

Prof. Alexandre

43-63,  
131-143

lourdes sola

# idéias econômicas decisões políticas

Adolfo S.

USP

Reitor Jacques Marcovitch  
Vice-reitor Adolpho José Melfi

edusp

EDITORA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Presidente Sergio Miceli Pessôa de Barros  
Diretor Editorial Plínio Martins Filho  
Editores-assistentes Heitor Ferraz  
Rodrigo Lacerda

Comissão Editorial Sergio Miceli Pessôa de Barros (Presidente)  
Davi Arrigucci Jr.  
Hugo Aguirre Armelin  
Oswaldo Paulo Forattini  
Tupã Gomes Corrêa

edusp

FAPESP

aula 8 - texto I

1120 cópias

cráticas, sobretudo do sistema de representação, bem como da qualidade das lideranças políticas.

A partir disso, creio, será possível compreender por que razão a partir de março de 1964, um determinado tipo de "racionalidade" — macroeconômica — acabou prevalecendo sobre os cálculos e as prioridades políticas que caracterizaram a democracia populista.

I

OS TÉCNICOS E O SISTEMA POLÍTICO.  
QUESTÕES CONCEITUAIS

INTRODUÇÃO

A análise das condições políticas e ideológicas da gestão econômica no Brasil durante a democracia populista requer um mapeamento prévio das funções e do lugar dos técnicos no sistema político brasileiro. Requer também, por isso, uma reconstrução adequada do espectro político em que os técnicos estavam situados. Essa reconstrução, apresentada nos capítulos 2 e 3, tem um objetivo mais analítico do que descritivo. Procura-se demonstrar que o termo *técnicos desenvolvimentistas*, de uso corrente a partir do governo Kubitschek, não recobre adequadamente as várias correntes que convergiram por algum tempo durante esse período de industrialização intensiva. Para isso busca-se determinar as posições relativas daqueles atores tal como se definiram em meados da década de 1950, entre o suicídio de Vargas em 1954 e a posse de Kubitschek em 1956. Esse interregno, que se abriu e se encerrou com uma intervenção militar, constitui a primeira conjuntura crítica de incerteza econômica e política do pós-guerra — no que diz respeito às decisões de política econômica. No Capítulo 2 procura-se indicar como as diferentes posições adotadas se desenvolveram a partir de 1945 em um contexto político e econômico em rápida mudança. Tratar-se-á de focalizar também os processos através dos quais os técnicos de diferen-

tes orientações ideológicas puderam acumular competência técnica e experiência política.

O Capítulo 3 aborda as diferentes ideologias econômicas adotadas pelos técnicos tais como emergiram no fim do ciclo Vargas. Focaliza-se principalmente a ideologia econômica, o sistema de valores e os padrões de ação política de um subgrupo específico de técnicos desenvolvimentistas — os nacionalistas — adeptos do estruturalismo. Este capítulo introduz o quadro conceitual a partir do qual deverão ser abordados a função e o lugar dos técnicos no sistema político brasileiro.

### I. OS TÉCNICOS E O DESENVOLVIMENTO

As alternativas de ação abertas aos técnicos em um dado momento serão reconstruídas aqui de acordo a três critérios relacionados entre si: a) a percepção das opções básicas de desenvolvimento capitalista para o Brasil, tal como expressa em sua ideologia econômica; b) seu modo de inserção no aparelho de Estado, e c) as áreas em que buscaram influenciar a opinião pública, de modo especial a da elite política — manifesta em seus padrões preferenciais de ação para intervir nas arenas decisórias. Esses padrões, como se verá, têm uma relação direta com o sistema de alianças que os técnicos buscaram estabelecer com outros atores políticos. Por razões óbvias, a análise dessas questões deverá se limitar a apenas um tipo de técnico — o economista, definido em termos de qualificação acadêmica e/ou de prática profissional<sup>1</sup>.

Quando se procura situar os técnicos dessa maneira, dois tipos de problema emergem imediatamente. O primeiro é de ordem geral. Refere-se ao contexto extremamente politizado em que se desenvolveu o debate em torno de tarefas pretensamente consensuais e, portanto, tidas como não-conflitivas por Hirschman, tais como planejamento e industrialização, nos primeiros anos do pós-guerra. O analista da cena brasileira confronta-se com o seguinte fato: o conhecimento técnico e científico foi posto abertamente a serviço de posições ideológicas bastante diver-

1. A economia como profissão encontrava-se ainda em fase incipiente. Muitos dos técnicos que desempenharam funções que hoje caberiam exclusivamente a economistas profissionais tinham formação em direito e engenharia.

gentes — em lugar de ser apresentado por seus portadores como uma fonte autônoma de autoridade política, como corresponde à postura tipicamente tecnocrática<sup>2</sup>. Nessas circunstâncias, em que medida é possível falar do tecnocrata, o qual, de acordo com alguns autores, teria consolidado sua posição no sistema político brasileiro como um novo ator político durante o governo de Kubitschek<sup>3</sup>?

O uso do termo *tecnocracia* pressupõe que se satisfaça a dois requisitos: 1) a existência de uma doutrina sobre a derivação da autoridade que legitime o exercício do poder por parte de seus defensores em termos da sua posse exclusiva de um atributo especial: competência técnica com base no conhecimento científico, e 2) relativa neutralidade política e ideológica, tal como se manifestaria na adesão aos princípios universais e, portanto, impessoais da ciência e da eficiência técnica — seria o principal ativo político de seus portadores. As evidências disponíveis sugerem, entretanto, que não é possível falar na existência de uma ideologia tecnocrática propriamente dita em relação a qualquer das posições observadas dentro do espectro ideológico relevante ao longo da vigência da democracia populista.

Esse fenômeno se explica, como se verá, a partir de uma constatação aparentemente paradoxal. A situação objetiva dos técnicos, assim como sua atitude ambivalente em relação ao sistema partidário e aos políticos profissionais em geral, levou-os a optar conscientemente por padrões de ação política indireta para dar impulso ao desenvolvimento capitalista no Brasil na direção desejada. Sob esse aspecto, a hipótese que serviu de diretriz a esse trabalho é a de que as condições materiais para a emergência do "economista-rei" passaram a existir apenas depois de instalados os novos governos autoritários. Em suma, o processo de despolitização da sociedade brasileira teria de cumprir o seu curso para que o tecnocrata pudesse emergir como um ator político de pleno direito.

O segundo problema tem relação direta com o anterior. Está ligado ao papel e à função dos técnicos estruturalistas no sistema político brasi-

2. Vejam-se Jean Meynaud, *La Technocratie*, Paris, Payot, 1970; e Carlos Estevam Martins, *Tecnocracia e Capitalismo*, São Paulo, Brasiliense, 1974; do mesmo autor, *A Tecnocracia na História*, São Paulo, Alfa-Ômega, 1975.  
3. Luciano Martins, *Pouvoir et développement économique — Formation et évolution des structures politiques au Brésil*, Paris, Anthropos, 1976.

leiro — em sua condição de membros de uma escola de pensamento: como produtores de ideologia. O termo *ideologia* é usado aqui em um sentido preciso privilegiado pelos técnicos em pauta, ou seja, como um sistema articulado de proposições e de valores que servem de fundamento para a interpretação e a transformação da realidade.

Há duas teses bastante estabelecidas na literatura relevante sobre o Brasil de pós-guerra. A primeira é a de que os técnicos gozavam de autonomia relativa em relação ao Legislativo, o qual era, em regra, cooptado pelo Executivo no que se refere às decisões de política econômica<sup>4</sup>. A segunda é a de que os técnicos em geral, enquanto setor importante de um “sistema político elitista”, exerciam influência decisiva sobre a formação da cultura política das elites<sup>5</sup>. Há, entretanto, um conjunto de evidências que permaneceram indevidamente negligenciadas até aqui. Referem-se ao fato de que um grupo representativo desse setor pudesse se organizar em um grupo político diferenciado, portador de uma ideologia alternativa à de outro grupo entre seus pares *dentro do aparelho de Estado* e paralelamente ao sistema partidário. Uma omissão tanto mais surpreendente se se levar em conta um aparente paradoxo. Ou seja, o papel hegemônico do nacional-desenvolvimentismo ao longo da década de 1950 e seu poder unificador enquanto ideologia durante os anos de Kubitschek: justamente no momento que tomava forma um novo padrão de associação entre Estado, capital estrangeiro e capital nacional.

A ênfase aqui atribuída aos técnicos estruturalistas não se deve apenas ao fato de terem exercido influência considerável sobre os decisores em geral e sobre os políticos profissionais em particular. Essa é uma característica comum na América Latina. Meu argumento é que se trata de um fenômeno tipicamente brasileiro que ainda está por ser explicado. No Brasil, em nenhum outro lugar do sistema político se poderia encontrar outro *locus* produtor de ideologia com força gravitacional

4. Nathanael Leff, *Economic Policy-Making and Development in Brazil, 1947-64*, London, John Wiley and Sons, 1968; Luciano Martins, *Pouvoir et développement économique*, *op. cit.*; e Maria Victoria Benevides, *O Governo Kubitschek — Desenvolvimento Econômico e Estabilidade Política*, São Paulo, Brasiliense, 1976; e Celso Lafer, “The Planning Process and the Political System in Brazil — A Study of Kubitschek Target Plan 1956-1961”, Ph.d. dissertation, Cornell University, 1970.

5. Nathanael Leff, *op. cit.*; e Thomas Skidmore, *Politics in Brazil, A Experiment in Democracy*, New York, Oxford University Press, 1969.

comparável à irradiada a partir do Estado através desses atores políticos. Não era esse o caso, certamente, dos partidos existentes, entre os quais o PTB seria o mais afinado com técnicos comprometidos com reformas sociais.

