correta seria que obtivessem dos Estados Unidos, em contrapartida por suas exportações para a Europa, os equipamentos e matérias-primas de que necessitavam para dar continuidade a seu processo de industrialização, evitando-se, com isso, a exclusividade da destinação desses bens à reconstrução européia, em detrimento das necessidades latino-americanas.

3) Para Simonsen, o sucesso do projeto de industrialização dependia de um decidido apoio governamental, porque os mecanismos de mercado seriam insuficientes e, muitas vezes, nocivos aos objetivos pretendidos. Protecionismo e planejamento foram os dois instrumentos de intervenção estatal a que o autor deu maior importância. Na defesa do protecionismo, Simonsen sempre se expressou com grande determinação, como na seguinte passagem:

Quanto à estafada discussão entre protecionismo e livre-cambismo, que se quer transplantar para o nosso país, não encontro expressões suficientemente fortes para lamentá-la. A adoção de doutrinas copiadas ou importadas de terras estranhas e não aplicáveis às condições do Brasil só pode concorrer para o acentuamento da nossa depressão econômica. No atual estágio da civilização e da política internacional não se pode conceber a idéia de nação sem a do protecionismo. Afirmar que o Brasil só pode produzir em condições econômicas o café é pregar a destruição das barreiras aduaneiras com o intuito fantasista de conseguir, em troca, maiores mercados para a colocação desse produto; é admitir a transformação do país num vasto cafezal, com o desmantelamento de muitas de nossas atividades, com o rebaixamento do padrão de vida e com um grande recuo de nossa civilização. O livre-câmbio reduz a liberdade de escambo entre as nações, com o conseqüente predomínio das mais fortes, muitas vezes, em detrimento dos interesses e do padrão de vida das menos aparelhadas. O protecionismo cerceia de alguma forma e por algum tempo a permuta entre as nações, mas traduz uma grande liberdade de produção dentro das fronteiras do país que o adota. De fato, nos países que abraçam o protecionismo, qualquer cidadão pode montar a indústria que entender, desde que repouse em sadio fundamento, certo de que está livre do esmagamento proveniente dos *dumpings* ou manobras de poderosos concorrentes estrangeiros. (Simonsen, 1932; citado em Lima, 1975, p. 161-2)

Simonsen alegava que, à exceção da Inglaterra, todos os demais países industriais haviam realizado sua industrialização com base em forte protecionismo. Em sua famosa polêmica com Gudin, em 1944, o autor argumentava que, ao condenar o protecionismo, Gudin esquecia-se de que o livre-cambismo só existia, até hoje, para os povos de riqueza já consolidada (Simonsen, 1977b, p. 193).

O protecionismo foi sua maior bandeira de luta pela industrialização. Não constituiu, contudo, um legado ideológico importante para as gerações desenvolvimentistas futuras. Em seus últimos anos de vida, e após sua morte, a indústria brasileira passará a contar com uma conjunção de fatores protetores, dispensando cruzadas protecionistas. A grande herança deixada aos desenvolvimentistas da década de 50 foi sua defesa do planejamento econômico. Nenhum outro fator ideológico foi tão importante quanto o posicionamento de Simonsen para a legitimação, no Brasil, desse instrumento fundamental ao projeto do desenvolvimento industrial. Ao final da II Guerra, Simonsen já havia transformado a planificação em sua principal reivindicação. Por ocasião da formulação do projeto de criação de uma Junta Central de Planificação, através do CNPIC, afirmou, em parecer apresentado a esse órgão:

A prevalecer o lento ritmo observado em nosso progresso material, estaríamos irremediavelmente condenados, em futuro próximo, a profundas intranqüilidades sociais.

Vulgarizam-se cada vez mais as noções de conforto, e as populações subalimentadas e empobrecidas do país aspiram, legitimamente, a melhor alimentação, habitações apropriadas e vestuário conveniente.

A nossa atual estruturação econômica não conseguiria proporcionar ao povo em geral esses elementos fundamentais do novo direito econômico.

Impõe-se, assim, a planificação da economia brasileira em moldes capazes de proporcionar os meios adequados para satisfazer as necessidades essenciais de nossas populações e prover o país de uma estruturação econômica e social forte e estável, fornecendo à nação os recursos indispensáveis à sua segurança e à sua colocação em lugar condigno na esfera internacional. (Simonsen, 1977a, p. 33)

Sua proposta de industrialização era acompanhada de argumentos no sentido de que o processo se harmonizava com os interesses agrícolas e com o alinhamento econômico aos Estados Unidos. Da mesma forma, Simonsen preocupava-se em identificar planificação e democracia, defendendo-se de argumentos típicos do período final do Estado Novo, que confundiam liberalismo econômico com liberalismo político. Conseguiu, por exemplo, incorporar nas conclusões do Congresso Brasileiro da Indústria a declaração de que "é possível planificar a economia de um país dentro de um regime democrático, garantindo a primazia da iniciativa particular" (Simonsen, 1973, p. 103).

4) Simonsen era também de opinião que a intervenção estatal no sistema econômico brasileiro deveria ir além das formas indiretas de direcionamento de recursos para determinadas atividades, de modo a incluir investimentos diretos nos setores básicos em que a iniciativa privada não se fizesse presente. No parecer ao CNPIC, afirmou:

Devido à nossa falta de aparelhamento econômico e às condições em que se apresentam os nossos recursos naturais, a renda nacional está praticamente estacionária, não existindo possibilidade, com a simples iniciativa privada, de fazê-la crescer com rapidez ao nível indispensável para assegurar um justo equilíbrio econômico e social.

Essa insuficiência em vários setores da iniciativa privada tem sido reconhecida pelo governo federal, que, direta ou indiretamente — como nos casos do aço, dos álcalis, do álcool anidro, do petróleo, da celulose, do alumínio e da produção de material bélico — tem promovido a fixação de importantes atividades no país. (Simonsen, 1977a, p. 35-6)

Na concepção do autor, tal intervenção corresponde a um desdobramento natural da própria atividade de planificação. Observe-se, por exemplo, a afirmação que se segue imediatamente ao trecho acima:

Dadas todas essas circunstâncias, é aconselhável a planificação de uma nova estruturação econômica, de forma a serem criadas, dentro de determinado período, a produtividade e as riquezas necessárias para alcançarmos uma suficiente renda nacional. (Simonsen, 1977a, p. 37)

Um bom resumo do alcance atribuído pelo autor à "planificação da nova estruturação econômica" é dado pela seguinte passagem:

As maiores verbas da planificação seriam, sem dúvida, utilizadas na eletrificação do país, na mobilização de suas várias fontes de combustíveis e na organização de seus equipamentos de transporte.

Abrangeria o programa a criação de moderna agricultura de alimentação e a promoção dos meios apropriados à intensificação da nossa produção agrícola em geral.

Seriam criadas indústrias-chave, metalúrgicas e químicas, capazes de garantir uma relativa auto-suficiência ao nosso parque industrial e a sua necessária sobrevivência na competição internacional.

Toda uma série de providências correlatas deveria ser adotada: a montagem de novas escolas de engenharia; a vulgarização de institutos de pesquisas tecnológicas, industriais e agrícolas; a intensificação do ensino profissional. (Simonsen, 1977a, p. 34)

Relativamente às proposições básicas que compunham o projeto desenvolvimentista nos anos 50, o único item menos elaborado por Simonsen foi a questão do financiamento. Nesse particular, sua grande reivindicação era, desde o início dos anos 30, a criação de bancos industriais. Ao final da guerra, Simonsen reivindicava, de forma otimista, forte apoio financeiro norte-americano, de governo a governo — proposição que, sem dúvida, está na raiz de sua revolta contra o Plano Marshall.

No nível da definição do projeto de desenvolvimento, o pensamento de Simonsen é claro, preciso e facilmente avaliável. No nível do seu conteúdo analítico, ao contrário, há uma dificuldade básica na avaliação de sua obra: seu pen-

samento, contrário ao liberalismo, não se assentou sobre fundamentos teoricamente trabalhados. Simonsen não viveu a fértil década de elaboração da chamada "economia do subdesenvolvimento" que se seguiu à II Guerra Mundial e que trouxe para a América Latina a resposta analítica da Cepal às proposições teóricas e práticas do liberalismo econômico. Seu pensamento pairou, por isso, sobre um vazio teórico, dificuldade que seu espírito predominantemente político e alheio às academias de ciências econômicas lhe permitiu simplesmente ignorar. Portanto, não usou como referencial para suas reflexões a teoria econômica, a não ser num nível bastante primário e de forma assistemática. Tinha, na verdade, muito pouca familiaridade com a teoria econômica e usava um raciocínio analítico pouco definido em economia, a ponto de, por vezes, usar conceitos econômicos básicos de forma equivocada.

A busca, na obra de Simonsen, dos argumentos de oposição ao liberalismo que são encontrados na economia do subdesenvolvimento leva a que se identifique, aqui e acolá, um ou outro desses argumentos. Como fundamentação para o protecionismo, ao lado da idéia de que a maioria das nações empregava tarifas elevadas, Simonsen mencionava dois argumentos. Primeiro, lançava mão de List e do conceito de indústria infante:

List delineou o enriquecimento e a industrialização na Alemanha pregando a abolição das tarifas aduaneiras entre os trinta e nove estados que vieram a formar o Império Alemão, e a criação de barreiras protecionistas para o exterior, indispensáveis à formação industrial em sua fase incipiente. (Simonsen, 1934a, p. 43)

Segundo, mencionava entusiasticamente a argumentação de Manoilescu, que teria mostrado "os fundamentos científicos do protecionismo" (Simonsen, 1934a, p. 45). O estudo de Manoilescu sobre a produtividade em países industriais e agrícolas concluía pela superioridade da indústria sobre a agricultura, donde se extraía uma série de conclusões em suporte do protecionismo. Simonsen não só reproduziu essas conclusões como mandou traduzir o livro de Manoilescu (1931), publicando-o através do Centro das Indústrias do Estado de São Paulo.⁴ Atraía-o, por certo, em Manoilescu, além da argumentação protecionista, a idéia de que a produtividade é superior na indústria porque o progresso técnico é um processo primordialmente industrial.

Três outros argumentos genéricos de suporte ao projeto de industrialização são encontrados na obra de Simonsen, sempre de forma esparsa e pouco sistemática. Primeiro, e com uma freqüência menor do que se poderia esperar de um economista heterodoxo nas décadas de 30 e 40, ele fazia alusão ao problema da vulnerabilidade às crises econômicas, para o qual a saída seria o fortalecimento do mercado interno, como no seguinte trecho de um discurso pronunciado na Assembléia Constituinte de 1934:

Dada a anarquia em que se debate o mundo, a situação especial em que se encontra o Brasil, onde são fáceis os elementos indispensáveis à subsistência, e as lições que podemos colher do nosso passado, uma conclusão se impõe: o poder aquisitivo dos brasileiros tem que ser incrementado, principalmente pela valorização do nosso homem e pelo desenvolvimento do comércio e da indústria dentro do país.

Esta é a grande lição que nos dão a nossa e a história econômica do mundo. (Simonsen, 1934b, p. 26)

Segundo, Simonsen argumentava que os mercados internacionais tornavam-se crescentemente pequenos em relação à produção primária brasileira. A explicação aparecia, por vezes, em linguagem bastante agressiva para um líder empresarial:

A política imperialista das grandes nações coloniais e a mão-de-obra a preços vis dos trabalhadores asiáticos são os maiores responsáveis pela nossa fraca contribuição ao mercado mundial de produtos tropicais. (Simonsen, 1977b, p. 201)

O autor contestava energicamente a atitude liberal frente ao problema:

Os puristas da chamada escola liberal dirão que as inexoráveis leis econômicas remediarão o caso, com o correr do tempo, eliminando, pela falência e abandono das fazendas, esse excesso de produção... É a lei da sobrevivência dos mais capazes. Mas a história econômica mostra, incessantemente, que no atual estado de civilização não se pode e não se deve deixar os povos à mercê dos iníquos resultados de uma tal lei. (Simonsen, 1937, p. 75)

Observe-se que, não obstante mencionasse com freqüência o problema da superprodução agrícola, Simonsen não chegou a explorar o argumento antiliberal do "subemprego", como faria, por exemplo, a Cepal, referindo-se à economia de subsistência. A menção ao problema do subemprego, num texto em que comparava os objetivos do planejamento na economia norte-americana com os da economia brasileira, indica que o autor começava a amadurecer a questão, no final de sua vida:

Numa das conferências que realizei ainda durante o conflito internacional, sobre alguns aspectos dos problemas econômicos do após-guerra, previ que os Estados Unidos sairiam do conflito mais enriquecidos pelo fortalecimento de seus fatores básicos de produção. É que sua política do após-guerra seria orientada pela preocupação de manter altos níveis de vida para seu povo, e combater o desemprego. Para os países como o nosso, mostrei que, não havendo o desemprego a combater, nossa preocupação máxima deveria ser a do aumento da renda nacional, do qual um corolário é o combate ao subemprego qualitativo. A sugestão que apresentei em 1944, no Conselho de Política Industrial e Comercial, para o Planejamento da Economia Brasileira, foi elaborada sob o mesmo ponto de vista. (Simonsen, 1958, p. 45)

Por último, encontramos na obra do autor um argumento precursor do estruturalismo:

Com o rápido crescimento da população, com o aumento de nossos índices de civilização, e com a concorrência de outros povos produtores de artigos similares, a nossa exportação *per capita* vem caindo, quer em valor absoluto, quer em valor relativo. Cada vez exportamos menos em relação ao consumo que fazemos. Ocorre, assim, o desequilíbrio nos principais elementos de nossa balança de contas. Cai o nosso câmbio. Acentua-se o desequilíbrio orçamentário. (Simonsen, 1937, p. 48-9)

O argumento acompanhava, como no caso cepalino futuro, uma proposta de controle estatal do comércio exterior com vistas ao desenvolvimento econômico:

A observação do nosso passado, do que é nosso, num objetivismo alheio a doutrinas exóticas, nos leva à convicção de que um importante passo para o fortalecimento da nossa economia deve ser a restrição das compras, dentro do limite de nossas possibilidades, e a seleção de nossas importações dentro do critério de nossa necessidade e de nosso fortalecimento econômico. As disponibilidades externas devem ser reservadas para a aquisição de nosso aparelhamento de defesa, do nosso aparelhamento econômico, do pagamento dos serviços dos capitais estrangeiros, de que tanto precisamos para a propulsão das nossas riquezas.

A desordem e a orgia das nossas importações impossibilitam o equilíbrio dos ciclos de nossas circulações econômicas e financeiras. (Simonsen, 1937, p. 49)

Pelas características que assinalamos, Simonsen foi um pioneiro do pensamento em relação a todas as correntes desenvolvimentistas. De outros ângulos, contudo, seu pensamento é típico da corrente desenvolvimentista do setor privado. É o caso, por exemplo, de seu posicionamento frente às questões salariais e à defesa do lucro privado de um modo geral, bem como de sua argumentação relativa ao problema do controle da inflação. Voltaremos a isso mais adiante.

5.2.3 A CNI E A CONTINUIDADE DA DEFESA DA INDUSTRIALIZAÇÃO PLANEJADA

Não houve, no setor privado, um substituto à altura de Simonsen no desempenho do papel de ideólogo do desenvolvimentismo, após sua morte. No entanto, o próprio processo de industrialização e o conseqüente fortalecimento da classe industrial proporcionaram um clima adequado à preservação e ampliação da ideologia desenvolvimentista no setor privado. Já mencionamos, na seção introdutória, a existência de núcleos de economistas na CNI e fora da entidade que deram continuidade à linha de pensamento liderada por Simonsen nos anos 30 e 40. Os textos dos autores mencionados estão orientados na mesma

direção, bastando, para comprová-lo, que se leiam as revistas *Estudos Econômicos e Desenvolvimento e Conjuntura* (CNI) e a *Revista de Ciências Econômicas*. Aqui, para encurtar nossa resenha, é suficiente fazermos referência aos momentos mais importantes de expressão político-ideológica da classe industrial.

Antes da morte de Simonsen, os dois grandes encontros de industriais foram o I Congresso Brasileiro da Indústria (São Paulo, 1944) e a I Conferência Nacional das Classes Produtoras (Teresópolis, 1945). A seção "Produção industrial e mineral" da Carta Econômica de Teresópolis diria, reforçando os princípios declarados no Congresso de 1944:

Declaram as Classes Produtoras sua convicção de estar o progresso da economia nacional intimamente ligado à industrialização do país, pois esta, além de permitir o aumento da renda nacional, assegura a diversificação da produção, elemento indispensável a essa estabilidade e progresso...

... Sugerem, para critério orientador da ação do Estado, a distinção preliminar entre as indústrias-chave e estratégicas, de um lado, e as demais, do outro. As primeiras deverão ficar mais diretamente sujeitas à ação estatal fiscalizadora, auxiliadora e mesmo criadora onde a iniciativa particular se mostre omissa ou incapaz. As demais indústrias, fora desse primeiro grupo, preconizam a concessão de assistência especial, mas somente quando solicitada, limitando-se, de resto, a ingerência estatal ao resguardo do bem comum. (Conferência Nacional das Classes Produtoras, 1945, p. 6-7)

Esse texto, provavelmente redigido por Simonsen, foi decerto bem acolhido pelos industriais presentes, mas apenas acatado, em nome da "harmonia" entre o empresariado dos distintos setores econômicos, pelos dirigentes conservadores do comércio. Essa impressão é dada pelo tom geral da Carta de Princípios, muitas vezes ambíguo e marcado pela inclinação liberal do texto na seção sobre comércio. Já o texto final da II Conferência Nacional das Classes Produtoras (1950) mostra uma sincronia e uniformidade de posições bem superior, no sentido desenvolvimentista. A influência de Simonsen naquele momento era apenas indireta, pois o líder já havia falecido. O grande motivo para a mudança foi o fato de que a preocupação predominante, em 1949, eram as dificuldades do comércio externo e do reaparelhamento econômico nacional. Frustrando as expectativas empresariais dos anos finais da II Guerra, o comércio internacional continuava problemático e não estava sendo possível efetuar o reaparelhamento na escala desejada.⁵ Isso levou a que a própria seção comercial de Araxá, em flagrante contraste com a de Teresópolis, declarasse que "no fortalecimento do mercado interno reside a base fundamental da maior solidez de nossa estrutura econômica" (Conferência Nacional das Classes Produtoras, 1950, p. 117). A declaração está em perfeita consonância com as recomendações da seção sobre política industrial, entre as quais se lê, por exemplo, que "o desenvolvimento da indústria em geral será mais rápido com a criação e ampliação das indústrias

de base e produtoras de matérias-primas essenciais" (Conferência Nacional das Classes Produtoras, 1950, p. 44).

As reuniões do empresariado industrial nos anos 50 tiveram uma orientação perfeitamente desenvolvimentista. A introdução ao texto da I Reunião Plenária da Indústria, promovida pela CNI, traz uma afirmação que a leitura do restante do texto confirma como verdadeira:

Não constitui o Plenário Nacional da Indústria, em virtude do próprio caráter extraordinário de sua convocação, um conclave, do tipo tradicional, de recomendações a longo prazo, definindo e estruturando uma plataforma de política econômica e financeira para a nação. Tal política já foi amplamente delineada nas conclusões das Conferências das Classes Produtoras, quer em Teresópolis, quer em Araxá. (Confederação Nacional da Indústria, 1953, p. 4)

A II Reunião Plenária da Indústria (1955) manteve a orientação geral desenvolvimentista. O discurso de encerramento do presidente da CNI, Augusto Viana Ribeiro dos Santos, lembra a eloquência e o refinamento dos pronunciamentos de Simonsen. A propósito do tema "Desenvolvimento Espontâneo e Programação", por exemplo, Santos afirmou:

O problema deve situar-se, objetivamente, na escolha entre um desenvolvimento improvisado, caótico, suscetível de desequilíbrios, e um desenvolvimento programado, em que se visará a obter o máximo de rendimento com um mínimo de atritos e de instabilidade.

A programação do desenvolvimento econômico importa, necessariamente, na intervenção do Estado... O problema não está em julgar se essa intervenção deve ser aumentada ou diminuída. Um dos objetivos fundamentais da programação é precisamente o de definir, à base de acurada investigação e profunda análise, o que o Estado deve fazer para que a iniciativa privada possa exercer-se com a maior amplitude e a máxima eficiência. Isto significa, em primeiro lugar, uma determinação funcional e precisa das áreas em que é mister aplicar-se a ação governamental e, em segundo, as formas ou modalidades de que ela se revestirá. Só assim, através de um programa, poder-se-á eliminar a irracionalidade e o empirismo da intervenção estatal. Mais grave — forçoso é reconhecê-lo — do que a extensão e profundidade da iniciativa e ação pública em nosso país tem sido o seu caráter tumultuário, se não caótico. (Santos, 1955, p. 19)

As duas outras "Reuniões Plenárias" promovidas pela CNI (1957 e 1960) confirmam que o desenvolvimentismo estava bem assimilado pelas lideranças do empresariado industrial. O assunto que continuava polêmico, pelo que os textos das quatro Reuniões Plenárias deixam transparecer, era o da participação direta do Estado e do capital estrangeiro na economia nacional. Nesses assuntos, parece nunca ter havido consenso no empresariado industrial brasileiro.

5.2.4 O DESENVOLVIMENTISMO NO SETOR PRIVADO E OS INTERESSES DA ACUMULAÇÃO INDUSTRIAL PRIVADA

O desenvolvimentismo no setor privado diferenciava-se de seu similar no setor público pela ênfase nas questões que afetavam a lucratividade do capital privado nacional. Dava atenção especial a três problemas básicos:

- a) preservação de mercados, questão que afetava a abordagem do problema dos investimentos estatais e estrangeiros e do problema do protecionismo;
- b) oposição à elevação nos salários e na tributação aos lucros; e
- c) defesa da ampliação do crédito, ou luta contra a retração creditícia.

As argumentações relativas às duas últimas questões apareceram, de modo geral, envolvidas na discussão sobre o processo inflacionário. Nessa discussão, surgiu também uma tese do financiamento do desenvolvimento através do mecanismo de poupança forçada, que foi, no período estudado, a única proposta efetiva em favor da concentração de renda como mecanismo de crescimento econômico. Buscamos, a seguir, caracterizar de forma sumária o posicionamento da corrente desenvolvimentista do setor privado nesses quatro campos de interesses empresariais. Ao final, fazemos menção à posição dos economistas dessa corrente frente a questões em que os interesses do setor privado não levaram a uma diferenciação relativamente à posição dos desenvolvimentistas do setor público.

5.2.4.1 CAPITAL ESTATAL, CAPITAL ESTRANGEIRO E PROTECIONISMO

Roberto Simonsen pode ser considerado um radical no que diz respeito à aceitação de investimentos estatais. Para ele, como para alguns outros autores líderes, esses investimentos são um desdobramento natural da programação econômica. Essa percepção, contudo, não parecia ser consensual entre os desenvolvimentistas do setor privado: ao que tudo indica, a assimilação do conceito de planejamento nem sempre ia tão longe, limitando-se, freqüentemente, a um nível genérico de aceitação do apoio governamental à acumulação industrial privada. A fórmula que os industriais utilizavam para apresentar uma posição coletiva consensual era a recomendação de que deveriam ser consultados em todos os casos de projetos de investimentos estatais.

O próprio Simonsen empregava a fórmula. Por exemplo, atenuando o radicalismo de suas propostas de planificação e de investimentos estatais em infraestrutura e indústria pesada, presente no texto apresentado ao CNPIC em 1944, o autor afirmava:

O grau de intervencionismo do Estado deveria ser estudado com as várias entidades de classe, para que, dentro do preceito constitucional, fosse utilizada ao máximo a iniciativa privada, e não se prejudicassem as atividades já em funcionamento no país, com a instalação de novas iniciativas concorrentes. (Simonsen, 1977a, p. 36)

Essa orientação reaparece inúmeras vezes. Na Carta Econômica de Teresópolis, por exemplo, as "classes produtoras" afirmavam ser

preferível a forma indireta de ação do Estado, visando criar condições favoráveis ao desenvolvimento das atividades privadas. Nos casos de ação direta, o Estado ouvirá previamente as classes interessadas, atenderá à situação dos consumidores e, sempre que possível, dará ao capital particular participação no investimento e na direção. (Conferência Nacional das Classes Produtoras, 1945, p. 3)

As Recomendações da Conferência de Araxá não são diferentes:

Nos casos, porém, em que, premido por imposições do bem comum, for o Poder Público levado a exercer atividades normalmente reservadas à esfera de economia privada, insistem as Classes Produtoras em sua prévia audiência e em que a atuação do Estado seja preferencialmente indireta, propiciando condições que assegurem o desenvolvimento das iniciativas particulares. (Conferência Nacional das Classes Produtoras, 1950, p. 141)

A Carta de Princípios da Indústria, aprovada na II Reunião da Indústria promovida pela CNI em 1955, estabeleceu os seguintes limites à propriedade estatal, ao recomendar:

Intervenção, sob a forma de propriedade estatal dos meios de produção, quando a segurança nacional o exija ou os empreendimentos ultrapassem a capacidade da iniciativa privada, com observância das seguintes condições:

- a) Prévia audiência do Conselho Nacional de Economia, bem como das classes interessadas através de suas entidades representativas;
 - b) Livre participação do capital particular no investimento e na direção do empreendimento;
 - c) Atendimento à conveniência dos consumidores.
- (Confederação Nacional da Indústria, 1955, p. 13)

A Reunião Plenária seguinte, de 1957, emendou o item *a*, complementando-o com o esclarecimento de que a prévia consulta visava "conhecer os interesses e possibilidades da iniciativa privada para o empreendimento" (Confederação Nacional da Indústria, 1957, p. II). Coerentemente, emendou também o item *b*, substituindo o texto original pela aceitação de que a participação do capital privado não deveria ser compulsória.

A Reunião Plenária de 1957 trouxe outra importante emenda à Carta de Princípios de 1955, na qual se declarava o princípio da "supressão do monopólio estatal, para a exploração dos recursos minerais do país, inclusive do petróleo" (Confederação Nacional da Indústria, 1955, p. 23). Essa foi a primeira e talvez única vez em que os industriais manifestaram-se coletivamente contra a solução nacionalista do caso do petróleo. Nos muitos anos de debate que antecederam a criação da Petrobrás (1953), o que se observava entre o empresariado

era a impossibilidade de declarações coletivas, que refletia a existência de uma grande diversidade de opiniões sobre o problema. Essa é, por exemplo, a sensação que se tem na leitura das notícias sobre a Conferência de Araxá e do texto final daquele encontro. A Reunião Plenária da Indústria de 1957 confirma essa interpretação. Seu texto final trazia a seguinte declaração, que emendava a Carta de 1955:

No estudo do tema particular sobre Intervenção Estatal, após a discussão de propostas referentes ao monopólio estatal do petróleo, foi aprovada uma emenda redigida nos seguintes termos: A indústria reafirma a sua convicção de ser a livre iniciativa o fator de progresso e de engrandecimento do País. Na atual conjuntura política e econômica, porém, admite e expressa um voto de confiança à Petrobrás pelos resultados que vem obtendo no desenvolvimento dos seus trabalhos. A Federação das Indústrias do Distrito Federal votou contra a proposta, justificando o seu voto em declaração que vai anexa neste relatório. A Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul, abstendo-se de votar, fez declaração de voto que também vai anexa neste relatório. (Confederação Nacional da Indústria, 1957, p. II)

A propósito da intervenção estatal em atividades em que a única outra alternativa viável era o capital estrangeiro, observe-se que o caso do petróleo foi o único em que os industriais mantiveram inclinação predominantemente nacionalista. No caso da energia elétrica, que foi o outro grande setor que motivou longa controvérsia, seu posicionamento foi nitidamente favorável ao capital estrangeiro. Em todas as declarações coletivas recomendava-se, por exemplo, a eliminação do "critério do custo histórico", ou seja, a eliminação do entrave legal aos reajustes de tarifas compensatórios da inflação, que o Código de Águas introduzira e que as empresas internacionais que dominavam o setor apontavam, contra a argumentação nacionalista, como razão básica para a insuficiência da expansão energética nacional.

A ressalva dos desenvolvimentistas do setor privado relativamente aos investimentos estrangeiros obedecia à mesma *rationale* das ressalvas referentes aos investimentos estatais. O que se queria era, essencialmente, preservar o capital nacional da concorrência desigual do capital estrangeiro, muito mais poderoso. Este é um assunto que, a exemplo da questão das inversões estatais, teria de ser analisado através de uma série de estudos de caso. Por exemplo, um estudo sobre o processo decisório durante o governo Kubitschek relativo ao direcionamento do capital estrangeiro a distintos setores seria, indubitavelmente, um excelente campo de investigações para os cientistas políticos interessados na relação entre o Estado e o empresariado nacional. Nos termos do âmbito mais limitado de nossa análise, são suficientes algumas referências que indicam a preocupação aqui assinalada com preservação de mercados.

Na Carta de Teresópolis, por exemplo, após afirmar-se que se "recomendam facilidades e estímulo ao ingresso de capitais estrangeiros", acrescenta-se que "seria de conveniência orientar os investimentos de capitais estrangeiros para os ramos comerciais, agrícolas e industriais ainda não explorados no Brasil" (Conferência Nacional das Classes Produtoras, 1945, p. 9). Afirma-se ainda ser "aconselhável, no interesse recíproco, que nos investimentos de capitais estrangeiros seja participante o capital nacional, com a cooperação ativa dos brasileiros na administração superior das empresas" (Conferência Nacional das Classes Produtoras, 1945, p. 9). Já a Conferência de Araxá, de 1949, defendia a atração de capitais estrangeiros sem essas ressalvas. Isso é compreensível: os capitais internacionais estavam ocupados com a reconstrução européia e simplesmente não chegavam ao Brasil.

A Carta de Princípios da Indústria, elaborada na Reunião Plenária de 1955, reintroduzia a ressalva, ao recomendar:

Facilidades ao ingresso de capitais estrangeiros com objetivos econômicos e sociais, mediante garantias e tratamento tributário e cambial equitativo, ressaltados os interesses fundamentais do país e evitadas as discriminações contra as empresas nacionais. Incremento à entrada de técnicos e de equipamento, a fim de assegurar o êxito dos investimentos de real interesse para nossa economia, ressaltados os casos em que a indústria nacional já esteja abastecendo, satisfatoriamente, o mercado interno. (Confederação Nacional da Indústria, 1955, p. 33)

Nas facilidades recomendadas, os empresários preconizavam, na maior parte dos anos 40 e 50, ampla liberdade de movimentação de capitais e remessa de lucros, limitadas apenas pela existência de cambiais. A mudança de atitude dar-se-ia na Reunião Plenária de 1957:

Sendo justo proclamar o direito do país aplicador de repatriar os proventos do capital investido, é também irrecusável o reconhecimento do direito que cabe ao país receptor de defender-se de eventual perda de substância, exigindo-se que esse repatriamento observe as possibilidades da economia nacional. (Confederação Nacional da Indústria, 1957, p. III)

O texto precursor da recuperação nacionalista do final dos anos 50 e início dos 60, em que uma parcela do empresariado nacional apoiou a legislação de remessa de lucros de 1962, trazia também um protesto contra a Instrução 113 da Sumoc, introduzida em 1955 pelo ministro Eugênio Gudín, que permitia ao capital estrangeiro a importação de equipamentos sem cobertura cambial. O protesto aparece juntamente com uma série de recomendações que vale a pena reproduzir:

1. Elaboração de documento legislativo que, regulando a entrada e aplicação de capitais estrangeiros no país, consagre a regra de que os investimentos de

origem brasileira devem ter, pelo menos, as mesmas regalias e favores dispensados aos empreendimentos estrangeiros. Neste sentido, é conveniente que a Confederação Nacional da Indústria apóie a promulgação da nova legislação tarifária, elabore substitutivo à Instrução nº 113 da Superintendência da Moeda e do Crédito — que, além de incompleta, não tem sido observada — para consagração da igualdade acima referida, encaminhando esse substitutivo às autoridades competentes.

