

*A PRÉ-REVOLUÇÃO  
BRASILEIRA*

**CELSO FURTADO**



EDITORA FUNDO DE CULTURA  
RIO DE JANEIRO, BRASIL

*Primeira edição:* agosto de 1962 (8.000 exemplares)  
*Segunda edição:* dezembro de 1962 (10.000 exemplares)

*Avoid a frontal attack on a long established position; instead, seek to turn it by flank movement, so that a more penetrable side is exposed to the thrust of truth. But, in any such indirect approach, take care not to diverge from the truth — for nothing is more fatal to its real advancement than to lapse into untruth.*

B. H. LIDDELL HART. *Strategy*

Reservados todos os direitos de publicação,  
em língua portuguesa, total ou parcial, pela  
EDITORA FUNDO DE CULTURA S. A.  
AV. ERASMO BRAGA, 299-1.º — RIO DE JANEIRO,  
BRASIL

## **INTRODUÇÃO**

Para  
Mário e André

**O**S ESTUDOS reunidos no presente volume, dirigidos todos à juventude universitária, foram escritos com o objetivo de chamar a atenção para alguns dos problemas de maior profundidade que devem ser enfrentados na fase atual do desenvolvimento da economia brasileira.

A tese central desenvolvida é a seguinte: a economia de nosso país alcançou um grau de diferenciação — o que é distinto do nível convencional de desenvolvimento medido pela renda per capita — que permitiu transferir para o país os principais centros de decisão de sua vida econômica. Em outras palavras: o desenvolvimento recente da economia brasileira não se fez apenas no sentido de elevação da renda real média do habitante do país, mas também assumiu a forma de uma diferenciação progressiva do sistema econômico, o qual conquistou crescente individualização e autonomia. O Brasil está repetindo, até certo ponto, a experiência do Japão em decênios anteriores: a conquista da auto-determinação no plano econômico ainda em fase caracterizada por um nível de renda per capita típico de país subdesenvolvido.

Como decorrência dessa modificação estrutural, aumentou grandemente a eficácia de nossas decisões no

plano da política econômica. Se no passado não podíamos mais que perscrutar as tendências da economia internacional, como quem perscruta o tempo para defender-se de um vendaval, hoje estamos em condições de tomar as decisões mais fundamentais concernentes à atividade econômica do país. Mas não podemos tampouco fugir ao corolário: se antes os males causados pela inexistência de uma política econômica consequente estavam limitados pela força da corrente que vinha de fora, hoje alcançam eles muito maior profundidade. Destarte, o mais importante não é que podemos autodirigir-nos, e sim que não nos resta outra saída senão fazê-lo.

Ora, essa autonomia de decisões ocorre no Brasil em uma fase do desenvolvimento da economia capitalista em que a eficácia dos automatistas convencionais se reduziu substancialmente. E a essa redução corresponde necessariamente um aumento da ação consciente do poder público. Temos assim a convergência de dois fatores cujos efeitos se multiplicam: devemos tomar inúmeras decisões que antes se nos escapavam porque éramos uma economia reflexa e devemos tomar muitas outras decisões porque já não vivemos na época da economia liberal e sim dos grandes monopólios e das pressões sociais incontíveis.

Porque não nos preparamos para assumir as responsabilidades implícitas nesse aumento enorme do poder de decisão, vivemos uma época de angústia permanente e grande incerteza com respeito ao futuro. Começamos a aperceber-nos de que o leme do barco está em nossas mãos. E como ainda não compreendemos devidamente as regras de seu manejo, oscilamos entre a perplexidade e a angústia, ante as conseqüências de nossos próprios atos. Concorre, para agravar a situação, o fato de que utilizamos para captar e interpretar

a realidade econômica um aparelho conceitual inadequado. Como sempre ocorre, o esforço de teorização realiza-se com apreciável atraso com respeito às transformações da realidade social.

É contra a tela de fundo desses desajustamentos básicos que são aqui abordados alguns problemas, como a falsa dicotomia entre desenvolvimento e liberdade, as reformas estruturais ou de base, a necessidade de aparelhar o Estado para o exercício de suas novas funções como principal instrumento do desenvolvimento, e se apontam algumas direções ao esforço criador dos economistas. Pretende-se, por essa forma, estender uma ponte entre a análise e a política econômicas, visando a injetar nesta última alguns elementos de racionalidade, tanto com respeito aos instrumentos que utiliza como em função dos juízos de valor em que se apóia.

C.F.

Recife, junho de 1962.

## **REFLEXÕES SOBRE A PRÉ-REVOLUÇÃO BRASILEIRA**

### *O PRESENTE E O FUTURO*

**E** MI MEUS contactos com a juventude universitária, de todo o Brasil, tenho observado que crescentes ansiedades dominam os espíritos. Generalizou-se a consciência de que o país caminha para transformações de grande alcance; e de que, sob nossos pés, como uma torrente profunda, trabalham forças insondáveis. E todos, ou quase todos os jovens, desejam compreender o que está ocorrendo e pretendem participar conscientemente dessas transformações: querem assumir uma posição ativa e contribuir para moldar um porvir que lhes pertence por excelência. Se bem que muitas vezes indecisa ou insegura, a juventude está confiante. E está exigindo de todos nós definição clara de posições: identificação corajosa de objetivos e métodos na luta pela conquista do futuro.

Prevalecendo-me da oportunidade, que tive recentemente, de visitar várias universidades brasileiras, vou permitir-me fazer algumas reflexões em torno de questões que me foram formuladas por homens e mulheres jovens que concluíram os seus cursos superiores. Apresento estas reflexões como um depoimento pessoal, franco, para que possamos continuar o diálogo, muitas

vêzes interrompido quando apenas havíamos contactado o essencial.

A primeira dessas questões diz respeito ao desmedido custo social do desenvolvimento que se vem realizando no Brasil. A análise econômica limita-se a expor friamente a realidade. Sabemos que o desenvolvimento de que tanto nos orgulhamos, ocorrido nos últimos decênios, em nada modificou as condições de vida de três-quartas partes da população do país. Sua característica principal tem sido uma crescente concentração social e geográfica da renda. As grandes massas que trabalham nos campos, e constituem a maioria da população brasileira, praticamente nenhum benefício auferiram desse desenvolvimento. Mais ainda: essas massas viram reduzir-se o seu padrão de vida, quando confrontado com o de grupos sociais ocupados no comércio e em outros serviços. O operariado industrial, que representa uma espécie de classe média dentro da sociedade brasileira, cresceu em termos absolutos e relativos, sem contudo melhorar apreciavelmente o seu padrão de vida. Também aqui houve piora relativa, pois, com o grande crescimento do emprego urbano nos serviços, os operários presenciaram a ascensão de outros grupos sociais, de rendas mais altas.

E não somente no que respeita à concentração da 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. Por outro lado, na ausência de uma política consciente que preservasse à ação do Estado o seu caráter social, improvisou-se, em nome do desenvolvimento, uma estrutura de subsídios que muitas vêzes premiou de preferência os investimentos supérfluos, ou aqueles que vi-

nham permitir, dada a sua tendência monopolística, uma concentração ainda maior da riqueza em mãos de grupos privilegiados. Através de simples doações de capital, os subsídios cambiais e creditícios transferiram para umas poucas mãos grandes riquezas sociais.

No plano político-administrativo, as distorções ainda são mais flagrantes. A ampliação e diversificação das funções do Estado, causa e efeito do desenvolvimento, não tendo sido acompanhada das necessárias reformas de base no próprio Estado, aumentou enormemente o coeficiente de desperdício na ação administrativa pública. Por outro lado, a atuação crescente do Estado no campo dos investimentos, conjugada àquela ineficiência, criou condições propícias à apropriação ilícita de capital à custa do povo. Os grandes contratos de obras públicas passaram a ser fonte corrente de acumulação rápida de fortunas dentro e fora do Governo.

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.

Poder-se-ia objetar que antigamente era pior: as eleições eram formais e uma oligarquia decidia por conta própria o que se chamaria vontade do povo. Mas essa objeção já não vale para os jovens de hoje. Todos sabem que, se as coisas são tão transparentes em nossos dias, é porque está a nosso alcance poder mudá-las; que, se sabemos onde estão os vícios do sistema, somos coniventes se não tratamos de erradicá-los.

E aí está a outra face — o lado positivo — do desenvolvimento: este trouxe para dentro do país os seus

centros de decisão, armou-o para autodirigir-se, impôs-lhe a consciência do próprio destino, fê-lo responsável pelo que êle mesmo tem de errado.

No fundo de nossa intranquillidade presente encontraremos esta verdade simples: sabemos onde estão os erros de nosso desenvolvimento desordenado, sabemos que está a nosso alcance poder erradicá-los ou minorá-los, e temos consciência disso. Não é por outra razão que nos sentimos responsáveis e intranquillos.

### UMA FILOSOFIA DA AÇÃO

Mas não se limitam os jovens de hoje a diagnosticar a realidade presente. A análise dos processos econômico-sociais não tem outro objetivo senão produzir um guia para a ação. Em verdade, essa mesma análise aponta para a necessidade de ação. A consciência de que somos responsáveis pelo muito do errado e do anti-social que aí está, cria um estado de intranquillidade que somente pode ser superado pela ação.

Êste é o segundo ponto no qual gostaria de me deter: a necessidade de uma filosofia que nos oriente na ação. Muita gente, aqui e fora do Brasil, me tem perguntado por que existe tanta penetração de marxismo na atual juventude brasileira. A razão é simples: o marxismo, em qualquer de suas variantes, permite traduzir o diagnóstico da realidade social em normas de ação. Devemos abordar êsse assunto com absoluta franqueza, se pretendemos manter um diálogo eficaz com a juventude idealista e atuante desta época. Que vem a ser o marxismo de grande parte de nossa juventude? Creio que podemos enfeixá-lo em umas poucas atitudes, independentemente de análise que as fundamente:

a) o reconhecimento de que a ordem social que aí está se baseia, em boa medida, na exploração do homem pelo homem, fundando o bem-estar de uma classe, que abriga muitos parasitas e ociosos, na miséria da grande maioria;

b) o reconhecimento de que a realidade social é histórica; portanto, em permanente mutação, devendo a ordem presente ser superada, e

c) o reconhecimento de que é possível identificar os fatores estratégicos que atuam no processo social, o que abre a porta à política consciente de reconstrução social.

O último ponto conduz a uma atitude positiva e otimista, com respeito à ação política, que bem corresponde aos anseios da juventude.

Se vamos à essência dessa filosofia, aí encontramos, por um lado, o desejo de liberar o homem de tôdas as peias que o escravizam socialmente, permitindo que êle se afirme na plenitude de suas potencialidades, e por outro descobrimos uma atitude otimista com respeito à autodeterminação consciente das comunidades humanas. Trata-se, em última instância, de um estágio superior do humanismo: pois, colocando o homem no centro de suas próprias preocupações, reconhece, contudo, que a plenitude do desenvolvimento do indivíduo somente pode ser alcançada mediante a orientação racional das relações sociais.

Qualquer que seja o nome que se lhe atribua, é impossível combater frontalmente essa doutrina, pois ela encerra os anseios profundos do homem moderno. Suas raízes mais vigorosas vêm do humanismo renascentista, que recolocou na pessoa humana o foco de seu próprio destino, e seu otimismo congênito emana da

Revolução Industrial, que deu ao homem o contróle do mundo exterior.

Se pretendemos manter um diálogo fecundo com a nova geração, devemos entender-nos sobre o que realmente é fundamental. Relegaremos para um segundo plano aquilo que é simplesmente operacional e, por definição, tem que estar subordinado aos fins colimados. Por exemplo: não seria possível atribuir mais que um caráter operacional à propriedade privada dos meios de produção, à empresa privada. Estamos todos de acôrdo em que a empresa privada é uma simples forma descentralizada de organizar a produção e que deve estar subordinada a critérios sociais. Sempre que exista conflito entre os objetivos sociais da produção e a forma de organização desta em empresa privada, teriam que ser tomadas providências para preservar o interesse social. Por outro lado, à medida que se vai alcançando maior abundância na oferta de bens, isto é, os estágios superiores do desenvolvimento, menor importância vão tendo as formas de organização da produção e maior o contróle dos centros do poder político. Dêstes últimos é que se ditam, em última instância, as normas de distribuição e de utilização da renda social, sob as formas de consumo público ou privado.