Durante muitos anos predominou a tese segundo a qual o baixo grau de representatividade do sistema partidário brasileiro se manifestou também diretamente na ausência de sistemas ideológicos competitivos ao longo do espectro político. A única exceção teria sido o Partido Comunista (PCB), que permaneceu ilegal durante quase todo o período de que se trata aqui. A associação comumente feita entre falta de representatividade e falta de ideologia foi discutida até aqui apenas em relação às classes sociais e, na melhor das hipóteses, a grupos de interesse<sup>6</sup>.

Os dados que se apresentam nos próximos capítulos sugerem que a mesma questão pode ser abordada de outro ponto de vista. Não se trata de ausência de ideologias efetivas. Um problema a ser considerado, portanto, é o processo histórico que explica o deslocamento pelo qual as ideologias mais eficazes — o desenvolvimentismo e o liberalismo econômico — eram mais bem articuladas e sistematicamente transmitidas por profissionais que detinham postos-chave no aparelho de Estado. E não, como seria de esperar, a partir de uma articulação engendrada desde seu *locus classicus*, os partidos políticos.

Isso não significa, porém, que o impulso ideológico imprimido pelo nacional-desenvolvimentismo ao crescimento acelerado durante a década de 1950 tenha seu lugar de origem no universo dos técnicos. A realidade é mais complexa. Busca-se aqui apenas desvendar por que os melhores representantes da escola estruturalista desempenharam deliberadamente um papel ativo na construção daquele ideário, proporcionando o quadro científico e as diretrizes de política econômica para os atores engajados no debate sobre a viabilidade de um projeto nacional de desenvolvimento. Trata-se de explicar por que a doutrina econômica da Cepal veio preencher um “vazio ideológico” no Brasil — conforme o relato de Celso Furtado. O projeto em questão, como se procura demonstrar no próximo capítulo, foi definido e parcialmente derrotado antes do acesso de Kubitschek ao governo.

6. Para uma revisão crítica da literatura acadêmica e jornalística a respeito, veja-se Maria do Carmo Campello de Souza, *op. cit.*

Esses problemas nos levam a focalizar o espaço ideológico propriamente dito e, ao mesmo tempo, buscar algumas respostas analisando com detalhe o lugar e a função dos técnicos estruturalistas no sistema político. Para avaliar a auto-imagem daqueles técnicos como produtores de ideologia, é necessário dar conta dos seguintes aspectos: a falta de autonomia do sistema partidário criado por Vargas em relação ao Estado; seu baixo teor de representatividade<sup>7</sup>; e, de modo especial, a estrutura corporativa a que o movimento sindical estava amarrado. Nas palavras do principal representante da escola estruturalista, Celso Furtado, o sistema político “encontrava-se limitado por duas opções demasiado restritivas (para os técnicos reformistas), circunscrito entre elitismo e clientelismo”<sup>8</sup>.

É a partir desse pano de fundo que se torna inteligível o fenômeno do técnico enquanto produtor de ideologia. Invocando uma racionalidade superior, esse ator político rejeitava uma abordagem puramente tecnocrática da política econômica; ao mesmo tempo, recusava as regras da “política convencional”. A reconstrução das atitudes de alguns dos técnicos em relação ao sistema partidário e aos políticos profissionais, assim como de seus padrões de ação política indireta, será instrumental para iluminar o caráter ambivalente de suas orientações ideológicas a tal respeito.

O exame da ideologia econômica dos técnicos aqui proposto tem várias implicações analíticas. Algumas delas estão relacionadas com um debate aparentemente esgotado em fins da década de 1970 sobre os determinantes não-econômicos do autoritarismo burocrático na América Latina. Mas não é bem assim. Na verdade, então como agora, continuam em jogo questões teóricas e metodológicas mais abrangentes. Ou seja, como abordar as formas de interação entre mudança econômica e mudança política, em particular nos casos em que mudanças estruturais na primeira se entrelaçam com transformações do próprio regime político? Qual o estatuto da ideologia econômica (e política) nesses processos?

A pesquisa sobre o lugar e a função dos técnicos estruturalistas no sistema político brasileiro sugere duas coisas. Primeira: aquela questão continuou em aberto e se recoloca ainda hoje — embora numa forma a

7. *Idem, ibidem.*

8. Entrevista à autora.

ser redefinida, porque fomos expostos a novos choques de realidade. Segunda: justifica-se voltar à controvérsia sobre os tipos de causalidade que explicam o tipo de autoritarismo que emergiu da democracia populista — um exercício que obriga o analista a situar-se em relação ao economicismo — e também às várias modalidades possíveis de antieconomicismo. Por ambas razões, vale a pena voltar a refletir sobre as hipóteses apresentadas por Hirschman a respeito do assunto<sup>9</sup>.

O antieconomicismo de Hirschman é uma crítica vazada nos termos da economia política e se expressa em três teses associadas. Seu ponto de partida é que o comportamento dos *policy makers* comprometidos com reformas econômicas e sociais progressistas refletia um pressuposto irrealista, isto é,

a invulnerabilidade da economia [...] uma desconsideração mais ou menos consciente dos limites impostos pelas restrições econômicas à sua ação. Entre aquelas em relação às quais se recusaram a deferir destacam-se a inflação acelerada e os desequilíbrios agudos na balança de pagamentos como as mais recorrentes e difíceis de enfrentar. No extremo oposto, a gestão eficaz desses problemas e a retomada posterior do crescimento acelerado propiciou uma fonte poderosa de legitimidade para os regimes autoritários, favorecendo com isso o domínio do “economista-rei”.

Essa tese será explorada e discutida em detalhe na segunda parte deste trabalho (capítulos 4, 5 e 7).

A questão mais importante a ser tratada, segundo aquele autor, reporta-se à relação entre o papel da elite intelectual e os eventos políticos que culminaram na mudança de regime. Hirschman sugere que as formas de *problem-solving* privilegiadas pela abordagem cepalina contribuíram para esse desenlace, da maneira que se descreve a seguir. Os grupos sociais cujos interesses vitais estavam sendo postos em questão durante os governos populares recorreram à força e à violência para defendê-los; porque à medida que o crescimento acelerado foi sendo frustrado, os melhores representantes da Cepal teriam redefinido também sua orientação intelectual e política. Em lugar de propositores das tarefas não-antagonísticas, como planificação e industrialização, ter-se-iam con-

9. Albert O. Hirschman, “The Turn to Authoritarianism...”, *op. cit.*, pp. 61-98.

vertido em defensores das reformas conflitivas, como redistribuição da renda, reforma agrária e da modalidade radical de nacionalismo. A propensão a focalizar as "causas ocultas" dos desequilíbrios — e a busca das causas profundas, não-arentes, seria um dos traços distintivos da teoria cepalina — levou-os a uma *overdose* de problemas e a um método contraproducente de solução para os mais imediatos e mais agudos. Essa forma de abordagem é descrita por Hirschman como um método que redundava na escalada de dificuldades, em que novas questões eram criadas e superpostas às já existentes — antes mesmo que os problemas mais imediatos e menos conflituosos fossem resolvidos.

O aspecto mais relevante para meus propósitos analíticos é a natureza dos vínculos significativos entre o domínio da ideologia e os fatores estruturais "reais". Estes são buscados na forma pela qual duas funções complementares são desempenhadas ao longo do desenvolvimento capitalista, em tandem com as flutuações da atividade econômica. São elas a função empresarial, que corresponde à fase expansiva do ciclo econômico, e em seguida a função reforma, através da qual se busca corrigir as desigualdades sociais e econômicas agravadas na fase anterior, isto é, durante a fase expansiva da acumulação capitalista. Para que o desenvolvimento econômico se produza em um quadro democrático e sem sobressaltos, as duas funções devem suceder uma à outra. A questão de quais atores desempenham essas funções passa a ser a variável crucial para explicar a mudança abrupta de regime político nos países pertinentes. Segundo Hirschman, nesses países os mesmos setores da elite intelectual que haviam proporcionado os fundamentos ideológicos para legitimar o crescimento acelerado mudaram de rota de maneira mais ou menos súbita. Em lugar de defensores das reformas empresariais, converteram-se em suporte da função reforma. Ao fazê-lo teriam despojado a elite empresarial do apoio social e da legitimidade política em que se fundavam a estratégia de compromisso e o recurso à persuasão — características do regime democrático.

A partir dessa perspectiva Hirschman propõe as teses a seguir. Primeira: no Brasil teria havido uma descontinuidade marcante entre as abordagens da política econômica adotadas no período pré-1964 e pós-1964. Segunda: a postura pessimista dos estruturalistas ao longo do período de desaceleração do crescimento levou ao abandono da abordagem incrementalista da gestão do processo inflacionário e da crise cambial.

Terceira: a instabilidade política gerada pela prática da "reforma de cima para baixo" teria sido reforçada pela defecção desse setor específico da elite intelectual e, de modo particular, pela sua passagem para o campo reformista.

As evidências proporcionadas nos demais capítulos deste trabalho obrigam a rever algumas das proposições de Hirschman. Sigo esse autor, contudo, na parte mais sugestiva de sua explicação para a passagem da democracia populista ao "autoritarismo burocrático". Ou seja, na relevância que ele atribui ao domínio das idéias e à busca de vínculos significativos entre aquele e os fatores estruturais na produção das decisões pertinentes de política econômica.