2. Seleção, através de um critério de prioridade na entrada no país, dos capitais alienígenas, de molde a orientá-los para os setores essenciais e básicos da atividade industrial não suficientemente cobertos pela indústria nacional e, preferencialmente, para as áreas econômicas de menor desenvolvimento.

3. Determinação de que as remessas de lucros, juros e amortizações dos capitais estrangeiros não sejam efetuadas a custo de câmbio ou taxas especiais.

4. A proibição da importação de equipamentos pelas empresas de capital estrangeiro por taxa de câmbio inferior às vigentes para empresas de capital nacional.

5. Participação dos órgãos de classe da indústria e da agricultura, conforme a hipótese, nos estudos dos pedidos de autorização para novos investimentos estrangeiros, dando-se prévia divulgação desses pedidos através do Boletim da Superintendência da Moeda e do Crédito.

6. Proibição da concessão de empréstimos por órgão de crédito estatal e paraestatal às empresas constituídas com mais de 50% de capital estrangeiro. (Confederação Nacional da Indústria, 1957, p. v)

A Instrução 113 foi motivo de outros protestos, como o que o desenvolvimentista Nuno Fidelino de Figueiredo fizera, em 1955, através da *Revista Econômica Brasileira*. Voltaremos a essa questão mais adiante, no capítulo 10 (seção 10.3).

A terceira área de atenção dos desenvolvimentistas do setor privado, visando a preservação do mercado interno, era o protecionismo. Nesse particular, tinham o apoio dos demais desenvolvimentistas, mas lideravam amplamente as campanhas. No capítulo 10 (seção 10.1) deste trabalho, mostramos como, na controvérsia sobre protecionismo ao final da II Guerra, há uma nítida diferença entre a argumentação radical de desenvolvimentistas como Simonsen e Humberto Bastos, ligados à CNI, e a defesa apenas moderada de desenvolvimentistas do setor público, como Anapio Gomes e Rômulo de Almeida.

A campanha protecionista deixou de ter, nos anos 50, a importância que tivera nas décadas anteriores. Vez por outra, eram escritos textos de contestação às teses liberais, como, por exemplo, o de Magalhães e Souza (1955, p. 126-8), que, na linha da Cepal, argumentavam que o subemprego tornava ínfimo o custo de oportunidade do investimento industrial, justificando-o mesmo em caso de requerer elevado protecionismo. A posição dos defensores do protecionismo era, porém, mais ou menos tranqüila, já que a escassez de divisas, permanente após 1947, e as políticas cambiais adotadas substituíram plenamente as

tarifas alfandegárias, que, por serem fixas, sofriam progressiva erosão com a inflação. Em 1957, foi introduzida, sem maiores resistências, uma ampla reforma aduaneira, elaborada com a aprovação do empresariado. Encerrava-se, com a reforma, um ciclo de controvérsias sobre o protecionismo, que tivera seu auge nos anos 30 e 40 e que já passava por uma longa fase descendente, desde o imediato após-guerra.

5.2.4.2 TRIBUTAÇÃO E ELEVAÇÃO SALARIAL

Os desenvolvimentistas do setor privado tinham, no compromisso com a preservação da taxa de lucro empresarial, uma das características básicas que os distinguiam de seus colegas do setor público. Marcaram sua presença nos debates que envolviam questões distributivas, entre capital e trabalho e entre setor privado e setor público, com uma clara e aberta posição. Seguiam, nesse ponto, a argumentação das lideranças empresariais. Essa argumentação não continha sofisticações. Assentava-se, via de regra, no mesmo princípio, isto é, o de que o investimento nacional e, portanto, a elevação da renda e do emprego dependiam fundamentalmente da lucratividade privada. Vejamos, inicialmente, o que se passava no terreno do posicionamento sobre tributação.

A Carta Econômica de Teresópolis recomendava

evitar a tributação excessiva pelos impostos diretos, por desestimular a criação de novos capitais e afugentar os capitais estrangeiros. (Conferência Nacional das Classes Produtoras, 1945, p. 13)

As Recomendações de Araxá não faziam por menos:

Que a tributação dos lucros das pessoas jurídicas seja reduzida, de modo a incentivar a inversão de capitais nas atividades de produção e de comércio; que a legislação do imposto de renda incentive a formação de reservas e o reequipamento das empresas, por meio de um sistema adequado de isenções e favores fiscais. (Conferência Nacional das Classes Produtoras, 1950, p. 108)

A Carta de Princípios da Indústria reafirmava a proposição de

contenção dos tributos diretos para não desencorajar os investimentos internos e a entrada de capital estrangeiro. (Confederação Nacional da Indústria, 1955, p. 45)

Os economistas desenvolvimentistas da CNI estavam comprometidos com essa posição. João Paulo de Almeida Magalhães, por exemplo, contestaria, em polémica com Celso Furtado, a proposição deste último, de que a distribuição de renda em favor do capital privado, ocorrida no início dos anos 50, não havia resultado em elevação da poupança nacional. Furtado afirmara que os grupos de altas rendas consumiam excessivamente no Brasil, tornando por isso obrigatório que o Estado exercesse uma ação fiscal, de modo a ativar o desenvolvi-

mento. Magalhães contestou, afirmando que, inevitavelmente, a propensão marginal a poupar nas classes de altas rendas é superior em relação às classes de rendas mais baixas e que, conseqüentemente, a queda na taxa de poupança a que se referia Furtado não poderia ter ocorrido. E caracterizou a posição de Furtado como resultante de um "sistemático pessimismo quanto à contribuição potencial do setor privado em uma política geral de desenvolvimento".⁶

Na questão salarial, a posição dos desenvolvimentistas do setor privado tinha o mesmo teor. Os líderes industriais aceitavam como princípio geral a intervenção estatal na fixação dos salários mínimos. Queixavam-se, porém, incessantemente, do peso dos encargos trabalhistas e dos reajustes do salário mínimo. A Comissão de Produção Industrial da Conferência de Araxá, por exemplo, chegou à seguinte conclusão:

A relação certa existente entre o custo da produção e os encargos da mão-de-obra torna necessário o ajustamento dos preços sempre que se der aumento de salários por força de decisões da Justiça Especial do Trabalho. (Conferência Nacional das Classes Produtoras, 1950, p. 56)

O princípio distributivista geral que aparecia nas declarações coletivas era, contudo, o de

melhoria do salário real através do aumento da produtividade técnica e individual e fomento da produção de bens e serviços de consumo genérico. (Confederação Nacional da Indústria, 1955, p. 49)

Somente um estudo dos conflitos salariais dos anos 1945-64, que não fizemos, permitiria dizer o quanto o princípio era assimilado, na prática, pelo empresariado. No nível do que aqui nos interessa, isto é, do posicionamento dos economistas desenvolvimentistas do setor privado, o que se pode observar é uma resistência às elevações salariais que ameaçavam a taxa de lucro corrente. O Departamento Econômico da CNI, por exemplo, através da revista *Estudos Econômicos*, manifestou-se contrariamente à participação dos empregados nos lucros das empresas, que a Constituição de 1946 instituíra, prevendo posterior legislação, que nunca ocorreu:

A participação obrigatória direta dos trabalhadores nos lucros das empresas cria obstáculos ao desenvolvimento econômico e à conseqüente elevação dos padrões de vida no país. (Confederação Nacional da Indústria, 1950, p. 144)

Já o editorial da revista *Desenvolvimento e Conjuntura* de outubro de 1958, em meio a críticas à ameaça de recessão contida no Programa de Estabilização Monetária de Lucas Lopes-Campos, afirmava:

Qualquer tentativa de estabilização monetária só será bem-sucedida se partir de uma concepção clara sobre as causas geradoras do processo inflacionário. Para o caso em espécie, bastará indagarmos as razões do recente agravamento

do processo. Iremos encontrá-las no último reajustamento do funcionalismo da receita pública e nas revisões dos salários mínimos que, desde 1954, têm superado, por ampla margem, as indicações do custo de vida. Tais aumentos significam, em termos econômicos, acréscimo de consumo global e, portanto, redução de investimentos. (Confederação Nacional da Indústria, 1958a, p. 3)

Foi também na CNI que se gerou a única formulação brasileira da tese da poupança forçada como mecanismo adequado de financiamento do desenvolvimento econômico. O autor, João Paulo de Almeida Magalhães, argumentava em favor da preservação temporária de um financiamento inflacionário à acumulação do capital, às custas do assalariado, até que a poupança forçada fosse substituída por poupança voluntária.

A tese correspondeu ao refinamento de uma argumentação que, desde fins dos anos 40, já se desenvolvia na CNI, contestando políticas antiinflacionárias baseadas em retração de crédito. Voltaremos a ela mais adiante.

5.2.4.3 A QUESTÃO DO CRÉDITO

Entre todos os debates econômicos no período 1945-64, nenhum foi tão freqüente como a discussão sobre política creditícia. A explicação é óbvia. Por um lado, houve uma inflação intermitente e, por outro, o acesso irrestrito do empresariado aos canais de expressão pública abriu espaço, na literatura econômica, àquela que foi sempre a primeira reivindicação do empresariado brasileiro: ampliação do crédito. Variou apenas a intensidade da campanha por crédito, acirrando-se em conjunturas de políticas contracionistas como as de 1947-48, 1955 e 1958-59. Os empresários aceitavam, em verdade, a proposta genérica de conter a inflação. Defendiam, porém, a estabilização monetária, propondo que a política antiinflacionária fosse essencialmente dirigida contra três fatores: déficits públicos, elevações salariais e escassez de gêneros alimentícios. Afirmavam e reafirmavam que a restrição creditícia só cabia num sentido seletivo, atingindo apenas os setores especulativos, de modo a não faltar o capital de giro necessário à expansão da produção. O argumento do "crédito seletivo" foi uma constante nos discursos e reivindicações dos empresários sobre a questão inflacionária e nos pronunciamentos dos ministros da Fazenda e autoridades governamentais da área monetária.

A reivindicação por ampliação de crédito, ou a oposição à contração creditícia, foi um elemento de reforço ao desenvolvimento. Mesmo os empresários alheios à problemática desenvolvimentista e presos às questões de curto prazo endossavam a palavra de ordem desenvolvimentista, que, presente na Carta de Teresópolis, tornou-se freqüente no posicionamento do empresariado:

É princípio reconhecido pelas classes produtoras a subordinação da política monetária à política econômica geral de fomento das atividades produtivas e

à ampliação do capital nacional. (Conferência Nacional das Classes Produtoras, 1945, p. 12)

Na mesma linha, a Comissão sobre Capitais, Crédito e Bancos da Conferência de Araxá intitulou a primeira seção do texto final de recomendações de: "Política de crédito subordinada ao fomento das atividades produtivas" (Conferência Nacional das Classes Produtoras, 1950, p. 91). E a Reunião Plenária da Indústria de 1955, a exemplo das reuniões empresariais anteriores, recomendaria:

Combate à inflação, para estimular a poupança voluntária e eliminar a distorção de investimentos, subordinado, porém, à política geral do desenvolvimento econômico a fim de que não seja perturbado ou interrompido, ainda que temporariamente, o progresso do país. (Confederação Nacional da Indústria, 1955, p. 4)

Vários economistas desenvolvimentistas do setor privado dedicaram-se à oposição a políticas contracionistas. Foi o caso, por exemplo, de Djacir Menezes, Roberto Pinto de Souza e João Paulo de Almeida Magalhães. Um dos argumentos empregados por esses autores era o de que a definição da política monetária não devia orientar-se, no Brasil, por modelos teóricos importados de países de economia madura, já que a inflação brasileira não resultava de rigidez de oferta de trabalho. A apresentação mais refinada da proposição foi feita por Magalhães, na CNI, em conjunto com sua defesa do mecanismo de poupança forçada como meio de financiar o desenvolvimento.

5.2.4.4 A PROPOSTA DE POUPANÇA FORÇADA DE MAGALHÃES

João Paulo de Almeida Magalhães foi, a partir de meados dos anos 50, o principal economista da CNI. Colocou-se a serviço do órgão em oposição às políticas ortodoxas de estabilização que, prometendo cortes de crédito e de investimentos, eram percebidas pela CNI como portadoras de recessão. Não adotou, para isto, a fórmula estruturalista, que contorna a discussão teórica keynesiana, deslocando a problemática inflacionária para o terreno do longo prazo. Ao contrário, partiu do próprio modelo keynesiano, enfrentando-o em seus pressupostos, para justificar a inflação como mecanismo de crescimento mesmo em situações de inelasticidade de oferta. Foi, deve-se observar, induzido à sua formulação pelo fato de que os principais proponentes de políticas contracionistas, como Gudin e Bulhões, utilizavam-se de argumento keynesiano para embasar suas propostas, assinalando que o pleno emprego dos fatores de produção eliminava a política monetária como fator de estímulo ao crescimento.

Magalhães aceitava a idéia da existência de plena capacidade ou uso pleno do fator capital, mas assinalava que a existência de oferta abundante de mão-de-obra alterava substancialmente o tratamento da questão inflacionária. Usou o modelo Harrod-Domar para esclarecer seu ponto: no caso das economias de-

envolvidas, o "teto" do crescimento é rígido, porque corresponde ao pleno emprego do fator trabalho; já em economias subdesenvolvidas, como a brasileira, onde há subemprego, o "teto" corresponde à escassez de capital. Trata-se, portanto, de um teto flexível relativamente ao das economias com escassez de trabalho, e deslocável através da formação de poupança. A proposta de Magalhães para esse deslocamento, veiculada através da CNI, era que o financiamento de capital adicional fosse promovido através da inflação, pela via da redução do salário real do trabalhador.⁷

A inflação teria, portanto, papel crucial no crescimento econômico brasileiro. Segundo Magalhães (1964a, p. 163-4), "contrariamente ao que acontece nos países de economia avançada, a poupança forçada monetária pode apresentar nos subdesenvolvidos um caráter permanente". Isto porque, no caso brasileiro, a classe assalariada não dispõe de força política para impor escalas móveis de salário. Dados, porém, os problemas econômicos e políticos gerados pelo processo inflacionário, a solução ideal seria a redução gradual da inflação, sem prejuízo da taxa de crescimento. Segundo Magalhães (1964a, p. 166), "na prática, o problema consiste em convencer os trabalhadores de concederem, voluntariamente, o que lhes vinha sendo arrancado sub-repticiamente pela inflação". Alternativamente ou complementarmente, dever-se-ia buscar a substituição da poupança forçada por poupança voluntária.

Observe-se que no primeiro texto de Magalhães sobre contenção inflacionária, publicado em 1954, a proposta ainda era gravar diretamente o consumo, através de novos tributos que seriam esterilizados. Esta seria, segundo o autor, a forma de conter a inflação sem afetar o nível de investimentos, isto é, de conter o *inflationary gap* sem causar recessão. A proposta foi reafirmada em 1958, como subsídio à discussão sobre o Programa de Estabilização Monetária, e substituída em 1960 pela tese da poupança forçada, exposta ainda em versão preliminar e submetida, posteriormente, a sucessivas reformulações.⁸

5.2.4.5 O POSICIONAMENTO FRENTE ÀS OUTRAS QUESTÕES BÁSICAS DA ECONOMIA POLÍTICA BRASILEIRA

Nas questões acima analisadas esgotam-se as principais diferenças entre desenvolvimentistas do setor privado e seus pares do setor público. Nas demais questões básicas discutidas torna-se mais difícil distinguir as correntes desenvolvimentistas. Um caso típico de identidade de posições é o da análise da questão do comércio exterior. Nesse ponto, ao contrário do tratamento da questão inflacionária, os desenvolvimentistas do setor privado assimilaram a tese estruturalista adotada pelos nacionalistas do setor público. Seria repetitivo registrar o que diziam a respeito economistas como Almeida Magalhães, Nuno Figueiredo ou Pinto de Souza. Situavam-se todos mais ou menos na mesma linha de argumentação usada em um discurso do presidente da CNI:

A política de desenvolvimento encontra um fator condicionante no balanço de pagamentos. É hoje um fato notório que a nossa capacidade de importar tende a crescer menos que a procura de importações decorrentes dos incrementos da renda nacional. Aí se encontra a origem estrutural dos desequilíbrios do balanço de pagamentos. (Santos, 1955, p. 21)

Nessa sua análise de 1955, Santos foi além do mero apoio às políticas cambiais heterodoxas que, desde o final dos anos 40, o empresariado industrial sustentava como parte de suas reivindicações em favor do "reaparelhamento econômico". Propôs um programa de substituição de importações, com palavras que lembram o trabalho que Celso Furtado vinha de realizar no Grupo Misto Cepal-BNDE:

Porém, as medidas de curto prazo, pelo seu caráter mesmo, não são suscetíveis de dar solução duradoura ao problema. Esta realmente se encontra na própria política interna de investimentos, enquanto se orienta através de critérios seletivos para substituição intensiva de produtos importados por produção nacional, de preferência àquela que se utiliza de recursos naturais do país e para a diversificação das exportações. Impõe-se, destarte, uma coordenação estreita entre a política interna que influi no volume e na direção do investimento e do consumo e a política concernente às transações externas. Um programa tem de estimar, em face do comportamento da capacidade de importar, o esforço de substituição de importação necessário e os setores em que se deve ele aplicar. (Santos, 1955, p. 22)

A identidade de pontos de vista entre a CNI e a Cepal estendia-se à questão do mercado comum latino-americano. Oito anos antes da criação da Alalc, isto é, em 1953, a I Reunião Plenária da Indústria propunha: "que seja orientada a política econômica no sentido de uma integração dos mercados latino-americanos" (Confederação Nacional da Indústria, 1953).

Também na questão da constituição de bancos de financiamento de longo prazo os economistas desenvolvimentistas do setor privado e do setor público estavam de acordo. Conforme argumentamos no capítulo 10 (seção 10.2), a tal ponto mostrava-se indispensável a constituição de um instrumento de financiamento de investimentos básicos à industrialização que o Fundo de Reparhamento Econômico, formado essencialmente por tributações especiais, e o banco que o gerenciaria (BNDE) tiveram aceitação generalizada, furando o tradicional bloqueio empresarial a elevações na tributação.

Por último, cabe mencionar a proximidade de posições no que diz respeito à reforma agrária. Nesse ponto, embora os desenvolvimentistas nacionalistas estivessem mais à esquerda que seus pares do setor privado, estes se mostraram sensíveis à questão. Assim como os desenvolvimentistas nacionalistas, não privilegiaram a discussão da questão. Nota-se algum contraste apenas no início dos anos 60, quando as questões distributivas passaram a envolver mais fortemente os desenvolvimentistas nacionalistas.

5.3 O SETOR PÚBLICO: DESENVOLVIMENTISMO "NÃO NACIONALISTA"

5.3.1 INTRODUÇÃO

Houve no setor público brasileiro, conforme assinalamos, duas correntes de economistas desenvolvimentistas: a majoritária era constituída de nacionalistas; a outra, pouco numerosa, mas bastante ativa e influente na esfera governamental, era formada por economistas que acreditavam que o capital estrangeiro tinha uma ampla contribuição a dar ao processo de industrialização do país.

Desde suas origens, nas décadas de 30 e 40, o desenvolvimentismo foi uma ideologia econômica com fortes vínculos com o nacionalismo.⁹ Havia então toda uma inclinação ideológica, por parte da maioria dos adeptos do projeto de superação do atraso brasileiro pela via da industrialização, no sentido de desconfiar das possibilidades de se obter um concurso positivo do capital estrangeiro nesse projeto. Os mais radicais viam o capital estrangeiro como um bloco monolítico de interesses imperialistas, antagônicos ao projeto. E, mesmo entre os moderados, predominava a visão de que, pelo menos nos setores fundamentais para a industrialização (energia, transporte, mineração etc), o Estado deveria garantir o controle decisório, deslocando o capital estrangeiro ou impedindo sua entrada.

A tendência predominante no setor público era de ceticismo quanto à possibilidade de os capitais estrangeiros virem a ter grande participação na produção industrial brasileira ou interesses de longo prazo no processo de industrialização. A corrente que, por falta de outro termo melhor, chamamos aqui de desenvolvimentista "não nacionalista" compunha-se daquela minoria de economistas que vislumbravam tal possibilidade.

Diferentemente das duas outras correntes desenvolvimentistas que, desde os anos 30 e 40, já se encontravam aglutinadas em algumas instituições, o ponto de encontro básico dos desenvolvimentistas não nacionalistas dar-se-ia no início dos anos 50. Com efeito, embora já tivessem militância intelectual (e político-ideológica) anterior, somente em 1951 é que esses economistas se reuniram em torno do projeto que instituiu, durante o segundo governo Vargas, a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e o BNDE.

Nesse projeto, que seria partilhado pelos desenvolvimentistas nacionalistas, vários dos principais nomes de destaque na fase inaugural constituem o grupo central da corrente desenvolvimentista não nacionalista. São eles: Horácio Lafer, Valentim Bouças, Ary Torres, Glycon de Paiva, Lucas Lopes e, em fase de gestação ideológica de um posterior alinhamento, o então nacionalista Roberto Campos. Naquele momento de amadurecimento do projeto desenvolvimentista, graças ao entusiasmo com que esses homens apoiaram o ponto fundamental do ideário desenvolvimentista — ou seja, o projeto de industrialização planejada —,

as divergências que os separavam da maioria de seus colegas desenvolvimentistas do setor público permaneceram em segundo plano.

Aos poucos, porém, foram sendo evidenciadas suas divergências básicas, que se davam essencialmente em dois planos:

a) Embora não fossem, de um modo geral, visceralmente contrários a investimentos estatais, combatiam sua proliferação, com o argumento de que o Estado não deveria ocupar o espaço em que a iniciativa privada pode atuar com maior eficiência. Como os conflitos concretos davam-se no nível de inversões em grandes projetos de infra-estrutura e mineração, para os quais o capital privado nacional não tinha suficiente porte financeiro, a posição dos desenvolvimentistas não nacionalistas correspondia à opção pelo capital estrangeiro, preferencialmente ao capital estatal.

b) Caracterizavam-se também pela ênfase que davam à necessidade de controle da inflação, e não hesitavam em apoiar medidas de estabilização monetária.

Esses dois planos representavam pontos de contato básicos entre essa corrente e a dos neoliberais, que reduziam a distância ideológica entre ambas — distância esta que residia no inequívoco alinhamento dos desenvolvimentistas ao projeto de industrialização e em sua inequívoca inclinação pelo planejamento econômico.

Os desenvolvimentistas “não nacionalistas” não chegaram a constituir instituições nucleares de pensamento econômico, como foi o caso dos neoliberais com a FGV ou dos desenvolvimentistas nacionalistas com o Clube dos Economistas. Sua reunião institucional deu-se apenas na Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951-53) e, entre 1952 e 1959, como parte da cúpula dirigente do BNDE. Também não se deram o trabalho de instituir canais de divulgação de suas idéias, preferindo veiculá-las através de revistas das mais variadas tendências. A única publicação com tendência doutrinária algo mais definida na linha de suas idéias foi *O Observador Econômico e Financeiro*, revista de propriedade de Valentim Bouças, a qual teve, aliás, forte penetração entre os economistas e empresários nas décadas de 40 e 50.

O economista de maior destaque dessa corrente foi Roberto Campos. Sua importância no debate brasileiro dos anos 50 e a representatividade de suas idéias relativamente aos economistas de sua tendência obrigam-nos a dar uma atenção especial à sua obra.

5.3.2 O PENSAMENTO DE ROBERTO CAMPOS

Roberto Campos é diplomata de carreira, graduado em Economia pela Universidade de Columbia. Gudín relata que ouviu de Nurkse, certa vez, que Campos fora o aluno de Economia mais brilhante que passara por aquela universidade em muitos anos. A leitura sistemática de seus textos faz com que não se duvide

disso. Com uma vasta cultura, uma boa base teórica em economia, um espírito tipicamente cosmopolita e uma verve crítica ímpar entre os economistas brasileiros, Campos foi um argumentador incisivo e envolvente, capaz de confundir o mais inteligente dos adversários.

Observado retrospectivamente à luz do processo histórico efetivamente ocorrido no país, Campos destaca-se nos anos 50 como um pensador certo. Foi, sem dúvida, o economista da nova ordem do Brasil, que passava da velha estrutura agrário-exportadora à nova estrutura de economia industrial internacionalizada. Campos apostou na industrialização pela via da internacionalização de capitais e do apoio do Estado — e ganhou.

De todos os economistas brasileiros mais ativos, foi aquele cujo projeto desenvolvimentista esteve mais próximo da política de investimentos efetivamente realizada. Isso é facilmente perceptível pela leitura conjunta dos textos que assinou e dos que escreveu sem que levem seu nome, isto é, as bases conceituais e analíticas dos relatórios da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e do Programa de Metas. Esses textos, convém lembrar, definiram os planos de desenvolvimento que tiveram maior correspondência até hoje com a política econômica posta em prática e com o processo de crescimento efetivamente ocorrido no país. A leitura sugere que os traços básicos da formação da estrutura industrial brasileira nos anos 50 passavam da cabeça de Campos aos pronunciamentos e à política desenvolvimentista de Juscelino Kubitschek.

Campos representa, no panorama político brasileiro do nosso período, a “ala direita” da posição desenvolvimentista. Trabalhou no projeto de industrialização do país e bateu-se pelo planejamento do desenvolvimento econômico. Ao mesmo tempo, defendeu a atração de capitais estrangeiros, inclusive para mineração e energia, e atacou a solução estatal para investimentos em quase todos os casos em que vislumbrava uma solução privada.

Dessas características políticas, que, juntamente com seu desempenho posterior a 1964, identificam-no como homem de direita no cenário político brasileiro, não se devem, porém, extrair conclusões preconceituosas sobre as características teóricas do pensamento econômico que expressava nos anos 50. Desde já, é necessário advertir que Campos estava, naquela época, longe de ser um economista “ortodoxo”, ou seja, de pensar de acordo com os postulados liberais ou neoliberais. No início dos anos 50, sua defesa de industrialização com apoio do Estado e de planejamento colocava-o em franca confrontação teórica com a essência da ortodoxia liberal e o identificava com a nata da heterodoxia teórica do subdesenvolvimento, isto é, com autores como Prebisch, Nurkse, Singer, Lewis e outros. Além disso, mesmo quando se consideram as análises que fez, antes de 1964, da questão que mais contribuiu para a formação de sua imagem de economista ortodoxo — isto é, mesmo quando se examina sua posição frente a problemas monetários e cambiais — essa imagem mostra-se imperfeita.¹⁰

A maior parte da obra intelectual de Campos no período aqui abordado consiste em artigos, ensaios e conferências, em geral publicados pelo diário *Correio da Manhã* e pelo periódico *Digesto Econômico*, e posteriormente reunidos em cinco livros (cf. Campos, 1963a, 1964, 1966, 1967b e 1969). Resenhamos, no que se segue, de forma resumida, a posição de Campos no que diz respeito ao elenco de questões fundamentais de economia política sobre as quais o autor se manifestou. É conveniente, de forma a dar uma idéia da cronologia de apresentação das idéias do autor, esclarecer, antes, que é possível distinguir três fases em sua obra no do período que nos interessa.

A primeira, escrita em sua maior parte sob inspiração de suas funções na Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e na direção do BNDE, em 1952 e 1953, é a principal fase conceitual do autor — aquela em que ele se definiu com relação à problemática do desenvolvimento brasileiro. Nessa fase, Campos apresentava posições que, de modo geral, caracterizavam-no como um nacionalista, e a grande ênfase de seus textos era a proposta de planejar o desenvolvimento. Em meados de 1953, afastou-se do BNDE, em consequência de conflitos pessoais que teve com o superintendente do Banco, homem de confiança de Vargas. O episódio, apesar de não ter tido qualquer conotação ideológica, parece ter provocado o início de uma mudança, tanto em sua visão da participação do Estado e do capital estrangeiro no processo de industrialização brasileira, como na seleção dos assuntos aos quais dava ênfase em seus textos e pronunciamentos.

Com efeito, a partir de 1955, de volta à diretoria do BNDE, Campos já passaria a privilegiar a crítica à política monetária e cambial brasileira, o ataque à estatização, que dizia exagerada, e a defesa da atração do capital estrangeiro. Não abandonava, porém, com isto, sua posição favorável ao planejamento da industrialização. Apenas pronunciava-se pouco a respeito, talvez porque, ocupando um posto-chave de comando em sua estratégia de industrialização — foi superintendente do BNDE entre 1956 e 1958 e presidente daí até 1959 —, o discurso desenvolvimentista se lhe afigurava redundante.

A terceira fase inicia-se, podemos dizer, após sua saída do BNDE, que se deu em meio à crise ligada ao rompimento do Brasil com o FMI. Ausente de cargos de destaque e provavelmente amargurado com o episódio de sua demissão, Campos passaria a expressar com maior radicalismo suas críticas à política econômica oficial e às proposições nacionalistas da esquerda brasileira, usando uma linguagem hostil, que só atenuou quando foi nomeado embaixador em Washington por João Goulart, em 1962. Alternaria então artigos sobre problemas internos brasileiros com outros sobre as relações entre os Estados Unidos e a América Latina, nos quais voltaria a demonstrar sua capacidade única de negociar empréstimos para países subdesenvolvidos, já exibida em seus tempos na Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e centrada em argumentos maliciosos-

mente articulados para envolver a parcela progressista da tecnocracia norte-americana ligada ao Partido Democrata.

É conveniente uma introdução ao pensamento desenvolvimentista de Campos pela via fácil da comparação com o principal economista conservador brasileiro, Eugênio Gudin. Os textos publicados pelo primeiro em 1952-53 permitem distingui-lo claramente da posição conservadora. Ao escrever sobre "planejamento do desenvolvimento econômico de países subdesenvolvidos", ao falar sobre "o desenvolvimento econômico do Brasil", ou ao fazer suas "observações sobre a teoria do desenvolvimento econômico" e sobre "a crise econômica brasileira" (Campos, 1952a, 1952b, 1952c, 1953a e 1953b), revela um projeto econômico para o Brasil e uma visão interpretativa dos fenômenos econômicos do país que guardam ampla distância da ortodoxia conservadora de Gudin.

Curiosamente, à exceção de uma discrepância relativa à interpretação da crise econômica de 1953, não houve confronto intelectual entre os dois. Isso fica claro a partir da segunda metade dos anos 50, quando a história promoveu certa convergência de suas distintas posições na direção da defesa comum da iniciativa privada e da abertura ao capital estrangeiro, e também em relação à crítica da política monetária oficial, que ambos consideravam inflacionária. O posicionamento era outro no início dos anos 50, quando Campos, de forma aberta, se pronunciava a favor da industrialização pesada, admitia a participação direta do Estado nos investimentos de infra-estrutura (e mesmo nas indústrias de base) e se manifestava decididamente a favor do planejamento econômico.

A explicação para a inexistência do confronto — e convém lembrar que no ano de 1952 Gudin polemizou com Prebisch precisamente a respeito do planejamento — reside, talvez, no fato de que as argumentações de Campos giravam, na época, em torno da defesa dos trabalhos da Comissão Mista. Como se sabe, esses trabalhos consistiam, em sua maioria, na elaboração de projetos para as áreas de transporte e energia, o que os identificava tanto com objetivos agrário-exportadores quanto com objetivos de um projeto de industrialização. Além disso, a Comissão Mista era, na época, a expressão máxima da política de interação econômica com os Estados Unidos, e o alinhamento com essa nação era a questão política prioritária para os conservadores brasileiros naquele período de auge da guerra fria.

As divergências não eram, porém, desprezíveis, e abrangiam dois grupos básicos de idéias. Em primeiro lugar, há clara discrepância no que diz respeito à interpretação do subdesenvolvimento brasileiro e à forma de superá-lo. Como vimos, Gudin prendeu-se ao conceito de pleno emprego para sustentar a aplicação da teoria econômica convencional ao caso brasileiro, atacou insistentemente a idéia de planejamento e considerava que uma estratégia de industrialização violentaria a eficiência alocativa da economia de mercado do país. Campos, diferentemente, viu no processo de industrialização a forma de superar o subde-

envolvimento, utilizando inclusive o argumento do desemprego como justificativa para o esforço de industrialização (Campos, 1953a, p. 63). Defendeu, ademais, o planejamento como instrumento eficiente de desenvolvimento econômico. Em segundo lugar, a posição desenvolvimentista de Campos levou-o à interpretação da inflação e a recomendações de política antiinflacionária que guardavam algumas diferenças com a posição de Gudin, não obstante o tom antiestruturalista de ambos os autores e a identidade de seus pontos de vista quanto a algumas questões importantes.