Cabe, portanto, perguntar: quais são os objetivos fundamentais em tôrno dos quais nos poderemos unir? Esses objetivos devem ser admitidos como irreduzíveis, ligados à nossa própria concepção da vida. Creio que é de absoluta importância que estabeleçamos com clareza esses objetivos, pois do contrário confundiremos meios com fins, ou transformaremos em nossos fins aquilo que para outros são apenas meios. Temos o direito de fazer esta reflexão, com respeito aos fins últimos que colimamos, independentemente de tomada de posição com respeito ao problema da preeminência rus-

sa ou americana com respeito aos destinos do mundo. Subordinar o futuro de nossa cultura às conveniências de ordem tática de um ou de outro dos grandes centros de poder militar moderno, é dar a luta perdida de antemão, pela carência total de objetivos próprios finais. Devemos considerar como um dado da realidade objetiva contemporânea o impasse entre os pólos do poder político-militar. Ao considerar como um dado, estamos admitindo fora de nosso alcance modificar de forma significativa a relação de forças. Qualquer que seja a nossa posição, devemos reconhecer que a solução última dêsse impasse não será antecipada, pois a guerra, meio único capaz de determinar essa antecipação, continuará a apresentar-se como atitude de desespero, de perda total de fé no futuro do homem. A eficácia máxima de qualquer modificação em nossa posição, do ponto de vista do grande impasse, sempre será reduzida.

O reconhecimento de nossa própria impotência, num mundo dominado por um impasse supremo, impõe-nos o dever de tomar consciência plena dos objetivos de nossa ação política em função de nosso próprio destino de povo e cultura. Em outras palavras: a nossa impotência em face do impasse mundial tem, como reverso, maior margem de liberdade no que respeita à determinação dos próprios objetivos. E, como sói acontecer, essa margem maior de liberdade traz consigo uma consciência mais clara de responsabilidade.

É sobre essa tela de fundo de autodeterminação e consciência de responsabilidade que devemos projetar os objetivos irreduzíveis da ação política. Creio que esses objetivos poderiam ser facilmente traduzidos, tomando como base a análise anterior, nas expressões: humanismo e otimismo com respeito à evolução material da sociedade. Em linguagem mais corrente: liberdade e desenvolvimento econômico.



Tenho usado a palavra humanismo porque a liberdade pode ser entendida também em termos de individualismo do século XIX, em que o individual muitas vezes se contrapunha ao social. Mas não tenhamos dúvida de que o que está no centro de tôdas as aspirações e ideais da juventude atual é um autêntico humanismo. O que indigna a juventude é o aspecto anti-humano de nosso desenvolvimento. É o fato de que o contraste entre o desperdício e a miséria se torne mais agudo dia a dia. Aí estão as populações rurais que vivem sôbre a terra mas não podem plantar para comer e passam fome quase todos os dias do ano. Aí estão cidades-capitais com dez por cento da população registrados nos hospitais como tuberculosos. E sabemos que tudo isso pode ser remediado, que já desapareceu de grande parte do mundo. Portanto, o que está no centro das preocupações dos jovens é o homem, o que os angustia é o seu aviltamento, é a consciência de que somos co-responsáveis por essa abjeção.

O desenvolvimento econômico é, em sentido estrito, um meio. Contudo, constitui um fim em si mesmo, um elemento irreduzível da forma de pensar da nova geração, a confiança em que o alargamento das bases materiais da vida social e individual é condição essencial para a plenitude do desenvolvimento humano. Estamos na posição antitética da lenda do bom selvagem. Não nos seduzem as miragens de "uma nova Idade Média". Não nos comovem as inquietações daqueles que vêem no progresso técnico as sementes da destruição do "homem essencial". É específico da nova geração êsse otimismo com respeito ao desenvolvimento econômico, essa confiança em que a luta pelo domínio do mundo exterior não é senão o caminho da conquista do homem por êle mesmo, e desafio final às suas potencialidades de ser superior.

## OS FINS E OS MEIOS

Alcançamos aqui o ponto central de nossas reflexões: definidos os objetivos autênticos, como concertar-nos para a ação? Como prevenir que a luta por objetivos intermediários ou secundários nos faça perder de vista os fins verdadeiros? É êste um problema extremamente complexo, pois a experiência histórica dos últimos decênios criou a aparência de uma forçada opção, para os países subdesenvolvidos, entre liberdade individual e rápido desenvolvimento material da coletividade. Essa falsa alternativa tem sido apresentada por contendores de ambos os lados da controvérsia, isto é, em defesa da liberdade ou do bem-estar das massas.

Com efeito: é fato mais ou menos evidente que o rápido desenvolvimento material da União Soviética, até há pouco país subdesenvolvido, se baseou, parcialmente, em métodos anti-humanos. As apropriações dos excedentes agrícolas, destinadas a financiar o desenvolvimento industrial, foram feitas *manu militari*, mediante coletivização compulsiva e repressão violenta de toda resistência. Para justificar êsse método drástico, criou-se a "teoria" de que o camponês é fundamentalmente individualista e que a única forma de superar êsse "individualismo" é impor a coletivização. É a teoria da salvação pela punição. Ora, sabemos todos que a produtividade agrícola decorre principalmente do nível técnico da agricultura; que nenhum "individualismo" camponês se pode contrapor à elevação dêsse nível técnico, e que a renda real do setor agrícola está determinada pelos preços relativos do que produz e do que compra o camponês. A apropriação direta do produto excedente do setor camponês, realizada na União Soviética, decorreu de que era êsse o método administrativamente mais fácil. E por essa facilidade administrativa pagou-

se o enorme preço em vidas humanas conhecido. Mas ainda mesmo que deixássemos de lado a dolorosa experiência agrária soviética, cabe reconhecer como evidência universal que o rápido desenvolvimento econômico dos países de economia coletivista tem sido acompanhado de formas de organização político-social em que se restringem, além dos limites do que consideramos tolerável, tôdas as formas de liberdade individual. Essas restrições, se bem que aceitas voluntariamente nas fases de ardor revolucionário, dificilmente poderiam ser toleradas como formas normais de convivência humana.

Deve-se, entretanto, reconhecer que, do ponto de vista das massas dos países subdesenvolvidos, o argumento da experiência histórica dos países socialistas, com sua perda de liberdade individual, tem sido de reduzido alcance. Isto porque essas massas, porquanto não tiveram qualquer acesso às formas superiores da vida pública, não podem compreender o verdadeiro alcance do argumento. Ainda mais: a suposta alternativa — liberdade *versus* desenvolvimento rápido — pode resultar perigosa para a liberdade como aspiração coletiva, pois caberia inferir que a liberdade a que tem acesso uma minoria é paga com o sacrifício do bem-estar das grandes maiorias. Se chegássemos a admitir como tese válida que o desenvolvimento econômico dos países socialistas foi a contrapartida do cerceamento das liberdades cívicas, deveríamos também aceitar como verdadeiro o corolário de que o preço da liberdade que fruímos é o retardamento do desenvolvimento econômico geral.

Ainda menos eficaz, do ponto de vista das massas dos países subdesenvolvidos, é a versão mais direta do argumento segundo o qual o desenvolvimento dos países socialistas está sendo obtido com enorme custo humano, inclusive mediante formas de trabalho semi-es-

cravo. É que os povos subdesenvolvidos estão dispostos a pagar um preço, mesmo muito alto, pelo desenvolvimento. E isto porque sabem, da dura experiência da miséria em que vivem, o preço altíssimo que pagam para continuar subdesenvolvidos. Quantos milhões de vidas são ceifadas, anualmente, num país como o Brasil, pelo subdesenvolvimento? Quantos milhões de vidas são consumidas, pela fome e pelo desgaste físico provocado por formas primitivas de trabalho, antes de que alcancem a plena maturidade? Quantos milhões de seres humanos por aí estão sem que tenham acesso à alfabetização ou qualquer outra oportunidade de participar nas manifestações médias e superiores da cultura? Poucos de nós temos consciência do caráter profundamente anti-humano do subdesenvolvimento. Quando compreendemos isso, facilmente explicamos porque as massas estão dispostas a tudo fazer para superá-lo. Se o preço da liberdade de alguns tivesse que ser a miséria de muitos, estejamos seguros de que escassa seria a probabilidade de que permãecêssemos livres.

Tivéssemos de aceitar como real essa alternativa e estaríamos diante de um impasse fundamental, decorrente de uma contradição entre os objetivos últimos, isto é, as metas que orientam o nosso esforço de construção social. A explicação colateral de que essa contradição pode ser superada mediante o sacrifício das gerações presentes em benefício das futuras é totalmente falaciosa, pois não se trata apenas do sacrifício de pessoas mas também de valores, e não podemos estar seguros de que os valores destruídos hoje possam ser reconstruídos amanhã, a menos que aceitemos uma teoria linear, de causação simples, segundo a qual a cada grau de desenvolvimento material da sociedade corresponde necessariamente outro de desenvolvimento

dos demais valores. Uma teoria simplista dêste tipo seria, entretanto, inaceitável de qualquer ponto de vista.

A universalidade com que se vem insistindo na referida alternativa decorre de que ela tem sido deduzida de distintas formas por contendores antagônicos. Aquêles que se dizem defensores da liberdade deduzem-na de que as modificações estruturais na ordem social, necessárias a uma rápida aceleração do desenvolvimento dos países subdesenvolvidos, vieram sempre emparelhadas com a supressão das liberdades fundamentais do homem. Aquêles que argumentam do lado oposto, deduzem a mesma alternativa do outro fato histórico de que o único método eficaz para introduzir as modificações sociais necessárias ao rápido desenvolvimento tem sido a revolução de tipo marxista-leninista, que por sua natureza exige a implantação de rígida ditadura. Reconhece-se, assim, de ambos os lados que as transformações sociais são causa eficiente da aceleração do desenvolvimento material em países subdesenvolvidos. De um lado, comprova-se que essas transformações, ali onde têm surgido, vêm de parilha com a supressão das liberdades fundamentais. De outro, postula-se que o método eficaz para lograr tais transformações engendra a rígida ditadura.

A discussão em torno desta matéria, de tão grande importância, tem sido obscurecida por uma grande confusão de conceitos, inconsciente ou propositada. Mais do que nunca é necessário que façamos clara distinção entre aquêles objetivos últimos, dos quais não nos devemos afastar na luta pelo aperfeiçoamento das formas de convivência social, — os quais foram incorporados à filosofia social de Marx, mas constituem elementos de uma concepção do mundo mais ampla e em gestação no Ocidente desde o Renascimento, — das téc-

nicas elaboradas para a consecução total ou parcial desses objetivos. O marxismo-leninismo é uma dessas técnicas. Ele postula a inevitabilidade da revolução violenta, liderada por um partido de profissionais da revolução, devendo a nova ordem ser assegurada por um regime ditatorial, o qual perdurará durante um período de transição de duração indefinida. É necessário não esquecer que essa técnica foi forjada e aperfeiçoada na luta pela destruição de uma estrutura político-social totalmente rígida, que era o tsarismo. A experiência histórica dos últimos decênios tem demonstrado que, aplicada contra outras estruturas rígidas, — a China Nacionalista e da ocupação japonesa, a Cuba de Batista, são exemplos conspícuos, — essa técnica revolucionária, que exige disciplina espartana na base e a audácia de liderança de um Alexandre, pode ser de elevada eficácia.

O mesmo, entretanto, não se pode dizer com respeito às sociedades abertas. O exemplo da Europa Ocidental parece ser conclusivo: grandes máquinas partidárias da orientação marxista-leninista ficaram traumatizadas diante de uma realidade político-social em permanente mutação. A explicação desse fato histórico não é difícil: o marxismo-leninismo identifica no Estado — que define como “fôrça especial de repressão” — a ditadura de uma classe, a burguesia. A unidade da ação revolucionária está facilitada pela clara definição do objetivo. Mas, a partir do momento em que o Estado deixa de ser simples ditadura de classe, para transformar-se num sistema composto, representativo de várias classes, se bem que sob a égide de uma, aquela técnica revolucionária perde eficácia. A necessidade de discriminar entre o que o Estado faz de bom e de ruim, do ponto de vista de uma classe, exige uma ca-

pacidade de adaptação que não pode ter um partido revolucionário monolítico.