Sob esse aspecto, cabe chamar a atenção do leitor para o contraste marcante entre os estruturalistas do Brasil e os do Chile durante as décadas de 1950 e 1960. Os estruturalistas brasileiros estavam integrados ao Estado e, portanto, faziam parte das elites governamentais. Em contrapartida serviram aos governos de turno, enquanto os chilenos vinculavam-se declaradamente aos partidos de oposição. Essas características distintivas entre um e outro caso ligam-se apenas em parte às vicissitudes comparativamente prematuras da economia chilena e à descontinuidade forjada pela adoção de sucessivas políticas de estabilização contraditórias entre si. Isso explica, decerto, o pessimismo observável na literatura estruturalista chilena a partir de meados de 1950 — em contraste com o clima de confiança em nossa vocação para o desenvolvimento econômico que impregna os trabalhos dos estruturalistas brasileiros. Aqui, ao contrário, foi apenas *depois* do colapso da democracia que as teses estagacionistas e subconsumistas exerceram maior força gravitacional sobre os demais setores da elite política<sup>10</sup>.

A singularidade do estruturalismo chileno em relação ao brasileiro remete ao sistema político: tem muito a ver com a natureza da democracia chilena e com a cultura política que lhe serviu de base. O alto grau de institucionalização do sistema partidário e as formas de interação política

10. Basta citar alguns autores de uma lista bastante longa: Albert O. Hirschman, "Inflation in Chile", *Journeys Towards Progress*, New York, Norton, 1973; Aníbal Pinto, *Chile: Un Caso de Desarrollo Frustrado*, Santiago, Universitaria, 1973, comparando-o a Celso Furtado, "Industrialización y Inflación — Análisis del Desarrollo Reciente de Brasil", *Desarrollo y Subdesarrollo*, Buenos Aires, Eudeba, 1973, especialmente pp. 213-246.

ca vigentes asseguravam a alternância dos partidos no poder. Em outros termos, as instituições políticas chilenas ofereciam uma multiplicidade de incentivos aos diferentes setores da elite intelectual para tomar partido também enquanto produtores de ideologia econômica. Para intervir, portanto, na economia e na sociedade através (e não à margem) do sistema partidário — e em nome de lealdades partidárias confessas.

O lugar e a função específicos dos estruturalistas no sistema político brasileiro são significativos por duas razões. A condição de *insiders* é relevante para explicar a consciência que tinham dos compromissos que implica o exercício do poder. Os eventos dramáticos de 1953-54 são instrutivos a esse respeito. Ao tornarem palpáveis a inviabilidade do projeto nacional de desenvolvimento e as reformas redistributivas correspondentes, os episódios associados ao suicídio de Vargas favoreceram também a contenção das simpatias por reformas radicais, típica dos estruturalistas, dentro de limites comparativamente bem mais restritos. Além disso, pode ter influído na decisão de adotar uma abordagem incrementalista da gestão das crises econômicas, como ocorreu em 1963. Esse aspecto será explorado nos capítulos 6 e 7.

Um exame mais acurado dos dois blocos principais em que os técnicos desenvolvimentistas se dividiam terá, ainda, outra vantagem. Deverá facilitar o esforço de reavaliação de outras teses propostas por Hirschman relacionadas com o processo de formação de políticas nas décadas de 1950 e 1960. Tratar-se-á de demonstrar o seguinte ponto: não cabe falar em uma descontinuidade radical entre os *policy-makers* do período pré-1964 e aqueles que definiram os rumos da política econômica durante o autoritarismo. Pois, como se verá, os principais artífices dos planos de estabilização de 1959, 1963 e 1965 — respectivamente Roberto Campos e Lucas Lopes, Celso Furtado e Campos de novo, estavam integrados ao mesmo *front* em um aspecto decisivo da política econômica: o aprofundamento da intervenção do Estado como condição necessária para implementar um projeto de desenvolvimento capitalista no Brasil. A questão política que dividia os técnicos em dois campos distintos na década de 1950 era o escopo e o objetivo da intervenção do Estado na economia e na sociedade: quais os principais beneficiários do desenvolvimento econômico, qual o modo de inserção do país no sistema internacional e as implicações de ambos os objetivos para a ampliação da democracia brasileira.

Por razões a serem exploradas mais adiante, será necessário distinguir no interior do campo desenvolvimentista dois grupos: os técnicos nacionalistas e os técnicos cosmopolitas, estendendo, portanto, a esses atores a nomenclatura introduzida por Jaguaribe para classificar outros setores da elite política<sup>11</sup>. Uma vez demonstrada, essa tese abrirá espaço para se avaliar a hipótese de Hirschman sobre a ocorrência de uma mudança de rumos por parte do mesmo setor da elite intelectual. Na verdade, a reconstrução aqui empreendida dos diferentes sistemas de alianças em que os dois conjuntos de técnicos se achavam integrados confirma a conclusão de que não se tratava de um único grupo. Pode-se falar em dois tipos diversos de atores a partir dos anos de 1950, conforme sua inserção no sistema político — ativamente empenhados na vida política enquanto portadores de ideologias econômicas e de projetos para o Brasil competitivos entre si. A proposta que defendo aqui pode ser formulada como segue. O denominador ideológico comum aos dois grupos, ou seja, o estatismo, combinado às circunstâncias em que se iniciou e se desenvolveu o esforço de industrialização intensiva durante o governo Kubitschek, obscureceram temporariamente suas posições políticas divergentes. Faz-se necessário demonstrar essa hipótese, portanto, antes de discutir a questão mais abrangente relativa aos determinantes econômicos e não-econômicos do autoritarismo burocrático no Brasil.

Se as posições relativas dos técnicos já estavam bem diferenciadas em começos da década de 1950, como se procura demonstrar aqui, ao mesmo tempo torna-se necessário dar conta da convergência observável entre eles nos anos de confiança. Para evitar o risco de atribuir esse fato exclusivamente ao poder coesivo da ideologia desenvolvimentista, há que se buscar sua razão de ser no processo "real" que lhe era subjacente. A convergência temporária entre os técnicos relevantes será explicada aqui, portanto, como resultado de sua participação, enquanto técnicos, em dois processos conjugados, respectivamente: os processos de implantação de um novo projeto de desenvolvimento para o Brasil e a consequente reestruturação do Estado que lhe foi associada durante o governo Kubitschek. Essa reestruturação, por sua vez, é entendida aqui não apenas em termos das novas modalidades de inserção que propiciou àqueles

11. Hélio Jaguaribe, *Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político*, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1962, pp. 195-210.

atores em um aparelho estatal ampliado e parcialmente racionalizado mas também como parte de um processo de mudança parcial nas relações entre o Estado e certos setores específicos da sociedade — as elites empresariais e as elites governamentais como um todo. A reforma administrativa empreendida no período, como se verá, foi decisiva por duas ordens de razões: viabilizou a concentração de *expertise* técnica em novos órgãos estatais estratégicos para a gestão do projeto de desenvolvimento, ao mesmo tempo que tornou possível mantê-los insulados em relação às pressões diretas do sistema partidário. Ambos os processos conjugados estão na raiz da tutela comparativamente mais explícita que os técnicos dos dois campos passaram a exercer sobre a formação da política econômica no período.

Essa abordagem das tarefas e funções que favoreceram a unidade parcial entre os técnicos nacionalistas e os técnicos cosmopolitas obriga a discutir alguns conceitos relevantes. Um deles é o de “função reforma”. Tanto Hirschman quanto O’Connor sugerem que a condição necessária para que o desenvolvimento capitalista prossiga em um quadro democrático é a alternância no desempenho das duas funções indispensáveis para aquele processo: a função empresarial (*accumulation function*, nos termos de O’Connor) e a função reforma<sup>12</sup>. Esta última, segundo ambos autores, tem um caráter redistributivo. Trata-se de uma tarefa que passa a ser indispensável, dado o agravamento das desigualdades funcionais e regionais (relativas), associado a um surto de acumulação de capital. Sua força propulsora é a escalada de demandas sociais por parte dos setores “deixados para trás” durante a fase de crescimento acelerado — tão logo seu impulso arrefece.

Essa formulação pode dar lugar a equívocos se for analisada à luz da experiência brasileira. Em primeiro lugar, porque a função empresarial foi freqüentemente desempenhada em combinação com reformas institucionais, quando não precedida por estas últimas. É certo, contudo, que não objetivaram a redistribuição no sentido em que os autores mencionados entendem. Isso vale, por exemplo, para a reforma administrativa instaurada por Kubitschek, à qual se convencionou chamar “administração paralela” (às estruturas preestabelecidas). Em segundo lu-

gar, os técnicos podiam estar de acordo quanto à necessidade de certas reformas — como de fato estiveram — como condição para aprimorar (ou mesmo viabilizar) o desempenho da função empresarial, seja pelo Estado, seja pela iniciativa privada. Exemplo disso seriam as reformas tributária e fiscal, administrativa e financeira, recomendadas em 1958-59, 1961, 1963 e 1965 como requisitos para a mobilização e a alocação mais eficientes dos recursos humanos e financeiros. Sob esse aspecto, o termo reformista se aplica aos diferentes grupos de técnicos — independentemente de suas posições políticas e, em particular, de seus compromissos ideológicos com a redistribuição da renda e da riqueza. Além disso, aquelas reformas implicam necessariamente um processo de redistribuição de recursos reais e também de poder político, na medida em que afetam o controle sobre novos recursos. Sua implementação dá lugar, portanto, a conflitos intersetoriais e intra-setoriais. Nessas condições, os *policy-makers* seriam reformadores na medida em que a assessoria técnica envolve (e freqüentemente recobre) decisões que vão de encontro a interesses estabelecidos ou os neutralizam.