A interpretação de Gudin era, como vimos, a de que o desenvolvimento brasileiro é desequilibrado e ineficiente, em virtude de erros de política econômica. A inflação seria produto quase exclusivo desses erros e deveria ser debelada com energia. A eventual recessão que se seguisse à política antiinflacionária seria plenamente compensada pelas vantagens que adviriam da estabilidade monetária. A posição de Campos era de que há uma tendência ao desequilíbrio, inerente à estrutura mesma das economias subdesenvolvidas, que ele julgava fortemente vulneráveis a pressões inflacionárias e de balanço de pagamentos. Considerava, é certo, que por isso mesmo as autoridades monetárias brasileiras deveriam combater cuidadosamente tais desequilíbrios, ao invés de persistirem em administrações monetárias ineficientes, capazes de transformar facilmente um processo inflacionário contido num processo aberto — e nesse ponto a distinção com relação à posição de Gudin é apenas formal. No entanto, diferentemente de Gudin — e diferentemente, também, da ortodoxia do FMI —, Campos preconizava, para atacar a inflação, um misto de medidas monetárias e fiscais, através das quais se pudesse evitar prejuízo nos investimentos fundamentais para a transformação estrutural da economia.

5.3.2.1 A DEFESA DA INDUSTRIALIZAÇÃO

Quando Viner veio ao Brasil, em 1950, disse, em uma de suas conferências na Fundação Getúlio Vargas, que industrialização não é sinônimo de desenvolvimento, e que agricultura não é sinônimo de pobreza, mencionando a Nova Zelândia e a Dinamarca como exemplos de países desenvolvidos sobre uma base essencialmente agrícola. Argumentava, evidentemente, em favor do desenvolvimento pela via da velha divisão internacional do trabalho. Argumentos dessa natureza levaram Campos a iniciar suas "observações sobre a teoria do desenvolvimento econômico", abrindo uma concessão para a possibilidade do desenvolvimento baseado na agricultura, para logo em seguida, porém, fazer uma afirmação que vale a pena transcrever em toda sua extensão:

A assimilação popular do conceito de desenvolvimento econômico com o de industrialização merece, entretanto, meditação mais percuciente. Algum fundamento deve haver para essa identificação pertinaz e quase instintiva.

Radica-se tal assimilação no fato real de que, na grande maioria dos casos, o processo de desenvolvimento econômico não pode ser levado a bom termo sem industrialização. É o que sucede com países com alto coeficiente de pressão demográfica, que necessitam de expansão industrial para absorver excedentes de mão-de-obra agrícola, seja de natureza crônica, seja eventualmente liberados pelo progresso tecnológico na agricultura. É também o caso de países cuja dotação de recursos encerra produtos minerais essenciais para a indústria básica; ou que dispõem de um mercado interno razoavelmente amplo e integrado. Nessas circunstâncias, a industrialização é provavelmente o veículo mais rápido conducente ao desenvolvimento econômico.

No caso brasileiro, para ser específico, parece claro que o desenvolvimento econômico deve ser associado a uma industrialização intensiva, não só pelo alto coeficiente de crescimento demográfico (que eventualmente criará a necessidade de uma absorção mais rápida da mão-de-obra deslocada da agricultura), como também pelas potencialidades de um amplo mercado interno; e ainda por uma estrutura de recursos minerais conducente à industrialização e apenas amenizada por deficiências energéticas francamente superáveis. (Campos, 1953a, p. 62-3)

Campos era, pois, favorável a uma industrialização intensiva. Não fez, no mesmo texto, uma defesa teórica preocupada com as exigências da academia, isto é, não discutiu o problema das limitações da obediência aos princípios ricardianos para alcançar o máximo de eficiência nas economias subdesenvolvidas — talvez porque essa discussão pudesse cansar o auditório da Escola de Guerra Naval, onde foi feita a conferência. Mas o fato é que ele se definia pela industrialização, apontando não só para duas condições necessárias para o processo — mercado interno amplo e estrutura de recursos produtivos satisfatórios —, como também para o argumento do desemprego, freqüentemente usado na contestação ao liberalismo econômico e fundamental na argumentação de Prebisch e da Cepal.

5.3.2.2 A DEFESA DO PLANEJAMENTO

Seu projeto de desenvolvimento incluía o planejamento da industrialização. Campos preparava, naquele início dos anos 50, o percurso profissional que em poucos anos o transformaria no principal executivo do desenvolvimento econômico brasileiro — foi, no BNDE, o autor e principal administrador do Plano de Metas —, armando-se de uma firme argumentação em favor do planejamento. Não pensava, como Gudin, que administração pública fosse necessariamente ineficiente. Propunha que se deveria procurar contornar a arcaica máquina administrativa brasileira, incapaz de executar as tarefas do desenvolvimento, através da formação de equipes de planejamento e administração voltadas para a formulação e execução de uma política de investimentos básicos. Como se sabe, Campos pôs em prática, com grande sucesso, essa sua concepção, tanto na Comissão Mista Brasil-Estados Unidos como no BNDE.

Suas idéias básicas sobre planejamento foram publicadas no *Digesto Econômico* (Campos, 1952a). Posicionava-se então contra as idéias que Hayek e Von Mises expuseram na famosa controvérsia dos anos 30, afirmando:

Como quer que seja, é indiscutível que o grupo antiplanificador se torna rapidamente uma minoria na atribulada fraternidade dos economistas. As objeções teóricas sobre a irracionalidade do sistema de preços e distribuição de fatores nas economias planificadas foram destruídas em grande parte pela análise de Barone, Taylor e Lange. (Campos, 1952a, p. 45)

Em seguida, explicou que, diferentemente dos países desenvolvidos, onde o planejamento visa a manutenção do pleno emprego, "nos países subdesenvolvidos é óbvio que o planejamento visa, primordialmente, acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico, que seria demasiado lento... se deixado à iniciativa espontânea" (Campos, 1952a, p. 16). E destacou as "características especiais dos países subdesenvolvidos, que tornam o planejamento econômico e a intervenção estatal mais prementes e importantes que nos países mais desenvolvidos": (a) necessidade de compensar a debilidade da iniciativa privada; (b) necessidade de concentrar recursos (de forma a contornar o problema da inexistência de um mercado de capitais que viabilize os investimentos concentrados, bem como de forma a transformar em investimento, via tributação, os recursos que seriam utilizados em consumo ostentatório pelas camadas ricas da população); (c) necessidade de tomar decisões sobre investimentos em função do longo prazo, ou de aproveitar o que chamou de "faculdade telescópica" do governo, que contrasta com a visão imediatista dos investidores privados e dos consumidores; e (d) necessidade de acelerar o ritmo do desenvolvimento.¹¹ Sobre este último aspecto, vale a pena transcrever, uma vez mais, o próprio texto:

Nunca é demasiado frisar que o desenvolvimento econômico é, essencialmente, um processo cumulativo, uma espécie de reação em cadeia. Um investimento numa indústria básica, como, por exemplo, a indústria pesada de aço, provoca investimentos colaterais nas indústrias químicas à base de alcatrão de coque, nas indústrias de cimento à base de escória, nas indústrias mecânicas etc. Para que os benefícios do processo cumulativo sejam plenamente utilizados é preciso, entretanto, uma determinada velocidade de desenvolvimento e, em particular, que o crescimento da renda exceda o ritmo do crescimento da população por uma margem suficiente para apressar a acumulação de capital. Dada a escassez de recursos internos característica dos países subdesenvolvidos, de um lado, e o parco volume de migração internacional de capitais, de outro, o desenvolvimento econômico espontâneo tende a ser, em nossos dias, demasiado lento. Unicamente através do planejamento se poderia lograr uma disciplina de distribuição de fatores capaz de evitar duplicação competitiva de facilidades e desperdício de recursos, promover a intensificação dos "investimentos-chave" que permitam ritmo mais rápido de capitali-

zação e, finalmente, distribuir as tarefas promocionais entre os setores público e privado. (Campos, 1952a, p. 18-9)¹²

Campos fundamentou de forma clara, portanto, sua inclinação pelo planejamento nos países subdesenvolvidos. No mesmo texto, argumentou considerar correta a conceituação de Wallich e Singer, de que a teoria do crescimento aplicada aos países subdesenvolvidos não poderia ser de cunho schumpeteriano (já que o crescimento não é um processo acionado de forma espontânea pelo lado da oferta) e que a formulação adequada é a da teoria de crescimento "derivado", ou "planejado", que privilegia o lado do consumo, porque "cresceram as preocupações sociais, espelhadas nos movimentos socialistas, que forjaram uma atenção muito maior ao problema do bem-estar das massas". Assinalou ainda que, nesse quadro, "o grande investidor tende cada vez mais a ser o governo, encurtando-se a esfera da ação do capitalista privado" (Campos, 1953a, p. 74).

Campos era, efetivamente, do ponto de vista teórico, o que se pode chamar de economista eclético. Observe-se, contudo, que, apesar das eventuais referências teóricas que fazia, o autor não tinha maiores preocupações de natureza acadêmica.¹³ Estava, na época, defendendo os trabalhos da Comissão Mista e a criação e consolidação do BNDE, prensado entre uma elite brasileira ainda não conquistada para a idéia de planejamento e industrialização pesada e autoridades financeiras internacionais relutantes em conceder financiamentos aos projetos de investimento em infra-estrutura que usassem como argumento a idéia de inexistência de uma programação adequada.¹⁴

5.3.2.3 PLANEJAMENTO SECCIONAL, PONTOS DE GERMINAÇÃO E PONTOS DE ESTRANGULAMENTO

Ao mesmo tempo em que se batia pela industrialização planejada, Campos expunha idéias sobre a modalidade de planejamento que considerava conveniente para o país — e que efetivamente, sob sua supervisão, transformou-se na marca básica da política desenvolvimentista dos anos 50. Como se sabe, a política de investimentos com suporte estatal, naqueles anos, correspondeu à execução dos programas da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para os setores de energia e transporte e do Plano de Metas para energia, transportes e indústrias de base. A filosofia que nortearia essa política era defendida por Campos, em 1952, sob a denominação de *planejamento seccional*, e correspondia à idéia de planejar o desenvolvimento de determinados setores da economia, considerados prioritários por seu poder intrínseco de geração de crescimento.

Campos não se dizia, porém, teoricamente contrário ao tipo de "planejamento integral" que a Cepal preconizava e pelo qual Furtado e a esquerda brasileira se batiam.¹⁵ É útil reproduzir a comparação que fez entre as duas modalidades:

A vantagem do planejamento seccional é a sua mais fácil exequibilidade. O planejamento integral, ou universalizado, pressupõe a solução prévia de determinados problemas, tais como o da coordenação entre iniciativas públicas e privadas, o da informação estatística sobre renda nacional e seus elementos componentes, evolução de preços etc — problemas cuja solução não é fácil nem rápida. O planejamento seccional teria ainda, argúi-se, a vantagem de circunscrever a área de intervenção governamental ao mínimo necessário para o desenvolvimento econômico, consideração esta que é de alguma importância quando a eficiência técnica dos órgãos públicos deixa a desejar. De um modo geral, entretanto, as desvantagens potenciais do planejamento meramente seccional são de molde a tornar aconselhável um esforço por parte dos países subdesenvolvidos para chegarem a um planejamento integral. (Campos, 1952a, p. 25)¹⁶

Sua objeção ao planejamento integral centrava-se num argumento relativo à sua operacionalidade e seu significado político:

Num país vasto e complexo como o nosso, com numerosas subdivisões políticas autônomas e uma gama diversíssima de graus de evolução econômica, a tarefa de planejamento integral é simplesmente de meter medo. O resultado de qualquer esforço demasiado ambicioso de planejamento seria provavelmente gastarmos tanto tempo na confecção de um plano que o mesmo, ao ser terminado, estaria obsoleto. Ou então teríamos que instalar um governo socialista altamente centralizado e com violenta fúria dirigista; mas isto seria pagar um preço demasiadamente alto, em termos de liberdade humana, pela dúbida vantagem de um esquema econômico compreensivo. (Campos, 1952c, p. 29-30)

Daí a preferência pelo planejamento seccional, concepção fundada sobre a idéia-força de "pontos de germinação":

A Comissão Mista se tem confinado a uma modalidade mais realística de planejamento, que constitui a identificação e seleção de "pontos de crescimento" ou "pontos de germinação" capazes de provocar um surto de investimentos colaterais. Esses pontos de germinação são — nunca é demais repeti-lo — energia elétrica, transportes, melhoramento da produtividade agrícola e expansão de algumas indústrias-chave. (Campos, 1952c, p. 30)¹⁷

Adicionava porém que, realisticamente, o que a Comissão Mista se propunha fazer era simplesmente romper com "pontos de estrangulamento", que corresponderiam a desequilíbrios setoriais criados pela rapidez com que a economia se industrializava, isto é, passava de economia exportadora a uma "economia de mercado interno em franca e ebuliente expansão" (Campos, 1952c). O planejamento seccional era visto, assim, como uma forma de transformar "pontos de estrangulamento" em "pontos de crescimento".

É interessante notar que, na prática, esse tipo de planejamento assemelha-se em muito à estratégia de crescimento desequilibrado que, anos mais tarde, seria

apresentada por Hirschman (1961). Não obstante fossem distintos os objetivos teóricos que acabaram por aproximá-los — Campos não formulou a estratégia hirschmaniana de planejar desequilíbrios como instrumento de crescimento —, ambos buscavam, na prática, localizar os setores-chave, dotados de maior potencial de irradiação de estímulos para o restante da economia. Tem algum sentido, portanto, o emprego não incomum da expressão "estratégia de tipo hirschmaniano" para definir o Plano de Metas.

5.3.2.4 A INTERPRETAÇÃO DO PROCESSO DE CRESCIMENTO

Na visão de Campos sobre planejamento econômico é possível identificar dois importantes aspectos analíticos, que são centrais à sua interpretação do processo de crescimento econômico brasileiro. O primeiro é o que fica evidenciado quando, ao justificar o planejamento em função da necessidade de acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico, ele define este último como "um processo cumulativo, uma espécie de reação em cadeia". A própria categoria-chave de sua filosofia de "planejamento seccional", ou seja, a idéia de "pontos de germinação", encerra, ao mesmo tempo, a qualidade de categoria definicional de uma estratégia de crescimento e a qualidade analítica de categoria interpretativa de um processo de expansão econômica. Infelizmente, porém, Campos não chegou a explorar o potencial analítico do conceito. Coube a Hirschman (1961), como se sabe, aprofundar essa linha analítica, enriquecendo-a, por exemplo, com os conceitos de efeitos "para frente" e "para trás". O segundo, que está presente em toda sua defesa de investimentos localizados nos pontos de estrangulamento da economia, consiste na sua interpretação sobre a tendência a desequilíbrios inerente à estrutura de economias subdesenvolvidas em processo de rápida industrialização. Uma breve revisão desse aspecto faz-se aqui necessária, não só pela importância que tem no pensamento do autor, mas também porque compõe a visão do mesmo a respeito da problemática inflacionária e cambial dos países subdesenvolvidos.

Campos acreditava haver uma tendência ao desequilíbrio no desenvolvimento que se processa em estruturas econômico-sociais subdesenvolvidas. Essa sua convicção é perceptível em vários de seus textos, mas é particularmente objeto de análise em dois deles.

Em 1953, Campos interpretou a conjuntura econômica de então como uma "crise de crescimento", ou uma "crise estrutural". E afirmou:

Se existe uma crise econômica, no momento, não se pode atribuí-la a um fenômeno de retrocesso ou estagnação; é menos a agonia de marasmos do que a agonia da evolução. Forçoso é reconhecer, entretanto, a existência de certos desequilíbrios estruturais, que afloraremos agora, ao discutir a diagnose do desequilíbrio. (Campos, 1953b, p. 31)

No texto, deu especial atenção ao "elemento inflacionário estrutural, inerente ao processo de industrialização". Explicou a "pressão inflacionária intrínseca" como proveniente, basicamente, do impacto da industrialização sobre a oferta agrícola inelástica, das alterações nos hábitos de consumo e das necessidades de investimento que acompanham o processo de industrialização e urbanização. E adicionou que "um terceiro germe da inflação é o alongamento do período de produção" (Campos, 1953b, p. 33), apontando também para o desperdício de recursos correspondentes ao chamado "fascínio imobiliário".

A análise das pressões inflacionárias reapareceu de forma mais articulada num texto apresentado em 1957 à Mesa-Redonda da Associação Econômica Internacional, no Rio de Janeiro (Campos, 1961). Ele partiu da idéia de que os países subdesenvolvidos são particularmente vulneráveis à inflação, quando comparados àqueles que passaram pelo processo de desenvolvimento no século XIX. E explicou-o dando três razões principais:

a) é — recuperando o que dissera anos antes — o fato de que, modernamente, o desenvolvimento não seria "schumpeteriano", mas sim "derivado", isto é, encontrava sua motivação nas aspirações de consumo das massas e levava os governos a incentivar de todas as formas a produção;

b) correlatamente a essa primeira razão, haveria o chamado "efeito-demonstração", que concorreria para reduzir o potencial de poupança e agravaria o potencial inflacionário; e

c) o terceiro fator distintivo do crescimento das economias subdesenvolvidas seria o fato de que, em contraposição a países como os Estados Unidos e o Canadá, que tiveram seu processo de desenvolvimento facilitado por uma agricultura essencialmente produtora de alimentos, baseada em técnicas e culturas transplantadas da Europa, os países subdesenvolvidos são, em geral, especializados em produtos minerais ou matérias-primas de exportação e têm um setor de alimentos relativamente inelástico e de baixa produtividade. Não teriam passado, portanto, por uma "revolução agrícola" adequada à transformação industrial.

Nessa vulnerabilidade peculiar às economias subdesenvolvidas, Campos identificou características gerais do processo de desenvolvimento econômico que "forçosamente" geram "certa dose de pressão inflacionária". Afirmou:

Em primeiro lugar, o processo de desenvolvimento acarreta mudanças estruturais, ao deslocarem-se os fatores de produção primária para a produção secundária e terciária. Dada a imperfeição dos fatores de mercado e os obstáculos à mobilidade de fatores, a rápida diversificação e o crescimento da procura contrastam com um padrão de oferta relativamente inelástica de equipamentos, produtos intermediários e conhecimentos técnicos, necessários tanto à industrialização quanto à modernização das práticas agrícolas. Especialmente durante as fases de crescimento rápido, a mobilidade da procura será, provavelmente, maior que a mobilidade da oferta. (Campos, 1961, p. 85-6)

Quanto à questão da capacidade para importar, Campos demonstrava-se inclinado a aceitar as teses de Prebisch. Acreditava, inclusive, haver uma tendência estrutural ao desequilíbrio no balanço de pagamentos dos países subdesenvolvidos em processo de industrialização. Na análise que fez sobre desequilíbrio cambial, afirmou que "nossos problemas de balanço de pagamentos, nos últimos tempos, são rebeldes em consequência da intensidade da industrialização" (Campos, 1953b, p. 38). Mais adiante, no mesmo texto, disse que

a presente crise de pagamentos externos dramatiza um dos problemas cruciais dos países desenvolvidos: o desenvolvimento econômico por si só tende a gerar uma demanda de importações, por dois motivos: primeiro, porque o emprego do capital exige grande dose de equipamento industrial; segundo, porque a elevação do nível de renda tende a provocar uma demanda derivada de importações. (Campos, 1953b, p. 40)

A verificação de que Campos reconhecia a existência de pressões inflacionárias estruturais corresponde apenas a uma etapa, necessária porém insuficiente, de uma caracterização rigorosa da sua posição no que diz respeito à inflação brasileira. Como veremos na seção seguinte, esse reconhecimento não levou Campos a considerar os desequilíbrios monetários e cambiais como inevitáveis, mas, ao contrário, como passíveis de correção mediante o emprego de adequada política monetária, fiscal e cambial.

O que de fato considerava inevitável era uma certa dose de desequilíbrios setoriais. Pensava mesmo, a esse respeito, que "as desproporções são elementos dinâmicos essenciais ao processo de desenvolvimento econômico" (Campos, 1961, p. 88). Afirmou, por exemplo, que

a voluminosidade dos investimentos, especialmente em transporte ferroviário, energia elétrica e na própria indústria pesada, costuma resultar em desequilíbrios e desproporções temporários, que são tecnicamente inevitáveis. (Campos, 1961, p. 88-9)¹⁸

No argumento que vem em seguida, no mesmo texto, aparece também a posição do autor no que diz respeito à "desejabilidade" dos desequilíbrios ou, mais propriamente, aos limites de tolerância com relação ao fenômeno:

Pareceria, assim, que a noção de "desenvolvimento equilibrado" deveria ser interpretada com as devidas qualificações, porquanto, *stricto sensu*, apenas uma economia com uma oferta infinitamente elástica, distribuída por cada mercadoria e perfeitamente ajustável às mudanças na estrutura da demanda, poderia aspirar a um desenvolvimento equilibrado. Como esta hipótese é obviamente impossível, o objetivo prático para os países desenvolvidos não pode ser o de evitar casos temporários de excessiva procura ou excessiva oferta, mas, pelo contrário, o de evitar que as desproporções se tornem cumulativas e dêem origem a pontos de estrangulamento que impeçam a continuação do processo de crescimento. (Campos, 1961, p. 89, tradução nossa)

Se, no caso das desproporções setoriais, o autor via necessidade de se adotar uma postura mais ou menos flexível, evitando apenas os pontos de estrangulamento, no que diz respeito à tendência aos desequilíbrios cambiais e monetários sua posição era, ao contrário, mais ou menos rígida, ou pelo menos tornou-se mais rígida a partir de 1954-55, à medida que os desequilíbrios se agravaram.

Referindo-se ao desequilíbrio externo do início dos anos 50, Campos manifestou concordância com a situação de supervalorização cambial a que se chegara através da política de licença prévia e câmbio fixo, que perdurou de 1948 a 1953. afirmou então:

Essa política de supervalorização cambial tem sido ferozmente criticada e combatida mesmo, pela ortodoxia econômica, com o anátema reservado aos pecados capitais... Como sói acontecer, entretanto, essa visão ortodoxa é demasiadamente rígida e não faz justiça às sutilezas do fenômeno... Tratava-se de uma política estimulante à industrialização e, portanto, dilatadora do mercado interno. (Campos, 1953b, p. 38-9)

Sintomaticamente, porém, datava, nesse texto, os limites da concessão:

Acredito, pessoalmente, que até cerca de meados de 1950, ou mesmo início de 1951, essa política cambial pecaminosa tenha trazido mais benefícios do que desvantagens. O divisor de águas ter-se-á talvez situado entre 1950 e 1951. (Campos, 1953b, p. 39)

Na prática, o reconhecimento de que o desequilíbrio cambial fora funcional num período passado constituía, do ponto de vista da política econômica corrente em 1953, apenas uma forma não convencional de chamar atenção para a necessidade de conter os desequilíbrios externos. Isto Campos passaria a fazer, com determinação, a partir de 1955.

Essa pequena concessão relativa à desejabilidade do desequilíbrio externo não se reproduz, em nenhum momento, para o caso do desequilíbrio monetário. Eventualmente, Campos reconhecia as virtudes de uma pequena inflação, mas fazia-o apenas como tempero introdutório à apresentação de suas convicções sobre a impossibilidade de manter a inflação em taxas reduzidas em países subdesenvolvidos — “uma pequena inflação é como uma pequena gravidez”, costumava dizer — e de suas convicções sobre os efeitos negativos do fenômeno sobre o desenvolvimento econômico.

5.3.2.5 A VISÃO DA QUESTÃO INFLACIONÁRIA E DA QUESTÃO DO DESEQUILÍBRIO EXTERNO

O reconhecimento da vulnerabilidade à inflação nos países subdesenvolvidos e o desenvolvimentismo baseado na idéia-força de planejar investimentos para romper pontos de estrangulamento — e criar pontos de germinação — levaram

o autor a fazer, nos anos 50, um esforço intelectual para ajustar sua convicção sobre a necessidade de estabilidade monetária ao desejo de viabilizá-la sem prejuízo do desenvolvimento econômico. Na reflexão voltada para combinar os elementos conflitantes que se apresentavam em sua equação desenvolvimentista, Campos amadureceu o ponto de vista de que é possível compatibilizar estabilidade e crescimento em países que sofrem de severas pressões inflacionárias. Talvez por isso, no momento em que a corrente estruturalista se difundia no continente através da Cepal, o autor estava preparado para transformar-se no principal opositor brasileiro às idéias daquela escola. Isto, por sua vez, em muito concorreu para criar-lhe a imagem de monetarista.

Para o período aqui estudado, e de um ponto de vista estritamente teórico, essa imagem é imperfeita. É difícil escrever sobre Roberto Campos limitando a análise ao período anterior a 1964, como é o nosso caso. Sua imagem, especialmente no campo da política monetária, tornou-se indiretamente ligada à sua gestão como ministro do Planejamento, entre 1964 e 1967, quando, juntamente com Octávio Bulhões, praticou uma política considerada ortodoxa sob muitos aspectos. Teria então preservado a interpretação de “inflação de demanda”, que empregava em suas análises antiestruturalistas dos anos 50, num momento em que sobressaíam a capacidade ociosa e o desemprego em toda a economia. Essa imagem está associada sobretudo à política de arrocho salarial, que Campos justificava com o argumento de “inelasticidade da oferta”. Para possibilitar um exame do seu pensamento anterior a esse período, é necessário deixar, desde logo, um ponto bem claro: antes de 1964, Campos não foi um economista monetarista, no sentido teórico básico do termo. Observe-se que mesmo as referências às negociações de Campos e Lucas Lopes com o FMI, em 1958 e 1959, como subordinadas à ortodoxia monetarista do órgão — e de natureza “antidesenvolvimentista” ou “entreguista” — são injustas. Campos foi, no período, um negociador maduro, que discordava, é certo, do rompimento com o órgão, mas que discordava também de suas recomendações e da orientação teórica monetarista. Tem razão o autor ao defender-se:

Nessa controvérsia entre monetaristas e estruturalistas, respectivamente simbolizados pelo FMI e pela Cepal, eu me posiciono em igual distância dos dois pólos, pois meu ponto de vista é bastante eclético. (Campos, 1963b, p. 157, tradução nossa)

O termo monetarista se aplica ao Campos do período anterior a 1964 sobretudo num sentido restrito: o de sua oposição ao estruturalismo. O ponto aqui é o mesmo que levantamos na análise do pensamento de Gudin. Segundo os estruturalistas, são monetaristas os economistas que não estão de acordo com a idéia de que, na maioria dos países subdesenvolvidos, o crescimento conduz necessariamente à inflação (que tem causas que só podem ser combatidas no

longo prazo, mediante a transformação da estrutura socioeconômica subdesenvolvida) e que, por não entenderem o que está na raiz do processo inflacionário, não percebem que as políticas monetárias tradicionais, além de comprometerem essas transformações, são inócuas, porque sempre que a economia retoma o crescimento reaparecem as pressões inflacionárias. Campos não concordava com essa visão. Nesse sentido limitado, era um monetarista.

Para tornar mais precisa a caracterização da posição do autor, é conveniente explorarmos três analogias que cabem entre a acepção do termo "monetarista", na linguagem teórica keynesiana, e seu significado na linguagem estruturalista. Assim como os keynesianos chamam de monetaristas aqueles economistas das economias maduras que, ao preconizarem a contenção de crédito e de despesas públicas para lidar com inflação em situações de desemprego, contribuem para obstruir o crescimento no curto prazo, da mesma forma Campos seria, segundo os cepalinos, um monetarista, porque, ao recomendar tais medidas em economias subdesenvolvidas, concorria para obstruir o seu desenvolvimento a longo prazo.

A segunda analogia é um pouco mais sutil. Como se sabe, a dificuldade do uso da expressão "monetarista" em países desenvolvidos é que há, por um lado, aqueles economistas "não quantitativistas", que fazem um falso diagnóstico keynesiano da inflação, porque a atribuem a pleno emprego em situações típicas de desemprego. Nesse caso, embora suas recomendações ortodoxas não os transformem propriamente em "monetaristas", eles assim são chamados por razões essencialmente políticas e ideológicas. Há, por outro lado, os verdadeiros monetaristas, ou "quantitativistas", para quem pouco importa, para aplicação da política ortodoxa, se a economia se encontra ou não em pleno emprego. Campos seria, pela lógica cepalina, um caso especial do primeiro grupo. Seu diagnóstico era de "plena capacidade" — aliás, nunca de pleno emprego — quando, segundo os cepalinos, deveria ser, quando muito, de "plena capacidade parcial", em alguns setores-chave, isto é, nos "pontos de estrangulamento" do sistema. O erro de Campos, segundo a lógica estruturalista, seria o de que seu diagnóstico geral de "plena capacidade" ou "inelasticidade de oferta", ao conduzir a políticas contencionistas, arrastaria à retração os setores capacitados a expandir a produção sem maiores problemas. Ou, visto de outro prisma, seria o de proceder a uma análise excessivamente agregada da economia, desconhecendo as especificidades setoriais.

A terceira analogia é que, tanto para os keynesianos como para os estruturalistas, os monetaristas são economistas de orientação liberal, que diagnosticam a inflação como uma decorrência de equívocos de política econômica, ignorando as condições reais. Esse ponto merece uma atenção maior, pois nos remete à essência da posição antiestruturalista de Campos.

Um primeiro aspecto que imediatamente chama a atenção em vários textos

do autor, no que diz respeito à questão dos desequilíbrios monetários da economia brasileira, é o fato de ele iniciar suas análises reconhecendo a existência de fatores estruturais que pressionam no sentido do desequilíbrio. Na forma como a idéia é apresentada, porém, a importância de tais pressões é minimizada, e sua menção serve apenas como argumento fortalecedor da defesa da estabilização. Por exemplo, em seu texto clássico sobre estruturalismo e monetarismo, Campos afirmou:

O crescimento equilibrado, *stricto sensu*, é quase praticamente impossível. Mas isso não significa que os desequilíbrios devam tornar-se cumulativos e *self-feeding*; isso só acontece quando se seguem diretrizes que convertem os desequilíbrios inerentes ao processo de crescimento, autocorrigíveis, em desequilíbrios induzidos e cumulativos. (Campos, 1967a, p. 86)

O autor servia-se desse tipo de colocação para abrir caminho à sua linha crítica de oposição ao estruturalismo. Sua posição básica era que, no caso brasileiro, a inflação vinha sendo causada por excesso de demanda, viabilizada por déficits no orçamento público e por expansão de crédito anormal e provocada por uma insuficiência de oferta que advinha muito mais de má gestão da política econômica do que de rigidez estrutural.

Por essa via é que Campos se aproximava da visão liberal, ou seja, da visão de que os problemas básicos das economias decorrem dos equívocos praticados na intervenção do governo. Não era, como vimos, um adepto do liberalismo, antes pelo contrário. Mas, em seu diagnóstico da inflação como resultante da ineficiência da política do governo ou das formas específicas de ingerência do governo brasileiro na economia de mercado — que estariam artificialmente ampliando a demanda e limitando a oferta —, passou a usar uma linguagem ao sabor dos economistas neoliberais.

Para Campos, as causas básicas da inflação não seriam, como queriam os estruturalistas, a rigidez da oferta agrícola, os outros pontos de estrangulamento em setores básicos e a incapacidade estrutural para importar. Em vez disso, seriam erros de política econômica, muitas vezes correspondentes à incorreta seleção de medidas antiinflacionárias que violentam as regras do mercado, porque distorcem o sistema de preços e de alocação de recursos.