Da experiência histórica deste século cabe inferir que, somente pelo êxito de revoluções de tipo marxista-leninista, foram alcançadas as rápidas e profundas transformações sociais, causa eficiente de um desenvolvimento econômico capaz de estreitar a distância com respeito aos países que começaram a industrializar-se no século passado. Mas a experiência histórica também indica que tais revoluções somente tiveram êxito onde a estrutura social era rígida e anacrônica. Seria, entretanto, necessário postular que o único método eficaz para alcançar rápidas modificações sociais é o marxista-leninista, para dar consistência lógica à conclusão de que a aceleração do desenvolvimento tem como contrapartida necessária um regime ditatorial ou a exclusão das liberdades individuais. Mas, mesmo que estivessemos dispostos a postular esta tese, não poderíamos desconhecer o outro fato histórico de que as técnicas marxistas-leninistas demonstraram ineficácia nas sociedades abertas. Assim, não podemos fugir de concluir: a) que as ditaduras não foram criadas pela aceleração do desenvolvimento, mas preexistiam a esta; b) que a aceleração somente se fez em estruturas anteriormente rígidas (ditaduras); c) que as únicas técnicas de rápida transformação das estruturas sociais, utilizadas até o presente, têm eficácia limitada às sociedades rígidas (ditaduras). O problema fundamental que se apresenta é, portanto, desenvolver técnicas que permitam alcançar rápidas transformações sociais com os padrões de convivência humana de uma sociedade aberta. Se não logarmos esse objetivo, a alternativa não será o imobilismo, pois as pressões sociais abrirão caminho, escapando a toda possibilidade de previsão e controle.

Vou permitir-me fazer mais uma reflexão sobre métodos revolucionários: baseando-se o marxismo-leninismo na substituição de uma ditadura de classe por outra, constituiria um regresso, do ponto de vista político, aplicá-lo a sociedades que hajam alcançado formas de convivência social mais complexas, isto é, nas modernas sociedades abertas. Esse regresso se traduziria em termos de sacrifício dos objetivos mesmos que antes definimos como essenciais. Se é verdade que a ampliação da base material trazida pelo desenvolvimento vem facilitar ao homem uma vida mais plena, não o é menos que a forma de organização político-social constitui o marco dentro do qual se afirmam as manifestações superiores da vida do homem. Se bem seja provável que, no futuro, coexistam a total abundância dos recursos materiais e as formas de organização político-social capazes de permitir a plena afirmação dos autênticos valores humanos, no estágio histórico em que nos encontramos assim não ocorre necessariamente. Ter logrado formas superiores de organização político-social representa uma conquista pelo menos tão definitiva quanto haver atingido altos níveis de desenvolvimento material. Deste ponto de vista, em uma sociedade aberta, onde foram alcançadas formas de convivência social complexas, a revolução de tipo marxista-leninista representa óbvio retrocesso político. A experiência histórica tem indicado que, quando assim ocorre, — caso de alguns países da Europa Central, — o socialismo, como forma de humanismo, se perverte. Não sendo possível passar de uma sociedade aberta para uma ditadura sem criar um clima de frustração social, ocorre uma reversão de valores em múltiplos planos. Não permitindo o regime ditatorial que o homem ocupe o papel que lhe cabe na sociedade, torna-se necessário elevar ao primeiro plano uma série de mitos sociais

que se sobrepõem aos verdadeiros valores humanos. Assim, o desenvolvimento material pode seguir paralelamente com a consolidação de uma ordem social baseada em princípios que são o reverso daquilo que estava na essência dos ideais humanísticos revolucionários.

### *DUALIDADE DA ESTRUTURA POLÍTICO-SOCIAL BRASILEIRA*

Consideremos agora de frente o problema brasileiro. À luz da experiência histórica, não é difícil explicar por que a classe camponesa, no Brasil, é muito mais suscetível de ser trabalhada por técnicas revolucionárias de tipo marxista-leninista do que a classe operária, se bem que, do ponto de vista da ortodoxia marxista, esta última deveria ser a vanguarda do movimento revolucionário. É que a nossa sociedade é aberta para a classe operária, mas não para a camponesa. Com efeito: permite o nosso sistema político que a classe operária se organize para levar adiante, dentro das regras do jogo democrático, as suas reivindicações. A situação dos camponeses, entretanto, é totalmente diversa. Não possuindo qualquer direito, não podem ter reivindicações legais. Se se organizam, infere-se que o fazem com fins subversivos. A conclusão necessária que temos a tirar é a de que a sociedade brasileira é rígida em um grande segmento: aquele formado pelo setor rural. E com respeito a esse segmento é válida a tese de que as técnicas revolucionárias marxistas-leninistas são eficazes.

Chegamos, assim, a uma conclusão de extraordinária importância para nós: a existência de uma dualidade no processo revolucionário brasileiro. Na medida em que vivemos numa sociedade aberta, a consecução

dos supremos objetivos sociais tende a assumir a forma de aproximações sucessivas. Na medida em que vivemos numa sociedade rígida, esses objetivos tenderão a ser alcançados por uma ruptura cataclísmica.

Se desejamos atingir o âmago dos problemas que temos de enfrentar, devemos formular claramente a questão: que viabilidade tem a revolução brasileira de se efetivar pelos métodos marxistas-leninistas? Creio que existem duas possibilidades de que isso ocorra. A primeira está ligada ao problema agrário. Não devemos esquecer que mais da metade da população brasileira deriva o seu meio de vida diretamente do setor agrícola. Na medida em que este se conserve com a rigidez atual, todo movimento reivindicatório que surja nos campos tenderá a assimilar rapidamente técnicas revolucionárias de tipo marxista-leninista. Temos assim, na corrente do processo revolucionário brasileiro, um importante setor de vocação marxista-leninista que em determinadas condições poderá liderá-lo. A consequência prática seria o predomínio, na revolução brasileira, do setor de menor evolução político-social. Os autênticos objetivos de nosso desenvolvimento, anteriormente definidos em termos de humanismo, estariam parcialmente frustrados de antemão.

A segunda possibilidade de efetivação de uma revolução de tipo marxista-leninista está ligada a um retrocesso na estrutura política. Observamos que esse tipo de revolução é pouco viável em uma sociedade aberta, a menos que seja imposta de fora para dentro, como ocorreu em alguns países da Europa Central. Contudo, não se exclui a possibilidade de um retrocesso em nossa organização político-social. A imposição de uma ditadura de direita, tornando rígida toda a estrutura política, criaria condições propícias a uma efetiva arregimentação revolucionária de tipo marxista-leninista.

Ainda neste caso, entretanto, o mais provável é que o setor agrário viesse a predominar, em caso de revolução social. Sem as condições objetivas determinadas por um retrocesso político-social no país, com a destruição da capacidade de defesa do setor urbano, que já desfruta de formas de convivência política superiores, a única possibilidade de revolução de tipo marxista-leninista decorre da persistência da estrutura agrária anacrônica.

### DIRETRIZES PARA A AÇÃO

Creio que já avançamos suficientemente para nos atrever a inferir alguns princípios que nos possam guiar na ação política. Não teremos dificuldade em nos pôr de acôrdo com respeito ao objetivo fundamental que é o homem em sua plenitude, libertado de tôdas as formas de exploração e sujeição. Somos, acima de tudo, humanistas. Esse objetivo somente poderá ser alcançado se nos organizarmos socialmente para atingir e manter um elevado ritmo de desenvolvimento econômico, e se esse desenvolvimento fôr conduzido com verdadeiro critério social.

Na realidade presente brasileira, para levar adiante essa política é mister introduzir com decisão importantes modificações em nossas estruturas básicas. Como não nos preparamos para essas modificações e as ansiedades coletivas se agudizam dia a dia, transformando o desenvolvimento em imperativo político, passamos a viver uma autêntica fase pré-revolucionária. Desta forma, ocupam presentemente o primeiro plano das preocupações políticas as técnicas de transformação social e os métodos revolucionários.

Em face do grau de desenvolvimento já alcançado por nossa estrutura social e política, devemos conside-

rar como um retrocesso os métodos revolucionários que desembocariam necessariamente em formas políticas ditatoriais sob a égide de classes sociais, grupos ideológicos ou rígidas estruturas partidárias. Para evitar a preeminência de técnicas revolucionárias dêsse tipo, é necessário:

- a) prevenir tôda forma de retrocesso em nosso sistema político-social, e
- b) criar condições para uma mudança rápida e efetiva da anacrônica estrutura agrária do país.

Essas diretrizes de ordem geral deverão ser detalhadas em normas de ação específicas. Para evitar um retrocesso social não basta desejá-lo: é necessário criar condições objetivas de caráter preventivo. O retrocesso na organização político-social não virá ao acaso, e sim como reflexo do pânico de certos grupos privilegiados em face da pressão social crescente. Não permitindo as rígidas estruturas adaptações gradativas, a maré montante das pressões tenderá a criar situações pré-cataclísmicas. Nessas situações é que os grupos dominantes são tomados de pânico e se lançam às soluções de emergência ou golpes preventivos. Fôssem as modificações progressivas ou gradativas, e o sistema político-social resistiria.

A tarefa básica no momento presente consiste, portanto, em dar maior elasticidade às estruturas. Temos que caminhar com audácia para modificações constitucionais que permitam realizar a reforma agrária e modificar pela base a maquinaria administrativa estatal, o sistema fiscal e a estrutura bancária. Temos que subordinar a ação estatal a uma clara definição de objetivos de desenvolvimento econômico e social, cabendo ao Parlamento estabelecer diretrizes, mas retirando-se

aos políticos locais o poder de discriminar verbas. Temos que dar meios ao Governo para punir efetivamente aqueles que malversem fundos públicos, para controlar o consumo supérfluo, e para dignificar a função de servidor do Estado. Devemos ter um estatuto legal que discipline a ação do capital estrangeiro, subordinando-o aos objetivos do desenvolvimento econômico e da independência política. Deve o Governo dispor de meios para conhecer a origem de todos os recursos aplicados nos órgãos que orientam a opinião pública. E acima de tudo devemos ter um plano de desenvolvimento econômico e social à altura de nossas possibilidades e em consonância com os anseios de nosso povo.

Que devemos fazer para transformar em normas de ação êsses desejos e aspirações? Creio que a tarefa mais imediata é organizar a opinião pública para que ela se manifeste organicamente. Cabe aos estudantes, aos operários, aos empresários, aos intelectuais, quicá aos camponeses, através de suas organizações incipientes, iniciar o debate franco daquilo que esperam dos órgãos políticos do país. Os problemas mais complexos devem ser objeto de estudos sistemáticos por grupos de especialistas, devendo as conclusões ser objeto de debate geral. O país está maduro para começar a refletir sobre seu próprio destino. Dos debates gerais e das manifestações da opinião pública deverão surgir as plataformas que servirão de base à renovação da representação popular.

## 2

### **POLÍTICA ECONÔMICA E REFORMAS DE BASE**

#### **O MÓDULO MECANICISTA DA ECONOMIA CLÁSSICA**

A discussão dos problemas de política econômica está ganhando crescente importância entre nós. Existe uma consciência generalizada de que a solução desses problemas deve ser encaminhada em função de objetivos, que sejam do conhecimento e da aceitação da maioria da coletividade. Com efeito: grupos de população cada vez mais numerosos se estão capacitando de que os processos econômicos são passíveis de regulação consciente e de que o poder, que daí decorre, deve ser exercido a bem do interesse coletivo, definido como tal o bem-estar da maioria da população.

Até que ponto os instrumentos de análise do economista podem ser utilizados para a adequada formulação de uma política econômica? Essa pergunta pode ser feita tanto com relação aos fins dessa política, cujo grau de racionalidade com respeito a juízos de valor pode ser apreciado, como com respeito à eficácia dos meios a adotar.