Parece historicamente mais adequado ao caso brasileiro fazer uma distinção entre dois tipos de função reforma, dependendo dos objetivos almejados. Uma primeira seria a função reforma no sentido de promover o desempenho eficiente da função empresarial, isto é, da acumulação de capital. Por razões a serem discutidas adiante, ambas podem ser desempenhadas simultaneamente ou não. A segunda seria a função redistributiva, a favor dos setores populares deixados para trás no período de crescimento acelerado.

Tendo em vista essa distinção, é útil antecipar uma das conclusões deste trabalho. Mesmo as reformas complementares ao exercício da função empresarial podem objetivar à redistribuição no sentido em que envolvem uma transferência de recursos políticos e reais também entre setores de elite. De um ponto de vista dinâmico, podem significar oportunidades maiores para a apropriação de uma parcela maior dos novos. Sua implementação, considerada uma necessidade tecnicamente desejável pelos atores relevantes, produz quase sempre um resultado que passarei a definir como *efeito desalojamento*. Em outros termos, setores da elite empresarial que antes exerciam seu poder também sobre a formação das decisões econômicas governamentais — situadas no Estado ou do setor privado — são gradualmente deixadas para trás em relação aos principais

12. Hirschman, “The Turn to Authoritarianism”, *op. cit.*, pp. 87-97.

beneficiários do novo surto de acumulação, isto é, os grupos empresariais emergentes.

Esse processo adquiriu grande intensidade durante os anos de confiança e, paradoxalmente, com um mínimo de conflito, em um bom número de setores. Entre os que foram deixados para trás incluem-se os exportadores tradicionais na agricultura e, no caso da indústria, os produtores de bens não-duráveis.

Além disso, a criação *ad hoc* de um sistema burocrático mais moderno como os Grupos Executivos em 1956, um sistema criado paralelamente e acima dos órgãos oficiais onde antes se gestavam as decisões de política econômica, desalojou setores inteiros da antiga burocracia do processo decisório crucial para a acumulação de capital. Esse processo não impediu, contudo, o recrutamento desses setores da burocracia em bases individuais para operar nos órgãos recém-criados. Ao contrário, essa prática parece ter sido corrente. Quer-se aqui enfatizar um ponto simplesmente: uma reforma institucional que culminou em uma concentração de *expertise* técnica em órgãos burocráticos-chaves cria um efeito desalojamento que afeta não apenas indivíduos mas também conjuntos de instituições — em graus variáveis.

De outro lado, a análise que Hirschman faz das dimensões sociopolíticas do crescimento econômico rápido é extremamente pertinente para a análise da experiência brasileira, desde que devidamente ampliada e aprofundada. A dimensão política do crescimento econômico é tratada em termos de sua função como um mecanismo privilegiado para garantir a hegemonia de atores políticos e/ou dos setores sociais que mais se beneficiam dele. Hirschman propõe-se dar conta de um paradoxo. Constatamos que a tolerância às desigualdades de renda tende a ser maior durante os períodos de intensa acumulação de capital — quando a desigualdade mais se agrava e, portanto, quando a probabilidade de reformas redistributivas tende a ser menor. A explicação disso reside na convergência de dois efeitos do crescimento acelerado, respectivamente um efeito túnel e um efeito comunicação. Ambos exercem uma influência coesiva sobre a sociedade e tendem a legitimar os grupos hegemônicos. O efeito comunicação persuasiva permeia todos os setores sociais deixados para trás e deriva das expectativas criadas pelo desenvolvimento econômico, no sentido de que poderão compartilhar progressivamente dos frutos do desenvolvimento *no devido tempo*. Tais expectativas, que configuram

o efeito túnel, duram enquanto estiverem confirmadas pelo movimento material da economia.

Nessa linha, poder-se-ia conjecturar o seguinte: a tolerância pelo efeito desalojamento é tanto maior, isto é, a percepção de seu escopo e de sua intensidade é tanto menor, quanto mais rápido é o crescimento econômico. Por essa razão, a oposição ao efeito desalojamento provocado por reformas empresariais — tanto quanto a oposição provocada pelo agravamento das desigualdades relativas entre os setores destituídos — tende a ser menor também no outro extremo do espectro socioeconômico (onde estão situadas as elites tradicionais). O impacto do efeito desalojamento seria atenuado, portanto, não só pela expectativa mas também pela possibilidade efetiva de acomodar os interesses dos setores afetados e de reduzir, assim, sua oposição às medidas implementadas para garantir a hegemonia dos interesses emergentes. É plausível supor, enfim, que as elites dominantes tradicionais tenham maior tolerância ao seu desalojamento das arenas decisórias-chaves e à redistribuição dinâmica da renda que ocorre em seu detrimento — e menor propensão a opor-se a algumas reformas empresariais justamente durante os períodos de crescimento mais intenso.

Esse pode ser o resultado de dois mecanismos de legitimação: a) a maior disponibilidade de recursos reais para satisfazer às demandas desses setores, sem alterar os rumos do processo de modernização, e b) a possibilidade de integrar a esse processo os representantes mais dinâmicos dos setores deixados para trás, levando-os a canalizar seus recursos econômicos, políticos e técnicos seja para as áreas socioeconômicas definidas como prioritárias, seja para as novas arenas decisórias.

É possível, portanto, aprofundar a análise de Hirschman e avançar a hipótese de uma tolerância variável também pela direita do espectro social, diante do que chamo de *efeito desalojamento: tolerância que varia em tandem com as flutuações da atividade econômica, cujas consequências são mais dramáticas nos países em desenvolvimento*.

Essa análise aplica-se também aos técnicos nacionalistas, como se verá. Pois sua percepção do efeito desalojamento durante os anos de confiança pode ser atenuada e eventualmente neutralizada graças a um conjunto de fatores. A implementação efetiva de tarefas como industrialização e planejamento (parcial neste último caso) — tarefas que eram parte integrante de seu ideário — é o primeiro deles. Um outro consistiu na incorporação ativa daqueles atores às arenas decisórias emergentes mais

58 importantes para levar a cabo a estratégia de industrialização intensiva — não obstante o fato de resultar da ação iniciada pelos desenvolvimentistas cosmopolitas. E, por fim, com a criação da Sudene abria-se uma nova janela de oportunidade para que pudessem exercer o tipo de intervenção na realidade que propugnavam: planejamento regional para desenvolver a região economicamente mais deprimida do país; a expectativa de um *modicum* de redistribuição da renda (em escala regional); colaboração discriminada do capital estrangeiro, isto é, sob forma de empréstimos governamentais — graças aos recursos da Aliança para o Progresso.

## 2. O CONTEXTO POLÍTICO: AS QUESTÕES RELEVANTES

A reconstrução do contexto político deve levar em conta a natureza do sistema partidário criado por Vargas e as mudanças que afetaram o nacionalismo brasileiro de 1930 a 1950. A falta de autonomia dos partidos — e do Congresso — no que se refere às decisões de política econômica, assim como a ideologia nacionalista, determinou as formas pelas quais os atores relevantes buscaram legitimar-se no sistema político. Propiciaram também a justificativa para sua preferência por padrões de ação política à margem do sistema partidário.

Cabe explicitar aqui o tratamento que será dado a essas questões. No que se refere ao sistema partidário, adoto a versão mais qualificada de um argumento bastante generalizado segundo o qual os principais partidos — o PSD, a UDN e o PTB — estavam longe de ser institucionalizados. O trabalho de Campello de Souza vai além da análise da função representativa do sistema partidário em relação aos interesses socioeconômicos. A autora procura dar conta também das funções governativas desempenhadas pelos partidos quando suficientemente institucionalizados. Privilegia, por isso, seu grau de integração nas arenas decisórias-chaves, no interior das quais as políticas públicas eram formuladas e/ou implementadas<sup>13</sup>. O argumento central é como segue. O sistema partidário permaneceu precariamente institucionalizado durante a democracia populista em virtude (também) do baixo teor de controle que os partidos exerce-

13. Campello de Souza, pp. 27-57 e 105-139.

ram sobre as principais questões de política econômica. Em termos mais gerais: tinham escasso controle dos recursos governamentais à disposição do Estado — quando comparado ao exercido por outros atores situados nas burocracias públicas e nas Forças Armadas. Minha hipótese, portanto, é a de que os partidos brasileiros à época foram incapazes de competir com aqueles atores no que se refere à formulação de estratégias econômicas, objetivos e metas de política econômica — ou mesmo de articular políticas públicas alternativas para satisfazer às necessidades da população.

A explicação dada para o baixo grau de institucionalização observado no período reside na natureza da relação entre o sistema partidário e o Estado, entendido este último nos termos sugeridos por aquela autora, isto é, como “uma organização de governo e um mecanismo para tomar e implementar decisões”. A instauração de uma estrutura estatal tão centralizada quanto a que caracterizou o Estado Novo teria sido um fator decisivo para compreender as características e a dinâmica do sistema partidário. A forma pela qual os partidos foram estruturados depois da queda do Estado Novo é decisiva para entender suas funções e comportamento posteriores. Primeiro, o sistema partidário foi fruto da iniciativa do governo central. Segundo, os novos partidos emergiram a partir de uma polarização “circunstancial” — contra ou a favor de Vargas — e não em correspondência com divisões socioeconômicas nítidas. Os dois pólos eram representados pela UDN, de um lado, e o PSD mais PTB, de outro<sup>14</sup>.