De acordo com essa crítica, a pressão inflacionária proveniente da insuficiência de oferta agrícola seria resultante muito mais da política pseudo-estabilizadora de subsídios ao consumidor e/ou de congelamento de preços, que encorajava artificialmente o consumo e desestimulava a produção, do que de uma hipotética rigidez estrutural de oferta agrícola, problema em princípio contornável mediante estímulos adequados. No que se refere a insuficiência de serviços básicos como transporte, energia e comunicações, Campos atribuía tal situação à política de não-elevação de tarifas. Posta em prática com o objetivo de

evitar alimentar a inflação no curto prazo, tal política acabava por fortalecê-la, porque descapitalizava as empresas públicas e afugentava os capitais privados, impedindo os investimentos necessários.

Quanto à baixa capacidade para importar, Campos reconheceu, como já vimos, o problema da inelasticidade da demanda internacional e da tendência à deterioração dos termos de troca. Mas argumentou que a principal causa eram os desestímulos à produção de bens exportáveis, que advinham da supervalorização do câmbio (por receio da inflação e da deterioração dos termos de troca) e de pesados tributos. Ademais, argumentou que a própria inflação afugentava o afluxo de capitais do exterior, que poderia ajudar a contornar o problema. Em resumo, portanto, considerava que a inflação — e a política econômica equivocada, bem entendido — é que criava os obstáculos à superação do estrangulamento externo e não o inverso, como argumentavam os estruturalistas.

Essas observações não anulam o que afirmamos inicialmente, isto é, não contradizem a idéia de que Campos preocupava-se em compatibilizar crescimento e estabilização ou, mais ainda, desenvolvimento industrial e estabilidade monetária. Foi principalmente por esse lado que ele se distinguiu da corrente neoliberal brasileira, e foi também por aí que se pôde dizer um economista "ecclético", eqüidistante da Cepal e do FMI.

Campos enfatizava, por um lado, os tradicionais argumentos sobre os malefícios da inflação, em torno das idéias de que as distorções no sistema de preços subvertem a alocação de recursos, reduzem a poupança e criam um clima de tensões sociais desfavorável ao desenvolvimento. Concluía, então, que era necessário introduzir políticas de estabilização. Mas ressaltava, por outro lado, a necessidade de combinar políticas monetárias e políticas fiscais. Defendia a necessidade de preservar o andamento dos investimentos prioritários e de se buscar, através de aumento da carga fiscal e de maior fiscalização da evasão de impostos, o reforço à capacidade de financiamento não inflacionário do Estado. Suas recomendações de contenção de despesas públicas dirigiam-se primordialmente às despesas de consumo e não às de investimento. Essa é uma característica que acompanha todos os textos nos quais abordou a questão, desde a época da Comissão Mista até o fim do período aqui estudado. Pelo menos no nível da argumentação geral, seu objetivo de romper com os pontos de estrangulamento e criar pontos de crescimento não foi em momento algum abandonado, nem mesmo em nome da estabilização.

Campos tinha, portanto, o direito de criticar o FMI da forma como fez naquele texto de 1963, onde se lê também a acusação de que o órgão mantinha a "posição formalista" de se evadir dos problemas reais, valendo-se do fato de que sua função estatutária o limitava aos problemas de balanço de pagamentos, e onde aparece ainda a seguinte afirmação:

Até os últimos tempos, pelo menos, os programas do Fundo marcavam a preocupação essencial de comprimir o excedente da demanda global, mas pouca preocupação em distinguir as despesas de consumo das despesas de investimento, e de identificar os setores onde se produzem os pontos de estrangulamento, e nos quais dever-se-ia manter, e mesmo acelerar, os investimentos, se necessário através de uma ampliação do financiamento de origem estrangeira. (Campos, 1963b, p. 154)

Essa crítica mantinha Campos absolutamente coerente com tudo o que havia escrito anteriormente. A coerência era menor, porém, em outra crítica, que se seguia à anterior no mesmo texto. O autor ali afirmou que o FMI errava ao preconizar políticas simultâneas de equilíbrio interno e externo, argumentando que o controle do desequilíbrio externo deve ser evitado nas primeiras fases de um programa de estabilização, para não prejudicar o objetivo de combate à inflação.

Ao dizer isso, omitiu a posição que expressara em 1955 num memorando confidencial ao ministro Whitaker, então recém-empossado em substituição a Eugênio Gudin — que justamente se havia recusado a arriscar um ataque simultâneo nas duas frentes. Eis as palavras de Campos:

Até o momento, a hesitação do governo em desvalorizar se devia, em grande parte, precisamente ao receio de suas conseqüências inflacionárias. Seria indiscutivelmente preferível só desvalorizar após contida a inflação, a fim de se ter segurança de que o estímulo às exportações não seria prontamente eliminado pela alta interna de custos, e de que a propensão a importar não se exacerbaria. Infelizmente, entretanto, a conjuntura cambial decorrente da estagnação de exportações é tão séria que não há mais possibilidade de espera. O problema cambial tem que ser resolvido autonomamente, procurando-se paralelamente (e não previamente, como seria de desejar) conter a inflação através de uma política coordenada de contenção fiscal e creditícia.¹⁹

Um último aspecto que convém mencionar no pensamento do autor é sua avaliação dos efeitos recessivos de uma política de contenção de crédito. A lembrança que dele se tem no Brasil associa-se, hoje, à inflexibilidade de sua política antiinflacionária no período em que foi ministro, entre 1964 e 1967. Antes de 1964, porém, deu indicações de que a considerava problemática e merecedora de cuidados especiais. No texto já mencionado, de 1963, reconheceu, por exemplo, que os empresários enfrentam, em situações inflacionárias, "crises de caixa", porque estocam ao máximo como forma de defesa contra a desvalorização monetária. Nesse texto, referia-se de forma explícita apenas à redução da produção e ao aumento do desemprego, bem como à crise política daí decorrente, mas é óbvio que, implicitamente, estava alertando para a inconveniência de uma política rígida de contenção de crédito. E, numa conferência em que defendia o Programa de Estabilização Monetária, que elaborou em co-autoria

com o ministro Lucas, Campos defendeu o gradualismo no combate à inflação. Afirmou, então, em resposta às acusações de que a contenção monetária preconizada pelo Programa Afetaria negativamente a produção, que sua política creditícia era "extremamente modesta" e que o objetivo não era conter o crédito, "muito menos reduzi-lo". O objetivo seria limitar sua taxa de expansão "a um volume razoável que permita à economia desinchar gradualmente, voltando, ao fim de certo tempo, à estabilidade monetária" (Campos, 1952b, p. 22).

Para essa e para a maioria das outras discussões importantes sobre a questão inflacionária no Brasil e na América Latina fluía, como se sabe, uma série de posições políticas e ideológicas que se desafiavam no campo ideológico do debate intelectual. De uma forma ou de outra, o tema da inflação envolveu discussões sobre o projeto de desenvolvimento econômico, sobre o problema do capital estrangeiro e dos capitais estatais, sobre a questão da distribuição de renda entre as classes sociais e entre setores econômicos e, até mesmo, sobre reforma agrária. Por isso mesmo, nesta seção, ao se resumir a visão de Campos sobre a questão inflacionária, foram forçosamente mencionados diversos elementos com que ele angariou a oposição das esquerdas. Distintamente, nas seções que se seguem, destacamos os principais elementos políticos do pensamento do autor, que aparecem de forma independente de sua discussão sobre inflação.

5.3.2.6 A VISÃO SOBRE CAPITAL ESTRANGEIRO E EMPRESAS ESTATAIS

A defesa da estabilização monetária foi, talvez, a principal preocupação intelectual de Campos a partir de 1955. Como observamos, o tema envolveu uma série de aspectos políticos que o aproximaram de quadros conservadores da vida política brasileira. A segunda importante área de preocupações politicamente controversas, em torno da qual o autor angariou grande hostilidade de esquerdas, diz respeito ao capital estrangeiro e, de forma associada, à participação do Estado como empresário nas atividades diretamente produtivas.

A posição que o autor passou a enunciar a partir de meados dos anos 50 foi a de que a insuficiência de capitais, de *know-how* e de capacidade para importar faziam com que os interesses da nação envolvessem uma política de atração de capitais externos. A participação do Estado em empreendimentos produtivos deveria ser tolerada, mas apenas naqueles projetos indispensáveis, em relação aos quais, momentaneamente, não houvesse interesse privado nacional ou estrangeiro em investir. E mesmo o capital privado nacional deveria evitar certos ramos de investimento. Nas palavras do próprio autor:

Se existe a possibilidade de se estabelecer uma divisão de trabalho entre o capital nacional e o estrangeiro, com vistas a apressar o ritmo normal de capitalização do país, a atitude racional parece-me ser a de procurarmos orientar o capital estrangeiro, que provém geralmente de países de alta densidade de capital, para

os ramos de investimentos: (a) que exigem doses maciças de capital por unidade de produto; (b) que exigem investimentos de longo período de maturação; (c) que envolvem riscos elevados, como a exploração petrolífera, ou comportam rentabilidade direta relativamente baixa, como energia e transportes.

Sob esse aspecto, nossa política de investimentos estrangeiros pode ser classificada como uma obra-prima de irracionalidade. (Campos, 1969, p. 133)

Seus argumentos a respeito estão espalhados num bom número de artigos e versam principalmente sobre três aspectos do problema, ou seja, discutem a participação do capital estrangeiro nas atividades de mineração, a participação nos setores de energia e transportes e, finalmente, a questão mais geral dos argumentos nacionalistas relativos à remessa de lucros.

Quanto ao primeiro deles, Campos absorveu as idéias de um companheiro profissional, o geólogo e economista Glycon de Paiva, que era conhecido pela insistência com que repetia que a riqueza mineral brasileira é insuficiente, e que o nacionalismo só contribui para reforçar a debilidade da capacidade produtiva do setor. A base do argumento era a idéia de que o país só produzia cinquenta dos trezentos minerais essenciais à economia industrial moderna, muitas vezes em escala por demais reduzida. Campos dizia, então, que a pobreza mineral, especialmente grave no caso dos recursos energéticos, e a pobreza em capitais e em técnica eram reforçadas por uma atitude psicológica negativa, correspondente a um "nacionalismo temperamental" ou a um "pseudonacionalismo". Afirmou, por exemplo, que o fato de o país ser "voraz consumidor de subsolo alheio... deve ser ponderado pelos nossos nacionalistas, pela perigosa dependência em que ficamos do exterior" (Campos, 1963a, p. 190), ou, ainda, que

nacionalistas devemos ser todos nós. A questão é sermos nacionalistas pragmáticos ou apenas temperamentais; e medirmos resultados e não intenções; e não rejeitarmos o esforço econômico alheio, a não ser que estejamos preparados para substituí-lo. (Campos, 1963a, p. 195)

No caso específico do petróleo, Campos não chegou a investir contra a existência da Petrobrás. Procurava cuidadosamente elogiar sua criação, mas preconizava a quebra do monopólio estatal e a associação com capitais estrangeiros em diferentes empreendimentos.²⁰

No caso do setor de energia elétrica, bem como no de transportes, a baixa rentabilidade dos empreendimentos seria, segundo o autor, razão suficiente para que o governo deixasse o suprimento de economias externas à iniciativa de capitais estrangeiros, para o que cabia uma alteração da política tarifária. De um ponto de vista verdadeiramente nacionalista, a política em curso seria inteiramente irracional:

Há, portanto, uma forte dose de irracionalidade na nossa atitude frente a esse problema. Uma das conseqüências é que o capital estrangeiro que sobrevive,

varrido dos transportes, desencorajado na energia elétrica, proibido de acesso ao petróleo e mineração, se orienta para as atividades de distribuição e para a indústria de transformação. Deixa de roer o osso da economia, para competir com o brasileiro no consumo do *filet mignon*, com a agravante de poder competir com grandes vantagens sobre o capital nacional. Em resumo: sendo o capital privado brasileiro insuficiente de densidade para atacar os setores de infra-estrutura, tem o governo que assumir a responsabilidade de suprimento de economias externas. Inadequada, em qualidade e quantidade, a ação governamental, criam-se pontos de estrangulamento que dificultam a aplicação dos capitais privados; baixa ao mesmo tempo a produtividade do capital privado nacional, o qual já de per si tem menor resistência e densidade que o capital estrangeiro.

Essa a contribuição, a meu ver negativa, do nacionalismo temperamental para a industrialização do Brasil... (Campos, 1969, p. 134)

De forma conseqüente com essa posição, Campos foi também um ardoroso defensor da política de atração do capital estrangeiro, na qual a questão da remessa de lucros tem papel crucial. O tema foi, como se sabe, foco de acirrada disputa política no Brasil. A posição da esquerda era que o capital estrangeiro era uma espécie de parasita, que vinha ao país para sugar a mais-valia do operariado brasileiro e para fazer retornar ao país de origem um capital muito superior àquele enviado. Nesse sentido, propunha uma legislação que limitasse rigidamente a remessa.

Os argumentos de Campos contrários à visão nacionalista aparecem em diversos textos. O autor minimizou a relevância da idéia de "sangria", reunindo dados que mostravam que a remessa de lucros correspondia a uma parcela reduzida do passivo do balanço de pagamentos do país e a uma parcela ínfima do Produto Interno Bruto. Seu ponto essencial era, porém, conceitual. Afirmou que

rendimentos e entrada de capital são apenas dois itens isolados no panorama do balanço de pagamentos e decrescem ainda de importância, se considerados no cenário mais amplo das repercussões sobre a renda nacional... (Campos, 1963a, p. 272)

Consubstanciou então a idéia, dizendo que o argumento da sangria é teoricamente equivocado, porque não faz o cômputo de vários efeitos. Não leva em conta o efeito positivo, sobre o balanço de pagamentos, envolvido na receita de exportações atribuíveis a atividades estrangeiras, nem a liberação de divisas pelo valor adicionado dos produtos substitutivos de importações (Campos, 1963a, p. 273-4),²¹ e não leva em conta o efeito global do incremento do produto nacional líquido pelo aumento da capacidade produtiva do país e pela difusão da tecnologia, nem tampouco o aumento conseqüente da capacidade doméstica de poupança e investimento. Desenvolveu então argumentos em torno da idéia de que é inadequado, para efeito de legislação sobre remessa de lucros, tratar de forma diferente entradas de capital e reinvestimentos.

Toda essa argumentação era e continua sendo altamente polêmica. Não nos cabe aqui entrar numa discussão sobre a mesma, pois não podemos enveredar, no presente trabalho, pelo caminho do exame crítico da correspondência entre idéias e processos reais. Isso exigiria, por exemplo, pesquisas sobre inflação e balanço de pagamentos, ou eficiência de empresas estatais, ou ainda, em relação ao presente assunto, sobre comportamento de corporações multinacionais no país e sobre os efeitos da atuação das mesmas na estrutura produtiva e na distribuição de renda da economia.

Em sua destacada participação no explosivo debate ideológico sobre participação do capital estrangeiro, Campos repetia com freqüência que o verdadeiro nacionalismo deve incluir a atração de capital estrangeiro, porque essa é a forma mais rápida de desenvolver a nação. Dentro do procedimento adotado neste trabalho, não nos cabe discutir o mérito de seus argumentos. É necessário, porém, para fazer-lhe justiça, lembrar que, dentro de sua forma de "nacionalismo", Campos atuou de maneira coerente e inteligente na difícil tarefa diplomática de negociar empréstimos para o país. Nesse terreno, assumiu atitudes corajosas frente a bancos internacionais, o que nem por isso reduziu o respeito que inspirava na comunidade financeira internacional. Não foi por outra razão que o próprio governo trabalhista de João Goulart o nomeou, em pleno 1962, embaixador em Washington.

5.3.2.7 OUTRAS CARACTERÍSTICAS BÁSICAS

Nas discussões sobre capital estrangeiro e sobre inflação, bem como em diversos outros artigos, Campos manifestou-se freqüentemente contrário à intervenção direta do Estado, como empresário, na economia. Não recusava todo e qualquer empreendimento estatal, mas batia-se contra o que chamava de falácia do "socialismo intervencionista". Dizia, por exemplo, que as decisões de investimento estatal estão quase sempre envolvidas em politização indevida, e que os empreendimentos estatais são em geral ineficientes, por serem insensíveis quanto ao custo real dos serviços (Campos, 1969, p. 133-9). Abria concessões à idéia da necessidade de que o Estado assumisse controle regulatório ou mesmo gerencial de empreendimentos de natureza monopolista, como é o caso dos serviços públicos, mas alertava para a conveniência de que este se fizesse sem controle patrimonial, isto é, através de associações com capitais privados. Para Campos (1969, p. 136), a "mania de estatização do investimento" é uma conseqüência da "ingenuidade" dos socialistas, que se esquecem de que "... a mola propulsora mais eficiente do esforço econômico... é o estímulo monetário e, direta ou indiretamente, o poder que dele deriva".²²

A "ingenuidade socialista" levava também, segundo o autor, à crença no "Estado paternalista". A premissa socialista básica seria a "concepção do pro-

gresso econômico e social menos como uma questão de eficiência do que como uma questão de justiça distributiva" (Campos, 1969, p. 135). Para ele, "o grande drama do socialismo paternalista tem sido sempre o de se concentrar mais na apropriação dos resultados do que no problema dos estímulos necessários para provocar o esforço de produção" (Campos, 1969, p. 136). Em suma, Campos recusava o que acreditava constituir uma redistribuição prematura da renda ou uma repartição da miséria, ao invés da criação de riqueza pela via de maior poupança e investimento.

Na questão crucial ao debate sobre distribuição de renda, isto é, o problema da remuneração do trabalho, Campos não divergiu, no essencial, do que se configurou como uma posição quase consensual dos economistas das mais distintas correntes: era favorável ao princípio de elevação salarial de acordo com a soma da elevação do custo de vida e da produtividade — princípio que não seguiu, porém, durante sua gestão no Ministério do Planejamento entre 1964 e 1967. Manifestou, por outro lado, uma grande preocupação com o "distributivismo prematuro", no que lembra a atitude dos economistas que sustentam o referido princípio quando há ameaça de que os salários superem a referida soma, mas que esquecem de sustentá-lo no caso inverso.

No que diz respeito ao grande tema social do início dos anos 60, a reforma agrária, o que ocorreu foi uma omissão por parte de Campos, no período anterior a 1964. A menos que nos tenha escapado algum texto — não consultamos artigos de jornais não reproduzidos em revistas e livros —, o autor manteve silêncio sobre a questão. Pode-se apenas extrair elementos de sua posição em textos de análise da inflação, onde eventualmente se põe a refletir sobre o problema da rigidez da oferta agrícola. Num deles, por exemplo, minimizou a importância da forma de repartição da terra na explicação dessa rigidez, que considerou, como vimos, resultante da inexistência de uma revolução prévia à industrialização na técnica da agricultura tropical, analogamente à que teria ocorrido nos países de clima frio, como Canadá ou Austrália, que puderam importar técnicas de cultivo da Europa. Em vários outros, argumentou que a pressão inflacionária proveniente dos preços de alimentos decorre, em grande parte, da política equivocada de contenção de preços e de subsídios ao consumo, que deprime a oferta e excita a demanda. Mas esses elementos não permitem qualquer conclusão a respeito da posição do autor quanto à justeza da reivindicação política fundamental das esquerdas no início dos anos 60.

Já na questão das desigualdades regionais, Campos manifestou-se favoravelmente, por motivos de cunho humanitário — e, portanto, alheios à racionalidade econômica —, a que se procurasse subsidiar o desenvolvimento das regiões atrasadas, de modo a compensar a drenagem de recursos financeiros e humanos que o desenvolvimento das outras regiões lhes impunha.²³ Observe-se que, enquanto presidente do BNDE, em 1958, convidou Celso Furtado para

integrar a diretoria do Banco e foi com ele solidário em suas intenções de promover o desenvolvimento nordestino, antes mesmo que Furtado fosse convidado por Kubitschek para deslanchar a Operação Nordeste.

Encerramos aqui, finalmente, a resenha sobre o pensamento de Campos. Aos que iniciaram a leitura notando a consonância da visão do autor, no início dos anos 50, com posições teóricas tipicamente nacionalistas, e que então surpreenderam-se com a ênfase que ele deu à estabilização monetária e à atração de capital estrangeiro a partir de meados da década, resta lembrar uma vez mais que Campos não chegou a ser propriamente incoerente com seu pensamento original. A alteração da natureza política dos seus textos foi compatível com a própria transformação da vida econômica e política brasileira e com o próprio percurso do envolvimento pessoal do autor como personagem desse processo de transformação. Isso ficará claro, esperamos, na parte II do presente trabalho, onde procuramos associar nossa história das idéias à história real.

5.4 O SETOR PÚBLICO: DESENVOLVIMENTISMO NACIONALISTA

5.4.1 INTRODUÇÃO

As transformações econômicas que se seguiram no Brasil à crise dos anos 30 introduziram uma violenta mudança no quadro de instituições brasileiras. A centralização de poder comandada por Vargas gerou um conjunto de agências planejadoras, como o Departamento Administrativo do Serviço Público, o Conselho Federal do Comércio Exterior, o Conselho Nacional do Petróleo, o Conselho Nacional de Águas e Energia e tantas outras. Nessas instituições, voltadas para a solução de problemas de âmbito nacional, constituíam-se naturalmente, por força das atribuições, equipes de técnicos civis e militares preocupados com o problema do desenvolvimento industrial brasileiro. Homens como Barbosa Carneiro, Horta Barbosa, Macedo Soares, Anápio Gomes e Aldo Franco formaram o embrião da corrente desenvolvimentista nacionalista, que seria, nos anos 50, ao lado dos neoliberais, a linha de pensamento de maior militância intelectual do país. Naquele passado originário, alguns desenvolvimentistas nacionalistas que viriam a destacar-se nos anos 50 fizeram o seu aprendizado junto aos pioneiros. Foi o caso, por exemplo, de Rômulo de Almeida, Jesus Soares Pereira, Américo Barbosa de Oliveira e Tomás P. Accioly Borges.

Os desenvolvimentistas nacionalistas defendiam, como os demais desenvolvimentistas, a constituição de um capitalismo industrial moderno no país. Tinham, como principal traço distintivo, uma decidida inclinação por ampliar a intervenção do Estado na economia, através de políticas de apoio à industrialização, integradas, na medida do possível, num sistema de planejamento abrangente e incluindo investimentos estatais em setores básicos. Tratava-se de um con-

junto de técnicos de órgãos do governo que pautavam seu exercício profissional pela ideologia da industrialização planejada como solução histórica para o atraso da economia e da sociedade brasileiras. Consideravam que a acumulação de capital nos setores estratégicos não podia aguardar a iniciativa e o arbítrio do capital estrangeiro, necessitando de controle e comando interno de agentes capitalistas nacionais. Vale dizer, do Estado, já que era consensual que a debilidade do empresariado nacional inviabilizava soluções privadas. Eram céticos quanto às possibilidades de contribuição do capital estrangeiro na fundação dos alicerces da estrutura industrial a ser formada. Particularmente no que dizia respeito aos setores historicamente dominados pelo grande capital estrangeiro, como transporte e energia elétrica, ou por ele cobijados, como petróleo e mineração em geral, a ideologia da industrialização ganhava conotação fortemente nacionalista e estatizante. O mesmo se dava com o caso de setores industriais básicos, em particular com a grande indústria química e com a siderurgia. Por exemplo, o sistemático boicote de Percival Farkhar às aspirações mineiras de implantar uma indústria siderúrgica no país e a recusa da U.S. Steel ao convite de Vargas para que investisse no Brasil integravam a memória nacionalista no que dizia respeito às possibilidades de se contar com o capital estrangeiro para a industrialização. A lentidão da expansão dos serviços de energia e transportes, que os liberais atribuíam ao congelamento de tarifas, mas que os nacionalistas avaliavam como prova da necessidade de intervenção e planejamento estatal, adicionava argumentos à concepção de que uma estratégia de inversões estatais nesses setores tornava-se condição indispensável do processo de industrialização.

Nos demais setores industriais, porém, o capital estrangeiro era bem-vindo pelos desenvolvimentistas nacionalistas. Esse é um ponto nem sempre compreendido pelos estudiosos da industrialização brasileira. Explica, por exemplo, como o comandante Lucio Meira, um desenvolvimentista nacionalista, foi o grande articulador do Plano de Metas no que se refere à indústria automobilística, trazendo para o país as grandes empresas internacionais. A restrição que faziam, nesses casos, dizia respeito à necessidade de controles, sobretudo na questão das remessas de lucros, que consideravam uma séria ameaça ao equilíbrio do balanço de pagamentos e, portanto, ao prosseguimento da industrialização.

Em resumo, a preocupação dos desenvolvimentistas nacionalistas era garantir o processo de industrialização. Dessa maneira, tanto podiam entusiasmar-se com inversões estatais em setores que consideravam estratégicos quanto com inversões estrangeiras em setores cuja implantação poderia seguir, em sua opinião, o curso privado, sem prejuízo do processo como um todo.

Ainda assim, pensavam, mesmo os investimentos privados deveriam obedecer à ordenação de um planejamento econômico. A indústria automobilística, por exemplo, foi montada sob a orientação do Plano de Metas, num estilo de programação saudado pelos desenvolvimentistas nacionalistas como um pro-

gresso em termos de orientação e controle da economia brasileira. O Plano de Metas correspondia, contudo, em sua opinião, a uma programação ainda insuficiente: não tinha a abrangência que imaginara Roberto Simonsen e que preconizavam Américo Barbosa de Oliveira, Rômulo de Almeida, Octávio Dias Carneiro e os demais desenvolvimentistas nacionalistas. Foi Celso Furtado que se incumbiu de apresentar ao país a técnica cepalina de programação, que constituía um modelo de planejamento abrangente, ao gosto dos economistas de sua corrente. Voltaremos ao assunto mais adiante.

O desenvolvimentismo nacionalista originou-se, conforme observamos, no período 1930-45. Sobreviveu, em seguida, ao liberalismo do governo Dutra, nos anos do imediato pós-guerra, através de alguns núcleos de resistência desenvolvimentista que contra-arrestaram o esvaziamento e a extinção das agências criadas por Vargas. Foi o caso, por exemplo, da Cexim, no Banco do Brasil, onde permaneceram Aldo Franco e Anápio Gomes, e o caso da Fundação Getúlio Vargas, onde até 1952 Américo Barbosa de Oliveira, Accioly Borges e Richard Lewinsohn editaram a revista *Conjuntura Econômica*. E foi, sobretudo, o caso do Departamento Econômico da CNI, criado por Roberto Simonsen em 1946 e confiado a Rômulo de Almeida. Na revista *Estudos Econômicos*, publicada a partir de 1950 por esse departamento, é possível discernir, nos primeiros anos, uma orientação que representou uma tentativa de composição entre as idéias dos desenvolvimentistas nacionalistas e os interesses do empresariado industrial da CNI. Foi nesse departamento que Almeida e outros nacionalistas, como Ewaldo Correia Lima e Heitor Lima Rocha, aguardaram seu ingresso na liderança de novas instituições públicas que viriam a formar-se nos anos 50.

Almeida criou, em 1951, a Assessoria Econômica de Vargas, formando uma equipe com Jesus Soares Pereira, Ignácio Rangel, Otholmy Stravch e outros. Nos escritórios do presidente da República estavam ainda, em outros postos de assessoria, Cleantho de Paiva Leite e Lúcio Meira.

Vários desses nomes compuseram, alguns anos depois, o quadro dirigente e a elite técnica da principal agência pública desenvolvimentista do país — o BNDE. Durante o governo Kubitschek, Paiva Leite e Correia Lima participaram da diretoria do Banco, onde também esteve, em cargo provisório especial, voltado para a criação da Sudene, o cepalino Celso Furtado, que em 1954 e 1955 já trabalhara nos escritórios do Banco, no Grupo Misto Cepal-BNDE.

O grande encontro dos desenvolvimentistas nacionalistas deu-se em meados dos anos 50, quando Furtado e Barbosa Oliveira fundaram o Clube dos Economistas, órgão que reuniu algumas dezenas de técnicos nacionalistas do governo federal e alguns desenvolvimentistas do setor privado. Deixou sua grande marca registrada na *Revista Econômica Brasileira*, que circulou entre 1955 e o início dos anos 60 e foi a principal difusora das idéias cepalinas no Brasil nesse período.

Um segundo importante órgão de divulgação das idéias desenvolvimentistas nacionalistas foi a revista *Cadernos do Nosso Tempo*, editada pelo Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política (Ibesp) entre 1953 e 1956. O Ibesp e seu sucessor, o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (Iseb), foram instituições básicas de formulação e difusão da ideologia nacionalista entre 1953 e 1964. Reuniram um grupo de destacados sociólogos, filósofos e historiadores, como Helio Jaguaribe, Guerreiro Ramos, Roland Corbisier, Vieira Pinto, Candido Mendes e Nelson Werneck Sodrê. Na área de reflexão sobre a economia brasileira, não tiveram, contudo, a expressão do Clube dos Economistas, limitando-se a abrir espaço à divulgação de idéias como as dos estruturalistas Ewaldo Correia Lima e Heitor Lima Rocha. A militância intelectual mais importante nesse órgão, por parte de economistas, coube a Rangel, pensador independente e membro ativo do grupo isebiano de primeira hora, o "grupo de Itatiaia", que fez reuniões periódicas em 1952 e fundou o Ibesp no ano seguinte. Deve-se observar, a propósito, que o historiador socialista Nelson Werneck Sodrê, dedicado, desde os anos 40, a analisar a economia industrial brasileira em formação, destacou-se no Iseb mais pela militância ideológica na afirmação do nacionalismo do que por uma dedicação a análises de cunho econômico.

Já fizemos menção à principal característica distintiva da corrente desenvolvimentista nacionalista, ou seja, a sua defesa de uma profunda intervenção estatal na economia, através de políticas orientadas por um minucioso planejamento econômico e reforçadas por investimentos estatais em setores "estratégicos". Dois outros traços distintivos são também encontrados numa comparação dessa corrente desenvolvimentista com as demais.

Em primeiro lugar, seus economistas faziam uma sistemática defesa da subordinação da política monetária à política de desenvolvimento econômico. Eram, nesse ponto, aliados dos desenvolvimentistas do setor privado, mas diferenciavam-se deles no que dizia respeito à interpretação do processo inflacionário e à forma de combatê-lo: introduziram e difundiram no Brasil o estruturalismo cepalino e, salvo raras exceções, desconsideraram as medidas de curto prazo para o controle inflacionário — que, no caso dos desenvolvimentistas do setor privado, deveriam incluir, como vimos, redução salarial e tributária. O desenvolvimentista nacionalista mais dedicado à análise da questão inflacionária foi Celso Furtado. Como veremos nas seções que se seguem, a discussão da questão surgiu em seus textos como desdobramento natural da argumentação estruturalista.

O terceiro traço que distinguia os nacionalistas e as outras correntes desenvolvimentistas era sua inclinação política por medidas econômicas de cunho social. Em sua grande maioria, os economistas nacionalistas eram pessoas particularmente preocupadas com as condições de desemprego, pobreza e atraso cultural da população brasileira, e com o arcaísmo das instituições vigentes no país, fosse no campo ou no interior da administração estatal.

Não se deve, porém, exagerar a importância desse aspecto do pensamento dos nacionalistas. Trata-se de um traço menos marcante que a posição que assumiam frente a questões monetárias, e em nada comparável à ênfase que davam à defesa da intervenção estatal na economia. Nas décadas de 40 e 50, a mensagem básica que seus textos transmitiam limitava-se, praticamente, a apontar para a industrialização como processo transformador, capaz, em si mesmo, de minar os alicerces conservadores da sociedade e viabilizar a superação da miséria. Contribuíram para isto não somente a esperança e o otimismo dos anos 50, mas também o fato de que as tarefas progressistas que se apresentavam aos técnicos de governo que formavam a corrente desenvolvimentista nacionalista estavam, no nível de sua atuação profissional, inteiramente situadas no plano do que se pode chamar de viabilização do "desenvolvimento das forças produtivas".