Do ponto de vista da filosofia liberal do *laissez-faire*, o objetivo da política econômica consistia em assegurar o "livre funcionamento das forças do mercado", vale dizer: consistia em assegurar o mínimo de interferências nos automatismos espontâneos. Os as-



suntos econômicos eram considerados matéria essencialmente da competência das pessoas privadas, físicas ou jurídicas. Com o desenvolvimento da economia capitalista no século XIX, no sentido da concentração do poder econômico, tornou-se mais e mais evidente que os simples mecanismos autocorretores não eram suficientes para evitar bruscas e profundas crises econômicas de elevado custo social. A análise econômica, cujo principal objetivo, até então, havia sido demonstrar que os mecanismos dos mercados asseguram uma ótima utilização de recursos e uma racional distribuição do produto social, passou então a realizar um grande esforço visando à identificação das causas últimas dessa perigosa enfermidade do sistema econômico capitalista, que se manifestava através da instabilidade cíclica.

O grande esforço de teorização realizado em torno do problema do ciclo não chegou, entretanto, a modificar os enfoques fundamentais da economia clássica, que são essencialmente estáticos e têm como fulcro a concepção mecanicista do equilíbrio geral. A idéia de que os mercados são um conjunto de forças auto-reguladoras, de que a toda ação exercida nesses mercados corresponde uma reação igual e em sentido contrário, de que toda posição fora de equilíbrio desencadeia forças tendentes a restabelecer o equilíbrio, enfim a idéia simples de que em economia tudo se reduz a oferta e procura e de que as duas se condicionam mutuamente, freando-se em movimento pendular, essas idéias continuaram a permear a forma de pensar dos economistas até os nossos dias. Keynes, ao comprovar a inexistência de automatismos que assegurassem o pleno emprego dos fatores disponíveis, pretendeu apenas demonstrar que as economias capitalistas "maduras" sofriam de um certo grau de esclerose nos canais que comunicam o processo de poupança com o de investimento, o

que indicava a necessidade de ação algo mais drástica do que aquela que prescrevia a medicina clássica. O problema para os keynesianos resumia-se, contudo, na introdução de certas correções que restabelecessem o funcionamento dos automatismos. Uma vez logrado o pleno emprego, tudo voltaria a ocorrer como previam os clássicos, lembrou Keynes no seu último artigo.

Na medida em que a forma de pensar dos economistas esteve presa pelos conceitos de equilíbrio geral, de automatismos autocorretores, de volta ao equilíbrio, foi mais ou menos evidente sua inaptidão para captar os problemas do desenvolvimento. A política carecia, em consequência, de todo o apoio de parte da análise econômica, quando se orientava para o campo do desenvolvimento. Tinha de apoiar-se em pontos de vista de homens práticos que conheciam algo de economia, mas que eram suficientemente ignorantes para não ter certas inibições. O economista profissional de boa formação acadêmica desempenhava, na quase totalidade das vezes, um pobre papel quando chamado a opinar sobre política de desenvolvimento econômico.

Situação semelhante ocorre hoje em dia, entre nós, com a discussão do problema das chamadas reformas de base ou estruturais. Os economistas encontram-se, as mais das vezes, incapacitados para captar a natureza do problema. E, como não estão habituados a formar juízo fora de seus esquemas mentais habituais, tendem a negar a existência do problema ou a imaginar que este resulta de um falso diagnóstico da realidade econômica.

#### *ALCANÇE DA POLÍTICA ECONÔMICA QUANTITATIVA*

O economista pensa, correntemente, em função de modelos: modelos de empresa típica, de setores de ati-



vidade econômica, ou de economia como um todo. O diagnóstico de uma situação econômica objetiva é formulado em função de afastamentos desses modelos. Assim, quando uma empresa enfrenta dificuldades, diagnostica-se um afastamento de um padrão dado de produtividade, ou um desequilíbrio financeiro também referido a um modelo aceito como viável, ou então identifica-se um colapso na demanda efetiva e transfere-se a análise para o plano macro, ainda com referência a um modelo teórico do conjunto do sistema econômico.

A política econômica formulada com base em modelos tem sido qualificada de política quantitativa. Esse tipo de política tem demonstrado relativa eficácia em países de economia altamente desenvolvida, particularmente se o país não tem o seu sistema econômico submetido à pressão de considerações não econômicas, como são as de natureza militar. Com efeito: esse sistema funciona melhor na Suécia do que nos Estados Unidos, na Holanda do que na Inglaterra.

Nas economias altamente desenvolvidas, o objetivo supremo da política econômica consiste em manter plenamente ocupada a força de trabalho. Como o desenvolvimento dos países capitalistas se realizou através da superação de repetidas fases de desemprego em massa, o grande objetivo político que capta a imaginação popular nesses países tem sido a garantia de emprego a toda a população. A análise econômica moderna, ao orientar-se para a construção de modelos macro-econômicos, veio exatamente facilitar a consecução desse objetivo político. Demonstrando que o desemprego em massa decorre de uma insuficiência de demanda efetiva e que essa insuficiência resulta de falta de vigor no setor dos investimentos, a análise econômica abriu o caminho para as atuais políticas de pleno emprego que de-

volveram ao Estado, nas nações industrializadas, grande preeminência no comando dos sistemas econômicos.

Não devemos, entretanto, esquecer que a política de pleno emprego nos países altamente desenvolvidos fomenta, implicitamente, uma crônica escassez de mão-de-obra. Ora, numa economia capitalista, a escassez permanente de mão-de-obra pressiona no sentido da elevação dos salários reais, o que, por seu lado, estimula fortemente as inovações tecnológicas tendentes a poupar mão-de-obra. Esse avanço tecnológico acelerado garante a manutenção da taxa de lucro. Ora, para evitar o colapso da demanda efetiva e o desemprego é indispensável que esses lucros sejam absorvidos pela economia em um fluxo contínuo de novas inversões, isto é, que a economia se mantenha crescendo. Em outras palavras: a política de pleno emprego traz implícita outra de desenvolvimento.

A moderna técnica de construção de modelos macro, que originou a chamada política econômica quantitativa, representou, sem lugar a dúvida, um grande avanço para os países de alto grau de desenvolvimento. Os macro-modelos são autênticos instrumentos de racionalização dos processos políticos. Convém ter em conta que o economista que utiliza esses modelos como instrumento de política não necessita romper totalmente com a maneira convencional de pensar em termos de automatismos autocorretores. Está implícito em seu raciocínio que as medidas tomadas visando ao pleno emprego são de tipo "corretor" e que desencadearão forças tendentes a restabelecer o "equilíbrio" a um nível mais alto. Mantém-se, assim, uma compatibilidade formal com conceitos não definidos com precisão no plano teórico, como é o de equilíbrio. Contudo, o não rompimento frontal com o esquema clássico permite que subsistam as inibições mentais do economista habituado

a pensar em termos de oferta e procura como de duas coisas independentes.

Pode-se, portanto, afirmar que a política de desenvolvimento em um país economicamente maduro, isto é, dotado de uma estrutura altamente diferenciada, é, principalmente, de tipo quantitativo. E que, para formulação desse tipo de política, a análise econômica baseada na construção de modelos macro e a um elevado nível de agregação constitui instrumento de inegável alcance prático.

Distinto é, entretanto, o problema da formulação de uma política de desenvolvimento para uma economia subdesenvolvida típica. Em face de uma estrutura pouco diferenciada, de um sistema com reduzido grau de integração, a técnica de política quantitativa apresenta limitado alcance prático. As mudanças qualitativas têm, neste caso, grande significação. Seria ingênuo supor que estas mudanças de caráter qualitativo ocorrem necessariamente, como simples decorrências das mudanças quantitativas, uma vez alcançado certo ponto crítico. Por exemplo: a mudança da estrutura agrária como simples decorrência do avanço tecnológico e da capitalização na agricultura é teoricamente possível; entretanto, a própria absorção de técnica e capital pela agricultura pode ser dificultada pela estrutura agrária, a qual não constitui um fenômeno superficial, pois tem suas raízes no sistema de poder predominante na sociedade.

A política de desenvolvimento que se requer em um país subdesenvolvido é, principalmente, de natureza qualitativa: exige um conhecimento da dinâmica das estruturas que escapa à análise econômica convencional. A técnica corrente de projeções, base da política de desenvolvimento a longo prazo, que vem sendo ado-

tada em vários países, ignora a maior parte dos obstáculos estruturais que são específicos do subdesenvolvimento. A conclusão a que chegamos, portanto, é que, tendo sido a teoria econômica elaborada com base na observação das estruturas integradas, os países altamente desenvolvidos encontram-se presentemente em condições bem mais favoráveis de orientar o seu próprio desenvolvimento do que os países subdesenvolvidos. O alcance prático desta conclusão é perfeitamente óbvio: significa que os países desenvolvidos adquiriram uma vantagem adicional, o que parcialmente explica o fato de que o atraso relativo dos países subdesenvolvidos haja aumentado no último decênio, inclusive no que respeita ao conjunto da América Latina.

Que se pode dizer, do ponto de vista da análise econômica, com respeito às chamadas reformas de base? Trata-se, evidentemente, de reivindicações ou recomendações que traduzem uma tomada de consciência de problemas estruturais, portanto de natureza essencialmente qualitativa. Para o economista ortodoxo, que pensa sempre em termos de automatismos, os problemas estruturais não são de natureza econômica, portanto não merecem sua atenção. Mesmo excluindo essa posição simplista, devemos reconhecer que os economistas não estão armados de instrumentos teóricos que os capacitem para diagnosticar com critério científico os problemas estruturais que estão na base das presentes tensões da economia brasileira. Necessitamos de um esforço teórico de muito maior amplitude, se pretendemos dar à nossa política econômica uma eficácia comparável à já alcançada pelos países de mais alto grau de desenvolvimento. Contudo, por maiores que sejam as ressalvas que faça, não deve o economista omitir-se na análise dos problemas de política econômica, sempre que não pretenda atribuir a suas conclusões uma validade

científica que, evidentemente, não têm, transformando-se em um dogmático.

### DESAJUSTAMENTOS ESTRUTURAIS E TENSÕES SOCIAIS

A situação presente de grandes tensões que observamos no Brasil, que criou a consciência da necessidade de reformas básicas inadiáveis, decorre em grande parte, a nosso ver, da aceleração do desenvolvimento industrial nos últimos quinze anos. Em período relativamente curto, o setor industrial brasileiro transformou-se em principal centro dinâmico da economia, absorvendo a parcela principal dos investimentos e condicionando o comportamento do conjunto da economia nacional. Através dos preços dos bens de capital que produz, o setor industrial passou a determinar a capacidade efetiva de auto-investimento dos demais setores. A extrema rapidez dessas transformações provocou sérios desajustamentos estruturais que se projetam de forma muito ampliada no plano político. Houvesse sido mais lenta a evolução industrial, e as estruturas econômicas ter-se-iam progressivamente acomodado. Neste caso, os desajustamentos entre a representação política e a realidade econômica não alcançariam certo ponto crítico, que é causa das presentes tensões. Seria, entretanto, ingênuo pretender condenar o desenvolvimento industrial porque foi rápido. Trata-se, em realidade, de identificar as conseqüências da não adaptação dos demais setores a êsse rápido crescimento. As reformas de base devem ser compreendidas como uma tentativa para eliminar os fatores que vêm dificultando essa adaptação.

As grandes tensões sociais que caracterizam a vida nacional na fase atual parecem ter sua causa princi-

pal no desajustamento existente entre as expectativas criadas pelo próprio desenvolvimento no conjunto da população e o limitado acesso permitido aos frutos desse desenvolvimento. Constitui um equívoco, generalizado entre os leigos, supor que as tensões são causadas pelo sacrifício que o desenvolvimento exige da população. Desenvolvimento, por definição, significa aumento da disponibilidade de bens e serviços para fins de consumo e investimento. E não há aumento de investimento, numa economia de livre empresa, sem haver também aumento do consumo. Desta forma, desenvolvimento é aumento do consumo, e aumento do consumo não pode ser identificado com forma alguma de sacrifício. Ocorre, entretanto, que desenvolvimento também significa criação de expectativa de melhoria para o conjunto da população: aumenta o emprêgo urbano rapidamente, intensifica-se a mobilidade social, cresce o efeito de demonstração, a simples manutenção do *status* social passa a exigir melhoria permanente das condições materiais de vida. Em síntese: o desenvolvimento projeta-se na consciência do povo como um estado de expectativa permanente de melhoria material. Ora, as circunstâncias históricas em que se vem realizando o desenvolvimento brasileiro recente criou condições para que se processasse inusitada concentração da renda, tanto geográfica como setorial e social. O limitado acesso aos frutos do desenvolvimento a que antes fizemos referência é uma das conseqüências desse fato.