Para dar conta da função dos técnicos no sistema político, suas atitudes em relação aos partidos e aos políticos profissionais, há que relacioná-las com dois aspectos importantes do processo pelo qual os partidos foram estruturados. Em primeiro lugar, com a falta de autonomia dos movimentos sociais e, sobretudo, dos sindicatos em relação ao “partido dos trabalhadores” e também ao Estado. O PTB foi criado para institucionalizar o controle populista sobre os interesses organizados do movimento trabalhista com vistas a conter suas demandas e, em particular, seu alcance político dentro de limites estreitos. As formas de articula-

14. Para os mecanismos de centralização associados à consolidação do Estado nacional no período anterior veja-se Lourdes Sola. “O Golpe de 1937 e o Estado Novo”, em Carlos Guilherme Motta (ed.), *Brasil em Perspectiva*, São Paulo, Difel, 1968, pp. 128-155.

ção entre o movimento sindical e o governo, tendo o PTB como mediador, consagraram a estrutura corporativista instaurada no Estado Novo, ainda que adaptadas às exigências do regime democrático.

A segunda característica relevante para a análise aqui desenvolvida é o sistema de patronagem. A extensão e as formas pelas quais esse recurso político foi utilizado pelos principais partidos afetaram profundamente a estrutura e as funções da burocracia estatal. Isso se manifestou na frequência recorrente de critérios desse tipo para o recrutamento dos servidores públicos — alternativos e amplamente competitivos com critérios meritocráticos. Para os propósitos deste trabalho, é indispensável estabelecer em que medida o fenômeno do clientelismo afetou a percepção que os técnicos nacionalistas tinham de sua própria função no sistema político. Além disso, cumpre avaliar em que medida a exposição do executivo aos interesses particularistas dos partidos afetou o domínio exercido por aqueles atores sobre os processos decisórios relevantes para a gestão econômica: em particular, nos momentos em que estiveram em jogo programas de racionalização e de reforma administrativa. Um dos aspectos estruturais do sistema político brasileiro consistiu, justamente, nos efeitos retroalimentadores do sistema de patronagem sobre as estruturas administrativas vigentes, atuando pois como uma constrição à autonomia do Executivo. A dificuldade de implementar uma reforma global no período deveu-se ao poder de veto dos partidos relevantes no Congresso. A inviabilidade de uma reforma administrativa, observável nas conjunturas em que estavam sendo implementados os planos de estabilização analisados neste estudo, justifica o tratamento dispensado aqui ao sistema de patronagem: como uma constrição política à redução dos déficits públicos no momento em que essa política se fazia mais necessária.

Podemos agora tratar do nacionalismo enquanto linha divisória ideológica entre os dois grupos de técnicos durante os anos de pós-guerra. O nacionalismo brasileiro pode ser tratado como um projeto de desenvolvimento nacional e como um instrumento de mobilização popular<sup>15</sup>. Enquanto projeto de desenvolvimento, emergiu de uma tradição completamente elitista representada nos anos 30 pelos grupos de técni-

cos e de militares que se converteram seja em principais suportes dessa ideologia, seja em executores privilegiados das políticas públicas implementadas sob sua égide. Enquanto instrumento de mobilização popular, no entanto, afirmou-se apenas nos anos de pós-guerra, ganhando impulso durante o segundo governo Vargas.

As hipóteses que serviram de diretrizes para este trabalho foram derivadas desse quadro analítico. As duas dimensões do nacionalismo acima mencionadas incidiram sobre as modalidades de ação política dos técnicos nacionalistas. A partir dos últimos anos da década de 1940, em combinação com os militares da mesma orientação ideológica, aqueles atores procuraram constituir sua identidade política em termos de dois critérios principais: 1) enquanto formuladores (ou adeptos) das opções básicas para o desenvolvimento capitalista no Brasil e 2) enquanto membros de um sistema de alianças específico, que os integrava em uma rede determinada, de âmbito tanto internacional quanto nacional. Esse processo levou-os a participar de uma articulação política mais ampla com atores domésticos, parte dos quais estava ainda sendo incorporada ao sistema político: empresários e um subsetor da classe política. Ao mesmo tempo, formaram alianças que se estenderam muito além do território delimitado pelas arenas decisórias do Executivo. A aliança com os setores efetivamente excluídos — os setores populares urbanos — aparecia aos nacionalistas como um meio efetivo para mobilizar recursos políticos com vistas a ampliar o escopo da democracia brasileira.

Para além de seu conteúdo retórico e/ou manipulativo, portanto, o nacionalismo implicou compromissos políticos por parte dos atores relevantes. Em sua segunda dimensão, refletiu uma mudança nos critérios de legitimação que passaria a regular as ações dos detentores do poder de Estado. Pois os nacionalistas passaram a entender essa condição como indissociável de seu papel (auto-imposto) de “porta-vozes do povo”. Os novos compromissos assumidos pelo Executivo e pela elite nacionalista em geral refletiram-se nos seguintes desdobramentos: a relativa permissividade demonstrada pelo governo Vargas em relação à greve geral de 1953 em São Paulo; o aumento subsequente do salário mínimo nominal, da ordem de 100% (43% em termos reais); e o redistributivismo subjacente às políticas econômicas propostas pelos técnicos nacionalistas. Por essas razões, os nacionalistas passaram a ser considerados como uma tendência de esquerda por seus pares.

15. Sigo aqui a conceitualização de Luciano Martins, *op. cit.*, pp. 267-273 e 309-359.

## 3. O PAPEL DA CEPAL

Os vínculos entre a escola cepalina e os técnicos nacionalistas eram bastante estreitos. Celso Furtado, o representante mais credenciado desse grupo, como se sabe, fora co-autor das teses estruturalistas enquanto membro da primeira equipe técnica daquela instituição e assessor direto de Prebisch, seu diretor. As teses da Cepal e o diagnóstico que se convencionou chamar de Manifesto Prebisch de 1949 encontraram enorme receptividade em um subsetor da burocracia brasileira. Elas proporcionavam fundamentação científica para uma tradição nacionalista de cunho intervencionista, para a qual tanto a teoria keynesiana quanto as políticas macroeconômicas dela derivadas revelavam-se especialmente instrumentais<sup>16</sup>. Além disso, o reconhecimento oficial e o apoio dado à Cepal pelo ministro das Relações Exteriores, por ordem direta de Vargas, contribuíram para reforçar as credenciais políticas daquela escola de pensamento no Brasil<sup>17</sup>.

No entanto, sua influência não ficou restrita aos círculos oficiais. A ascendência do discurso teórico da Cepal depois do Manifesto Prebisch pode ser avaliada pelo seguinte fato: mesmo os grupos adversários da escola estruturalista, em particular os liberais, viam-se forçados a defender suas posições em termos definidos no seu quadro analítico. Isso se torna evidente, já nos primeiros anos da década de 1950, nos trabalhos de Roberto Campos, por exemplo, ou mesmo de economistas mais ortodoxos, como Gudin e Bullhões.

16. A importância da teoria keynesiana para a constituição da teoria do desenvolvimento não pode ser subestimada. Creio ter sido crucial precisamente um de seus postulados implícitos – metateóricos – comentados por Hirschman. Ou seja, a possibilidade de construir uma *dual economics* capaz de dar conta teoricamente das diferenças radicais entre os objetos da economia de então, conforme se tratasse de estruturas de países desenvolvidos ou em desenvolvimento – por contraposição ao postulado de uma única teoria possível, que aquele autor designa como *monoconomics*. Veja-se Hirschman, "The Rise and Decline of Development Economics", *Essays on Trespassing. From Economics to Politics and Beyond*, Princeton, Princeton University Press, 1981.

17. Evidências do apoio de Vargas à Cepal podem ser encontradas na Introdução ao livro de Raúl Prebisch, *Hacia una Dinámica del Desarrollo*, México, Fondo de Cultura, 1952.

A doutrina da Cepal introduzia um salto de qualidade enorme em relação ao discurso nacionalista preexistente, em três sentidos. Primeiro: oferecia uma análise global da economia brasileira (assim como da economia latino-americana) como uma formação histórica típica, com base em uma teoria econômica que buscava explicar a natureza específica das economias capitalistas retardatárias ou em desenvolvimento. Em segundo lugar, apoiava-se em uma análise concreta e precisa da dinâmica e forma de operação do sistema econômico com vistas a identificar suas tendências estruturais, condição, por sua vez, para reverter os efeitos indesejados do "desenvolvimento espontâneo" através de estratégias de planejamento. Finalmente, a Cepal oferecia um discurso alternativo, um terceiro caminho entre as doutrinas do liberalismo econômico tanto quanto do marxismo brasileiro. A pobreza teórica deste último, além das razões estritamente políticas, explica por que não poderia converter-se em moeda corrente nos círculos oficiais.

## INTRODUÇÃO

Um dos objetivos deste capítulo é situar os técnicos no espectro político e ideológico no período que vai do pós-guerra ao término do ciclo Vargas, em 1954. A abordagem proposta por Hélio Jaguaribe para identificar as principais tendências políticas existentes à época foi adotada aqui e, por extensão, aplicada também ao universo dos técnicos em economia. Baseia-se em dois critérios principais, relacionados entre si: o projeto de desenvolvimento capitalista que propugnavam para o Brasil e o modo de inserção do país no sistema econômico e político internacional que postulavam<sup>1</sup>. A tese que procuro demonstrar nas páginas que seguem pode ser subdividida em duas partes. Primeira, a distinção entre *nacionalistas* e *cosmopolitas* adquiriu relevância decisiva após o suicídio de Vargas<sup>2</sup>. Segunda, a mera aplicação do rótulo *desenvolvimentista*

1. Hélio Jaguaribe, *op. cit.*

2. A alocação dos economistas em termos da ideologia econômica que professavam coincide quase literalmente com a excelente reconstrução de Ricardo Bielschowsky, *op. cit.* Julguei melhor, no entanto, manter a classificação de Jaguaribe e estendê-la aos economistas, tal como fiz em minha tese de doutoramento de 1982, por razões que têm a ver com o quadro analítico deste estudo, que recobre também a ideologia política, além das demais dimensões extra-econômicas sugeridas no título deste capítulo.

aos dois grupos obscurece, em vez de facilitar, a compreensão do processo pelo qual as idéias econômicas e os sistemas de valores se estruturaram em padrões de ação política *a partir de instituições dadas*. Mais precisamente, a partir de um processo de institucionalização comparativamente incipiente, seja da profissão de economista, seja das arenas decisórias vitais para a consolidação do Estado semidesenvolvidista.