Na área de relações de produção (entre capital e trabalho), à exceção da dedicação, por parte de Tomás P. Accioly Borges, à problemática da reforma agrária, o que se observa, pelo menos até fins dos anos 50, é uma relativa omissão, que evitou, inclusive, as discussões sobre reajustes salariais. Nesse ponto, os nacionalistas mantiveram somente uma discreta e vaga posição de defesa do princípio de elevação do salário real proporcional aos aumentos da produtividade. Apenas um campo de preocupações sociais recebeu proposições reformistas relativamente abrangentes, ou seja, o das desigualdades regionais. Como se sabe, a questão foi analisada pela Assessoria Econômica de Vargas em 1953, na época em que Rômulo de Almeida criava o Banco do Nordeste, e foi revista e reforçada, por iniciativa de Celso Furtado, nos anos de criação da Sudene.

A "fé" na industrialização como via de superação da miséria era, sem dúvida, otimista e mesmo ingênua, mas estava longe de ser conservadora. Afinal, o amadurecimento político da sociedade brasileira não permitiu, antes do final dos anos 50, a politização do debate desenvolvimentista no nível da discussão de reformas progressistas que tangenciassem as questões básicas associadas às relações de produção entre classes sociais.

Por isso, embora o "reformismo" dos desenvolvimentistas nacionalistas contribuisse para diferenciá-los das outras correntes de pensamento, não chegou a ser fundamental para o cerne do que constituía o elemento definidor de seu pensamento. Em outras palavras, não constituiu elemento essencial à definição de seu projeto básico, ou seja, da proposta de garantir a presença maciça do Estado na economia, de modo a viabilizar a superação do subdesenvolvimento e a emancipação econômica e política através de um processo de industrialização.

No início dos anos 60, a conjuntura de crise comporia um cenário intelectual confuso, em que as mensagens da corrente desenvolvimentista nacionalista, para serem definidas com a incorporação da problemática social, necessitavam de tempo superior ao que foi dado pela história brasileira, que vedou participação política a esses economistas através do golpe militar de 1964. Fo-

ram feitas tentativas, às quais nos referiremos em outra parte do trabalho, mas no essencial o projeto desenvolvimentista não chegou a ser reelaborado. Pouco importa, nesse sentido, que os economistas nacionalistas, seguindo inclinação tradicionalmente progressista e reformista — que permitiria, talvez, a denominação de “social-democratas de esquerda”, não fosse a imprecisão da expressão —, tenham-se posicionado, naquele momento histórico, a favor das reformas de base e da reforma agrária: faltou-lhes tempo para amadurecerem uma redefinição acabada do projeto desenvolvimentista que incorporasse proposições concretas sobre reformas de base e questões sociais num projeto econômico e social politicamente viável.

Ainda assim, aquele foi um momento em que essas questões passaram a integrar a reflexão econômica dos desenvolvimentistas nacionalistas sobre a saída para a crise brasileira. Momento, portanto, bem distinto da década anterior, em que esses economistas dedicavam-se a um projeto em que o lugar que cabia à reforma no nível da distribuição de renda, e sobretudo da propriedade rural, era inteiramente secundário com relação ao das preocupações com investimentos voltados para a industrialização. Nessas questões, como nas outras que caracterizam o desenvolvimentismo nacionalista, as análises de Furtado são representativas dessa corrente de pensamento.

5.4.2 O PENSAMENTO DE CELSO FURTADO

5.4.2.1 INTRODUÇÃO

Celso Furtado foi o grande economista da corrente desenvolvimentista de tendência nacionalista no Brasil. Co-autor das teses estruturalistas, aplicou-as ao caso brasileiro e divulgou-as no país com grande competência, dando consistência analítica e garantindo unidade mínima ao pensamento econômico de parcela significativa dos técnicos governamentais engajados no projeto de industrialização brasileira. Seu fôlego inesgotável e sua admirável capacidade de combinar criação intelectual e esforço executivo, assim como sua habilidade e senso de oportunidade para abrir espaço às tarefas desenvolvimentistas que propagava, explicam a enorme liderança que exerceu entre os economistas da época. Tornou-se, indiscutivelmente, uma espécie de símbolo da esperança desenvolvimentista brasileira dos anos 50.

Furtado graduou-se em Direito na Universidade do Brasil, em 1944, após o que ingressou no quadro técnico do Dasp. Obteve bolsa de estudos para doutoramento em Economia em Paris, onde estudou entre 1946 e 1948. Em 1949, foi convidado a transferir-se para a recém-criada Cepal, em Santiago, onde trabalhou, sob a chefia de Prebisch, na elaboração das teses cepalinas, de 1949 e 1953. Nesse último ano concluiu *A economia brasileira*, que é uma análise estruturalista da história econômica brasileira. Com alguns aperfeiçoamentos, sub-

trações e ampliações, o estudo transformou-se nos anos subsequentes no clássico *Formação econômica do Brasil*, desde então uma espécie de livro-texto obrigatório em todas as universidades brasileiras, e certamente a obra sobre economia brasileira mais lida no Brasil e no exterior.

Em 1954 e 1955, de retorno ao país, chefiou o Grupo Misto Cepal-BNDE, onde elaborou um estudo de apoio a um programa de desenvolvimento para o período 1955-62, que constituía a primeira aplicação da recém-elaborada técnica de programação da Cepal. Nesses dois anos de crise na vida política brasileira, liderou a formação do Clube dos Economistas e da *Revista Econômica Brasileira*, que congregava a nata dos técnicos desenvolvimentistas que serviam o governo federal no Rio de Janeiro. O objetivo mais ou menos óbvio e explícito era contribuir para consolidar uma base ideológica para o projeto desenvolvimentista, através da participação no debate econômico do país.

Furtado lançou, em 1957 e 1958, as sementes das propostas que rapidamente se transformariam na Sudene, graças ao resolutivo apoio de Juscelino Kubitschek. O projeto Operação Nordeste (Opene) foi articulado no próprio BNDE, onde Furtado ocupou uma diretoria especial, criada para orientar o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), que elaborou o projeto Sudene. De 1959 a 1962, chefiou a Sudene em Recife. De lá e do planejamento regional, transferiu-se para Brasília e para o planejamento nacional. Ocupou então o cargo de ministro extraordinário de Planejamento, criado, pode-se dizer, para legitimar a divulgação do Plano Trienal, de cuja redação fora incumbido pelo presidente João Goulart. A publicação do Plano, em dezembro de 1962, já foi feita em meio a uma profunda e crescente crise econômica e política, que rapidamente o afastaria do novo cargo e, pouco mais de um ano depois, da própria vida nacional.

Nesse percurso, além dos estudos de planejamento e da obra sobre história econômica brasileira, produziu grande número de artigos e conferências e quatro livros (Furtado, 1958, 1961b, 1962 e 1964). O mais importante deles é *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, que reúne os artigos redigidos nos anos 50, em que se posiciona diante da problemática teórica do desenvolvimento e apresenta a perspectiva teórica estruturalista.

O trabalho intelectual de Furtado, no período que vai até 1964, corresponde a um criativo exercício de refinamento, aplicação e divulgação do pensamento estruturalista. Um propósito básico e também uma função efetiva desse trabalho foi consolidar, entre os desenvolvimentistas nacionalistas brasileiros, um entendimento minimamente homogêneo da problemática do subdesenvolvimento do país, equipando-os com arma teórica para combater as análises e propostas das correntes adversárias. Mas não foi só por isso que Furtado tornou-se o economista mais representativo do grupo. Essa condição deveu-se também ao fato de que sua obra contém, de forma elaborada, as três características que,

no seu conjunto, singularizam o conteúdo político do pensamento econômico dessa corrente, relativamente às outras correntes desenvolvimentistas.

Em primeiro lugar, contém uma defesa da liderança do Estado na promoção do desenvolvimento, através de investimentos em setores estratégicos e, sobretudo, do planejamento econômico. Furtado, assim como os demais economistas de sua linha de pensamento, não dispensava a contribuição do capital estrangeiro, desde que limitada a setores não estratégicos e submetida a controles. Sua conceituação da questão tem origem na idéia de que só através da coordenação estatal seria possível internalizar os centros de decisão sobre os destinos da economia brasileira e romper com as relações de submissão ao comando tradicional dos países desenvolvidos; ou seja, só através de decidida ação estatal seria possível a emancipação econômica nacional. Em segundo lugar, a obra de Furtado contém a defesa estruturalista da submissão da política monetária e cambial à política de desenvolvimento, base da argumentação nacionalista, em oposição aos programas de estabilização preconizados pelo FMI. Finalmente, sua obra revela um compromisso com reformas de cunho social. A preocupação com essas reformas ganha espaço crescente em seus textos, iniciando-se pela defesa de tributação progressiva, passando ao projeto de desconcentração regional da renda (Sudene) e atingindo o apoio à reforma agrária.

Nossa resenha inicia-se pelo exame da orientação analítica do pensamento do autor e sua contribuição à teoria estruturalista (que inclui sua obra de história econômica brasileira, avaliada no Apêndice da presente seção). Em seguida, abordamos os três aspectos acima apontados, iniciando pela análise do seu pensamento sobre os problemas de inflação e balanço de pagamentos, passando então ao exame de sua visão do papel do Estado e do capital estrangeiro, e finalizando pelo exame de sua posição com relação às questões distributivas.

5.4.2.2 ORIENTAÇÃO ANALÍTICA

5.4.2.2.1 OBSERVAÇÕES INTRODUTÓRIAS

Furtado foi um dos principais autores da escola estruturalista. Bem de acordo com o espírito da escola, seguiu à risca a atitude preconizada pelo mestre Prebisch. Dele provavelmente leu, ainda sob a forma de manuscrito, em Santiago, em 1949, a passagem do "Manifesto Latino-Americano" em que exortava os jovens economistas do continente à independência teórica na tarefa de analisar as realidades latino-americanas e à contestação do "falso senso de universalidade" que, segundo pensava, existia na teoria econômica empregada nos países desenvolvidos (Prebisch, 1949, p. 17).

Prebisch escreveu seus desafios num momento em que sua própria equipe, que incluía Furtado, concebia as bases da teoria estruturalista do desenvolvimento econômico. Furtado participou da formulação inicial dessa teoria e deu

diversas contribuições ao seu desenvolvimento. No desenrolar do debate público sobre política econômica e desenvolvimento, foi levado a dar substância às teses cepalinas e a reformulá-las, para acionar as duas funções que a teoria estruturalista perfazia, ou seja, a de atacar as políticas econômicas liberais, amparadas pela teoria econômica convencional, e a de propor medidas alternativas, de cunho desenvolvimentista.

Além de estruturalista, Furtado era um keynesiano. Um keynesiano atípico, pode-se dizer. Dado o seu entendimento das características das economias subdesenvolvidas — insuficiência de poupança, ao invés de excesso, como nas desenvolvidas —, não cabia, em geral, aplicar a macroeconomia keynesiana de forma idêntica ao que se fazia em economias maduras, nas quais predominava a problemática anticíclica. Sua famosa análise da recuperação brasileira do início dos anos 30 pode ser considerada, nesse sentido, uma exceção (Furtado, 1979, cap. XXXI).

O keynesianismo nas obras de Furtado foi, quase sempre, de natureza distinta, correspondendo mais propriamente a uma derivação de análise macroeconômica de inspiração keynesiana. Encontrava-se, ademais, perfeitamente integrado com o restante da análise estruturalista. Consistia essencialmente no fato de que seus estudos estruturalistas sobre história econômica brasileira e sobre economia brasileira de um modo geral estavam recobertos pela noção de que o mercado interno constitui um elemento essencial de dinamização da produção e da renda. Esse princípio, que guarda certa analogia com o de multiplicador, orienta a análise do autor em dois sentidos: por um lado, Furtado explica, por exemplo, como a expansão da renda da economia escravista exportadora era exatamente limitada por efeito de uma combinação de elementos que faziam com que os impulsos externos se esgotassem no interior do próprio setor exportador; e por outro, além desse "keynesianismo pela negativa", o princípio é empregado também de forma positiva, como, por exemplo, na argumentação de que o advento do trabalho assalariado na economia cafeeira representara a condição básica para que o impulso externo pusesse em marcha um efeito cumulativo de expansão da produção e da renda. Dito de outra forma, Furtado acreditava — como, aliás, bom número de analistas do subdesenvolvimento — que a dinâmica de crescimento econômico nos países periféricos era dada por pressão da demanda, diferentemente do modelo clássico ou do schumpeteriano.

Uma outra dimensão do pensamento de Furtado, que reforça uma certa "aura keynesiana" em sua obra, é seu posicionamento diante da questão do planejamento, que defendia com entusiasmo, como aliás, faziam os demais autores cepalinos. Nesse sentido, como é óbvio, o termo "keynesiano" tem um sentido apenas simbólico, aplicando-se com o significado de que, como os seguidores de Keynes, os estruturalistas desafiavam a idéia de que o sistema econômico tende a um equilíbrio automático e à eficiência máxima, desde que

garantida a livre movimentação das forças de mercado. Nessa atitude de desafio à teoria econômica convencional e na conclusão pela necessidade de intervenção governamental esgota-se, porém, a semelhança. O planejamento, na perspectiva keynesiana, destina-se a reconduzir o sistema econômico à situação de pleno emprego e aí preservá-lo. No estruturalismo, destina-se a coordenar os esforços de industrialização, de forma a reunir condições para superar os obstáculos estruturais que dificultam o desenvolvimento.

Faremos, na seção seguinte, um resumo das características básicas do pensamento estruturalista do autor, através de um exame de suas contribuições à teoria cepalina do desenvolvimento econômico. Cabe observar, a título introdutório, que a dedicação de Furtado a essa tarefa não deriva apenas da recusa da visão estática das vantagens comparativas do comércio internacional, nem tampouco apenas da recusa da interpretação convencional de que o déficit externo dos países latino-americanos é consequência da inflação. Esse foi, talvez, apenas o ponto de partida de sua rebeldia de cunho cepalino. No caso de Furtado, a obediência à mensagem de Prebisch inclui uma decidida busca de toda uma teoria adequada à compreensão do subdesenvolvimento latino-americano. E inclui a frustração de quem não encontrava na teoria econômica o instrumental analítico desejado. Na verdade, Furtado era cético mesmo no que dizia respeito à utilidade do instrumental teórico disponível para a análise do problema do desenvolvimento das próprias economias maduras. No último capítulo de *A economia brasileira*, por exemplo, após um exame do que considerava os principais elementos constituintes das teorias clássica e neoclássica, da visão schumpeteriana e da perspectiva keynesiano-estagnacionista, concluiu:

As observações feitas anteriormente põem em evidência que o problema do desenvolvimento ocupou sempre um segundo plano na ciência econômica. As atenções dos economistas, até o presente, têm-se concentrado nos problemas relativos à repartição do produto social, às flutuações no nível dos preços e à insuficiência periódica do grau de ocupação da capacidade produtiva. A análise desses problemas tem levado, uma vez ou outra, algum teórico a tecer considerações marginais sobre o problema do crescimento a longo prazo. E de uma maneira geral essas considerações têm conduzido antes à formulação de uma teoria da estagnação que do desenvolvimento. (Furtado, 1954, p. 245)

O autor não chega a fazer considerações sobre a aplicabilidade desse instrumental ao caso das estruturas subdesenvolvidas. Mas a intenção de sua abordagem é bastante clara: prende-se à sua convicção sobre a necessidade de formular uma construção teórica própria à análise do subdesenvolvimento. É, por certo, essa a razão que o leva a reeditar o mesmo capítulo no livro *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, publicado vários anos depois, e que está organizado de forma a legitimar a teoria estruturalista do subdesenvolvimento. Vejamos, finalmente, quais as relações entre a obra de Furtado e o quadro analítico estruturalista.

5.4.2.2 O TRATAMENTO DE ELEMENTOS FUNDAMENTAIS DO QUADRO ANALÍTICO ESTRUTURALISTA

Para uma avaliação do estruturalismo de Furtado, convém tomarmos por base a sistematização (feita pouco atrás, no capítulo 2, seção 2.3) da teoria de Prebisch e da Cepal. De acordo com aquela sistematização, há cinco elementos básicos no enfoque cepalino:

- a) conceituação do subdesenvolvimento periférico;
- b) identificação da industrialização espontânea, compreensão de seu significado e da sua dinâmica básica;
- c) visão da industrialização periférica como processo histórico sem precedentes e problemático;
- d) teorização sobre inflação; e
- e) teorização em favor da industrialização, protecionismo e planejamento.

No caso da obra de Furtado, torna-se desnecessário um exame em separado das questões da teorização sobre inflação e da teorização em favor de uma medida favorável a uma estratégia de planejamento, como fizemos naquela seção, sendo suficiente considerá-las em conjunto com a questão da visão cepalina, segundo a qual a industrialização periférica é problemática. Furtado fazia análises estruturalistas da inflação, com grande independência da sistematização do tipo que seria produzida por autores como Noyola Vásquez, Sunkel e Pinto, mas não se pode dizer que o assunto tenha merecido de sua parte um esforço de teorização semelhante ao que se verifica no caso desses autores. Tampouco teorizou, como Prebisch, sobre termos de troca e protecionismo, e sua defesa do planejamento aparece como um corolário da análise da "industrialização problemática". Restringimo-nos por isto, no que se segue, aos três primeiros desses pontos.

a) A caracterização do subdesenvolvimento como condição da periferia

Como vimos, o subdesenvolvimento, na acepção dos textos pioneiros de Prebisch e da Cepal, corresponde à existência de uma estrutura econômica heterogênea na periferia. Por força de sua relação com as economias desenvolvidas, coexistem nos países periféricos setores modernos, dedicados essencialmente a atividades de exportação, e um extenso setor de subsistência que opera em níveis de produtividade muito inferiores aos observados nos primeiros.

Em consequência, o desenvolvimento dos países periféricos pode ser entendido como um processo de homogeneização dos níveis de produtividade em todo o sistema econômico. Em vista de uma expansão absolutamente insuficiente dos mercados de exportação, tal homogeneização só seria viável mediante um processo de industrialização.

A obra de Furtado contém um esforço sistemático de refinamento dessa proposição estruturalista central da interpretação cepalina, feito através de um tra-

balho de análise histórica. Além do estudo sobre história econômica brasileira, que comentaremos mais adiante, o trabalho mais expressivo nesse sentido é a série de artigos reunidos em *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. O ponto básico que recobre a análise do autor, no livro, é a idéia de que o subdesenvolvimento não corresponde a uma etapa histórica comum a todos os países, mas a uma condição específica da periferia do sistema capitalista, a um resultado histórico da evolução da economia mundial desde a Revolução Industrial.

A explicação do autor parte da conceituação do processo histórico de desenvolvimento do tipo clássico. O subdesenvolvimento seria um subproduto desse desenvolvimento, ou seja, uma estrutura produtiva historicamente determinada pelo desenvolvimento do capitalismo europeu. Teria, ademais, características inteiramente distintas dos sistemas econômicos que lhe deram origem.

Furtado faz uma apreciação sobre os elementos dinâmicos básicos de desenvolvimento industrial do tipo clássico que servem de contraponto a seu argumento de que o efeito do desenvolvimento do capitalismo europeu sobre estruturas econômicas atrasadas resultara na formação de uma estrutura econômica totalmente distinta, nesses países, relativamente aos primeiros. No desenvolvimento clássico, a evolução tecnológica, que teria tornado mais ou menos homogêneo todo o sistema produtivo, decorrera das condições históricas particulares, ou seja, resultara dos determinantes históricos da transição do capitalismo comercial ao capitalismo industrial, e da escassez relativa da mão-de-obra. A história da formação das estruturas subdesenvolvidas teria sido bem outra.

É nesse ponto que o autor procede a uma caracterização do subdesenvolvimento periférico que corresponde a um importante refinamento da conceituação estruturalista original. Sua formulação da questão abre-se com a seguinte idéia:

O advento de um núcleo industrial, na Europa do século XVIII, provocou uma ruptura na economia mundial da época e passou a condicionar o desenvolvimento econômico subsequente em quase todas as regiões da Terra. A ação desse poderoso núcleo dinâmico passou a exercer-se em três direções distintas. (Furtado, 1961b, p. 171-2)

A primeira dessas direções teria consistido no próprio desenvolvimento industrial dos países da Europa Ocidental. A segunda corresponderia ao deslocamento das fronteiras de atividade econômica desses países a terras ainda desocupadas, com características semelhantes às da Europa. Esse teria sido o caso da Austrália, do Canadá e dos Estados Unidos, cujas economias, naquela fase, teriam sido "simples prolongamento da economia industrial européia", e de regiões para onde a população imigrante trazia "a técnica e os hábitos de consumo da Europa", e onde encontrava abundância de recursos naturais que lhe permitiam níveis de produtividade e renda bastante altos. Finalmente, a tercei-

ra linha de desenvolvimento do capitalismo industrial europeu resultaria na formação das estruturas econômicas subdesenvolvidas. Convém reproduzir o argumento em toda a sua extensão:

A terceira linha de expansão da economia industrial européia foi em direção às regiões já ocupadas, algumas delas densamente povoadas, com seus sistemas econômicos seculares de variados tipos, mas todos de natureza pré-capitalista. O contato das vigorosas economias capitalistas com essas regiões de antiga colonização não se fez de maneira uniforme. Em alguns casos, o interesse limitou-se à abertura de linhas de comércio. Em outros, houve, desde o início, o desejo de fomentar a produção de matérias-primas, cuja procura crescia nos centros industriais. O efeito do impacto da expansão capitalista sobre as estruturas arcaicas variou de região para região, ao sabor de circunstâncias locais, do tipo de penetração capitalista e da intensidade desta. Contudo, a resultante foi quase sempre a criação de estruturas híbridas, uma parte das quais tendia a comportar-se como um sistema capitalista, a outra, a manter-se dentro da estrutura preexistente. Esse tipo de economia dualista constituiu, especificamente, o fenômeno do subdesenvolvimento contemporâneo.

O subdesenvolvimento é, portanto, um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento. (Furtado, 1961b, p. 173)

Como nos textos da Cepal, o desenvolvimento é visto por Furtado como um processo de homogeneização dessas estruturas híbridas mediante o processo de industrialização. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, que apresenta a análise acima, já é, porém, de uma fase do desenvolvimento latino-americano em que ganhara terreno a idéia mais pessimista de tendência à perpetuação do subdesenvolvimento, mesmo em caso de profundo avanço no processo de industrialização.

O autor retoma nesse livro a visão de Prebisch, de que a industrialização periférica tende a reproduzir o padrão tecnológico da indústria desenvolvida. Enfatiza-a através da idéia de que o novo núcleo industrial é formado num processo de permanente competição entre a indústria nacional e os produtores externos, o que implica a adoção, pelos empresários locais, das mesmas técnicas intensivas em capital empregadas nas economias mais avançadas. A idéia é então empregada como base para a afirmação de que há dificuldade em alterar a estrutura ocupacional nos países subdesenvolvidos, mesmo em caso de intenso processo de industrialização. Torna-se compreensível, então, o fato de que uma economia,

onde a produção industrial já alcançou elevado grau de diversificação e tem uma participação no produto que pouco se distingue da observada em países desenvolvidos, apresente uma estrutura ocupacional tipicamente pré-capitalista, e que grande parte de sua população esteja alheia aos benefícios do desenvolvimento. (Furtado, 1961b, p. 185)

O autor acrescenta, em outra passagem, que, se a superação do subdesenvolvimento corresponde à eliminação da disparidade tecnológica, que pode ser medida pela estrutura ocupacional, é perfeitamente possível que o processo de industrialização em países da periferia conserve inalterado seu grau de subdesenvolvimento.

b) *A indústria como novo pólo dinâmico*

Em nossa apreciação anterior da teoria estruturalista, mencionamos, como segundo elemento básico do enfoque cepalino, sua análise do processo de industrialização em curso, que correspondeu a uma descoberta ou a uma tomada de consciência de uma nova dinâmica de crescimento que se teria iniciado nos anos 30. Furtado foi provavelmente o autor cepalino mais atento a essa dinâmica.

Na fase de lançamento das teses estruturalistas, a ênfase dos textos de Prebisch era que a industrialização representava a solução a que deveriam dedicar-se os países latino-americanos para superar o subdesenvolvimento. Esses textos têm o sentido geral de defesa de um amplo projeto. É nesse sentido que Hirschman apelidou o ensaio de Prebisch, de 1949, de "Manifesto Latino-Americano". Já a essa época, distintamente, o que predominava nos escritos de Furtado era uma preocupação algo diferente, ou seja, a de entender a dinâmica do processo de industrialização em pleno curso.

A seção do estudo econômico da Cepal de 1949 dedicada ao Brasil e elaborada por Furtado é um bom exemplo disso. O texto começa com a seguinte afirmação:

O Brasil é talvez o país latino-americano onde são encontradas as mais claras manifestações dos fenômenos dinâmicos de um sistema econômico em pleno desenvolvimento. (Cepal, 1949, p. 193)

Seguem-se então o registro da ocorrência de um persistente desequilíbrio externo, dado pela disparidade entre as taxas de crescimento da renda e da capacidade de importar, e a conclusão de que

para contra-arrestar essa tendência no desequilíbrio e ao mesmo tempo assegurar acréscimo nas importações de determinados tipos de bens, o Brasil foi crescentemente obrigado a substituir outros bens importados por bens similares de produção interna. (Cepal, 1949, p. 196)

Lê-se então a afirmação de que a composição das importações estava sendo alterada de modo a "satisfazer as necessidades do desenvolvimento econômico".

O mesmo estudo dá também grande destaque à indústria brasileira de ferro e aço — então liderada pelas recém-criadas Companhia Vale do Rio Doce e Companhia Siderúrgica Nacional, ambas estatais. Refere-se à mesma como "uma conquista de grande importância", por aliviar a pressão sobre o balanço de pagamentos e pela função estratégica que desempenha num processo de industrialização.

A atenção do autor à dinâmica do processo histórico que se desenrolava no Brasil aparece, porém, com maior clareza, num ensaio publicado na *Revista Brasileira de Economia* em 1950, mesmo ano em que se divulgava o *Estudo econômico da América Latina* da Cepal. Esse texto, precursor dos estudos do autor sobre a formação econômica do Brasil, contém uma seção denominada "Crise de crescimento e desenvolvimento do mercado interno", onde o autor refere-se à crise de 1929 como marco do final de uma fase evolutiva da economia brasileira, a partir da qual a massa de inversões deslocar-se-ia do setor exportador para setores do mercado interno. Esse redirecionamento teria sido estimulado por um "impulso substitutivo à produção interna", dado pela necessidade de reduzir drasticamente as importações. O próprio autor resume sua interpretação a respeito dos determinantes do crescimento na nova fase:

Dois fatores, em síntese, atuaram de forma convergente: (a) a redução do coeficiente de importações das classes de médias e altas rendas, e (b) a impossibilidade de continuarem no mesmo ritmo as inversões no setor de economia colonial. O choque causado pela crise externa deu, assim, à economia brasileira oportunidade de desenvolver seu mercado interno. (Furtado, 1950, p. 28)

No livro sobre a formação econômica brasileira, essa análise reaparecerá como uma idéia-mestra explicativa da transição para uma economia industrial. Ganhará, aí, o título de "deslocamento do centro dinâmico", que se transformou numa espécie de paradigma da análise da história econômica brasileira da primeira metade do século XX.

c) *A industrialização periférica como processo de desenvolvimento sem precedente histórico e problemático*

O terceiro ponto de nossa avaliação anterior da teoria estruturalista dizia respeito à interpretação cepalina da industrialização periférica como um processo sem precedentes na história universal, e como um processo problemático.

Em primeiro lugar, de acordo com aquela escola, ele teria consistido num processo de homogeneização dos níveis de produtividade de estruturas econômicas duais, formadas no período de especialização em atividades de exportação. Sendo a heterogeneidade dessas estruturas o ponto de partida do processo, este desenrolar-se-ia comprometido com uma escassa capacidade de poupança, tanto mais quanto maior fosse a parcela da população subempregada nos setores de subsistência. O problema acirrava-se pela adoção de técnicas intensivas em capital, o que constituía mau uso da escassa poupança disponível e desperdício do recurso abundante — trabalho.

Em segundo lugar, consistiria num processo de produção local de bens destinado a suprir uma sofisticada estrutura de demanda e desencadeado por súbita quebra da capacidade de importar. Diferiria, assim, do desenvolvimento clássico.

co, em que a estrutura da demanda e a dinâmica de crescimento resultavam essencialmente do progresso técnico e de outras condições restritas ao processo produtivo. A industrialização periférica, que já nascia atrelada a um moderno padrão de demanda, caracterizava-se ainda por impor-se, subitamente, sobre uma estrutura produtiva pouco diversificada e com escassa integração vertical e horizontal. Isto implicava a necessidade de radical transformação na estrutura produtiva, através de maciços investimentos intensivos na importação de equipamentos e matérias-primas. Nessas condições, a industrialização substitutiva, potencialmente dinâmica por natureza, ficava obstaculizada pelos reduzidos níveis de poupança e por insuficiência da capacidade de importar. Esta insuficiência resultava, em primeiro lugar, da lenta expansão da demanda internacional pelos bens de exportação da periferia e, em segundo, da deterioração dos termos de intercâmbio, que afetava também a capacidade de poupança.

O processo como um todo poderia ser visto, assim, como problemático. Os problemas se expressavam através de inevitáveis desequilíbrios externos e desproporções setoriais internas — características estruturais que acarretavam, por sua vez, uma permanente tendência à inflação.

Esses elementos nem sempre se encontravam claramente articulados nos escritos dos autores estruturalistas. Correspondiam, porém, de modo geral, ao quadro analítico básico das suas interpretações sobre os problemas da industrialização periférica. Houve momentos, inclusive, em que estiveram dispostos e combinados com maior rigor, ou seja, em que as análises receberam tratamento formal mais acabado, como foi o caso da teorização sobre inflação. Entre os autores cepalinos, Furtado foi justamente um dos que demonstraram maior preocupação em apresentar com clareza a perspectiva estruturalista. Seus escritos revelam-no permanentemente atento às implicações teóricas do uso dos elementos acima descritos e consciente da necessidade de explicitar e legitimar a inovação analítica do enfoque estruturalista.

É esse o caso do seu tratamento da questão da "heterogeneidade tecnológica". A expressão só seria empregada a partir de meados dos anos 60 por Aníbal Pinto e outros autores cepalinos, mas antes Furtado (1961b) já definia "grau de subdesenvolvimento" como uma medida dessa heterogeneidade, dada pela relação entre a mão-de-obra ocupada nos setores "pré-capitalistas" e a força de trabalho total. No mesmo texto, enfatizava a possibilidade de perpetuação do subdesenvolvimento, mesmo em meio à intensa industrialização, em função do uso de técnicas intensivas em capital em estruturas tecnológicas fortemente duais.

O problema da perpetuação do subdesenvolvimento foi, entre as questões associadas à heterogeneidade tecnológica, o que mais parecia preocupar o autor. Sua hierarquização de preocupações não era, aliás, diferente da que se observava na maioria dos estudiosos dos problemas do subdesenvolvimento. Em

primeiro plano aparecia, como era de se esperar, a questão da baixa capacidade de poupança dos países atrasados. Sua posição com relação à economia brasileira era, porém, otimista.

Furtado confiava na existência de um amplo excedente potencial na economia brasileira. Seu ponto de vista, que talvez lembre mais o enfoque de Paul Baran do que o dos estudiosos das economias africanas e asiáticas, era que, no caso brasileiro, que já teria atingido um patamar mínimo indispensável de produtividade, a discussão sobre escassez absoluta de poupança deveria ser substituída pela discussão sobre mobilização da poupança potencial. Por exemplo, num artigo de crítica às famosas conferências de Nurkse do Rio de Janeiro, em 1951, em que discordou da generalização que o autor fez do problema da "pequenez do mercado", por considerá-la pouco ajustada a casos como o do Brasil, Furtado apoiou a preocupação de Nurkse com relação à formação de capitais pela via da tributação sobre o consumo:

Na realidade, a contribuição mais importante do professor Nurkse em suas conferências talvez seja o modo com que relaciona a política fiscal com a poupança nos países subdesenvolvidos. Embora este seja o problema central do desenvolvimento econômico na atualidade, é ainda mal entendido. O que falta em nossa economia não são incentivos para investir, mas para poupar. O problema é muito mais profundo do que a simples organização do mercado de capitais. Em vista dos poderosos estímulos ao consumo, postos em prática pelas economias mais avançadas, como tão lucidamente explica o professor Nurkse, torna-se extremamente difícil para nossa economia, em sua presente fase de desenvolvimento, alcançar espontaneamente um elevado nível de poupança. Se desejamos alcançar grau maior e mais equilibrado de desenvolvimento, devemos conceder prioridade máxima ao problema da poupança. Um país como o Brasil tem ampla margem potencial de poupança, que poderia ser captada por alguma forma de poupança compulsória. É completamente irrealista pensar que no Brasil podemos voltar a criar as formas de poupança espontânea, típica do século XIX. O professor Nurkse não incide neste erro e, certamente, esta é a melhor lição que nos pode dar. (Furtado, 1969, p. 340-1)

Como se verá mais adiante, Furtado criticou em diferentes momentos o consumo supérfluo das classes mais abastadas. E apresentou então, como proposta, o binômio elevação da tributação—investimentos estatais, como forma de aproveitamento do potencial de acumulação que, segundo pensava, era desperdiçado na área privada da economia, convertendo-se em consumo supérfluo.