Seria, entretanto, errôneo supor que todo o problema está aí, na limitação do acesso aos frutos do desenvolvimento. Como conseqüência indireta deste, certos grupos de população estão sendo submetidos a efetivo sacrifício. Conseqüência real mas não necessária, como facilmente se pode demonstrar. Todos, ou quase todos, reconhecemos que o desenvolvimento do Brasil nos de-

cênios recentes foi, em grande parte, o resultado de ação estatal, ainda que descontinuada e às vezes contraditória. Em outras palavras: resultou menos dos automatismos econômicos operando espontaneamente do que da tomada de consciência coletiva da necessidade de concentrar esforços em pontos estratégicos para romper inflexibilidades estruturais, como sucedeu nos casos da criação da grande siderurgia e da promoção da indústria automobilística, para citar exemplos conspícuos. Por outro lado, as rápidas transformações ocorridas na estrutura econômica do país, com o acelerado processo de industrialização, exigiram esforço mais que proporcional a fim de reajustar a infra-estrutura de serviços básicos. Coube ao setor público dirigir e financiar toda essa reconversão e ampliação da infra-estrutura econômica. Era, portanto, de esperar que o investimento público crescesse substancialmente, bem como a participação do setor público no conjunto da economia. Em síntese: o Estado Brasileiro teve suas funções substancialmente ampliadas, nos últimos decênios, como principal instrumento do desenvolvimento econômico nacional. Teria sido necessário não uma, mas várias reformas visando a capacitar o poder público para o desempenho de suas novas e complexas funções. Mais importante dentre todas essas reformas teria de ser aquela que proporcionasse ao Estado a capacidade fiscal para arrecadar os recursos necessários à cobertura financeira dos seus gastos ampliados. Nada de concreto, entretanto, foi realizado nessa direção. Surgiu, assim, essa óbvia contradição que vivemos nos dias de hoje: exige a opinião pública do Estado o desempenho de importantes funções ligadas ao desenvolvimento econômico e social do país, mas, através de seus representantes, no Parlamento, essa mesma opinião pública nega os meios de que necessita o Estado para cumprir tal

missão. A consequência prática, conhecemo-la todos: são os *deficits* do setor público e o seu financiamento com simples emissões de papel-moeda. A inflação com que se vem financiando o aumento dos gastos públicos tem duas consequências principais: a) opera como um imposto incidente de forma concentrada sobre os grupos populacionais, que nenhum benefício prático auferem do desenvolvimento, transformando o desenvolvimento econômico em um *sacrifício* para grande parte da população do país; b) dificulta ao Estado reajustar os preços que este mesmo cobra pelos serviços que presta, o que se traduz em aumento do *deficit* e em aprofundamento do desequilíbrio.

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.

As tensões estruturais provocadas pelo rápido processo de industrialização são de várias ordens, mas em nenhuma parte são tão óbvias e significativas como no setor agrário. Como consequência da industrialização, acelerou-se o processo de urbanização, e já hoje temos, na região Centro-Sul do país, cerca de metade da po-

pulação vivendo em zonas urbanas e suburbanas. Isto significa que o mercado para os produtos agrícolas está crescendo com extraordinária rapidez. Considerando que a população urbana está aumentando duas vezes mais rapidamente que o conjunto da população do país e que a renda *per capita* dessa população também está crescendo, cabe concluir que a procura de produtos agrícolas fora das zonas rurais deve estar aumentando com uma taxa anual de dez por cento, aproximadamente. A agricultura brasileira não estava preparada, entretanto, para responder a êsse grande desafio. De uma maneira geral sua estrutura não comportava sequer um rápido desenvolvimento. O tamanho das propriedades geralmente não tem correspondência com sua capacidade administrativa, e esta última não foi organizada para responder a estímulos econômicos. Duas conseqüências práticas decorrem dêste fato. A primeira é que a oferta de produtos agrícolas tem sido cronicamente insuficiente nas zonas urbanas, com graves conseqüências para os grupos de população de mais reduzido poder aquisitivo; um mercado de permanente escassez de produtos essenciais é também um mercado propício a tôdas as formas de especulações, o que origina um mecanismo adicional de concentração de renda. A segunda conseqüência prática da falta de resposta adequada do setor agrário ao grande estímulo do aumento da procura urbana tem sido o prêmio auferido por todos os grupos parasitários ligados à economia agrícola. O aumento dos preços relativos, ao invés de provocar crescimento da oferta, traduz-se em crescimento da renda da terra sob forma explícita ou implícita, o que por seu lado acarreta supervalorização dessas mesmas terras, criando dificuldades à reorganização da economia agrária em bases racionais.

### TENSÕES ESTRUTURAIS E INFLAÇÃO

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 êstes 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 govêrno 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 tôda a coletividade.

Não se interpretem, entretanto, minhas palavras como sendo um aplauso àqueles que colocam acima de tudo o combate à inflação. Transformar a inflação em um problema autônomo é colocar em segundo plano nosso objetivo fundamental, que é o desenvolvimento. Aquêles que transformam o problema da inflação em um fim não estão preocupados com o desenvolvimento, e sim com os riscos que a estrutura social e seu sistema de privilégios podem correr frente a tensões provocadas pela inflação. Devemos eliminar progressivamente a pressão inflacionária sem que isso tenha repercussões negativas sobre a taxa de crescimento. E para tanto devemos pensar não prôpriamente em termos de "eliminação" do *deficit* do govêrno, o que parece supor

uma necessária contração de gastos. Em primeiro plano, cabe insistir sobre a necessidade de que sejam adequadamente financiados os gastos do Governo. A causa fundamental da inflação não está em um aumento da participação do setor público no produto nacional, pois essa participação não é maior do que a de muitos outros países que gozam de estabilidade e manteve-se constante no último decênio. O que houve foi uma inadequação crescente do setor fiscal para financiar os gastos públicos, com a agravação, nos últimos dois anos, decorrente da eliminação do setor cambial como instrumento de arrecadação de recursos para o Governo. 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 incoerentes medidas no setor bancário.

## 3

## O PROBLEMA DO NORDESTE

### FORMULAÇÃO

QUALQUER discussão do problema nordestino deve iniciar-se com uma exposição objetiva e o quanto possível desapassionada da realidade econômico-social dessa vasta região onde vivem mais de vinte milhões de brasileiros. Do ponto de vista econômico, o Nordeste apresenta-se como uma das regiões de mais baixo nível de vida do mundo. Três-quartas partes de sua população participam apenas marginalmente da economia monetária, não desfrutando das vantagens rudimentares da divisão do trabalho. A expectativa de vida da população que atravessa a elevada barreira da mortalidade infantil não alcança trinta anos. Grande parte da atividade vital das mulheres consome-se na gestação de crianças que não chegarão a viver, e outra parte não menor das energias de homens e mulheres, em idade produtiva, esvai-se na sustentação de crianças e adolescentes que não produzirão o suficiente para saldar o seu débito para com a sociedade. Contudo, as taxas de mortalidade constituem apenas o reflexo de uma realidade econômica. No fundo da questão está uma sociedade que não proporciona aos seus membros a oportunidade de realizar-se pelo trabalho criador, que



não cria oportunidades de emprêgo adequado aos homens que ali nascem e vivem. Porque não utiliza a capacidade de trabalho de seus membros, essa sociedade dispõe de um magro produto para atender às suas necessidades, o que vem a ser a causa principal da morte prematura de grande parte da população.

O problema do Nordeste não é de hoje, se bem que alguns de seus aspectos se tenham agravado recentemente. De hoje é a consciência da gravidade do mesmo, consciência essa que em grande parte deriva do fato de estarmos em condições de equacioná-lo e de encaminhar a sua solução. Quando afirmamos que o problema do Nordeste é grave, queremos apenas dizer que já não é possível esconder a miséria dos nordestinos deles mesmos, já não é possível conservá-los narcotizados e isolados. Já nenhum povo aceita estôicamente a miséria como uma fatalidade: isso é verdade no Congo como no Nordeste. Todos sabemos, em graus distintos, que somos em grande parte responsáveis pelos nossos próprios destinos. E quase sempre tomamos consciência desse fato não de maneira abstrata, mas comparando a nossa situação com a daqueles que estão próximos a nós. Daí que comecemos atribuindo as causas de nossos males a outrem: seja outro povo, seja outra classe. Hoje em dia, porque estamos em condições de diagnosticar êsses processos sociais, já não existe lugar para a perplexidade e a surpresa. Nossa responsabilidade é, portanto, muito maior. Sou daqueles que acreditam que numa sociedade dinâmica os problemas sociais, mesmo aquêles de maior profundidade, podem encontrar solução se prematuramente diagnosticados. Porque não solucionamos racionalmente nossos problemas, apenas tentamos isolá-los ou esquecê-los, é que provocamos situações irreversíveis que pressionam fatalmente no sentido de rupturas cataclísmicas. Pode-se argumentar que

a estrutura social nem sempre permite que se desfrute da objetividade requerida para realizar em tempo oportuno aquêles diagnósticos. E que, mesmo realizados prematuramente os diagnósticos, as relações de poder dificultam o encaminhamento da solução de menor custo social. Estou convencido de que essa falta de objetividade e essa inibição para abrir caminho às soluções mais racionais somente se configuram nas sociedades estagnadas. Em um sistema dinâmico atuam sempre grupos com suficiente lucidez e armados de poder para liderar aquêles movimentos que permitirão à economia alcançar estágios superiores de seu desenvolvimento.

O problema econômico do Nordeste, na forma como se apresenta no momento presente, pode ser equacionado em poucas palavras. O primeiro elemento desse problema é o fato de que o Nordeste não constitui um sistema econômico nacional: se bem sua economia apresente um elevado grau de individualização, o Nordeste é parte integrante de um sistema econômico maior, que é o Brasil. O segundo elemento do problema é que a base de recursos físicos para a agropecuária do Nordeste é sensivelmente inferior à do Centro-Sul do país. O terceiro elemento é que, dadas as dimensões continentais do Brasil, não se pode de nenhuma maneira pensar em deslocar os fatores de produção fixados no Nordeste — mão-de-obra e capital — para outras regiões. Estando o Nordeste integrado na economia brasileira e sendo o Brasil um país de dimensões continentais, o desenvolvimento daquela região realiza-se em concorrência com o do Centro-Sul, concorrência essa que se limita aos mercados de produtos acabados e de capitais, ficando praticamente excluída a mão-de-obra. Sendo mais pobre a base de recursos físicos para a agropecuária, os rendimentos agrícolas são menores, dado o mesmo nível técnico, o que significa que os alimentos

tendem a ser mais caros no Nordeste, à igualdade de outros fatores, que no Centro-Sul. Sendo mais caros os alimentos no Nordeste, é necessário que, à igualdade de produtividade, os salários reais sejam mais baixos no setor industrial para compensar aquela diferença e tornar competitiva a indústria nordestina. Ocorre, entretanto, que esse nível mais baixo de salários reais significa um mercado mais estreito criado pelas próprias indústrias, o que vem a somar-se ao mercado mais estreito da agricultura para os produtos industriais, decorrência dos mais baixos rendimentos agrícolas. Destarte, o desenvolvimento do Nordeste apóia-se em menores economias externas, o que reduz a rentabilidade dos empreendimentos individuais, limitando sua capacidade de concorrência com os similares do Centro-Sul do país.