Boa parte deste capítulo trata dos técnicos nacionalistas, de seu sistema de valores e das formas de legitimação política que privilegiavam — um aspecto que deverá ser discutido em conexão seja com suas formas de participação no sistema político, seja com os padrões de ação política que adotaram. Esta análise visa a discutir, também, a questão proposta no Capítulo 1: até que ponto é possível falar de tecnocracia, ainda que em forma emergente, e, em particular, em que medida cabe falar na existência de uma ideologia tecnocrática a partir de meados da década de 1950? O que se pretende mostrar é que, tendo em vista o lugar e a função desse grupo de técnicos no sistema político, bem como seus padrões de ação política, é mais rigoroso descrevê-los como *produtores de ideologia* do que como tecnocratas. Nesse sentido, o pensamento econômico da Cepal será focalizado a partir de uma ótica distinta da convencional: em termos da função que exerceu no Brasil, ao preencher um vácuo ideológico — além de analítico — do qual se ressentiam especialmente os técnicos de orientação nacionalista

Uma das características distintivas do período que corresponde ao governo de Kubitschek é a convergência observável entre os desenvolvimentistas dos dois campos, que, no entanto, se revelaria temporária. Os fatores que contribuíram para essa convergência serão abordados no final do capítulo.

Os dados em que se apóiam as interpretações aqui apresentadas derivam de quatro fontes principais. A primeira são os periódicos e revistas em que os técnicos expressavam suas opiniões<sup>3</sup>. A segunda, os livros

3. *Revista Brasileira de Economia (RBE)*, revista trimestral sob controle dos cosmopolistas; *Economia Brasileira (EB)*, publicação ligada ao Clube dos Economistas, de 1954 a 1962; *Desenvolvimento e Conjuntura (DC)*, publicada pelo Departamento de Economia da Confederação Nacional das Indústrias (CNI), também uma publicação trimestral; *Digesto Econômico (DE)*, revista trimestral publicada sob os auspícios da Associação Comercial, onde se podem encontrar as visões mais "ortodoxas" da política econômica.

escritos pelos principais representantes de cada um dos grupos<sup>4</sup>. Há, ainda, evidências fornecidas pelos cientistas sociais que se ocuparam da relação entre os técnicos e o sistema político<sup>5</sup>. Finalmente, apóio-me em uma série de entrevistas com alguns desses atores, realizadas em fins da década de 1970, com um duplo objetivo: apreender suas formas de percepção do sistema político brasileiro, de sua lógica e funcionamento, e também suas atitudes em relação aos políticos profissionais. Além disso, entrevistas e discussões com técnicos e com políticos do outro campo ideológico, isto é, os cosmopolitas e seus respectivos assessores, permitiram-me introduzir um contraste disciplinador e colocar em perspectiva a auto-imagem dos nacionalistas<sup>6</sup>.

#### 1. AS PRINCIPAIS OPÇÕES E A IDEOLOGIA ECONÔMICA

O critério-chave para dividir os técnicos em dois grupos, nacionalistas e cosmopolitas, é a maneira pela qual concebiam o desenvolvimento capitalista para o Brasil, bem como o modo de inserção do país no sistema econômico internacional.

4. Augusto de Bulhões, *O Ministério da Fazenda no Sistema Nacional de Estatística e Aspectos da Situação Econômica e Financeira do Brasil*, Rio de Janeiro, IBGE, 1956; Eugênio Gudin, *Inflação, Crédito e Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, Agir, 1956; *idem*, *Análise de Problemas Brasileiros — 1958/1964*, Rio de Janeiro, Agir, 1965; Roberto Campos, *Economia, Planejamento e Nacionalismo*, Rio de Janeiro, Apec, 1963; *idem*, *A Moeda, o Governo e o Tempo*, Rio de Janeiro, Apec, 1963; *idem*, "Two Views on Inflation in Latin America", *idem*, *op. cit.*; *idem*, *Ensaio de História Econômica e Sociologia*, Rio de Janeiro, Apec, 1963; Celso Furtado, *op. cit.*; *idem*, *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*, Rio de Janeiro, Fondo de Cultura, 1961.
5. Celso Lafer, *The Planning Process...*, *op. cit.*; Luciano Martins, *Pouvoir et développement économique*, *op. cit.*, respectivamente. Havia que acrescentar ainda as memórias do período, por Celso Furtado, *A Fantasia Organizadora*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986, especialmente, e Roberto Campos, *A Lanterna na Popa*, Rio de Janeiro, Topbooks, 1995.
6. Agradeço especialmente a Celso Furtado, Roberto Campos e Pímino de Arruda Sampaio, além de Antônio Dias Leite, que tornaram possível meu acesso a outros tantos técnicos ou a seus próprios arquivos; devo muito a dois técnicos que já não estão entre nós, Rômulo de Almeida e especialmente Sebastião Advíncula da Cunha, o mais antigo e o mais jovem entre os técnicos da época, pela disposição de reconstituir (e corrigir) os termos do debate técnico e político à época, da ótica de suas respectivas gerações. Meu agradecimento a assessores diplomáticos ou políticos profissionais, como José Gregori e Márcilio Marques Moreira, e políticos profissionais, como Almino Afonso.

O nacionalismo econômico ganhou impulso na década de 1930. No Brasil, os nacionalistas propunham um projeto de desenvolvimento econômico centrado no Estado, em parceria com o empresariado nacional. Por volta dos anos 50, quando surgiu um novo tipo de técnico — o economista —, esse projeto foi adaptado de modo a incorporar os termos do discurso cepalino. O "desenvolvimento auto-sustentado", condição para superar a vulnerabilidade do país às vicissitudes de sua capacidade de importar, passou a ser a meta prioritária, cuja materialização dependia de um par de requisitos. Respectivamente: a) ampliação e consolidação do mercado interno, concebido como o impulso dinâmico principal do desenvolvimento, e b) um processo de formação de capital orientado para a integração vertical do setor manufatureiro com vistas a atingir relativa auto-suficiência. Os empresários nacionais seriam os principais beneficiários desse processo, mas não seu agente propulsor. Na década de 1950, como na de 1930, admitia-se que esse ator seria incapaz de se afirmar como proponente de um projeto autônomo de desenvolvimento. Essa concepção persistiria nos anos que se seguiram. (Vejam-se, por exemplo, os textos relevantes no Plano Trienal de 1963 no Capítulo 5.)

O tipo de dirigismo econômico defendido explicitamente por esse grupo consistia na proposta de intervenção do Estado em três níveis. Primeiro, a definição e coordenação de um projeto de desenvolvimento econômico, a ser viabilizado pelo planejamento global. Segundo, o exercício, pelo Estado, da função de principal intermediário interno e externo no processo de mobilização e de transferência de recursos reais indispensáveis para financiar o desenvolvimento. Finalmente, a execução das funções empresariais consideradas estratégicas do ponto de vista político e econômico.

O termo nacionalismo é usado aqui no seguinte sentido: tratava-se de um projeto *moderadamente* autárquico, patrocinado por um Estado forte, representante da nação. Um projeto que não excluía, de forma alguma, a participação do capital estrangeiro: ele seria bem-vindo desde que disciplinado por um sistema de prioridades predeterminadas consistentes com o "interesse nacional". Pode-se distinguir algumas variantes dessa tendência a partir dos seguintes critérios adicionais: em função dos graus de liberdade ao capital estrangeiro, da ênfase, mais ou menos exclusiva, na meta de industrialização ou na combinação desta última com o objetivo de redistribuição de renda.

Os técnicos dessa orientação poderiam ser classificados de desenvolvimentistas e estatistas, na medida em que defendiam um projeto de crescimento acelerado, centrado em uma política de industrialização coordenada e patrocinada pelo Estado.

Como já foi mencionado, a doutrina da Cepal viria proporcionar a *rationale* técnica para uma posição nacionalista que, no Brasil, precedia a existência dessa instituição. Pode-se ver isso na adoção de teses estruturalistas que no começo dos anos 50 tornou-se um critério adicional para identificar os técnicos nacionalistas. A discussão que se segue deverá limitar-se às premissas analíticas e às teses mais difundidas desse grupo, e também às que serviram de cimento unificador entre os vários subgrupos que integraram aquele bloco.

Em contraposição ao tipo de evolucionismo que vê o subdesenvolvimento como um mero estágio a ser deixado para trás — parte das explicações "universalistas" do FMI —, o Brasil era pensado como uma formação histórica típica, cujo processo de desenvolvimento, por saltos e recuos, e cujo modo de estruturação teriam sido determinados por sua forma específica de inserção na economia internacional. (Esse ponto é explorado exaustivamente na análise da ideologia subjacente ao Plano Trienal, no Capítulo 5). Um segundo aspecto consiste na conexão entre desenvolvimento econômico e *uma certa concepção de desenvolvimento político*. Assim, crescimento e integração do mercado interno — a principal mola propulsora do desenvolvimento — eram tidos como inseparáveis de uma posição político-ideológica, pois a meta que consistia na formação e diversificação do *mercado interno* — "deslocamento do centro dinâmico do crescimento" — assume a forma de categoria política, isto é, de um "processo de internalização dos centros de decisão".