Ainda com relação ao tratamento dessa questão de poupança, é oportuna aqui uma digressão que pretende auxiliar a compreensão da metodologia analítica do autor. A leitura de seus textos permite concluir que o mesmo considerava que a ênfase na idéia de escassez absoluta de poupança — expressa, por exemplo, na popularidade do conceito de "círculo vicioso da pobreza" —

empobrecia, freqüentemente, a análise da economia do subdesenvolvimento. É essa uma mensagem implícita no artigo de crítica a Nurkse, acima referido. Em lugar disso, como dá a entender no próprio artigo, Furtado inclina-se pela análise histórica das possibilidades dinâmicas de superação da dependência do comércio exterior, ou de superação do próprio subdesenvolvimento, pela via de crescimento através do fortalecimento do mercado interno. Apresenta, nesse artigo, o enfoque analítico que nortearia todo o seu trabalho sobre formação econômica do Brasil:

Se o impulso externo sofre solução de continuidade quando ainda é muito baixo o nível médio de produtividade, é provável que o processo de desenvolvimento se interrompa. Mas, se a economia consegue atingir certos níveis de produtividade que permitem uma formação líquida de capital de alguma monta, a importância relativa dos impulsos externos no processo de crescimento tenderá a diminuir. À medida que aumenta a produtividade, cresce a renda real e se diversifica a procura, o que vai abrindo novas oportunidades de inversão... (Furtado, 1969, p. 325)

Com efeito, o interesse básico de Furtado era a análise do que ele próprio chamava de "mecanismo de desenvolvimento". Não é outra a razão pela qual suas considerações metodológicas, expressas no texto de crítica a Nurkse, são reproduzidas na edição preliminar da *Formação econômica do Brasil* — isto é, em *A economia brasileira* —, bem como na coletânea que reúne sua teorização principal sobre metodologia de análise histórica e sobre estruturalismo, ou seja, *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Neste livro se encontra também o texto que melhor esclarece o que nos ocupa na presente seção, isto é, a posição de Furtado a respeito das condições de heterogeneidade estrutural e de reduzida diversificação do aparelho produtivo nas economias subdesenvolvidas, e os problemas correlatos da insuficiência de poupança e de capacidade para importar.

Nitidamente, é o segundo desses problemas aquele que mais o preocupa, quando pensa em estruturas subdesenvolvidas com suficiente potencial interno de poupança.

A passagem seguinte é um bom momento de sua avaliação do problema da insuficiência de capacidade para importar. Após observar que, na fase pré-industrial, a dependência da formação de capital no comércio exterior relaciona-se com a provisão de poupanças, e não com a expansão da capacidade para importar, o autor afirmou:

Na medida em que a estrutura econômica foi alcançando os estágios intermédios e superiores do subdesenvolvimento, os termos desses problemas se modificaram. Com efeito: já não era agora tanto pelo lado da poupança que o processo de formação de capital se ligava ao setor externo... Entretanto, essa independência, no que respeita à criação de poupança, vem quase sempre acompanhada, nas fases intermédias do subdesenvolvimento, de uma depen-

dência maior para com a transformação da poupança em capital real... A experiência brasileira, no passado recente, indica que, para um coeficiente de importações de cerca de dez por cento, correspondente ao conjunto da economia, a participação das importações, no valor das inversões líquidas, alcança cerca de um terço, o que determina um coeficiente mais de três vezes superior ao médio. (Furtado, 1961b, p. 198-9)

O autor procede então à explicação de como o processo de industrialização em países subdesenvolvidos cria a necessidade de ampliar a capacidade para importar. Monta um exemplo numérico em que compara o impacto, sobre o coeficiente de importações, de um crescimento econômico acelerado, em hipotéticas estruturas subdesenvolvidas em vias de industrialização, com aquele resultante do crescimento igualmente acelerado, mas em estruturas econômicas hipoteticamente desenvolvidas. Nestas, o coeficiente não teria, em princípio, por que se alterar. Nas primeiras, porém, ele tenderia à elevação, acompanhando a drástica alteração na composição setorial dos investimentos, isto é, acompanhando a elevação da parcela do investimento global que se caracteriza pela maior intensidade em equipamentos e matérias-primas importadas, relativamente a investimentos agrícolas. A conclusão de seu exercício comparativo é a seguinte:

Dos exemplos apresentados podemos inferir que, para determinada taxa de incremento do comércio mundial, o ritmo de crescimento compatível com a estabilidade interna é muito mais elevado nas estruturas desenvolvidas do que nas subdesenvolvidas. Este fato explica, por um lado, o crescimento mais lento das economias subdesenvolvidas, nos últimos decênios; por outro, a notória tendência ao desequilíbrio do balanço de pagamentos, observada em todos os países subdesenvolvidos, que, de uma forma ou de outra, tentam intensificar seu crescimento. (Furtado, 1961b, p. 202)

Em seguida, contestou as interpretações convencionais sobre desequilíbrio externo, isto é, as teorias que identificam suas causas no processo inflacionário. Refutou, especialmente, a idéia de que a constância do déficit externo em países subdesenvolvidos corresponda a uma contrapartida da pressão permanentemente excessiva de investimentos sobre poupança. Atacou, em particular, as políticas monetárias contracionistas que, apoiadas nessa formulação, pretendem conter o déficit pela via da redução da taxa de investimentos.

Argumentou então que, em estruturas subdesenvolvidas com amplo desemprego, é normal a ocorrência de déficits externos dissociados da inflação, uma vez que a capacidade para importar não se expande de acordo com as exigências do desenvolvimento econômico. Nesse caso, segundo o autor, é necessário programar a substituição de importações, ao invés de partir-se para esquemas ortodoxos de contenção de inversões (Furtado, 1961b, p. 210-21).²⁴

A idéia da dificuldade de acomodar, subitamente, uma estrutura de oferta pouco diversificada às exigências de uma complexa estrutura de demanda re-

cobre, como se vê, o raciocínio do autor sobre a problemática do desequilíbrio externo. O mesmo se dá no caso da sua análise da inflação. A relação da inflação com o problema da inadequação da estrutura produtiva vem expressa com clareza, por exemplo, num curto ensaio de análise da inflação brasileira, em que se lê:

A meu ver, a causa básica da tendência crônica ao desequilíbrio inflacionário da economia brasileira reside em que, nas etapas de crescimento, a procura global se diversifica de maneira muito mais rápida que a oferta global. Existe muito mais mobilidade do lado da procura que do lado da oferta.

Trata-se de fenômeno específico de economia subdesenvolvida, que cresce rapidamente em condições de desenvolvimento espontâneo, com redução permanente de seu coeficiente de importações.

As economias subdesenvolvidas se caracterizam pela relativa rigidez de seu aparelho produtivo. Ao passo que em uma economia altamente desenvolvida o aparelho produtivo apresenta elevado grau de diversificação, em uma economia como a brasileira coexistem setores produtivos diversificados e flexíveis com outros rudimentares e rígidos. (Furtado, 1958, p. 69-70)

A oferta relativamente rígida contrasta com uma procura "dotada de grande mobilidade", que acarreta "permanente e rápida modificação no aparelho produtivo". Essa discrepância tem efeitos diversos, "conforme o desenvolvimento seja ou não acompanhado por uma expansão da capacidade para importar".

A perspectiva estruturalista do autor vem então resumida na seguinte passagem, bastante expressiva:

Em tal situação [de dificuldade de adaptação dinâmica da oferta à procura], o desequilíbrio inflacionário resulta menos do excesso de procura global sobre a oferta, que da existência de faixas de procura sem contrapartida de oferta e de faixas de oferta sem contrapartida de procura. Quando se reduz a procura global com medidas deflacionárias, o excedente de capacidade produtiva aumenta rapidamente. O equilíbrio entre oferta e procura coincidirá, portanto, com ampla margem de subutilização de capacidade produtiva, e só se manterá a um ritmo de crescimento nulo ou muito reduzido. Sempre que o sistema volte a crescer com intensidade, a tendência ao desequilíbrio novamente se apresentará. (Furtado, 1958, p. 71)

Em seqüência a essa afirmação, o autor conclui com o que constitui o elemento central do projeto desenvolvimentista cepalino, ou seja, com a proposta da programação do desenvolvimento econômico:

Se meditarmos sobre a natureza desse problema, veremos, desde logo, que o único meio de eliminar a tendência ao desequilíbrio é conseguir que a oferta adquira maior flexibilidade e se adapte mais rapidamente à procura. Esse objetivo dificilmente poderia ser alcançado, em uma economia subdesenvolvida, em condições de crescimento espontâneo. Por um lado, seria necessário

identificar, com a devida antecipação, as linhas gerais de modificação da estrutura da procura; por outro, seria preciso criar as condições para que a oferta pudesse satisfazer a uma procura que cresce e se transforma rapidamente. É esse um dos objetivos fundamentais da programação do desenvolvimento. (Furtado, 1958, p. 71)

Em outras palavras, a solução para a inflação consiste na própria superação do subdesenvolvimento, e a via dessa superação é o planejamento, que figura, ele mesmo, como um instrumento básico de combate à inflação:

A estabilidade é o objetivo fundamental, embora se deva subordinar a outro mais amplo, que é o desenvolvimento. Uma inflação de natureza estrutural, como a brasileira, para ser eliminada, sem prejudicar o ritmo do desenvolvimento, requer cuidadosa programação desse último. (Furtado, 1958, p. 71)

Como reforço à idéia de programação, o autor salienta que as características do empresariado nacional impedem que se espere uma solução automática para o problema dos desequilíbrios setoriais. A coexistência de setores "diversificados e flexíveis" com outros "rudimentares e rígidos" seria explicada, em grande parte, pela inexperiência dos empresários nacionais, os quais "relutam em penetrar nos setores novos para eles". Esta situação estaria agravada

pelo problema do controle das patentes, da dificuldade de acesso a certos equipamentos e técnicas, do prestígio das marcas de fábricas, do temor à súbita concorrência de grupos internacionais de forte posição financeira. (Furtado, 1958, p. 70)

A conclusão a que nos leva nosso exame dos elementos estruturalistas básicos dos textos de Furtado é de que o autor moveu-se de forma admirável dentro do quadro analítico cepalino para a apresentação de suas propostas desenvolvimentistas. O planejamento surge como indispensável para a eficiência da industrialização num país periférico, em função dos problemas gerados pela sua heterogeneidade estrutural e pela rigidez e reduzida diversificação de seu aparelho produtivo. Justifica-se como solução alternativa às políticas tradicionais, de natureza predominantemente monetária, porque as condições periféricas conferem a tais problemas — desemprego, déficit externo e inflação — uma especificidade que não é captada na análise convencional, especificidade esta que, ademais, implica soluções de política econômica igualmente específicas.

Passaremos, em seguida, às idéias desenvolvimentistas de Furtado, que foram expressas no contexto de suas análises da economia brasileira, tal como essa se apresentava nos anos 50 e início dos 60. No final, concluiremos a avaliação das características estruturalistas básicas do enfoque analítico do autor, através de um exame do que constitui sua grande obra: *Formação econômica do Brasil*.

5.4.2.3 FURTADO E AS CARACTERÍSTICAS DISTINTIVAS DO PENSAMENTO DESENVOLVIMENTISTA NACIONALISTA BRASILEIRO

Armado do estruturalismo, Furtado aos poucos tornou-se o intelectual de destaque nas frentes de argumentação que, em conjunto, permitem distinguir o desenvolvimentismo nacionalista e as demais correntes de pensamento que discutiam a economia brasileira no período que estudamos. Seu estruturalismo orientou na proposta de subordinação da política monetária à política de desenvolvimento e na proposta de planejamento e de intervenção do Estado em suporte à industrialização. Combinado ao seu entusiasmo político por reformas sociais — ou, talvez, sobredeterminado por esse entusiasmo —, orientou-o também no sentido de argumentação por uma melhor distribuição de renda, no nível pessoal e regional, e por uma reforma agrária. A seguir, passamos ao exame de sua posição a respeito dessas questões. Convém iniciarmos por aquela que, a essa altura do presente texto, já permite maior brevidade, isto é, sua visão sobre política monetária.

5.4.2.3.1 SUBORDINAÇÃO DA POLÍTICA MONETÁRIA À POLÍTICA DESENVOLVIMENTISTA

As páginas precedentes já contêm uma descrição suficiente da visão do autor sobre questões monetárias (e de balanço de pagamentos). Vimos que, como estruturalista, Furtado entendia que o processo da industrialização nas economias periféricas, pela via de substituição de importações, tomava de surpresa suas estruturas produtivas heterogêneas e pouco diversificadas, gerando pressões de demanda sobre uma série de setores. Considerava típica de economias subdesenvolvidas uma discrepância entre a "oferta rígida" e uma "procura dinâmica", que provocava uma tendência básica ao desequilíbrio monetário. Entendia também que as exigências de importações resultantes da própria dinâmica de industrialização periférica tornam o balanço de pagamentos continuamente desequilibrado, sobretudo quando as exportações tendem a estagnar ou mesmo a declinar — em quantidade e preços — por escassez de demanda internacional.²⁵

Sua receita para contra-arrestar a tendência ao desequilíbrio monetário era, como vimos, a de praticar uma política desenvolvimentista que tornasse flexível a oferta. Contestava as políticas monetárias por considerá-las inócuas — porque o desequilíbrio se manifestaria a cada nova fase do crescimento do sistema — e por entender que as medidas recessivas obstruem investimentos estratégicos e provocam sobrecapacidade na significativa parcela da economia que não sofre de rigidez de oferta. Em suma, sua posição fundamental era a de que as preocupações com estabilidade, embora importantes, devem ficar subordinadas ao objetivo maior, isto é, ao desenvolvimento econômico. Dado o caráter estrutural da inflação, a fórmula para obter-se alguma estabilidade sem prejuízo do desenvolvimento seria, segundo o autor, uma cuidadosa programação.

Ao longo de toda a década de 50, Furtado reafirmou e aprimorou o ponto de vista estruturalista, assumindo a liderança dos economistas nacionalistas na argumentação contra as posições consideradas contracionistas. No início dos anos 60, quando foi levado a redigir um plano de contenção da inflação (Brasil, Presidência da República, 1963), foi obrigado a conciliar o discurso desenvolvimentista e estruturalista com propostas de natureza contencionista. Premido pela delicadeza política de redigir um programa de governo conciliador de imensos interesses conflitantes, em meio à crise política e à inflação galopante de fins de 1962, quando foi convocado por João Goulart para o Ministério do Planejamento, que então se criava, e desconhecendo que a economia estava entrando em fase recessiva, Furtado elaborou um plano que se propunha a difícil tarefa de conciliar três dimensões do planejamento: a estabilização monetária, a continuidade dos investimentos e do crescimento, e as reformas institucionais. Com vistas à estabilização dos preços, o Plano Trienal previu uma queda da inflação, em 1963, para o nível de 25%, através de dois expedientes básicos: contenção do crédito e contenção do déficit público, incluindo corte de cerca de 26% nos dispêndios públicos previstos na Lei Orçamentária de 1963 — prevendo-se, assim, mantê-los em nível compatível com a taxa histórica de participação no PIB (cerca de 14%). O Plano era, por isto, na prática, perigosamente contracionista: bastaria que, no decorrer de 1963, se frustrasse, como se frustrou, a queda de preços prevista, para que os cortes nos dispêndios públicos viessem a representar uma queda a um nível inferior à referida taxa de 14% e para que a contenção do crédito tivesse sérias repercussões recessivas.

Desse modo, o fato de as proposições básicas de natureza contencionista estarem revestidas por uma linguagem estruturalista por várias seções dedicadas a diagnósticos setoriais sobre perspectivas de crescimento e de investimento, e por proposições genéricas de cunho reformista (reforma agrária, inclusive), não elimina a natureza básica do texto: independentemente da vontade de Furtado, o Plano Trienal tornou-se, essencialmente, um instrumento recessivo.

Isto não significa, porém, que o Plano Trienal represente uma quebra na coerência de Furtado, relativamente às análises anteriores. A contenção de crédito e de despesas públicas vem recoberta de ressalvas de que a redução da pressão inflacionária está planejada de modo a não comprometer o crescimento da economia. E, contrastando com a decisão de, entre as medidas objetivando o equilíbrio orçamentário público, cortar as despesas do governo — que não estão discriminadas, a não ser no tocante à intenção de reduzir subsídios ao trigo e ao petróleo —, o texto procura demonstrar, ainda que não seja perfeitamente claro a respeito, a intenção de elevar as despesas de investimentos, reduzindo apenas as de consumo. O Plano Trienal defende, também, a revisão e atualização do sistema tributário, visando a torná-lo compatível com a atual estrutura econômica brasileira, bem como a defesa da

necessidade de utilizar a tributação como instrumento de desenvolvimento econômico, tornando possível, através dela, orientar os investimentos segundo os interesses da economia nacional. (Brasil, Presidência da República, 1963, p. 194)

Além disso, se, em termos de proposições concretas, o texto contrastava com o temor à recessão que os estruturalistas vinham apresentando, preservava-se também, no nível da análise econômica, a orientação estruturalista. Isso pode ser visto, por exemplo, no seguinte diagnóstico da inflação:

A insuficiência crônica da capacidade para importar, exigindo permanentes modificações estruturais na oferta interna, como requisito para o desenvolvimento, constituiu-se em foco primário de pressão inflacionária, a qual resultou ainda maior em razão do esforço para transferir renda em favor do setor exportador, independentemente de que se considerem essas transferências simples correção dos efeitos da política cambial dos anos imediatamente anteriores ou atenuação da carga fiscal que havia sido imposta àquele setor. Possivelmente aquela transferência terá sido a causa principal da recuperação, ainda que moderada, do "quantum" das exportações, mas foi feita, em boa parte, com sacrifício do setor fiscal, pois as diferenças de câmbio chegaram a ser importante fonte de recursos para o Tesouro e foram eliminadas sem qualquer medida compensatória. O déficit do Tesouro Nacional constituiu, conjuntamente com o comportamento do setor externo, o principal fator de desequilíbrio no último decênio. (Brasil, Presidência da República, 1963, p. 38-9)

Evidentemente, faltava ao governo João Goulart força política para fazer a reforma fiscal, que constituiria condição indispensável à proposta de crescimento com estabilidade, defendida no discurso do Plano, sem que, contudo, se mostrasse como atingir o crescimento. Meses antes de redigir o Plano Trienal, já em 1962, Furtado escrevia:

Se queremos efetivamente enfrentar o problema da inflação, deveremos fazê-lo mediante uma reforma fiscal-administrativa em profundidade e não tumultuando a ação do setor público através de um ineficaz plano de economias ou sobressaltando a economia privada com inconseqüentes medidas no setor bancário. (Furtado, 1962, p. 46)

Ainda sem o peso político do cargo que viria a ocupar, o autor sentia-se livre, nesse livro, para expressar sua visão política do problema:

O fato de que o Parlamento não capacite a administração para coletar os impostos de que necessita, e ao mesmo tempo amplie todos os dias os gastos do governo em função do desenvolvimento, traduz claramente a grande contradição que existe presentemente na vida política nacional. Existe a consciência clara de que o desenvolvimento deve ser postulado como objetivo supremo de toda política econômica, e por isso se votam as verbas e os planos de obras. Mas, como o Parlamento representa apenas uma fração da opinião pública

nacional — aquela economicamente mais bem armada para vencer nas eleições, dentro do sistema eleitoral vigente —, o investimento público é financiado não com o esforço daqueles que se beneficiam dos frutos do desenvolvimento, e sim com o sacrifício daqueles que não têm acesso a esses frutos. (Furtado, 1962, p. 43)

5.4.2.3.2 O PAPEL DO ESTADO E A QUESTÃO DO CAPITAL ESTRANGEIRO

Furtado acreditava que o sucesso da industrialização brasileira dependia fortemente do controle que os agentes nacionais pudessem ter sobre as decisões fundamentais à economia do país. Pensava, por isso, ser indispensável uma ampla participação estatal na captação e alocação de recursos, através de um sistema de planejamento abrangente e de pesados investimentos estatais. Considerava também necessário um controle do capital estrangeiro.

Custou, porém, a expressar claramente seus pontos de vista. A ênfase na necessidade de investimentos estatais ficou por muito tempo a cargo de outros nacionalistas que tinham idêntica visão desenvolvimentista, como Rômulo de Almeida, Jesus Soares Pereira e Américo Barbosa de Oliveira. É provável que entre as razões que o levaram a optar pela discrição, no tratamento da polêmica questão, encontre-se sua íntima relação com a Cepal, organismo internacional que enfatizava continuamente a necessidade de colaboração do capital estrangeiro no processo do desenvolvimento latino-americano. Furtado esperou até 1962 para esclarecer sua posição. Afirmou então considerar enganosa a concepção de que o desenvolvimento brasileiro carece de entrada de poupança externa, lembrando que "a entrada de capitais externos significa a criação de um fluxo permanente de renda de dentro para fora do país". Afirmou também que

para que possamos auferir os autênticos benefícios do capital estrangeiro — aqueles derivados do influxo da tecnologia em permanente renovação — necessitamos de uma política disciplinadora da entrada desses capitais.

E postulou, de forma expressiva, a posição nacionalista da corrente de desenvolvimentistas da área estatal:

O desenvolvimento industrial firmado no mercado interno tornou possível um grau crescente de autonomia no plano das decisões que comandam a vida econômica nacional. Essa autonomia poderia haver sido cortada, caso os setores básicos da atividade econômica houvessem sido subordinados, desde o início, aos grupos concorrentes que dominam o mercado internacional. Entretanto, acertadas e oportunas decisões dotaram o país de autonomia em setores que, por sua posição estratégica, condicionam o processo do desenvolvimento econômico nacional, tais como a siderurgia e a indústria petrolífera. A conjugação destes dois fatores — deslocamento do setor dinâmico das exportações de produtos primários para os investimentos industriais, e a autonomia de alguns setores básicos da produção industrial — criou condições para que os centros de decisões de maior transcendência no plano econômico

fossem conquistados e postos a serviço de uma política de desenvolvimento nacional. (Furtado, 1962, p. 111-2)

Um enunciado tão claro como este custou a ser feito pelo autor, mas é coerente com sua visão, anteriormente expressa, sobre o processo de desenvolvimento brasileiro. Furtado manifestou, em toda sua obra, confiança no Estado como agente capaz de garantir o "desenvolvimento auto-sustentado". Como os demais cepalinos, porém, dava ênfase relativamente menor à questão do investimento estatal frente ao problema de garantir, através do planejamento, eficiência no processo de industrialização.

O patrono da concepção de planejamento no Brasil foi, como se sabe, Roberto Simonsen. Após a sua morte, em 1947, várias personalidades desenvolvimentistas — como Rômulo de Almeida e Américo Barbosa de Oliveira — incumbiram-se do trabalho de defesa do planejamento no país. Furtado, porém, conferiu à questão uma legitimidade não alcançada anteriormente.

Em primeiro lugar, transformou a proposta de planejamento num corolário das análises de desequilíbrios estruturais da economia brasileira. Toda a sua obra do período que estamos examinando — inclusive o seu *Formação econômica do Brasil* — corresponde a uma vasta e coerente argumentação convergente ao princípio de que a superação do subdesenvolvimento requer uma decidida intervenção planificadora por parte do Estado.

Segundo, e não menos importante, foi o autor do principal estudo cepalino aplicado no Brasil, como subsídio a seu planejamento econômico (Grupo Misto Cepal-BNDE, 1957a). O estudo integra os esforços correspondentes à segunda etapa de trabalhos da Cepal, isto é, àquela que se seguiu, por volta de 1952-53, à fase pioneira em que o órgão havia consolidado sua base conceitual em apoio à estratégia de industrialização como via de superação do subdesenvolvimento. A metodologia básica dos trabalhos de planejamento foi apresentada na Quinta Seção da Comissão Econômica para a América Latina, no Rio de Janeiro, em 1953, ocasião em que se definiu também a constituição do Grupo Misto Cepal-BNDE, em que Furtado e Regino Botti realizaram o referido estudo.²⁶ Esta metodologia situa-se na linha de "planejamento integral" da Cepal e contrasta com a metodologia que viria a ser adotada, durante o governo Kubitschek, no Plano de Metas, baseado na concepção de Roberto Campos de planejamento do tipo "seccional" ou "setorial".

No contraste entre os dois documentos, elaborados precisamente no mesmo momento histórico — a publicação do estudo de Furtado e Botti antecedeu em poucos meses a elaboração do Plano de Metas, que o utilizou como fonte de informações —, sobressai a relevância que a Cepal dava à ação estatal, considerada capaz de compensar, em todas as áreas da economia, as insuficiências da sinalização do mercado à alocação de recursos, relativamente ao que Campos preconizava e pôs em prática através do Plano de Metas.

Como vimos na seção anterior, o planejamento "seccional" corresponde à localização de alguns setores que constituem "pontos de estrangulamento" e/ou "pontos de germinação" da economia e à definição de objetivos setoriais, de modo que o Estado, através de uma série de mecanismos, promova uma política econômica visando garantir as taxas de investimento necessárias. Estas, porém, são calculadas de forma relativamente independente de projeções globais e de estimativas das demandas intersetoriais da economia. Já o método da Cepal, utilizado por Furtado, pretende-se muito mais abrangente. O objetivo subjacente aos trabalhos do órgão é o planejamento global da economia. Parte-se de uma meta macroeconômica de crescimento, pré-definida de acordo com o levantamento das possibilidades de expansão do sistema como um todo e calculada com base em estimativas da relação capital-produto, da taxa de poupança e dos termos de troca. As projeções setoriais são então feitas de acordo com as taxas de crescimento previstas e levando em consideração a dinâmica da procura final e das relações intersetoriais.

Este método constitui, como é óbvio, a contrapartida técnica da proposta cepalina de planejamento integral. Os desenvolvimentistas nacionalistas em geral, e os cepalinos em particular, consideravam este tipo de planejamento perfeitamente compatível com a hegemonia da iniciativa privada, e insistiam nesse ponto para evitar ataques conservadores. Este não é o lugar adequado para discutirmos a factibilidade de planejamentos do tipo cepalino para economias de mercado. O que queremos destacar aqui é o fato de que, na concepção de Furtado e dos desenvolvimentistas nacionalistas brasileiros, o Estado nos países subdesenvolvidos deveria ter um papel central no processo de investimentos da economia como um todo, bem além da orientação parcial contida, por exemplo, no Plano de Metas. O estudo de Furtado foi, no debate intelectual e ideológico dos anos 50 em torno das questões da presença do Estado na economia, um valioso instrumento de fortalecimento da corrente desenvolvimentista nacionalista, porque teve a função de transformar a retórica cepalina de planejamento em um primeiro documento brasileiro de subsídio à prática do planejamento que o órgão preconizava.

Uma terceira contribuição relevante de Furtado para a difusão e consolidação do conceito de planejamento no Brasil diz respeito ao seu trabalho sobre o Nordeste brasileiro. Sua análise do planejamento regional, formulada nos últimos anos da década de 50, já continha, de forma explícita, a inclinação reformista que pautaria a coloração política de seus textos na década subsequente. Dada a relação do tema com as questões distributivas, é adequado abordá-lo na seção seguinte, que trata da visão do autor sobre essas questões.

O esforço de Furtado no sentido da implantação de uma prática de planejamento no país foi premiado pelo convite a ele formulado por Goulart e San Thiago Dantas, em 1962, para o cargo de ministro extraordinário do Planeja-

mento, que então se criava. Infelizmente, o resultado único da curta passagem de Furtado pelo ministério foi seu Plano Trienal — que, como vimos, constituiu muito mais um documento político inspirado pela conjuntura de crise e uma declaração de princípios desenvolvimentistas e reformistas tentativamente conciliadores com proposições que podiam conduzir à recessão, do que propriamente um trabalho de planejamento minimamente capaz de orientar um esforço conjugado de inversões no sistema econômico. A crise política e seu desfecho impediram que, sob a orientação de Furtado, o trabalho do planejamento econômico alcançasse no país a relevância preconizada pelos desenvolvimentistas nacionalistas.

5.4.2.3.3 AS QUESTÕES DISTRIBUTIVAS

A obra intelectual e executiva de Furtado nos anos 50 e início dos 60 já continha uma forte preocupação com os problemas sociais e inclinava-se crescentemente para a defesa de reformas. Refletia, porém, o pensamento de um intelectual que acreditava que o processo de industrialização constituísse a grande solução para os problemas sociais básicos e, além disso, de um servidor público que tinha uma carreira aberta à ascensão política no interior do Estado — entidade indispensável, segundo o projeto de sua corrente, para que se realizasse a industrialização. Predominou, por essa razão, em seu pensamento, como no dos demais desenvolvimentistas nacionalistas, a defesa de medidas de política econômica relativas ao desenvolvimento industrial.

Ainda assim, quatro questões distributivas básicas são discutidas em sua obra anterior a 1964: primeiro, e desde cedo, há a proposta de redistribuição de renda através de tributação sobre as classes ricas, de forma a ampliar a poupança nacional e os investimentos estatais; segundo, e fortemente associadas à discussão sobre ação fiscal, encontram-se, ainda nos anos 50, observações sobre a relação entre concentração de renda e crescimento econômico, precursoras das teses posteriores a 1964; terceiro, a partir de 1957, há a discussão sobre o problema das desigualdades regionais, ligada à defesa de uma solução para a questão nordestina; quarto, encontra-se todo um posicionamento em apoio à realização de uma reforma agrária.

Convém observar, contudo, de passagem a um breve comentário sobre essas questões, que elas não têm a importância analítica que os problemas distributivos teriam na obra do autor depois de 1964. A partir daí, tanto em sua fase estagnacionista como na pós-estagnacionista, o peso maior de sua argumentação iria residir na idéia de que a reestruturação agrária e a redistribuição de renda são reformas indispensáveis para a reorientação do próprio estilo de desenvolvimento das forças produtivas brasileiras. Há, na obra anterior a 1964, elementos que prenunciam essa argumentação, mas as preocupações do autor ainda não estavam basicamente orientadas por tal problemática.