Em face do exposto, a economia do Nordeste tende a comportar-se, *vis-à-vis* da do Centro-Sul, de forma similar ao setor artesanal de uma economia em processo de industrialização em face das novas manufaturas. Não podendo concorrer, traumatiza-se ou desagrega-se. Emigram os capitais, e, não ocorrendo o mesmo à mão-de-obra, desagrega-se o sistema econômico por partes, amontoando-se o sobranço de população nas cidades ou estendendo-se o setor de subsistência na agricultura. Processo idêntico ocorreu na Índia, no século passado, ao impacto das manufaturas inglesas, que ali penetraram em avalanche. A melhoria do sistema de transporte, reduzindo a única defesa que protegia as indústrias nordestinas, bem assim como o rápido aumento da produtividade no Centro-Sul decorrente da maior integração da economia desta região do país, levariam fatalmente a economia do Nordeste a um colapso, independentemente da ação de outros fatores. Ocorre, entretanto, que a política cambial do último decênio pre-

cipitou os acontecimentos. Dessa política decorreram duas conseqüências: fortes subsídios aos investimentos industriais e indiscriminada proteção à produção manufatureira. O Nordeste, região exportadora de produtos primários e importadora de manufaturas, sofreu, como conseqüência dessa política, grande perda através da piora de seus termos de intercâmbio. Exportando a câmbio controlado para o exterior e importando do Centro-Sul a preços crescentes, o Nordeste foi drenado de uma grande parte de seu magro produto. Se sua economia não entrou em total colapso desde o começo do decênio dos cinquenta, foi porque o Governo Federal, tomando parcialmente consciência do problema, expandiu enormemente os seus gastos na região. Todavia, constitui equívoco supor que o problema do Nordeste é simples decorrência da política cambial do pós-guerra. Sem desconhecer as graves conseqüências para o conjunto do país de que a industrialização se venha processando sem as diretrizes de uma autêntica política de industrialização — conseqüências essas que não se manifestam apenas na agravação dos desequilíbrios regionais, pois também são visíveis na falta de complementaridade dos investimentos, na capacidade ociosa de inúmeras indústrias de baixa essencialidade, no atraso relativo de indústrias de base e na ampliação do desequilíbrio externo — isso não nos deve levar a esquecer que o problema do Nordeste tem raízes bem mais profundas.

Em sua essência, o problema do Nordeste é idêntico ao dos países subdesenvolvidos em face das nações altamente industrializadas do mundo atual. Hoje já sabemos que a coexistência de nações altamente desenvolvidas e subdesenvolvidas constitui um fator de perturbação para o crescimento destas últimas. A mutabilidade dos padrões de consumo, a orientação da



tecnologia, a política de *dumping* no comércio internacional como decorrência da capacidade ociosa temporária em distintos setores industriais, finalmente um conjunto de fatores impede o funcionamento do modelo clássico de desenvolvimento apoiado nos efeitos dinâmicos do comércio internacional. Já hoje ninguém duvida de que sem uma autêntica política de desenvolvimento os atuais países subdesenvolvidos continuarão a dar voltas no círculo vicioso da pobreza. Conclusão idêntica cabe com respeito ao Nordeste dentro do quadro da economia brasileira. Excluída a hipótese de um despovoamento progressivo da região, não é possível pensar em desenvolvimento para o Nordeste sem o suporte de uma ação concertada, e em grande escala, do Governo Federal. Sem uma política orientada no sentido de criar na região um sistema econômico dinâmico, caminharemos para a progressiva desarticulação do que lá existe, com tensões sociais crescentes e um desgaste de energias coletivas cujo resultado último não é possível prever.

Vejamos agora em que deve consistir essa política de desenvolvimento. Aceita a premissa de que é necessário criar no Nordeste um sistema econômico dinâmico, com capacidade de autopropulsão, isto é, que a região não será transformada em simples fonte de produtos primários para o Centro-Sul do país, temos que concluir pela necessidade de que sua estrutura econômica se diferencie, o que só será possível com a industrialização. Destarte, o primeiro objetivo deve ser provocar na região um processo rápido de industrialização, o que exigirá bem orientada política de incentivos capaz de contrabalançar a atração exercida pelo Centro-Sul sobre os novos capitais. O impulso industrial, entretanto, é causa necessária mas não suficiente para o desenvolvimento, pois o ponto mais fraco da

economia regional está em sua agropecuária. Mesmo em condições muito mais favoráveis do que as que existem no Nordeste, é sabido que dificilmente a agropecuária responde prontamente, por conta própria, a um estímulo vindo do setor industrial. O caso do Nordeste é particularmente complexo, em razão da estrutura arcaica de sua agricultura. Grande parte das terras úmidas, mais próximas aos maiores mercados urbanos, está monopolizada pela cultura da cana-de-açúcar, organizada em um sistema econômico semi-autônomo e socialmente ancilosado. Os baixos rendimentos agrícolas dessa cultura traduzem o grande desperdício de terras que deveriam ser intensamente aproveitadas para o abastecimento das populações urbanas. Mas não somente a terra úmida, fator escasso, se desperdiça no Nordeste. Não menor é o desperdício de mão-de-obra, nas regiões intermediárias onde prevalece o minifúndio. Por último, na região semi-árida desenvolveu-se uma economia extremamente instável, onde um baixo nível técnico se traduz por um excedente estrutural de mão-de-obra que nos momentos das secas periódicas é atirado às estradas num dos espetáculos mais trágicos que o mundo atual conhece.

Na logística do desenvolvimento nordestino o problema agrário ocupa a posição central. Se não for possível dotar a região de uma agricultura moderna, tampouco será possível desenvolvê-la. A cultura da cana terá que tecnificar-se, elevar substancialmente seus rendimentos, ou terá que desaparecer progressivamente da região. Uma agricultura moderna produtora de alimentos terá que surgir em grande parte das terras da região úmida, atualmente subutilizadas. Agricultura moderna significa adequado nível de capitalização e salários suficientemente altos para que o homem possa capacitar-se para o manuseio das modernas técnicas.

Em outras palavras, teremos que caminhar para a eliminação da estrutura social de cunho semifeudal, que ainda prevalece na agricultura nordestina. Tudo isso somente será possível através de grandes planos de investimentos infra-estruturais, de deslocamentos de populações, de organização de novas comunidades, de divisão e reagrupamento de propriedades agrícolas, de assistência técnica e financeira em grande escala, de adequada política de preços, de atuação nos pontos estratégicos da circulação dos produtos agrícolas, etc.

Provocar um processo rápido de industrialização e, simultaneamente, reconstruir sobre novas bases a economia agropecuária significam, evidentemente, uma tarefa de grandes proporções, com importantes implicações financeiras. Tivesse o Nordeste que contar apenas com os seus próprios recursos, e a tarefa seria evidentemente irrealizável em condições correntes. Felizmente assim não ocorre, pois o Centro-Sul não necessitará realizar um esforço de grande magnitude para ajudar o Nordeste a abrir-se o caminho definitivo do desenvolvimento. A transferência de 1 por cento do produto líquido do Centro-Sul representaria, *per se*, uma taxa de investimento líquido, no Nordeste, de mais de 7 por cento. Se se consegue obter outro tanto de fontes internas na região, haverá uma massa de recursos suficiente para financiar um ambicioso plano de desenvolvimento. Do ponto de vista do Brasil, o problema do Nordeste é mais operacional do que de capacidade financeira.

#### ESTRATÉGIA DO DESENVOLVIMENTO

Não é de hoje que se luta no Brasil por uma solução construtiva para o problema do Nordeste. Ainda no Império foram criadas comissões técnicas para enfrentar as crises sociais decorrentes das então chama-

das "sêcas do Ceará", e os primeiros grandes açudes públicos tiveram sua construção iniciada no século passado. Pode-se afirmar que, nos três últimos quartos de século, o Nordeste tem constituído uma preocupação constante para os homens de governo do Brasil e também que, tão antigo quanto essa preocupação, tem sido o descrédito que existe na região com respeito à capacidade do Governo para enfrentar o problema.

A criação da Inspetoria de Sêcas, em 1909, resultou ser um ato de grande alcance mas teve como causa imediata o desejo de tranqüilizar a opinião pública, que já então se impacientara com a sucessão de relatórios e de promessas logo esquecidas. Coube a um homem da mais alta categoria intelectual e moral, o engenheiro de minas Arrojado Lisboa, elaborar o primeiro plano de ação da Inspetoria e dirigi-la durante os seus primeiros três anos de atividade. Combinando um conjunto de obras de curto prazo com programa sistemático de levantamento dos recursos naturais da região, Arrojado Lisboa lançou as bases de uma obra de extraordinário alcance, cujos frutos melhores seriam colhidos no governo Epitácio Pessoa. As duas grandes épocas da Inspetoria de Sêcas, nessa primeira fase — a de realização do importante programa de estudos básicos e a de execução do grande conjunto de obras, — são também os dois períodos da administração Arrojado Lisboa. Temos aí o caso de um técnico que soube apreender em tôda sua extensão o complexo problema nordestino. O trabalho sistemático que empreendeu iguala-se, em padrão técnico, aos melhores de sua época em qualquer país. Uma segunda fase não menos fecunda para a Inspetoria de Sêcas abre-se após a Revolução de 1930, sob o impulso vigoroso que lhe dá José Américo de Almeida, em sua primeira passagem pelo Ministério de Viação. Nessa segunda fase, os horizontes ainda são mais amplos, pois

aos trabalhos da engenharia vêm somar-se os da agronomia. Coube a técnico de grande valor, o agrônomo José Augusto Trindade, e ao seu continuador, Guimarães Duque, desviar as atenções dos boqueirões e das represas para a utilização da água em programas de irrigação; da miragem da erradicação das secas para a adaptação do homem ao meio, num quadro ecológico no qual as longas estiagens se integram necessariamente.

Quando analisamos retrospectivamente esse meio século de esforço, do qual participaram homens sob todos os pontos de vista excepcionais, não podemos deixar de nos interrogar por que razões os resultados alcançados foram tão pequenos. Porque não podemos fugir à realidade que aí está: não obstante esse esforço, o Nordeste não encontrou o caminho do seu desenvolvimento. Pelo contrário, com a população cresceram a pobreza e a fragilidade social, transformando-se a região na mais vasta zona de miséria do Hemisfério Ocidental. Essas reflexões têm grande sentido de oportunidade, no momento presente, pois elas apontam inexoravelmente para a conclusão de que a principal razão do fracasso esteve em que faltou à ação técnica apoio no plano político; não somente no sentido de permitir a continuidade do trabalho, como também no de encaminhar as soluções de base exigidas, através de reformas institucionais, sem as quais o esforço e o entusiasmo logo se transformariam em gastos estéreis.

Ao iniciar o seu trabalho em 1909, Arrojado Lisboa percebeu que o esforço de mais imediata frutificação, no Nordeste, seria no setor hidrológico. Foi o que então se chamou "solução hidráulica" para o problema das secas. Retendo, em pontos estratégicos, parte substancial das águas que correm torrencialmente na estação chuvosa pelo leito dos grandes rios secos, ter-se-ia dado

passo fundamental para a solução de múltiplos problemas. Arrojado teve intuição das grandes dificuldades que teriam de ser enfrentadas para levar adiante um grande plano de utilização agrícola da água, fim último colimado. Imaginava êle, entretanto, que a existência de grandes quantidades d'água represada tornaria tão óbvia a necessidade de sua plena utilização, que os demais obstáculos seriam facilmente removidos. Era como se a energia potencial da água represada atuasse como grupo de pressão incontível no plano político-social. Coube a José Augusto Trindade e a Guimarães Duque confrontar-se com esses obstáculos que se interpunham entre a acumulação de água e sua utilização como força transformadora da agricultura. E o resultado desse confronto veio demonstrar que o grande engenheiro de minas fôra demasiado otimista ao assimilar à simplicidade de um modelo de mecânica a arcaica estrutura político-social do Nordeste.