O terceiro componente, a defesa do planejamento global, correspondia a uma das características distintivas do ideário tipicamente estruturalista, fundada em uma das premissas centrais que o diferenciava do ideário neoliberal: a insuficiência (e mesmo a não-confiabilidade) das leis de mercado para garantir a reversão do estado de subdesenvolvimento.

7. É possível encontrar a transposição de um conceito econômico importante como "deslocamento do centro/eixo econômico dinâmico" para uma categoria política como "internalização dos centros de decisão" nos livros de Furtado citados anteriormente e, logicamente, em inúmeros outros autores simpáticos às teses da Cepal.

Ao contrário, o modo de operação do capitalismo nos países da periferia era visto como tendente a reforçar o atraso econômico, ampliando as desigualdades em relação ao centro.

Mais importante ainda para os objetivos deste estudo é a teoria de inflação formulada pelos autores mais representativos desse grupo. Cabe distinguir aí entre dinâmica econômica desse fenômeno e o tipo de causalidade privilegiado nessa teoria. A inflação era identificada como um fenômeno estrutural, cuja dinâmica estaria associada a pontos de estrangulamento induzidos, com frequência, pelo próprio processo de desenvolvimento. Sua matriz, no entanto, seria social e política: os *múltiplos conflitos distributivos*, que se manifestam com mais intensidade nos períodos de aceleração inflacionária<sup>8</sup>. A análise da inflação como conflito distributivo e como fenômeno histórico-estrutural típico das economias e sociedades em rápida mudança – pode ser creditada, sem medo de erro, à mesma safra de economistas latino-americanos, de cepa keynesiana, a que pertenciam os atores de que me ocupo aqui.

Essa teoria correspondia a uma posição comparativamente mais permissiva em relação àquele tipo de fenômeno, cuja reversão passava a depender de um rigoroso planejamento dos investimentos, canalizados para os setores críticos de estrangulamento. Uma outra prescrição, típica dos estruturalistas, diz respeito à preferência por armas fiscais em relação à política monetária, seja como mecanismo para a mobilização de recursos financeiros necessários para o desenvolvimento, seja como terapia antiinflacionária.

As teses em que se associavam industrialização e planejamento surgiram, *como temas dominantes*, durante o começo dos anos 50 e garantiram a unidade ideológica de um bloco de técnicos que desde o início, no entanto, se revelou heterogêneo e politicamente pluralista. Se é verdade que as teses associadas de industrialização-e-planejamento pareciam apontar para tarefas não-antagonistas na formulação de Hirschman, na prática elas

8. Veja-se sobretudo o artigo de Hirschman, que, além de proporcionar uma descrição rigorosa dessa matriz, dá os créditos merecidos pelos economistas latino-americanos como pioneiros no que se refere à teoria da inflação, "The Social and Political Matrix of Inflation...", *op. cit.*

só se tornaram verdadeiramente significativas quando relacionadas com um sistema ideológico, governado pelas idéias de nação e mercado interno, que distinguia os nacionalistas dos cosmopolitas. Na medida em que a ampliação contínua do mercado interno era percebida como meta não só econômica mas também política, a questão das condições que poderiam viabilizá-la ou restringi-la adquiriram relevância analítica sem precedentes. A crítica ao padrão existente de distribuição de renda, considerado a principal constrição ao desenvolvimento do mercado interno (e, portanto, à internalização dos centros de decisão), passava a adquirir credenciais científicas e não apenas éticas e políticas. Por isso também, a preocupação subjacente com uma democracia "mais substantiva" aparece como referência ideológica básica, típica e exclusiva dos nacionalistas.

O impulso crítico subjacente a essa postura manifesta-se no esforço por identificar as causas estruturais das desigualdades sociais crescentes e por aprimorar as propostas de redistribuição da renda para superá-las. Assim, a aplicação intensiva dos instrumentos fiscais teria uma dupla finalidade: atrair investimentos para as regiões mais deprimidas e reparar, por meio de uma reforma tributária, os efeitos socialmente regressivos das ondas inflacionárias passadas<sup>9</sup>.

Pode-se estabelecer, na verdade, um vínculo entre a preferência por instrumentos fiscais (*vis-à-vis* as armas monetárias) e a preocupação de aprofundar a democracia em termos substantivos. Isso porque a política fiscal significaria mais impostos sobre os ricos, cujos padrões de consumo favoreciam a importação de supérfluos, enquanto a primazia do instrumental monetário iria beneficiar os ricos e não os pobres, sufocando o mercado interno.

O denominador ideológico comum aos técnicos de que se trata aqui era, em resumo, um nacionalismo moderado cuja materialização dependia de um processo de reconcentração de poderes em mãos do Estado, bem como de reforma econômica e social. A intervenção do Estado na economia, combinada com a racionalização de suas estruturas, teria na planificação seu instrumento principal. O "credo mínimo" nacionalista da década de 1950, contudo, deitava raízes não só em uma tradição firmada no pensamento brasileiro como também em um ambiente ideológico preexistente nas burocracias em que se delinearão os primei-

9. Veja-se BNDE-Cepal, *op. cit.*, vol. I, n. 4, pp. 25-39.

ros esboços de intervenção planejada. Nesse sentido, Celso Furtado, o mais representativo dos nacionalistas, definiria a linha divisória entre seu grupo e os cosmopolitas da forma que segue:

A razão pela qual a Cepal veio a ter tanta influência no Brasil é que já existia por aqui uma escola de pensamento [...] eis por que teve mais influência no Brasil do que em qualquer outro lugar. A abordagem da Cepal casava-se perfeitamente com a tendência predominante no Brasil.

Entre os economistas ligados ao governo, essa orientação dominante caracterizava-se pelo nacionalismo e por ser a favor do controle do Estado [...] A idéia era que no Brasil tudo passava pelo Estado. É por isso que a idéia do Plano pegou tão bem — ela significava consolidar a posição do Estado.

Quanto à intenção de executar reformas sociais, todas as pessoas ditas nacionalistas eram reformistas: não havia nenhum tipo de nacionalismo sem um julgamento de valor com relação à sociedade. Não era chauvinismo nem ser contra os estrangeiros — isso é algo que nunca tivemos no Brasil. Era reformista: o Brasil era tido como país anacrônico, uma sociedade atrasada (alguns teriam chegado mais além, outros nem tanto). É por isso que éramos vistos como uma tendência de esquerda. Entre esse grupo nunca houve nada semelhante ao nacionalismo de direita tão comum na Europa e na Argentina. A nação não era uma abstração. Ela era identificada às condições de vida do povo. Nós realmente partimos da premissa de que a ação indiscriminada do capital estrangeiro era predatória. Mas não porque era estrangeiro — você sabe, a idéia que as pessoas tinham da Light and Power Company.

Tanto a relação entre nacionalistas e cosmopolitas quanto suas respectivas vertentes seriam identificadas em termos também de inserção nas várias instituições econômicas e/ou sua participação em sistemas de alianças com outros atores políticos e de valores — pois a construção das identidades passava também por aí.

É por isso que estávamos em conflito com os cosmopolitas. Na verdade, havia dois grupos principais e eles, por sua vez estavam divididos em subgrupos. Por exemplo, nós tínhamos um grupo da Federação da Indústria, nem sempre coincidíamos, mas havia um relacionamento estreito. Havia um grupo comunista, mas eles também estavam ligados a nós, para fins de consulta; era óbvio para que lado sopra o vento, pois não havia possibilidade de hostilidade.

A principal divisão era realmente em termos de dois pólos: o nosso, agrupado em torno do BNDE, e o outro, em torno da Fundação Getúlio Vargas, a escola de Bulhões e Dênio Nogueira. O segundo grupo era formado por pessoas em posições de controle, mas eles nunca realmente formaram uma massa crítica em todos os níveis; sim, eles controlavam posições-chave, eles estavam sempre presentes. Eles eram contra a idéia de planejamento, já que achavam que isso aumentaria a intervenção do Estado [...] <sup>10</sup>.

A equação Estado forte, projeto de desenvolvimento nacional, ampliação do escopo da democracia em termos predominantemente econômicos (participação do povo nos frutos do desenvolvimento) pode ser interpretada como tendo constituído o cimento ideológico que garantia a coesão interna desse bloco — para além dos conflitos e das diferenças observáveis entre seus vários integrantes. A tese central — e o objetivo estratégico (o fortalecimento do Estado como um principal protagonista do desenvolvimento) — explica a importância que atribuíam ao fato de estar integrados aos centros decisórios como a Sumoc, o BNDE, o Banco do Brasil.

Na versão de um dos técnicos mais jovens à época, as modalidades de inserção dos técnicos nacionalistas no aparelho de Estado e, dentro dele, nas arenas decisórias relevantes para a formulação da estratégia de desenvolvimento asseguravam-lhes também a manutenção de uma rede de informações considerável <sup>11</sup>.

Quanto às diferenças internas ao grupo, alguns queriam mais desenvolvimento *per se*, outros enfatizavam mais a solução de problemas sociais. Sob esse aspecto, a percepção de Furtado continua paradigmática. Ao referir-se a um dos membros mais ilustres do que viria a ser o Grupo Executivo da Indústria Automobilística, no governo Kubitschek, ou seja, Sidney Latini, lembrava:

10. Entrevista à autora, Paris, 9 e 10 de maio de 1977.

11. Entrevista de Sebastião Advíncula da Cunha à autora, São Paulo, 2 de junho de 1978 e 9 de julho de 1978. Pode-se dizer que esse técnico se destacaria do grupo original por duas ordens de razões. Primeira, por ser um dos primeiros economistas de formação desde o curso de graduação e com pós-graduação em economia de tradição anglo-saxã (a London School of Economics). Segunda, porque se formou profissionalmente nas primeiras atividades de planejamento regional no governo paulista de Carvalho Pinto, integrando em seguida um dos primeiros grupos de consultoria privada de importância nacional, que se consolidou no período pós-1964.