Dotar o Estado dos meios financeiros que julgava necessários para a tarefa desenvolvimentista foi, desde os primeiros textos de Furtado, uma preocupação dominante. Furtado considerava que as classes dominantes brasileiras não tinham mentalidade empresarial. Isto já fora tema de um texto do autor, no qual ele assinalava que a mentalidade de lucro fácil, historicamente enraizada no empresariado brasileiro, constituía um obstáculo básico ao desenvolvimento nacional (Furtado, 1950). A tradução dessa posição em termos de captação de recursos para financiar o desenvolvimento era, naturalmente, a defesa da elevação da tributação, para que se carresse a poupança potencial da economia brasileira para o agente capitalista dinâmico, o Estado. Essa defesa encontra-se, por exemplo, no texto de crítica às conferências brasileiras de Ragnar Nurkse, acima mencionado, onde Furtado elogiou nesse autor “o modo com que relaciona política fiscal com poupança nos países subdesenvolvidos”, e afirmou que “um país como o Brasil tem ampla margem potencial de poupança compulsória”. No estudo elaborado para o Grupo Misto Cepal-BNDE, em 1954-55, assinalou que teria havido uma concentração de renda no período 1947-53, acompanhada de um “excepcional impulso” de consumo do setor “capitalista-empresário”. E afirmou:

Supõe-se correntemente que, dado o elevado coeficiente de poupança marginal dos grupos de altas rendas, essa concentração é um eficiente mecanismo propulsor de acumulação nas etapas de rápida elevação de renda. A experiência estaria indicando, entretanto, que o comportamento dos grupos de altas rendas pode ser idêntico ao das classes populares, nivelando-se o coeficiente de poupança marginal com o coeficiente médio... A inoperância do referido mecanismo de acumulação espontânea torna indispensável a ação fiscal, se se pretende aproveitar as etapas favoráveis para acelerar o processo acumulativo. Dado um baixo coeficiente de poupança dos grupos de rendas elevadas, se não operar firmemente o setor público, como instrumento de acumulação, o ritmo de crescimento terá que ser reduzido. Demais, se os estímulos ao consumo operam com a mesma efetividade entre todos os grupos sociais, a concentração de renda passa a operar principalmente como um mecanismo concentrador de consumo. (Grupo Misto Cepal-BNDE, 1957a, p. 23)

O texto de Furtado foi criticado por João Paulo de A. Magalhães, da CNI, com o argumento de que os estudos existentes mostravam ser impossível que o coeficiente de poupança marginal da classe rica fosse igual ou inferior ao das classes populares, como afirmara Furtado; além disso, este estava subestimando a capacidade empresarial do setor privado brasileiro (Magalhães, 1955, p. 44-6). Furtado replicou, afirmando que Magalhães tinha razão sobre a questão dos coeficientes de poupança apenas no que dizia respeito aos comportamentos de longo prazo, mas que, nos curto e médio prazos, podiam ocorrer oscilações de sentido contrário, como a que se passara no caso brasileiro recente. Sobre a questão do papel do setor privado, afirmou:

Reconhecer a necessidade de ação fiscal — como o faz aliás Almeida Magalhães — não implica pessimismo com respeito ao papel que o setor privado deve desempenhar no desenvolvimento. A ação fiscal pode ter como objetivo central estimular a iniciativa privada, criar condições favoráveis ao seu fortalecimento etc. Afirma o crítico que o Grupo Misto não aponta outro meio para incrementar a taxa de poupança senão o acréscimo da percentagem dos investimentos no conjunto das despesas públicas. Ora, esse acréscimo pode ser um meio, como o foi no caso da criação do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, de suprir o setor privado com fundos de que carece em razão de sua baixa taxa de poupança. (Furtado, 1955, p. 101)

As dificuldades da luta no interior do Estado por recursos para financiar as tarefas desenvolvimentistas, em meio à inflação e a ameaças constantes nos gastos públicos, refletiu-se nos textos de Furtado por uma crescente politização dessa problemática, no que acompanhou, aliás, o clima político do país. Como vimos, Furtado queixar-se-ia, em 1962, do reacionarismo do Congresso, que, como "fração da opinião pública nacional" — a mais rica —, recusava-se a votar uma ampliação da tributação. Como resultado, dizia, os investimentos públicos acabavam sendo financiados por meio da inflação e realizavam-se "não com esforço daqueles que se beneficiam dos frutos do desenvolvimento, e sim com sacrifício daqueles que não têm acesso a esses frutos".²⁷ A recomendação do autor para a superação da crise do início dos anos 60 foi assim expressa de forma objetiva:

Se tivéssemos de sintetizar em poucas palavras os pontos essenciais das tensões estruturais de nossa economia no presente, diríamos que estas decorrem da limitada capacidade de resposta do setor agrário aos estímulos econômicos que se manifestam através do mecanismo dos preços e da forma anti-social como se financia o grande esforço de investimento realizado através do setor público. Assim, do ponto de vista econômico, as reformas de base somente terão eficácia se efetivamente alcançarem estes dois objetivos mínimos: dotar o país de uma agricultura capaz de responder ao estímulo de uma procura crescente pela absorção de técnica e de capitais e não pela elevação dos preços e da remuneração relativa dos grupos parasitários, e dotar o governo de um instrumento fiscal que o capacite a financiar seus investimentos crescentes com recursos recolhidos naqueles setores que efetivamente estão sendo beneficiados pelo desenvolvimento que é fruto do trabalho de toda a coletividade. (Furtado, 1962, p. 45)

A reflexão sobre a relação entre distribuição de renda e crescimento econômico, que viria a tornar-se central no pensamento de Furtado após 1964, foi ensaiada, na fase anterior da obra do autor, de forma essencialmente atrelada à discussão sobre tributação. Em diversos textos dos anos 50, ele argumentava que a tributação, e não a concentração de rendas, é que poderia funcionar no Brasil como mecanismo de intensificação da poupança e dos investimentos.

Retornou uma vez mais à questão sob o prisma da análise da ação fiscal, em conferência que pronunciou no curso Cepal / BNDE / Capes / Iseb, em 1957. Apenas, ao invés de preocupar-se com a questão do financiamento das inversões estatais, Furtado voltou-se então para a questão da relação entre tributação, concentração de rendas e orientação dos investimentos na economia.

O autor recomendou que se conjugassem impostos sobre a importação de bens de luxo com impostos sobre a produção interna desses bens, de modo a desestimular seu consumo. Assinalou, porém, que não acreditava que a tributação indireta fosse um meio eficaz para reduzir o consumo, em favor de poupança e investimento:

Os impostos indiretos internos, portanto, deverão complementar os de importação. Consegue-se, assim, reduzir o mercado de certos bens suntuários e desestimular os investimentos nesse setor. Contudo, não é esse o modo de atacar o cerne do problema. Se os grupos de renda superior desejam manter certos padrões de consumo, elevar os preços de certos bens de consumo significa, por um lado, reduzir ainda mais sua poupança e, por outro, desviar seu consumo de uns setores para outros. Não podendo comprar automóveis de luxo, porque se dificulta a sua importação, certos grupos de consumidores tendem a aplicar mais em apartamentos de luxo ou amiúdam as viagens de turismo ao exterior.

A medula do problema está em evitar que o desenvolvimento acarrete concentração da renda ou pelo menos que um alto nível de lucros implique elevado nível de distribuição de dividendos. Trata-se, portanto, de utilizar a política fiscal para obter menor concentração na distribuição da renda pessoal, mesmo quando não seja possível conseguir menos desigual distribuição da propriedade. (Furtado, 1958, p. 49)

Furtado associava, como se vê, concentração de renda no nível pessoal e redução da formação da poupança:

Ao contrário do que geralmente se imagina, a concentração da renda não é meio eficaz de aumentar a taxa de poupança. É verdade que uma brusca concentração da renda repercute positivamente na taxa de poupança. Todavia, esse efeito positivo terá duração limitada e o resultado final poderá ser negativo. Uma grande concentração de renda cria, em todas as sociedades, ampla camada social de ociosos ou semi-ociosos, com efeitos diretos e indiretos altamente negativos nos hábitos de consumo... (Furtado, 1958, p. 47)

O autor faz, em outra passagem, a observação que prenuncia as teses que defenderia a partir do início dos anos 60:

Está estatisticamente demonstrado que o desenvolvimento implica desconcentração na distribuição da renda. Admite-se mesmo que seria impossível lograr o nível da renda *per capita* dos Estados Unidos, da Suécia ou da Austrália com uma estrutura de distribuição da renda como a que prevalece no Brasil. Não há dúvida alguma de que o desenvolvimento exige e provoca essa

redistribuição. Todavia, há fatores institucionais que podem impedir ou pelo menos entorpecer o desenvolvimento, atuando no sentido de manter a concentração de renda. Em alguns países da América Latina o regime de propriedade da terra é reconhecidamente um desses fatores institucionais. A concentração da renda resultante da concentração da propriedade de terra é prejudicial ao desenvolvimento porque propicia o surgimento de estruturas sociais desligadas do processo produtivo e inclinadas a altos padrões de consumo. (Furtado, 1958, p. 49)

Nessa conferência, a questão da reforma agrária ainda foi objeto de simples menção. À época em que ministrava o curso, Furtado começava, porém, a desenvolver um trabalho que serviria, nos anos subseqüentes, como importante instrumento político para intensificar o debate sobre a reforma agrária na sociedade brasileira, ou seja, o trabalho de criação da Sudene.

A Operação Nordeste foi apresentada como o programa de reestruturação da economia nordestina que buscava compensar o grande atraso da renda na região, relativamente à do Centro-Sul do país. Já Rômulo de Almeida tinha dado a receita fundamental, ao criar, anos antes, o Banco do Nordeste: substituir o tradicional assistencialismo das obras contra as secas por uma política de fixação de atividades condizentes com as especificidades da região.

À época da criação do Banco, o tema da disparidade regional foi tratado por Hans Singer e pelo próprio Almeida de forma análoga à que a Cepal vinha usando para comparar as desigualdades internacionais (Singer, 1962 e Banco do Nordeste do Brasil, 1953): Diziam, em primeiro lugar, haver uma produtividade mais baixa nas atividades no Nordeste — Singer estimou uma renda nordestina equivalente a um terço da renda de São Paulo — e que a atuação se agravava em função de um lento ritmo de crescimento, bem inferior ao das áreas mais desenvolvidas. Segundo, afirmavam que a região sofria uma "drenagem" em seus recursos, que estariam fluindo em direção ao Centro-Sul. Uma das vias seria a de deterioração dos termos de troca frente ao Centro-Sul. O mecanismo operava, segundo esses autores, através da política cambial, que a partir de 1947 vinha sobrevalorizando o cruzeiro e penalizando as exportações nordestinas, sem que a região pudesse realizar um montante de importações de baixo custo em valor igual ao de suas exportações, porque a política seletiva de importações favorecia o Centro-Sul, por suas maiores condições para a industrialização.

Alguns anos depois, economistas do Banco do Nordeste identificaram também uma deterioração nos termos do intercâmbio interno do país, nas trocas do Nordeste com o Centro-Sul. Singer e Almeida, em seus textos pioneiros, haviam apontado ainda para outras formas de drenagens de recursos. Uma delas seria o fluxo de capitais nordestinos para o Centro-Sul, atraídos pelas economias externas existentes na região mais desenvolvida do país. Outra seria a regressividade do sistema fiscal, que, ao incidir fortemente sobre as exporta-

ções, estaria onerando relativamente mais o Nordeste, por seu maior coeficiente de abertura externa. A compensação para esses fatores adversos seria uma política governamental de fixação de capitais na região, através da ampliação de crédito, da criação de economias externas, da implantação de uma reforma fiscal que eliminasse a regressividade apontada e instituisse um sistema de incentivos, e de uma política de garantia de importações.

Furtado incorporou todos esses elementos em sua abordagem da problemática nordestina. A Operação Nordeste foi iniciada com um amplo diagnóstico realizado pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN, 1959), que serviu como suporte básico para definir as diretrizes da Sudene. O GTDN realçou, como haviam feito Singer e Almeida, tanto as disparidades regionais nos níveis de renda e nas taxas de crescimento, como o fluxo de recursos para o Centro-Sul, aprofundando as análises desses temas. Não foi esta, contudo, a grande virtude do trabalho do grupo coordenado por Furtado, mas a apresentação de uma sistêmica da problemática econômica da região, acompanhada da definição das grandes linhas de ação.²⁸

As análises de Furtado partiam freqüentemente de uma crítica à tradição assistencialista de combate às secas. O autor argumentava então que também se sobreestimava a importância do problema das secas, relativamente às dificuldades econômicas da região como um todo. Além disso, dizia, estaria sendo dado um tratamento equivocado ao próprio combate às secas. Segundo Furtado, a escassez de água deveria ser encarada como situação permanente, a ser devidamente enfrentada:

Ainda não se pensou em criar uma economia da caatinga. Explora-se de modo rudimentar o algodão-mocó e algumas outras xerófilas. Mas a caatinga encerra ainda muitas possibilidades e pode proporcionar forragens arbóreas, resistentes à seca. Alguns idealistas têm procurado contornar a falta de estudos introduzindo plantas exóticas, como a algaroba, que está penetrando no sertão. A verdade, porém, é que, após cinquenta anos de lutas contra as secas, continuamos sem saber qual o tipo de economia que pode subsistir na caatinga.

Não obstante se tenha realizado, nos primeiros decênios deste século, notável esforço no sentido de alcançar melhor conhecimento da região, prevaleceu entre os dirigentes dos órgãos responsáveis, quase sempre engenheiros competentes, o princípio de que o grande problema do Nordeste é a limitação da disponibilidade de água. Daí a concentração de esforços no represamento da água. Ora, hoje sabemos que a escassez de água é apenas um dos componentes do problema. Sabemos que se chovesse o dobro, a região possivelmente ainda seria mais pobre — a erosão tudo destruiria, inclusive a caatinga. O componente solo é igualmente fundamental. Este é que muitas vezes dificulta ou encarece extremamente o uso da água. Explica-se, assim, que tenhamos avançado tanto na acumulação de água e tão pouco no seu aproveitamento econômico. (Furtado, 1960, p. 42)

O problema principal a resolver na região semi-árida seria, portanto, seu melhor aproveitamento econômico:

Em síntese: sendo pobre a base agrícola da economia do Nordeste, devemos envidar esforços para ampliar essa base, conhecendo melhor os recursos naturais da região. Só mediante persistente estudo do meio, do desenvolvimento de técnicas agrícolas adaptadas às regiões tropicais, teria sido possível criar no Nordeste condições para formação de uma economia de alta produtividade. Ao invés de procurar conhecer melhor o meio, de desenvolver técnicas de produção próprias, limitamo-nos a transplantar soluções. Particularmente nos últimos dois decênios acentuou-se a tendência ao abandono dos estudos de base, no âmbito da ação oficial no Nordeste. (Furtado, 1960, p. 42)

Como solução complementar à economia da região semi-árida, Furtado preconizava a implantação de uma política migratória, através de um deslocamento da fronteira agrícola:

Uma economia de mais alta produtividade, na caatinga, não será compatível com uma grande densidade demográfica. Assim, a reorganização da economia da caatinga criará excedentes populacionais que deverão ser absorvidos alhures. Daí a necessidade de incorporar novas terras ao Nordeste, de deslocar sua fronteira agrícola. (Furtado, 1960, p. 44)

O aproveitamento econômico da região semi-árida e o deslocamento de sua mão-de-obra excedente eram duas das quatro linhas de ação que compunham as diretrizes da Sudene, à época de Furtado. As outras duas correspondiam à grande transformação estrutural programada pela Sudene para a região: a industrialização e a intensificação da produção de alimentos. A respeito da primeira delas, Furtado explicou, na linha tipicamente cepalina:

Ao dar ênfase ao problema da inadequada produção de alimentos, o que desejamos é concentrar a atenção em duas direções básicas: a necessidade de industrializar o Nordeste e a urgência de organizar, na região semi-árida, uma economia mais adaptada ao meio. O problema da industrialização apresenta-se com transparente simplicidade: uma economia em que a terra susceptível de aproveitamento agrícola é fator relativamente escasso, e que já alcançou um certo grau de densidade demográfica, encontra na industrialização a forma normal de seu desenvolvimento econômico. (Confederação Nacional da Indústria, 1959, p. 188)

A segunda delas seria condição indispensável ao sucesso da industrialização, porque a elevação do custo de vida nos centros urbanos nordestinos ameaçava eliminar o grande fator de competitividade da região frente ao Centro-Sul, isto é, o custo da mão-de-obra.

O autor dividia o Nordeste em três áreas: a zona úmida, que era destinada essencialmente ao cultivo da cana-de-açúcar; o agreste, cuja atividade principal era a pecuária; e o sertão, ou zona semiárida, em que o algodão era o prin-

cipal cultivo. Recomendou, para a primeira região, um programa de modernização do cultivo do açúcar, que penalizaria os latifundiários que não o seguissem com uma partilha de suas terras para fins de produção de alimentos. Para o agreste, recomendou uma ampla reforma da estrutura agrária, que liberasse as terras ocupadas pelos latifúndios pecuaristas, de modo a ampliar a economia camponesa, até então dedicada ao cultivo de alimentos, em condições de absoluta escassez de terras (e de capital) e, conseqüentemente, de baixíssima produtividade. Finalmente, para a zona semi-árida recomendou, como vimos, uma adaptação da produção às condições ecológicas da caatinga.²⁹

A equação da problemática nordestina apresentada em torno da criação da Sudene reforçou, com extraordinária força de argumentação, a discussão sobre a questão da reforma agrária no Nordeste.³⁰ Em defesa dessa reforma não faltou, em reforço ao argumento econômico principal — barateamento da mão-de-obra —, quem levantasse o argumento de que a mesma permitiria uma elevação da produtividade agrícola condizente com a necessidade de ampliação do mercado para os produtos industriais da região.³¹

Furtado considerava a reforma agrária uma condição indispensável à solução do problema da expansão da oferta de alimentos no Nordeste, mas essa visão não se estendia ao Centro-Sul com a mesma ênfase. Dispunha-se, afinal, de dados que mostravam que a produção brasileira de alimentos estava se expandindo; não correspondia, por isso, a um ponto de estrangulamento — diferindo, por exemplo, do caso chileno. A associação que Furtado fazia entre reforma agrária e ampliação da oferta agrícola era, por isso, algo menos dramática. A estrutura agrária era vista como uma dificuldade, ou limitação, do processo global de desenvolvimento, mas não como barreira estrutural.

A argumentação de Furtado, nos textos anteriores a 1964, pode ser resumida da seguinte maneira: (a) o arcaísmo da estrutura fundiária e a apropriação e o uso improdutivo do excedente rural pelos grandes proprietários latifundiários impediam a introdução do progresso técnico e a elevação da produtividade no campo; (b) conseqüentemente, impediam que o mundo rural se incorporasse ao desenvolvimento e o fortalecesse, obstruíam a ampliação do excedente e sua transferência, via queda de preços, aos outros setores, mantinham os salários reais baixos e a renda concentrada e dificultavam a ampliação do mercado interno para produtos industriais; e (c) representavam, ademais, uma forma de preservação do consumo supérfluo, em detrimento do consumo essencial, orientando o processo de formação da estrutura industrial num sentido perverso.

De resto, a discussão do problema esteve associada à questão da justiça distributiva. A passagem seguinte, por exemplo, é de uma discussão que o autor fez sobre os custos sociais em que se incorria no processo de desenvolvimento brasileiro — o qual estaria transcorrendo sobre uma forte base de concentração de rendas:

E não somente no que respeita à concentração de renda o desenvolvimento vem apresentando aspectos sociais extremamente negativos. Com efeito, à causa do anacronismo da estrutura agrária, esse desenvolvimento provocou, em muitas partes, um aumento relativo da renda da terra, premiando grupos parasitários. (Furtado, 1962, p. 14)

A reforma agrária era, na opinião de Furtado, ao lado das reformas tributária e administrativa, a transformação institucional indispensável à estabilidade política do país, sem o que arriscava-se o surgimento de "métodos revolucionários que desembocariam em formas políticas ditatoriais sob a égide de classes sociais, grupos ideológicos ou rígidas estruturas produtivas" (Furtado, 1962, p. 31). A inflexibilidade das classes ricas no que dizia respeito à elevação da tributação para financiar o desenvolvimento, a corrupção e ineficiência administrativa e o anacronismo da estrutura agrária não poderiam continuar a ser endossados pela representação política da população no Congresso:

É compreensível a indignação da juventude diante desse quadro: aí estão supostos representantes do povo eleitos pelos empreiteiros de obras públicas, aí está a aliança da máquina feudal com as verbas orçamentárias produzindo parlamentares que somente poderão sobreviver se forem instrumentos dóceis de seus financiadores. (Furtado, 1962, p. 15)

Antes de 1964, Furtado ainda não elaborara as análises em que a distribuição de renda e de propriedade figurariam como determinantes da dinâmica do crescimento econômico. Os limites do presente trabalho impedem que acompanhem o percurso intelectual do autor depois do golpe militar de 1964, que, embora frustrando seu otimismo reformista, não conseguiu destruir o entusiasmo, a generosidade e a criatividade desse grande mestre do pensamento desenvolvimentista brasileiro.

5.4.3 APÊNDICE - A OBRA-PRIMA DO ESTRUTURALISMO BRASILEIRO: FORMAÇÃO ECONÔMICA DO BRASIL

5.4.3.1 INTRODUÇÃO

Formação econômica do Brasil, de Celso Furtado, é a grande obra da literatura econômica brasileira do período que estamos examinando. Correspondeu a um trabalho de consolidação da consciência desenvolvimentista brasileira, que ele fundamentou com uma bem constituída argumentação histórica. Publicada em primeira versão com o título *A economia brasileira*, foi também um momento de avanço na abordagem estruturalista (Furtado, 1954).

Para entender o significado da inovação que a obra contém, é necessário ter em conta que, no início dos anos 50, a referida abordagem apresentava-se ainda duplamente vulnerável: em primeiro lugar, o quadro analítico estruturalista en-

contrava-se imperfeitamente delineado e a argumentação pecava por falta de sistematização, o que tornava a proposta cepalina de análise alternativa às teorias convencionais difícil de ser compreendida e aceita; e, em segundo, era indispensável a essa proposta a demonstração de que a evolução histórica dos países que em meados do século XX continuavam subdesenvolvidos era, necessariamente, distinta daquela dos países desenvolvidos. Apenas assim se podia legitimar a idéia de que suas estruturas econômicas e a problemática de sua transformação eram também distintas, a ponto de exigir uma criteriosa adaptação da teoria corrente e mesmo um esforço próprio de teorização.

O livro de Furtado constitui uma resposta a essa dupla vulnerabilidade: em primeiro lugar, porque, embora não seja seu objetivo teorizar sobre a abordagem estruturalista, a clareza do texto automaticamente reforça a mensagem teórica que a Cepal vinha transmitindo aos economistas latino-americanos; e, em segundo, e mais importante, porque Furtado fornecia o estudo histórico decisivo para a legitimação da referida abordagem, pelo menos no que se refere ao caso brasileiro.

Um bom exemplo de como a obra preenchia a lacuna básica da proposição estruturalista é dado pela dificuldade em responder adequadamente uma inquietante pergunta, comum na época e sugerida pelos próprios elementos dispersos nos textos da fase pioneira da Cepal, ou seja: "Por que razões ter-se-ia a estrutura econômica dos países latino-americanos tornado tão distinta daquela que se observava em outros países jovens, como os Estados Unidos?"

Ao aceitar o desafio de responder esse tipo de questão, aprofundando-se no estudo da história econômica do Brasil, Furtado alcançou um resultado duplamente feliz: em primeiro lugar, deu uma resposta a essa e outras indagações básicas, através de uma abrangente explicação estruturalista da formação econômica do país; e, em segundo, ao fazê-lo, conferiu definitiva legitimidade à abordagem no Brasil. Mais ainda, criou uma metodologia estruturalista de análise da história de países periféricos, desvendando um alcance analítico da abordagem estruturalista que causou admiração aos próprios economistas da escola cepalina.

Não foi outro o reconhecimento que a obra obteve de um dos mais destacados membros da Cepal, Noyola Vásquez, ainda a partir de sua versão de 1954, *A economia brasileira*:

Em muito poucos casos poder-se-á apreciar melhor o grau de madureza e de independência alcançado pelo pensamento econômico latino-americano, como nesse livro. A obra de Furtado não é só muito valiosa por sua penetrante análise da história econômica do Brasil, mas, sobretudo, por sua contribuição metodológica. Trata-se de uma síntese feliz de lógica cartesiana e consciência histórica. O afã cartesiano da precisão e clareza leva o autor a reduzir a modelos de grande simplicidade a estrutura e o funcionamento dos sistemas econô-

micos. Ao mesmo tempo, sua segura visão histórica o conduz a situar esses modelos em sua perspectiva adequada. (Vásquez, 1955)

A obra deve ser vista, na verdade, muito mais como um ensaio de interpretação histórico-analítica de orientação estruturalista e keynesiana do que uma pesquisa histórica em grande profundidade.

Como o próprio autor afirma na introdução, "o livro pretende ser tão-somente um esboço do processo histórico de formação da economia brasileira", cuja preocupação central seria descortinar uma perspectiva a mais ampla possível ao leitor desejoso de "tomar um primeiro contato em forma ordenada com os problemas econômicos do país". O objeto teria sido "simplesmente a análise dos processos econômicos e não a reconstrução dos eventos históricos que estão por trás desse processo".

A publicação do livro exerceu uma influência sobre a intelectualidade brasileira até hoje sem similar na literatura de ciências sociais no Brasil. Isso nos obriga a um exame detalhado do seu conteúdo. Antes de fazê-lo, são convenientes algumas observações prévias a respeito dos estudos de Furtado sobre história econômica brasileira, que finalmente resultaram na *Formação econômica do Brasil*.

As primeiras considerações do autor sobre a história econômica brasileira aparecem num artigo publicado na *Revista Brasileira de Economia* (Furtado, 1950), no qual já constam algumas idéias mestras da análise posterior, como a de "deslocamento do centro dinâmico" e "concentração de renda nas fases de prosperidade e socialização das perdas nas fases de depressão".

Essa última é explicada como resultado da pressão baixista sobre os salários reais em todas as fases do ciclo econômico. Na alta, a abundância de mão-de-obra permitia a apropriação de um excedente crescente por uma reduzida parcela da população. Na fase de depressão, o prejuízo causado ao setor exportador e ao Estado pela baixa de preços da exportação seria transferido à massa compradora, através da desvalorização cambial.

É curioso assinalar que, nesse texto de 1950, Furtado pôs grande ênfase numa conclusão, a que chegou a partir dessa análise, que deve ter feito o deleite de economistas conservadores como Eugênio Gudin. Afirmou o autor que tais características da economia brasileira teriam feito surgir "um espírito de elevados lucros que passará da agricultura à indústria". Explicou que predominava na indústria um espírito protecionista exagerado, que incluía proibição de importação de equipamentos para enfrentar crises, ao invés de um esforço de elevação de produtividade.

Já em *A economia brasileira*, porém, Furtado abandonaria esse tipo de argumentação. Mais ainda, abandonaria toda a abordagem à qual a mesma estava associada no texto de 1950, ou seja, a de ênfase na existência de um empresaria-

do dinâmico como obstáculo ao desenvolvimento, expressa, por exemplo, na seguinte passagem:

Os lucros excessivamente elevados, a socialização das perdas, o controle parcial das atividades agroexportadoras por grupos financeiros estrangeiros, o elevado preço do dinheiro e a debilidade do mercado interno — todos esses fatores concorrerão para retardar a formação no país de um autêntico espírito de empresa, condição básica do desenvolvimento de uma economia capitalista. (Furtado, 1950, p. 25)

A menção à questão de inexistência de um empresariado nacional dinâmico persistiria a partir daí, na obra de Furtado, apenas como reforço à sua sistemática defesa de uma participação crescente do Estado nas tarefas desenvolvimentistas. Mas deixaria de figurar, nas suas análises históricas, como fator de realce na explicação da formação da estrutura subdesenvolvida da economia brasileira. Esta passou a ser analisada pelo autor em torno dos mecanismos de determinação da renda nacional nos "ciclos" da cana-de-açúcar, mineração e café, e na fase mais recente da industrialização. E a incluir, em primeiro plano, as questões de composição de emprego, distribuição de renda e formação de mercado interno.

A economia brasileira já contém o arranjo conceitual básico de análise histórica que figuraria no trabalho final, isto é, *Formação econômica do Brasil*. Contém também uma introdução metodológica, não incluída neste último, que corresponde a um exercício de identificação daquilo que o autor considera "as categorias fundamentais do processo histórico de crescimento". Nesse exercício encontra-se a base conceitual de um breve ensaio de caracterização da industrialização clássica, publicado em 1955 e depois incluído em *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. E contém, finalmente, um capítulo sobre a "formulação teórica do problema do desenvolvimento econômico", que também viria a ser incluído nesse último.

Formação econômica do Brasil corresponde a *A economia brasileira*, destituído desses capítulos mais abstratos, modificado em algumas partes e acrescido de alguns capítulos. Entre um e outro livro o autor publicou outro texto (Furtado, 1956), em que a única modificação importante em relação ao primeiro, além da exclusão dos capítulos metodológicos e teóricos, é a substituição do termo "economia colonial" por "economia dependente", na caracterização da economia subdesenvolvida especializada em exportação de produtos primários.

O texto definitivo é aproximadamente igual aos outros dois nos capítulos finais da parte IV, referentes à "economia de transição para o trabalho assalariado", e nos capítulos da parte V, em que o autor analisa o colapso da economia cafeeira e a transição para a economia industrial. Mas é consideravelmente mais aprofundado em todos os capítulos anteriores, que são precisamente aqueles que dão suporte à caracterização da estrutura brasileira como subdesenvolvida e à análise dos problemas que lhe são específicos.

5.4.3.2 A ANÁLISE DA FORMAÇÃO DA ESTRUTURA SUBDESENVOLVIDA BRASILEIRA: 1500-1850

Para nossos propósitos e não obstante a perfeita validade da organização que o próprio autor deu ao livro, é útil dividi-lo, de forma distinta à do autor, em duas grandes partes. Uma delas compõe-se dos 25 primeiros capítulos, ou seja, aqueles que versam sobre ocupação territorial e economias escravistas açucareira e mineira, e os dez primeiros capítulos da parte IV do livro, referentes à transição para o trabalho assalariado. O autor dedica-se, nesse ponto do livro, à análise da formação da estrutura subdesenvolvida brasileira. Na outra, composta dos capítulos subsequentes, passa à análise da problemática de crescimento que ocorrerá nessa estrutura específica, na fase áurea da expansão cafeeira e na fase de transição para a economia industrial. A argumentação aí apresentada a respeito da expansão da produção e da renda e dos desequilíbrios gerados no processo pressupõe a caracterização da formação econômica até fins do século XIX, realizada na parte anterior.

No restante desta seção faz-se uma apreciação do conteúdo das duas partes da obra, com o objetivo de realçar a contribuição ao estruturalismo que a mesma contém.

Observe-se, preliminarmente, que a interpretação do autor assenta-se basicamente sobre três linhas de argumentação que se encontravam bastante difusas nos textos anteriores, mas que se revezam de forma perfeitamente integrada no percurso do texto final. Uma delas consiste num feliz artifício de confronto do subdesenvolvimento brasileiro com o desenvolvimento norte-americano, a que o autor é levado por sua preocupação em esclarecer os determinantes históricos da formação de distintas estruturas econômicas na "periferia do capitalismo europeu". A segunda, reveladora da inclinação keynesiana do pensamento do autor, compreende a determinação dos obstáculos à expansão da renda, à formação do mercado interno e à diversificação da estrutura produtiva ao longo dos diversos períodos da história brasileira. A terceira delas é determinada pela preocupação estruturalista com a gestão da heterogeneidade da economia brasileira. Consiste em identificar a formação de uma ampla economia de subsistência, anterior ao ciclo do café, mas que sobreviveria ao mesmo.

O primeiro desses elementos expositivos está apresentado essencialmente em dois momentos do livro. Nos seus primeiros capítulos, figura como parte integrante da análise sobre os fundamentos econômicos da ocupação territorial. A explicação do êxito da colonização portuguesa baseada na exploração comercial da cana-de-açúcar, no século XVI e início do XVII, e de sua decadência posterior, é feita em conjunto com a análise do tipo de colonização empreendida nas Antilhas e na América do Norte. Nessa explicação, o autor oferece o ponto de partida para sua análise posterior sobre os contrastes entre as economias norte-americana e brasileira no século XIX.

Furtado argumenta que o tipo de atividade econômica dominante na América do Norte até o século XVII era compatível com a pequena propriedade de base familiar e desvinculada do compromisso de remunerar vultosos capitais. O resultado teria sido a formação de comunidades

com características totalmente distintas das que predominavam nas prósperas colônias agrícolas de exportação: a produtividade média era inferior, mas também o eram a concentração de renda e a parcela da renda revertida em benefício de capitais forâneos.