A irrigação não tem nenhuma tradição nas terras nordestinas. A economia dessa região não está organizada para a seca, que é a exceção. Está toda ela montada como se a seca não existisse. O simples prolongamento do verão, ou atraso do inverno, acarreta sérios transtornos em razão da extrema fragilidade da economia regional. Levar adiante um plano de irrigação significa preparar um novo tipo de agricultor, que corresponde, na indústria, a um pequeno empresário *doublé* de operário especializado. Mais ainda: significa desenvolver técnicas próprias, de acordo com os tipos de solos existentes, e organizar um apoio técnico e financeiro ao agricultor, sem o qual não poderá subsistir uma economia capitalizada como é a da irrigação. Esforço admirável nesse sentido foi feito pelo Serviço Agro-Industrial do DNOCS, graças principalmente a Guimarães Duque. Esse esforço, entretanto, malogrou-se porque

não foram criadas as condições institucionais para que êle frutificasse. É que havia um problema mais amplo, que permeava todos os outros: o da estrutura agrária da região. As terras das bacias dos açudes estão em mãos de grandes proprietários integrados em um sistema de vida de base principalmente pastoril, adversos a toda modificação fundamental nas formas de organização do trabalho que tenham projeções no plano social. Não é de admirar, portanto, que os projetos de irrigação com água dos grandes açudes não hajam passado de tímidos ensaios, cujo resultado prático, aliás, se limitou a permitir o maior enriquecimento de uns poucos grandes proprietários de terras. O resultado último do grande esforço de Arrojado Lisboa transformou-se, assim, em meia caricatura, sendo o Nordeste hoje, muito provavelmente, a região do mundo em que mais água foi acumulada pelo homem para evaporar-se, ou para não ser utilizada economicamente. Ao considerarmos êsse meio século de trabalho, nas duras condições do Nordeste, concluímos, sem dificuldade, que os homens que estabeleceram as diretrizes técnicas fizeram o melhor que se podia haver feito em sua época. Foram as condições políticas que levaram êsse esforço à frustração e à esterilidade. Cabe refletir detidamente sobre essa experiência, se se pretende atuar com eficácia na região. A grande estratégia da SUDENE, fundada na análise da experiência passada, assenta em três pontos. Dois dêles dizem respeito à necessidade de abrir o horizonte contra o qual se avança, a fim de comprometer de imediato todos os elementos que, de uma maneira ou outra, pesarão nas decisões finais. O terceiro ponto diz respeito à necessidade de dar maior profundidade às forças de apoio na retaguarda.

Em primeiro lugar, consideramos que é necessário abordar o problema do Nordeste como um problema de

desenvolvimento, isto é, de um ponto de vista positivo e dinâmico. Deve-se evitar dar excessiva ênfase a um aspecto negativo do complexo regional, como é o caso das secas. A estação chuvosa, em grande parte do Nordeste, é irregular de forma mais ou menos constante. Quando essa irregularidade passa de certos limites — digamos, quando ocorre uma quebra de 30 por cento na precipitação pluviométrica — temos uma seca. Tão raro quanto uma seca de grandes proporções é um inverno efetivamente regular. Em razão disso, o desenvolvimento econômico do Nordeste deverá assumir a forma de um duplo processo de elevação da produtividade e de adaptação progressiva às condições ecológicas regionais. O desenvolvimento, em tese, constitui sempre um processo multiforme, de progressiva diferenciação e complementaridade entre as partes de um sistema econômico. Daí que uma política de desenvolvimento tenha que olhar simultaneamente em múltiplas direções, sem contudo perder a unidade de propósito. Esse princípio é particularmente verdadeiro no caso do Nordeste, pois ali o desenvolvimento não pode seguir linhas convencionais. *Pari passu* com o esforço de capitalização, deve realizar-se outro de adaptação ao meio, o que exige inclusive a criação de uma tecnologia própria. Estamos hoje totalmente convencidos de que para que o Nordeste alcance simplesmente o atual nível de renda do Centro-Sul do Brasil, isto é, para que triplique a renda *per capita* daquela região, será necessário que tenhamos um conhecimento dos solos tropicais muito mais completo do que o existente, hoje, dentro e fora do Brasil. Dispomos, no Nordeste, de três milhões de hectares de solos de tabuleiro, com adequada precipitação, próximos às zonas mais populosas, cujo aproveitamento ainda constitui uma incógnita. Entretanto, fôra possível utilizar essas terras, e duplicaríamos a

área cultivada na região sem necessidade de apelar para as zonas semi-áridas. Devemos partir do princípio de que no Nordeste existem abundantes recursos ainda não aproveitados e que esse não aproveitamento resulta, não somente da falta de levantamentos sistemáticos, mas também de que as tecnologias disponíveis, criadas para distintas condições mesológicas, nem sempre têm eficácia naquela região. Observado do ângulo do desenvolvimento, o problema do Nordeste é talvez mais grave nas regiões úmidas do que nas semi-áridas. A ênfase no problema das secas dificultou esse exato diagnóstico. Entretanto, é nas regiões úmidas que a mortalidade infantil é mais elevada, que é mais curta a perspectiva de vida, que é mais miserável a dieta do trabalhador comum. Por outro lado, é nas regiões úmidas que os recursos da terra são flagrantemente subutilizados e é delas que emigram permanentemente capitais para as regiões ricas do Sul do país. E também é nessas regiões que estão concentradas duas terças-partes da população nordestina. Era, portanto, indispensável abordar em conjunto o problema nordestino: o desemprego nas regiões urbanas, a subutilização da terra nas regiões úmidas, a inadaptação ao meio nas zonas semi-áridas. E somente do ângulo do desenvolvimento econômico seria possível encontrar denominadores comuns a todos esses problemas, atacando simultaneamente em todas as frentes sem, contudo, dispersar esforços.

O segundo ponto dessa estratégia está intimamente ligado ao anterior: não seria possível solucionar o problema do Nordeste limitando as nossas preocupações ao setor público. Não devemos esquecer que grande parte dos investimentos é de responsabilidade do setor privado. E a análise estatística tem demonstrado que o Nordeste é uma região exportadora de capitais privados. O principal objetivo de uma política de de-

envolvimento teria que ser, portanto, fixar na região os capitais que lá se formam, pois esses capitais se aplicam reprodutivamente, criando emprego permanente para a população. Limitar a promoção do desenvolvimento ao setor de obras públicas seria deixar de lado esse importante fator dinâmico do processo de crescimento, que é a ação empresarial. Este fato, por si só, singularizaria a atuação da SUDENE como órgão de desenvolvimento regional: o haver combinado o planejamento das obras públicas, o estudo sistemático dos recursos naturais, o fomento à pesquisa tecnológica e a formação de pessoal técnico, isto é, o haver combinado a ação direta do Governo com a administração das múltiplas formas de incentivo à iniciativa privada. Coube-lhe cuidar, simultaneamente, da eletrificação e das indústrias que utilizarão a energia do sistema de transportes e dos bens que irão circular. Somente assim seria possível criar na região o clima de otimismo necessário à fixação dos capitais locais e à atração de capitais de regiões mais desenvolvidas.

Consideremos, agora, o terceiro ponto do que chamarei grande estratégia. Trata-se da necessidade de manter estreitamente unidos a ação técnica e o comando político. Quando afirmamos que a SUDENE é um órgão estritamente técnico, queremos dizer que ela é independente de toda injunção político-partidária. Mas não existe plano de desenvolvimento sem política de desenvolvimento, e nenhuma política pode alcançar eficácia sem o apoio dos centros principais do poder político. O que singulariza a SUDENE é que nela a técnica e a política estão isoladas em dois planos distintos. De seu Conselho Deliberativo participam governadores de nove Estados, autoridades essencialmente políticas. A autoridade do seu superintendente, que é também o dirigente técnico do órgão, é delegada do Chefe do Exe-



cutivo Federal. Por essa forma, tratou-se de evitar o dualismo que no passado foi fatal para a autoridade técnica. Essa unidade do técnico e do político permitiu à SUDENE comunicar-se diretamente com a opinião pública. Não estando vinculada a qualquer ação partidária, os seus objetivos podem sempre ser submetidos ao teste da discussão aberta. Como o debate em torno dos problemas do desenvolvimento não transborda dos critérios de racionalidade e tem sempre um caráter educativo, a grande polêmica em torno da SUDENE contribuiu para formar uma consciência regional das dificuldades a enfrentar e da necessidade de exigir seriedade e continuidade da ação governamental. Elevou-se, assim, o nível de toda a discussão política na região. Haver vinculado o problema do desenvolvimento ao debate político, eis a chave do apoio que recebeu a SUDENE da opinião pública. Houvéssemos conservado em círculos herméticos a análise dos problemas objetivos da região, isolando do povo aquilo a que se convencionou chamar "problemas técnicos", e permitindo que a discussão aberta se limitasse ao entrecchoque de pontos de vista particulares de políticos locais, e teríamos apenas repetido o passado sem maiores possibilidades de sobrevivência. Essa reflexão fizemo-la desde o começo, pois sabíamos que sem um grande apoio da opinião pública a SUDENE não se colocaria à altura da tarefa enorme que tem diante de si. Sabíamos, das lições do passado, que o desenvolvimento econômico do Nordeste exigirá reformas institucionais que somente poderão ser equacionadas e executadas por um órgão que goze de extraordinária autoridade na região, e que essa autoridade não poderá ser conservada à base de *slogans* e mitos. Era indispensável levar até o povo a discussão objetiva dos problemas do desenvolvimento, desintoxicá-lo das promessas fáceis de período eleitoral, recon-

quistar-lhe a confiança nos homens responsáveis pela administração da coisa pública.

A experiência que vivemos no Nordeste, como técnicos totalmente desligados das articulações político-partidárias, encerra uma lição. Essa lição é que a ação do técnico não tem sentido se se exerce isoladamente. É como parte do esforço da coletividade para desenvolver-se que ela deve ser compreendida. Em outras palavras: a ação do técnico, em nossa geração, tem necessariamente uma dimensão social. O técnico não se sente realizado como cidadão e como homem se o seu esforço não alcança uma elevada eficácia social. Por outro lado, a comunidade exige do técnico que ele responda a esse chamado, assuma a responsabilidade que lhe cabe nesta fase decisiva de reconstrução do país. Havendo tomado consciência deste fato, o técnico já não pode ignorar os fins últimos da ação social dentro da qual se insere o seu esforço. Pelo contrário, deve contribuir para a definição desses fins, traduzindo-se em elementos de racionalidade. Desta forma, os homens de formação científica poderão contribuir decisivamente para que os objetivos do desenvolvimento econômico e social não sejam transformados em mitos. A luta pelo desenvolvimento é também uma luta pela racionalidade na política, pois somente superando as mitologias ideológicas se pode evitar o domínio do povo por demagogos e aventureiros.

## DESENVOLVIMENTO SEM POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO

Os três decênios que vão de 1930 a 1960 muito provavelmente passarão à História do Brasil como a etapa decisiva de desagregação da economia colonial e de luta pela conquista de novos caminhos de acesso e desenvolvimento econômico. O velho sistema, caracterizado pelo crescimento extensivo, através da ocupação territorial e da incorporação de contingentes demográficos trazidos de fora, seja da África, seja da Europa, esgotara-se. Se bem a crise do café e a da borracha houvessem pôsto em evidência, desde começos do século, os riscos extraordinários que trazia consigo o crescimento econômico apoiado exclusivamente na exportação de produtos primários, pode-se afirmar que, até 1930, o Brasil continuou dominado pelo complexo ideológico colonial: o câmbio, a dívida externa, os *deficits* orçamentários, os preços dos produtos de exportação, constituíam o núcleo central de tôdas as preocupações ligadas à vida econômico-financeira do país.

A miragem de um desenvolvimento impulsionado por exportações crescentes somente se desvanece no decênio dos trinta. Tem início, então, o longo período de transição que vem até os dias atuais. O estudo desse

período deve ser aprofundado se quisermos penetrar na natureza das dificuldades que atualmente enfrentamos e se quisermos antever aquelas outras dificuldades que enfrentaremos no futuro imediato. Caracterizei essa fase como de transição, porque o que nela é específico é o esforço da economia para encontrar novos caminhos, para superar o módulo colonial, dentro do qual o país se havia historicamente expandido. Esses novos caminhos teriam necessariamente de convergir para a industrialização. Contudo, só lentamente essa verdade elementar conseguiu afirmar-se como princípio básico de política.