Latini, por exemplo, estava preparado para colaborar com o capital estrangeiro se sua presença significasse o estabelecimento de indústrias pesadas; outros eram mais radicalmente contra e preferiam a linha mais autárquica. Mas certamente não havia ninguém do tipo Bullhões, ligado ao capital estrangeiro porque eles (os cosmopolitas) não acreditavam no país como entidade. Havia também uma idéia de nação ligada à idéia de povo, já que o país tinha que ser mudado — exceto que alguns acreditavam que seria mudado estabelecendo-se a indústria automobilística (empregos etc.), enquanto outros queriam rupturas mais decisivas.

O ponto de referência dos cosmopolitas era o *mercado* — interno e externo —, e não a nação. Seu denominador comum — o objetivo de integrar plenamente o país no sistema de cooperação internacional dominado pelos EUA — *apresentaria maiores condições de viabilidade a partir do momento em que a Guerra Fria viria exigir a integração dos países periféricos a um sistema de lealdades mais totais*. Esse bloco defendia um modelo de associação entre o capital nacional e o estrangeiro no qual o Brasil seria um importante parceiro latino-americano dos Estados Unidos.

O fato de que atribuíam papel de destaque à empresa privada, tanto nacional como estrangeira, não deve obscurecer, no entanto, as diferenças entre os dois grupos integrantes desse bloco: os neoliberais e os desenvolvimentistas. No caso dos primeiros, sua defesa radical (e doutrinária) da empresa privada e a confiança que depositavam no poder restaurador das leis de mercado refletiam-se na oposição vigorosa ao planejamento e a qualquer forma de dirigismo. De maneira análoga, como seguidores da ortodoxia liberal, a prioridade que atribuíam ao equilíbrio tanto orçamentário quanto na balança de pagamentos era consistente com a estratégia antiinflacionária que defendiam e com sua opção por uma taxa de crescimento mais lenta<sup>12</sup>.

No caso dos cosmopolitas desenvolvimentistas, entretanto, sua defesa de uma estratégia de crescimento acelerado implicaria uma postura bem mais flexível no que diz respeito às relações Estado-mercado do que sugeria a doutrina do liberalismo econômico. Tal como os nacionalistas,

12. Veja-se *Digesto Econômico*, São Paulo, vários exemplares, e *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, vários exemplares.

seu projeto também se apoiava no pressuposto de que a ampliação e racionalização do setor estatal era um requisito indispensável. A diferença, óbvia, referia-se à função prescrita para o dirigismo estatal: coordenar e promover um *modelo de desenvolvimento associado* cuja construção era inseparável do papel de destaque reservado à *empresa privada*, nacional e estrangeira. Esta última era uma condição *sine qua non* — a par de uma *política agressiva de exportações* — para superar, em condições de *estabilidade econômica*, as restrições cambiais ao desenvolvimento do país<sup>13</sup>.

Era o *modo de intervenção* do Estado que os distinguia dos nacionalistas, a saber, uma forma de ativismo do Estado a serviço da implantação de um modelo de desenvolvimento associado em que a empresa privada (e portanto o empresariado) se afirmaria por meio da adesão a padrões internacionais de concorrência. De outro lado, a desconfiança em relação à política indiscriminada de reserva de mercado, a proposta de uma política de diversificação e ampliação das exportações para contornar a tendência ao estrangulamento externo, bem como a ênfase nas condições de estabilidade econômica, são traços que justificam incluí-los no bloco cosmopolita, de cepa liberal.

O rótulo de "monetaristas" aplicado a esses técnicos é confusionalista. A relevância que atribuíam às dimensões monetárias da inflação, bem como suas restrições ao desequilíbrio externo — traço de união entre os subgrupos desse bloco —, levaram a maioria dos autores a classificá-los indiscriminadamente como monetaristas. Como foi apontado no capítulo anterior, entretanto, a ala moderna desse grupo partilhava algumas premissas analíticas com os estruturalistas. Do mesmo modo, o fato de defenderem o recurso aos instrumentos monetários não implicava necessariamente abdicar da intervenção do Estado em bases ativistas ou na defesa do mercado como principal protagonista do desenvolvimento. A melhor evidência disso consiste no fato de que os representantes mais conspícuos desse subgrupo, Roberto Campos e Lucas Lopes, foram justamente os arquitetos da estratégia econômica e política que tornaria viável o Plano de Metas — e, portanto, o processo de industrialização intensiva viabilizado pelo planejamento parcial<sup>14</sup>.

13. Roberto Campos, *Economia, Planejamento e Nacionalismo*, *op. cit.*

14. Além disso, no período imediatamente anterior (1950-1955) o pragmatismo dirigista desses técnicos já havia sido posto à prova graças ao seu desempenho como formula-

Para os desenvolvimentistas-cosmopolitas, a intervenção do Estado, destinada a impulsionar o processo de industrialização, deveria ocorrer em três níveis: 1) uma política de incentivos maciços à empresa privada e favores especiais ao capital estrangeiro, como alavanca para a abertura de novas fronteiras de investimento; 2) o desempenho pelo Estado das funções empresariais no estabelecimento de investimento de alto risco; e 3) a execução de reformas institucionais (administrativa e financeira) destinadas a mobilizar e canalizar recursos humanos e financeiros para as áreas prioritárias.

O traço de união entre os dois subgrupos de cosmopolitas, além do papel de destaque reservado à empresa privada e do modelo de associação com o capital estrangeiro, é uma característica negativa: a ausência de crítica ao padrão existente de distribuição de renda e de prescrições para confrontá-lo<sup>15</sup>. Isto se reflete, entre outras coisas, em sua disposição de aceitar uma estratégia recessiva e concentradora de renda para combater a inflação — e, se necessário, o arrocho salarial como recurso para contornar o que consideravam o mal maior: a concentração da renda induzida pelo processo inflacionário.

É certo, porém, que uma das características distintivas dos liberais brasileiros foi sua postura politicamente mais pragmática e flexível do que seus pares latino-americanos, sobretudo argentinos e chilenos, quando confrontados com as restrições políticas típicas de um contexto democrático. Tanto Roberto Campos como Lucas Lopes, uma vez *on the job* como decisores e na qualidade de principais arquitetos do plano de estabilização de 1958, revelar-se-iam sensíveis aos compromissos que implica o exercício do poder. Pois, como se verá no próximo capítulo, a substância de sua proposta revela um esforço no sentido de propor soluções tecnicamente consistentes mas também ajustadas às restrições políticas impostas pela coalizão governamental dominante, ou seja, pela aliança PSD-PTB.

dores da estratégia econômica e política do então governador de Minas Gerais, Juscelino Kubitschek. Nessa capacidade, aprenderam a contornar as restrições que a Assembléia Legislativa de Minas, e portanto os partidos, impunham ao programa de governo que buscavam implementar.

15. A bem da justiça, convém destacar que não ignoravam o problema; apenas fazia parte de seu credo, ontem como hoje, a idéia de que o desenvolvimento econômico centrado no mercado seria a melhor forma de enfrentar a questão.

Cabe, assim, a denominação de *técnicos desenvolvimentistas* sempre que o uso do termo seja restrito ao denominador comum efetivo entre os subgrupos dos dois blocos principais, isto é, um Estado forte liderando um processo de crescimento acelerado cuja principal alavanca seria a industrialização intensiva. Projeto que tinha por condição *reformas de Estado do tipo empresarial-planificação, reformas financeira, fiscal e administrativa*, reputadas indispensáveis para a mobilização de recursos reais e financeiros.

As afinidades entre os desenvolvimentistas dos dois grupos foi assim definida por Furtado:

Durante o período anterior ao golpe, o grupo de Roberto Campos tinha muito mais afinidade com o nosso, em termos analíticos, do que o grupo de Gudin-Bulhões-Dênio Nogueira. Anos antes, este último grupo havia criticado Campos por ser intervencionista. Campos era a ala moderna desse grupo — pois sabia que não poderia existir nenhum governo num país subdesenvolvido sem planejamento. A natureza do plano é um outro assunto. A ala antiga era a favor do *laissez-faire*; segundo eles, o Banco Central deveria ser controlado pelos bancos privados (a geração antes de Campos). Quando eles finalmente se uniram de fato, foi com relação aos fins e não aos meios: portas abertas para o capital estrangeiro sem discriminação. Essa é a verdadeira linha divisória.

## 2. OS TÉCNICOS NACIONALISTAS. MODO DE INSERÇÃO NO SISTEMA POLÍTICO, PADRÕES DE AÇÃO E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA ECONOMIA COMO PROFISSÃO

Na década de 1940 e no início da de 1950, dois tipos de processo contribuíram para a formação dos principais blocos em que os técnicos se integraram: a cristalização dos grupos de pressão e a estruturação do quadro partidário. De um lado, cabe falar na emergência e consolidação gradual dos principais atores políticos que iriam integrar as arenas decisórias chaves para a formação da política econômica. Os empresários, os militares, os técnicos, as lideranças sindicais articularam-se em *grupos de pressão* ao mesmo tempo que integravam as entidades representativas de seus interesses. Isso ocorreu em paralelo com a consolidação