O desfecho da comparação entre os dois tipos de colonização é feito através do confronto entre as colônias inglesas das Antilhas e da América do Norte, e consiste em dois argumentos. Em primeiro lugar, o de que,

ao contrário do que ocorria nas colônias de grandes plantações, em que parte substancial dos gastos de consumo estava concentrada numa reduzida classe de proprietários e se satisfazia com importações, nas colônias do Norte dos EUA os gastos de consumo se distribuíam pelo conjunto da população, sendo relativamente grande o mercado de objetos de uso comum. (Furtado, 1979, p. 31)

E, em segundo, o de que

a essas diferenças de estrutura econômica teriam necessariamente de corresponder grandes disparidades no comportamento dos grupos sociais dominantes nos dois tipos de colônias.

Nas exportadoras, os grupos dominantes ligavam-se a grupos financeiros da metrópole e consideravam a colônia como parte da grande empresa manejada na Inglaterra. Nas colônias setentrionais, as classes dirigentes guardavam ampla autonomia com relação à metrópole, o que

teria de ser um fator de fundamental importância para o desenvolvimento da colônia, pois significava que nela havia órgãos políticos capazes de interpretar seus verdadeiros interesses e não apenas de refletir as concorrências do centro econômico dominante.

Essa linha de argumentação é retomada nos capítulos 18 e 19, onde o autor contrasta as economias norte-americana e brasileira à época de suas independências: para a economia brasileira, essa teria sido uma fase excepcionalmente ruim, de contração mesmo da renda nacional; e, para a norte-americana, uma fase de industrialização e de extraordinário dinamismo.

Segundo Furtado, constitui equívoco supor que uma causa básica para tão distintas *performances* tenha sido a ausência de uma política protecionista no Brasil, semelhante à norte-americana. Afirma que não só uma forte desvalorização cambial, ocorrida no início do século XIX, mais do que compensou a insuficiência de barreiras alfandegárias no Brasil, como também, e muito mais

importante ainda, nos Estados Unidos o protecionismo teria sido uma causa secundária da industrialização.

Estariam faltando no Brasil, à época da Independência, o mercado interno, a base técnica e empresarial e a indicação das classes dirigentes de um seguro apoio à industrialização, que caracterizavam a estrutura socioeconômica norte-americana ao fim de sua etapa colonial. Esta contava, inclusive, com uma base industrial parcialmente fomentada por própria metrópole, base esta que chegava a proporcionar a produção local de três quartas partes de uma ampla frota de marinha mercante.

O desenvolvimento norte-americano teria sido então impulsionado por um conjunto de fatores, como, por exemplo, o estímulo à expansão da produção doméstica que vinha da Guerra da Independência e das Guerras Napoleônicas, e, ainda mais importante, a posição "de vanguarda" que a economia norte-americana logrou ocupar na própria revolução industrial européia, através da exportação de algodão. O sucesso da economia norte-americana devia-se ainda, segundo o autor, à formação de uma corrente de capitais advindos da Inglaterra. Ao mesmo tempo em que ampliava a acumulação de capital, esse afluxo de recursos compensava os déficits externos que nem mesmo o sucesso das exportações permitia evitar. Em resumo, de acordo com Furtado, "o desenvolvimento dos EUA em fins do século XVIII e primeira metade do XIX constitui um capítulo integrante do desenvolvimento da própria economia européia".

Ao Brasil, além da ausência de mercado interno, de base técnica e empresarial e de uma classe de dirigentes dinâmica, faltavam esses estímulos externos básicos. Bem ao contrário, o que se registra na primeira metade do século XIX é um estancamento nas exportações brasileiras. Resultava daí que o próprio nível interno de consumo entrava em declínio, o que impedia a expansão de uma indústria têxtil, em si já dificultada pela queda nos preços dos produtos ingleses e pelo boicote inglês à exportação de máquinas. Além disso, a capacidade para importar tornava-se mínima, com o que um fomento à industrialização significaria simplesmente "tentar o impossível num país totalmente carente de base técnica".

A comparação entre as histórias das economias norte-americana e brasileira constitui um artifício expositivo habilmente empregado pelo autor para reforçar a caracterização da formação da estrutura econômica subdesenvolvida no Brasil. Mas a caracterização repousa, essencialmente, sobre os dois outros procedimentos metodológicos a que nos referimos, ou seja, a descrição dos determinantes da expansão e contração da renda monetária a partir dos setores exportadores do país e, intimamente associada, a identificação da formação do seu setor de subsistência.

Com efeito, os capítulos referentes à economia escravista "de agricultura tropical" e "mineira" e à economia "de transição ao trabalho assalariado", com os

quais Furtado cobre mais de três séculos da evolução histórica brasileira, estão, no essencial, orientados exatamente por uma combinação dessas duas questões. Vejamos, resumidamente, como é feita a apresentação dessas distintas partes do livro, começando por aquela referente à economia açucareira.

Um dos pontos destacados na análise do setor escravista açucareiro é o de que este reunia algumas das condições necessárias à geração de um desenvolvimento econômico dinâmico. Contava, essencialmente, com ampla disponibilidade de terras e com uma elevada rentabilidade na atividade exportadora. No entanto, a renda da exportação encontrava-se fortemente concentrada na classe de proprietários de engenho e, além disso, revertia inteiramente para o exterior, fosse através de importações, fosse através de retenção de parte dessa renda fora do país por empresários não residentes, que controlavam uma parcela da produção interna. Era, segundo o autor, praticamente nula a renda monetária interna criada na economia de trabalho escravo. Não haveria, conseqüentemente, "nenhuma possibilidade de que o crescimento com base no impulso externo originasse um processo de desenvolvimento de autopropulsão". Apesar de se observar um rápido crescimento populacional, através de um processo de ocupação de vasta área territorial, promovido pelo crescimento em extensão da atividade açucareira, "o mecanismo da economia, que não permitia uma articulação direta entre os sistemas de produção e de consumo", anulava as vantagens desse crescimento demográfico como elemento dinâmico do desenvolvimento econômico (Furtado, 1979, p. 52).

A análise não se esgota nessa idéia de limitação à geração de um fluxo cumulativo de renda. Ela é estendida para explicar a forma particular com que a economia nordestina acomodava as crises do setor exportador. A idéia básica apresentada é a de que a economia escravista reagia às crises de forma distinta das economias capitalistas de trabalho assalariado. No caso da primeira, diante de uma redução da demanda externa, não valia a pena ao empresário reduzir a utilização da capacidade produtiva, já que seus custos consistiam quase unicamente em gastos fixos. A queda na capacidade produtiva ocorria de forma apenas muito lenta, em decorrência do fato de que, com a queda no preço das exportações, o empresário via-se impedido de enfrentar os gastos de reposição da força de trabalho e de equipamentos importados. O autor é levado à conclusão de que a unidade exportadora tinha condições de preservar sua estrutura, mesmo diante de uma crise das proporções daquela que atingiu a economia açucareira ao se desorganizar o mercado de açúcar, no século XVII, com a concorrência antilhana. Salienta ele então que

a economia açucareira do Nordeste brasileiro, com efeito, resistiu mais de três séculos às mais prolongadas depressões, logrando recuperar-se sempre que o permitiam as condições do mercado externo, sem sofrer nenhuma modificação estrutural significativa. (Furtado, 1979, p. 53)

A explicação da preservação da estrutura do setor açucareiro é um dos elementos empregados por Furtado para descrever o que denomina de "complexo econômico nordestino", o qual é composto pela economia açucareira e por uma "projeção" da mesma, ou seja, a pecuária. Essa atividade, formada para atender à demanda de carne e animais de tração e de transporte para o setor açucareiro, cedo seria deslocada da área das plantações de cana-de-açúcar para o interior. Ter-se-ia constituído, assim, como atividade dependente da economia açucareira, mas especialmente separada da mesma. Teria, também, características totalmente distintas. Essencialmente, caracterizava-se por um nível de produtividade muito inferior, ao que correspondiam um grau de especialização e comercialização muito reduzido e uma ínfima renda monetária. Predominava, na "economia criatória em seu conjunto", a produção ligada à própria subsistência da população, que crescia rapidamente, ocupando o interior nordestino.

O lento processo de retração da atividade açucareira e o próprio crescimento demográfico faziam crescer a importância relativa da atividade de menor produtividade do complexo econômico nordestino. A redução da demanda pelos produtos da pecuária, por parte do setor exportador em retração, implicava redução na rentabilidade da atividade criatória, mas não afetava significativamente sua expansão. Ao contrário do caso das plantações de açúcar, a reposição e ampliação de "capital" fazia-se simplesmente através da incorporação de novas terras e da mão-de-obra livre, isto é, dispensava os gastos monetários com aquisição de escravos e equipamentos importados. A consequência da retração da demanda pelo setor açucareiro foi que esse processo de ampliação da economia criatória fez-se com elevação da parcela da força de trabalho ocupada em atividades de mera subsistência e redução da produtividade média do sistema em seu conjunto:

Tudo indica que, no longo período que se estende do último quartel do século XVII aos começos do século XIX, a economia nordestina sofreu um lento processo de atrofiamento, no sentido de que a renda real *per capita* da sua população declinou secularmente. (Furtado, 1979, p. 63)

A expansão da economia nordestina, durante esse longo período, consistiu, em última instância, num processo de involução econômica: o setor de alta produtividade ia perdendo importância relativa, e a produtividade do setor pecuário declinava à medida que este crescia. (Furtado, 1979, p. 64)

É importante observar que Furtado extraiu daí uma conclusão básica para sua caracterização do subdesenvolvimento brasileiro. Segundo o autor, as formas que assumiam os dois sistemas da economia nordestina — o açucareiro e o criatório —, no lento processo de decadência que se iniciou na segunda metade do século XVII, constituíram elementos fundamentais na formação do que no século XX viria a ser a economia brasileira (Furtado, 1979, p. 61).

A identificação da formação do subdesenvolvimento prossegue, no livro, através do exame da economia escravista mineira. O procedimento analítico é idêntico ao adotado nos capítulos referentes à economia açucareira. O autor explica os determinantes da ocupação territorial e da formação de uma ampla economia de subsistência no Centro-Sul do país, vinculando essa explicação à da formação e declínio do que foi o seu centro dinâmico na era colonial, ou seja, a economia mineira.

Argumenta que, diferentemente do caso da economia açucareira, preexistia à atividade mineradora uma pecuária rudimentar, espalhada por diferentes regiões do Centro-Sul. A população nessas áreas teria sido extremamente escassa. O advento da mineração no século XVIII teria tido dois importantes efeitos sobre a estrutura econômica da colônia: primeiro, lograva-se decuplicar, nesse século, a população de origem européia; e segundo, as características do empreendimento mineiro seriam tais que, logo após sua implantação numa determinada região, gerava-se grande dificuldade de abastecimento. Elevava-se o preço dos alimentos e dos animais de transporte nas regiões vizinhas, o que constituía um "mecanismo de irradiação dos benefícios econômicos da mineração". Além disso, a procura de gado de corte e de transporte, muito superior à que se observava na economia açucareira, teria aberto um ciclo de prosperidade para regiões criatórias mais longínquas. A mineração teria promovido, com esse efeito sobre a pecuária, toda uma rede de integração econômica no Centro-Sul do país.

O mercado formado na região escravista mineira teria sido superior, em termos absolutos, ao da região açucareira. Isto porque, embora a renda média fosse inferior, era, também, menos concentrada, já que a parcela de população livre era muito maior e, ademais, estava reunida em grupos urbanos. Apesar disso, o "desenvolvimento endógeno" teria sido "praticamente nulo". O autor argumenta que isso não pode ser explicado apenas através da rentabilidade superior do investimento em mineração, que tendia a atrair o capital disponível, nem tampouco através da proibição, pela metrópole, da atividade manufatureira. A causa principal teria sido, possivelmente, "a própria incapacidade técnica dos imigrantes para iniciar atividades manufatureiras em escala apreciável" (Furtado, 1979, p. 79).

O declínio da produção de ouro teria de trazer, a essa região desprovida de formas permanentes de atividade econômica que não a agricultura de subsistência, uma "rápida e geral decadência":

Uns poucos decênios foi o suficiente para que se desarticulasse toda a economia da mineração, decaindo os núcleos urbanos e dispersando-se grande parte de seus elementos numa economia de subsistência, espalhados por sua vasta região em que eram difíceis as comunicações, isolando-se os pequenos grupos uns dos outros. Essa população relativamente numerosa encontrará

espaço para expandir-se dentro de um regime de subsistência e virá a constituir um dos principais núcleos demográficos do país. Nesse caso, como no da economia pecuária do Nordeste, a expansão demográfica se prolongara num processo de atrofamento da economia monetária. (Furtado, 1979, p. 85)

A estagnação teria sido o aspecto marcante da história brasileira desde o final do ciclo da mineração até meados do século XIX. A saída viria, então, com o surto cafeeiro:

Ao concluir-se o terceiro quartel do século XIX os termos do problema econômico brasileiro se haviam modificado basicamente. Surgira o produto que permitiria ao país reintegrar-se nas correntes em expansão do comércio mundial; concluída sua etapa de gestação, a economia cafeeira encontrava-se em condições de autofinanciar sua extraordinária expansão subsequente; estavam formados os quadros da nova classe dirigente que lideraria a grande expansão cafeeira. Restava por resolver, entretanto, o problema da mão-de-obra. (Furtado, 1979, p. 116)

Como nas partes dedicadas às economias escravistas açucareira e mineira, o estudo da economia cafeeira concentra-se na análise da distribuição da população em expansão entre atividades de subsistência e a atividade exportadora, bem como no exame do fluxo de renda gerado a partir do setor dinâmico do período.

A primeira dessas linhas de análise é examinada em conjunto com o problema que "restava por resolver" para viabilizar a expansão cafeeira, o da mão-de-obra. A solução teria sido dada pela corrente imigratória européia, que se dirigiu especialmente à lavoura cafeeira paulista, num fluxo organizado pela nova classe dirigente do país, o empresariado do setor cafeeiro.

Duas importantes questões são abertas pela constatação dessa imigração: primeiro, ela poderia ser interpretada como sinal de escassez de mão-de-obra no país, pondo por terra a tese da existência de ampla economia de subsistência, fundamental à conceituação estruturalista do subdesenvolvimento; e, segundo, ela induz à pergunta sobre o que teria ocorrido com a mão-de-obra escrava tornada livre com a extinção do trabalho servil. Teria a abolição da escravidão acirrado o "problema da mão-de-obra"?

A resposta de Furtado à primeira questão é a de que, com algumas exceções, "a economia de subsistência de maneira geral estava de tal forma dispersa que o recrutamento de mão-de-obra dentro da mesma seria tarefa bastante difícil e exigiria grande mobilização de recursos" (Furtado, 1979, p. 121). Além disso, esse tipo de recrutamento teria de contar com o apoio dos grandes proprietários das terras nessas regiões onde predominava a economia de subsistência, cooperação essa que "difícilmente podia ser conseguida, pois era todo um estilo de vida, de organização social e de estruturação de poder político o que entrava em jogo" (Furtado, 1979, p. 121).

Assim, quando surgiu a possibilidade de significativa expansão da produção cafeeira, na segunda metade do século XIX, coexistiam no país, segundo o autor, uma grande reserva potencial de mão-de-obra na economia de subsistência — ao que se somava uma população desocupada urbana pouco apta a regressar ao campo — e uma escassez de braços na lavoura cafeeira. A abolição da escravidão contribuiria para acirrar o problema.

Já na primeira metade do século, não obstante a importação continuada de escravos, a mão-de-obra servil ter-se-ia reduzido, em função de sua elevada taxa de mortalidade. A abolição do regime de trabalho escravo teria tido efeitos diversos, no Nordeste e no Centro-Sul. Na região açucareira nordestina, a escassez de terras, combinada a uma reduzida pressão da demanda por trabalho resultante da queda nas exportações de açúcar, teria provocado a conservação do trabalhador recém-liberado no interior do próprio complexo canavieiro. No Sul, os escravos estavam concentrados principalmente nas regiões cafeeiras pioneiras, nos atuais Estados do Rio de Janeiro e de Minas Gerais. A abolição se deu mais ou menos ao mesmo tempo em que a produção se deslocava para terras mais férteis, de São Paulo. No entanto, ao invés de deslocar-se para a nova região, a força de trabalho recém-liberada voltou-se essencialmente para atividades de subsistência, o que teria sido possível em função da abundância de terras. Quando permanecia na lavoura cafeeira, sob o regime de salários, foi capaz de auferir remuneração mais elevada por seu trabalho, dada a situação de escassez ocasionada pela desorganização do regime de trabalho preexistente. A elevação salarial teria acarretado, no entanto, uma queda na produtividade, porque teria induzido o ex-escravo a reduzir suas horas de trabalho.

Em outras palavras, a abolição do trabalho escravo teria resultado, por um lado, em ampliação da economia de subsistência e redução da produtividade do trabalho e, por outro, em acirramento da escassez relativa de mão-de-obra. Esta seria contornada, então, pelo recrutamento do trabalho europeu por parte de uma nova oligarquia cafeeira, perfeitamente mobilizada em função de seus interesses. Sua opção consciente pela linha de menor resistência, a da imigração européia, em lugar de migrações internas — como a que ocorreu no trágico traslado de nordestinos à Amazônia —, deixava intacta a economia de subsistência, que sobreviveria ao surto cafeeiro.

Essa interpretação tem um peso decisivo na formulação de Furtado sobre o problema do subdesenvolvimento brasileiro. Sua análise sugere mesmo que, se o surto cafeeiro tivesse se iniciado no momento em que a mineração entrava em decadência, em fins do século XVII, a economia brasileira teria conseguido evitar o atraso relativo e o próprio subdesenvolvimento:

Esse atraso tem sua causa não no ritmo de desenvolvimento dos últimos cem anos, o qual parece haver sido razoavelmente intenso, mas no retrocesso ocorrido nos três quartos de século anteriores. Não conseguindo o Brasil inte-

grar-se nas correntes em expansão do comércio mundial durante essa etapa de rápida transformação das estruturas econômicas dos países mais avançados, criaram-se profundas dissimilaridades entre seu sistema econômico e os daqueles países.

A essas dissimilaridades teremos que voltar ao analisar os problemas específicos de subdesenvolvimento com que se confronta a economia brasileira no presente. (Furtado, 1979 p. 150)

No sistema de pensamento de Furtado, as características do subdesenvolvimento que descrevem essa "dissimilaridade" e permitem identificar "problemas específicos do subdesenvolvimento" são, como em toda a escola estruturalista, a dualidade tecnológica (ou seja, a coexistência de setores modernos e de subsistência) e uma escassa diversificação no aparelho produtivo. O que a análise de Furtado sugere é que, não fossem a defasagem de três quartos de século, é provável que não se tivesse formado no país a economia de subsistência e seu exército de mão-de-obra subempregada. E que, conseqüentemente, a elevação de produtividade acarretada pelo surto exportador cafeeiro teria implicado elevação salarial e formação de um mercado interno, daí resultando, então, uma estrutura produtiva diversificada e a disseminação de um elevado padrão tecnológico em toda a estrutura econômica, semelhante ao que ocorreu nos Estados Unidos.

A passagem reproduzida acima conclui a parte do livro que descreve os determinantes históricos da formação da estrutura subdesenvolvida brasileira. Significativamente, essa mesma passagem reúne, de forma implícita, os três elementos que compõem a metodologia do estudo do autor sobre essa formação. O atraso relativo do Brasil em relação aos Estados Unidos deve-se à sua "não-integração", no momento apropriado, nas "correntes em expansão do comércio mundial". Suas profundas "dissimilaridades" em relação aos países adiantados compreendem a dualidade tecnológica, dada pela formação de uma ampla economia de subsistência, e a pequena diversificação do aparelho produtivo, dada pela inexistência de condições propícias à geração de um processo cumulativo interno de produção e consumo.

5.4.3.3 A ANÁLISE DA EXPANSÃO INTERNA E DA TRANSIÇÃO PARA A INDÚSTRIA NA ESTRUTURA SUBDESENVOLVIDA BRASILEIRA: 1850-1950

A segunda parte do livro examina o processo de crescimento que ocorrerá, nesse quadro estrutural, entre meados do século XIX e meados do século XX, ou seja, nos períodos de expansão da economia cafeeira e de transição para a economia industrial. Essa parte contrasta com a primeira em dois aspectos analíticos.

Em primeiro lugar, não se trata mais, aí, de comprovar que a evolução histórica da economia brasileira conduziu à formação de uma estrutura econômica subdesenvolvida, e sim de proceder à análise econômica adequada ao quadro estrutural descrito. Nessa parte do livro, por isso, a abordagem torna-se mais

propriamente estruturalista. O processo de industrialização é visto, então, como problemático, porque efetuado com grande rapidez, sobre uma estrutura econômica atrasada.

Em segundo lugar, também não se trata mais de descrever as condições que impediram a formação de um mercado interno, ou seja, de fazer uma análise keynesiana "pela negativa". Ao contrário, o problema passa a ser o de mostrar que condições determinaram a modalidade de expansão da renda que viabilizaria o processo de industrialização posterior.

Em resumo, fica mais óbvio o enfoque "keynesiano-estruturalista" da obra. A análise está centrada na identificação dos mecanismos de expansão do nível de renda e dos desequilíbrios estruturais gerados no processo. De forma a não alongar ainda mais a presente exposição, passamos a um brevíssimo resumo dos principais aspectos constitutivos da análise.

O ponto de partida dessa segunda parte do livro é a caracterização do significado do advento do trabalho assalariado, "fato de maior relevância ocorrido na economia brasileira e no último quartel do século XIX" (Furtado, 1979, p. 151). A partir daí, a dinâmica do sistema econômico tornar-se-ia distinta da que ocorria no passado. Dada a abundância de mão-de-obra e de terras subutilizadas, o fluxo de renda criado pelo setor exportador passava a propagar-se para o restante da economia, provocando a produção e comercialização local de uma série de bens de consumo e uma melhor utilização dos fatores de produção disponíveis.

Nas novas condições, a massa de salários paga no setor exportador torna-se "o núcleo de uma economia de mercado interno". O aumento de produtividade do sistema econômico não se limitaria mais à transferência da mão-de-obra do setor de subsistência para o setor exportador, mas incluiria também a absorção da mesma nas novas atividades ligadas ao mercado interno. Essa elevação da produtividade não se refletia, no entanto, numa elevação nos salários reais, em virtude da existência de mão-de-obra em excesso no setor de subsistência. Mas implicava uma elevação na remuneração média, porque crescia a população ocupada nos setores monetários — de exportação e mercado interno — relativamente à economia de subsistência, de tal forma que a "massa de salários monetários — base do mercado interno — aumentava mais rapidamente que o produto global" (Furtado, 1979, p. 153).

No livro *A economia brasileira*, Furtado enfatizou a idéia de que a pressão baixista sobre salários reais, advinda da economia de subsistência, atuava como fator de limitação do mercado interno. No livro definitivo, o autor abandonou essa linha de argumentação e manteve apenas duas outras considerações associadas à não-elevação de salários: a primeira consistiu na observação de que a situação favorável à apropriação, pelos empresários, da totalidade dos benefícios da elevação de preços dos produtos de exportação acarretava uma acumulação de capital mais rápida e, conseqüentemente, maior absorção de mão-de-

obra do setor de subsistência; a segunda consistiu na avaliação prebischiana dos efeitos da abundância da mão-de-obra sobre as relações de intercâmbio do país, ou seja, se os salários absorvessem parte da elevação da rentabilidade auferida na alta cíclica, haveria maior capacidade de defesa contra a queda de preços e a deterioração dos termos de intercâmbio na fase de baixa. Como os salários podem oferecer maior resistência à compressão do que os lucros, na fase depressiva, haveria meios de evitar a deterioração secular das relações de troca.

O ponto seguinte da análise do autor é que, como a pressão da queda cíclica recai sobre os lucros, seria de esperar que a concentração de renda produzida na alta cíclica se reduzisse na fase de baixa. No entanto, os empresários brasileiros teriam conseguido transferir essa pressão para os demais setores da coletividade, através do mecanismo de depreciação cambial.

Esse seria, segundo Furtado, o mecanismo de ajuste à contração cíclica típica de economias dependentes. Nas economias maduras, a baixa cíclica caracteriza-se pela contração das inversões, que acarreta redução no nível de renda simultânea à redução no nível de importações. Nas economias dependentes, ao contrário, ocorreria uma defasagem entre a contração no volume das exportações e a redução das importações. Além disso, ocorreriam, ao mesmo tempo, uma deterioração dos termos de troca e uma fuga de capitais. O resultado inevitável seria um agudo desequilíbrio no balanço de pagamentos, tornando-se fácil prever "as imensas reservas metálicas que exigiria o pleno funcionamento do padrão-ouro numa economia como a do apogeu do café no Brasil" (Furtado, 1979, p. 159). Não restava outra alternativa senão a de desvalorização cambial.

A desvalorização cambial corresponderia, segundo Furtado, a um mecanismo de "socialização das perdas", resultantes da contração cíclica das exportações. O resultado final, além da manutenção do grau de concentração da renda, teria sido uma maior capacidade de resistência à crise por parte da economia como um todo. Através da desvalorização cambial, os empresários podiam preservar o nível da produção, apesar da crise. Dessa forma, "evitava-se a queda do nível do emprego e limitavam-se os efeitos secundários da crise" (Furtado, 1979, p. 167).

Um outro mecanismo de defesa básico do setor cafeeiro seriam os esquemas de valorização do café, postos em prática a partir do Convênio de Taubaté, em 1907, como forma de suavizar o efeito da crise de superprodução sobre os preços do produto. Essa política de defesa da rentabilidade da atividade teria trazido, porém, duas conseqüências negativas: em primeiro lugar, por não ter sido acompanhada de esquemas de desestímulo às inversões no setor, permitia que continuasse a crescer o plantio, ampliando e transferindo para o futuro o problema da superprodução; e, em segundo, esse problema acirrava-se ainda mais, porque a política de preços elevados acabava fomentando a produção do café em outras regiões do mundo.

O autor argumentou então que, ao irromper a Crise de 1929, o setor cafeeiro encontrava-se debilitado por uma crise de superprodução sem precedentes, que acarretou drástica redução no preço do produto. No entanto, o nível da produção e a renda do setor cafeeiro não chegaram a ser profundamente afetados. Em primeiro lugar, porque ocorreu uma forte desvalorização cambial, que permitiu socializar as perdas provenientes da queda no preço internacional do produto; e, em segundo, porque pôs-se em marcha uma política de retenção e destruição de parte da produção cafeeira.

A conseqüência fundamental desse duplo mecanismo de defesa da renda do setor cafeeiro teria sido a preservação do nível de emprego não apenas no setor exportador, mas também naqueles setores produtivos ligados ao mercado interno. Em especial, a política de destruição dos excedentes do café teria correspondido "a um verdadeiro programa de fomento nacional", a uma prática inconsciente de uma "política anticíclica de maior amplitude que a que se tenha sequer preconizado em qualquer dos países industrializados" (Furtado, 1979, p. 192).

Através dessa análise, Furtado chegou, finalmente, à sua clássica explicação sobre a transformação da economia primário-exportadora brasileira em economia industrial, cujo momento crítico teria ocorrido nos anos 30. A interpretação baseia-se na idéia de que, simultaneamente à manutenção do nível de renda e da procura interna, caiu o valor das exportações, acarretando forte desvalorização cambial e brusca queda no coeficiente de importações, reduzido de 14% para 8% da renda territorial bruta.

Isso teria resultado numa forte expansão da oferta interna substitutiva das importações, tornadas proibitivas pela queda na capacidade para importar. Furtado identifica esse momento como de "deslocamento do centro dinâmico" da agricultura de exportação para as atividades de mercado interno. Estas cresciam, segundo o autor, impulsionadas não somente pela maior rentabilidade, mas igualmente por atraírem "capitais que se formavam no setor de exportação". E cresciam, inicialmente, com base num aproveitamento mais intensivo da capacidade previamente instalada, acrescida de importações, a preços reduzidos, de equipamentos tornados supérfluos nos países desenvolvidos em crise. A expansão industrial dos anos 30 teria, inclusive, logrado alcançar a produção interna de uma parcela dos bens de capital de que necessitava. O processo de industrialização retomaria um ritmo acelerado alguns anos após o final da II Guerra Mundial. Um importante fator de estímulo teria sido a dupla proteção proporcionada pela política de câmbio fixo, acoplada ao controle seletivo de importações, posta em prática a partir de 1947 como resultado de uma decisão que se seguiria ao desequilíbrio externo promovido por forte evasão de divisas no imediato após-guerra. Em primeiro lugar, protegia-se a indústria de bens de consumo nacional da concorrência externa; e, em segundo, e mais importante,

o efeito conjunto da inflação interna, que barateava as importações, e da considerável melhoria nos termos de intercâmbio, que ocorreu nesses anos, possibilitou forte ampliação na importação de bens de capital e matérias-primas industriais. Dessa forma, a elevação da produtividade associada à melhoria nos termos de troca, ao invés de traduzir-se em maior renda para a classe exportadora, estaria sendo capitalizada no setor industrial.

Uma característica distintiva desse processo de industrialização deslanchado pela crise externa nos anos 30 teria sido sua tendência estrutural ao desequilíbrio externo e à inflação. O estímulo inicial à expansão industrial, ou seja, a insuficiência de capacidade para importar, transformar-se-ia em seu obstáculo básico. Em 1947, a capacidade para importar seria aproximadamente a mesma que em 1929, não obstante a renda nacional houvesse aumentado em cerca de 50%. Seria de esperar, assim, que a expansão industrial — que se processava sobre a estrutura produtiva pouco diversificada que caracterizava o subdesenvolvimento brasileiro — conduzisse necessariamente a desequilíbrios no balanço de pagamentos e a fortes pressões inflacionárias. É essa a interpretação fundamental do autor sobre o recorrente desequilíbrio externo e a contínua inflação observada no período de aceleração da industrialização, a partir do final da década de 40.

Já no período da guerra ter-se-iam observado altas taxas de inflação. O autor supõe que uma das razões para isto deve ter sido a incapacidade de esterilizar a renda de exportação, que crescia em ritmo acelerado e que não podia reverter-se em importações, dadas as condições especiais de comércio internacional naqueles anos. A essa renda somavam-se grandes déficits públicos, pressionando uma oferta interna que já se mostrava fortemente inelástica no final dos anos 30.

Alguns anos após o final do conflito mundial, no período em que melhoravam os termos de troca para a economia nacional, a renda acrescida do setor exportador mais uma vez deparou-se com escassez de oferta, desta feita tornada inelástica pela política seletiva de importações. O autor argumenta que, nessa situação, seria errôneo supor que o sistema bancário constituía o fator primário da inflação. O que tão-somente ocorre, segundo ele, é que,

ao represar-se, no setor interno, o aumento da renda monetária, pressionando sobre os preços de artigos manufaturados, gêneros alimentícios e serviços, o sistema bancário subministra os meios de pagamento necessários para que se propague a elevação dos preços. (Furtado, 1979, p. 230)

O problema da inflação decorrente do duplo quadro de rigidez de oferta — externa e interna — ter-se-ia complicado ainda pelo fato de que a elevação dos preços das exportações teria tido o efeito de desviar recursos da agricultura de mercado interno para a de exportações. Isto teria determinado a redução da oferta de gêneros alimentícios, precisamente no momento em que a renda dos

consumidores estava crescendo. Essa argumentação conduz o autor à expressiva passagem com que conclui o capítulo em que analisa o processo inflacionário:

Existe, assim, no setor primário da economia brasileira, um mecanismo de ampliação dos desequilíbrios provenientes do exterior. Essa observação põe mais uma vez em evidência as enormes dificuldades com que se depara uma economia como a brasileira para lograr um mínimo de estabilidade no seu nível geral de preços. Pretender alcançar essa estabilidade, sem ter em conta a natureza e as dimensões do problema, pode ser totalmente contraproducente do ponto de vista do crescimento da economia. E, numa economia de grandes potencialidades e de baixo grau de desenvolvimento, a última coisa a sacrificar deve ser o ritmo de seu crescimento. (Furtado, 1979, p. 232)

Tal mensagem desenvolvimentista é um dos raros momentos da obra em que Furtado se expressa a respeito da política econômica que considera mais adequada ao processo de desenvolvimento econômico nacional. Essa questão foi deixada pelo autor para outros textos, que examinamos nas seções anteriores.