Observando, retrospectivamente, os últimos três decênios, chega-se à conclusão de que o nosso desenvolvimento resultou muito mais de uma imposição histórica do que da tomada de consciência da realidade nacional pelos homens que dirigiram o país. Vemos, inicialmente, nos anos trinta, o imenso esforço para salvar a economia cafeeira, decorrência do postulado de base colonial segundo o qual o Brasil era o café. Durante quase um decênio, o esforço feito neste país para produzir e pagar café que devia ser destruído foi tão grande quanto o esforço que se realizava para formar novos capitais. A transição, durante esse período, fez-se mercê de uma ironia histórica: a ajuda ao setor cafeeiro, criando forte pressão sobre a balança de pagamentos, elevou a rentabilidade relativa das incipientes manufaturas que trabalhavam para o mercado interno. Tivemos, assim, uma industrialização de tabela, consequência indireta de uma política inspirada no propósito de preservar a velha economia de exportação em crise. Como segunda fase desse período de transição tivemos o primeiro decênio de após-guerra, caracterizado pelas contradições da política cambial. Partimos, em 1946, com uma política cambial fundamentalmente antiin-

dustrialista. A ideologia, então prevalecente, assegurava que a industrialização dos anos trinta e do período da guerra fôra artificial, sendo necessário corrigir êsse artificialismo através de amplas importações, assegurando-se câmbio barato para essas importações corretoras. A consequência imediata dessa política, baseada em diagnóstico totalmente equivocado da realidade econômica do país, foi a liquidação em menos de dois anos das reservas cambiais acumuladas durante a guerra. Como consequência indireta tivemos a adoção, a partir de 1948, de uma política cambial que veio favorecer de forma ilimitada o setor industrial sem, contudo, obedecer a diretrizes de uma autêntica política de industrialização. A política cambial que praticamos entre 1948 e 1953, se favoreceu as indústrias, criou um clima de investimentos especulativos industriais em benefício dos setores manufatureiros de menor essencialidade. Quanto menos essencial um produto industrial, mais difícil era sua importação e, portanto, mais rentável sua produção. Caminhamos, assim, para uma situação de sobreinvestimento em inúmeros setores industriais, particularmente em indústrias de menor essencialidade, enquanto os investimentos nos setores básicos se desenvolviam de forma totalmente insuficiente.

Essa falta de complementaridade dos investimentos industriais no setor privado veio somar-se à ausência de uma política de investimentos de infra-estrutura de parte do poder público. A velha infra-estrutura herdada da economia colonial fôra submetida a uma pressão crescente e alcançara um alto grau de desgaste durante a guerra. Essa infra-estrutura havia sido financiada pelos interesses estrangeiros ligados à economia de exportação do Brasil, sendo, portanto, parte integrante de um sistema econômico que estava sendo superado. Era necessário reexaminar o problema e sair para soluções

totalmente novas. Contudo, muito pouco se fez de prático nesse setor em todo o primeiro decênio do pós-guerra.

É necessário combinar êsses dois fatos que caracterizaram o período que se encerra em 1954 — ausência de política de investimentos de infra-estrutura e clima de especulação nos investimentos industriais privados com hipertrofia dos setores menos essenciais — para explicar a extraordinária conjugação de forças inflacionárias que acompanharam o desenvolvimento no último decênio. Manter um nível elevado de atividade econômica tornou-se tarefa extremamente difícil, em razão dos desequilíbrios estruturais acumulados. Somente uma política de cuidadosa orientação dos investimentos poderia, com o tempo, ir corrigindo êsses desequilíbrios. Entretanto, em face das dificuldades práticas de adoção de uma política dessa natureza, as alternativas que se apresentavam ao país eram a adoção de medidas de inspiração monetarista, ao gôsto do Fundo Monetário Internacional, visando a reduzir a pressão inflacionária através de uma contração dos investimentos, ou manter o nível dêstes, qualquer que fôsse o aumento da pressão inflacionária. O fato de que se haja adotado a segunda alternativa constitui clara indicação de que as forças orientadas para o desenvolvimento econômico lograram finalmente a predominância na política nacional.

Em síntese, pode-se afirmar que o desenvolvimento dos últimos três decênios foi simples decorrência da atuação de forças profundas da economia, sem que o acesso aos novos caminhos haja sido facilitado por uma autêntica política de desenvolvimento. Até 1953 prevaleceram, de maneira geral, as forças ligadas às linhas de pensamento com raízes na velha estrutura colonial. As medidas adotadas para favorecer a industrialização,



nesse período, resultaram de reações apoiadas em óbvios fracassos da política tendente a preservar a velha estrutura. É a partir de 1953 que começam a estruturar-se as linhas de uma política de desenvolvimento. O BNDE, que veio possibilitar a concentração de recursos requerida por aqueles setores que haviam permanecido atrasados na fase anterior, e o Conselho de Desenvolvimento Econômico, que permitiu uma primeira apreciação de conjunto dos problemas do país, são criações dessa nova fase.

Apreciando em conjunto o período que se inicia em 1953, comprova-se que está praticamente superada aquela etapa intermediária, iniciada em 1930, e que se caracterizou pela busca de novos caminhos. A velha estrutura colonial está enterrada no passado. O desenvolvimento econômico, hoje, é, basicamente, um processo de industrialização. Esse desenvolvimento tem raízes profundas e alcançou uma fase de semi-automatismo: quaisquer que sejam os obstáculos que se lhe antepõem, tudo indica que ele seguirá adiante. Este fato traduz-se na consciência generalizada de que é dever de qualquer governo deste país fazer do desenvolvimento o seu magno objetivo.

Pessoas que não compreenderam a profundidade das transformações ocorridas, neste país, nos últimos três decênios, discutem em termos abstratos possíveis alternativas de política econômica a seguir entre nós. Discute-se, por exemplo, se conviria adotar a fórmula do Fundo Monetário, recentemente seguida por Frondizi, pela qual se paga em estagnação e desemprego o preço das reparações que o sistema econômico está exigindo para curar-se da tendência à inflação. Considero esta uma falsa formulação, pois os problemas de política econômica não devem ser discutidos em função de modelos abstratos preestabelecidos. Política econômi-

ca é política, antes de ser economia. E toda política deve partir de uma clara percepção da realidade, das forças profundas que já estão em movimento e que congregarão, em boa medida, o futuro. A política de estabilização da Argentina, quaisquer que sejam os seus defeitos, teve a seu favor o fato de que visava a restabelecer o setor de exportação da economia daquele país, razão pela qual logrou o apoio dos numerosos e poderosos grupos de interesses vinculados àquele setor. Prevalece ali o ponto de vista, em influentes círculos, de que, se se submete a economia a uma forte purga, cuja duração aliás é uma incógnita, o setor de exportação recuperará o seu vigor perdido, vigor que no passado fez da Argentina uma das nações mais ricas do mundo.

A situação do Brasil é totalmente distinta. Nossa economia de exportação está em crise desde começos do século e os últimos trinta anos não foram outra coisa senão a busca de uma alternativa à economia de exportação. A ninguém de bom senso ocorreria pensar em revigorar a economia de exportação do Brasil mediante uma política de desemprego urbano e de estancamento do processo de industrialização. Se, na Argentina, onde o setor agropecuário exportador constitui a maior força econômico-financeira do país, tem sido difícil persistir nessa política, que dizer do Brasil, onde tal política teria de ser levada adiante sem o apoio de nenhum setor decisivo da economia nacional?

Ainda existem economistas que se irritam pelo fato de que a realidade não se acomoda aos seus esquemas. Porque não queremos, neste país, curar-nos da instabilidade administrando-nos a medicina já comprovada em laboratórios pelos técnicos do Fundo Monetário Internacional. O irrealismo desses economistas está em que não percebem, ou não querem perceber, que os problemas de política econômica exigem mais do que

fórmulas para ser resolvidos. Na situação em que se encontra presentemente o Brasil, é dever de qualquer governo realizar uma política de desenvolvimento. Digo que é dever pelo simples fato de que, caso não o faça, entrará em choque com as forças profundas que conformam o nosso processo histórico nesta fase. Nenhum grupo isolado, que ascenda de uma forma ou outra ao poder, terá meios de deter esse processo. Choçando-se com ele, conseguiria apenas provocar tensões sociais que muito provavelmente acarretariam soluções cataclísmicas com grande desgaste de energias para a coletividade.

É dever do economista, particularmente daquele que atua no plano da política econômica, encarar a realidade desarmado de preconceitos doutrinários, diagnosticar essa realidade através do pensamento reflexivo e não do raciocínio intencional. Nisso reside a diferença principal entre a contribuição do economista, para a tomada de consciência da realidade, e a ação de um político profissional leigo. Contudo, se o economista parte de postulados doutrinários, sua atuação pode ser socialmente muito menos válida do que a do político leigo dotado de boa intuição. A prova decisiva do economista ocorre quando ele deve reconhecer que os seus instrumentos de análise ou suas hipóteses explicativas são insuficientes em face de uma dada realidade. É comum que em tais casos o economista se afaste da realidade, como mecanismo de defesa contra a dolorosa sensação de insegurança que acarreta o ter que abandonar as trilhas mentais convencionais. Mas devemos reconhecer que é essa uma atitude profundamente anti-social.

Para evitar esse dilema entre atitudes anti-sociais, conscientes ou inconscientes, de parte dos economistas com responsabilidade na política econômica, é mister

que alcancemos um mais alto grau de independência no plano das formulações teóricas. É necessário que realizemos um esforço continuado no sentido de enriquecer e vivificar as teorias econômicas que nos chegam e mesmo no de reformulá-las, toda vez que as hipóteses convencionais não possuam o poder explicativo necessário para abarcar a realidade sobre a qual devemos atuar.

## **SUBDESENVOLVIMENTO E ESTADO DEMOCRÁTICO**

**V**ISTA DE uma perspectiva ampla, nossa época caracteriza-se por uma lúcida tomada de consciência do problema do subdesenvolvimento. Tendo compreendido que razões de ordem histórica impediram que nosso país se integrasse plenamente nas correntes do desenvolvimento econômico alimentadas pelo progresso da técnica no último século; que a pobreza relativa da grande maioria da população brasileira não deve ser aceita como fato de ordem natural, pois resulta de condicionantes históricos; que o nosso atraso relativo tenderia a aumentar dia a dia, caso nos retraíssemos em uma postura de *laissez-faire*; finalmente, havendo compreendido que a tomada de consciência desse problema *per se* nos capacita para mudar o curso dos acontecimentos — é natural que tenhamos colocado a questão do subdesenvolvimento no centro de tôdas as nossas preocupações.

Nesse processo de tomada de consciência da questão fundamental que cabe à nossa geração enfrentar — de diagnóstico e equacionamento de nossos vícios estruturais, de definição de diretrizes, de elaboração de instrumentos hábeis para transformar diretrizes em

ação, enfim, de esforço para transformar a realidade social — deve conjugar-se a ação de especialistas dos diversos ramos das ciências sociais. Agindo de forma desconexa, são levados a adotar soluções parciais, a subestimar aspectos fundamentais, a iludir-se com meias soluções, a desentender-se sobre a questão básica das prioridades.

Havendo tomado consciência de nosso subdesenvolvimento e havendo definido como aspiração social máxima a melhoria das condições de vida do povo, — objetivo só alcançável através do desenvolvimento econômico, — fomos inapelavelmente conduzidos a reformular as funções do Estado. Ao especialista em ciência política cumpre prestar-nos, a este respeito, valiosa ajuda. Se admitimos que é objetivo precípua da ação estatal promover padrões mais altos de bem-estar social, cabe-nos estabelecer em que condições e sob que forma compatível com outros ideais de convivência social postulados poderá o Estado, em um país subdesenvolvido, alcançar aquêle objetivo.

Não seria difícil demonstrar que, para desempenhar a função de promotor do desenvolvimento econômico, o Estado terá de adotar métodos diversos, conforme se trate de país de economia desenvolvida ou subdesenvolvida. O fato de que não se tenha esclarecido devidamente este ponto, à falta de melhor entrosamento entre economistas e especialistas em ciência política, é responsável por grande parte da confusão reinante em tôrno de planejamento e métodos correlatos de política econômica.

Vamos admitir, para efeito de raciocínio, que os ideais de convivência social sejam aproximadamente os mesmos em um país de economia desenvolvida e outro de economia subdesenvolvida. Em ambos os casos, aspira-se a conciliar o máximo de bem-estar econômico

para a maioria e uma rápida melhoria nas condições de vida do povo com um sistema político baseado no máximo de liberdade pessoal, inclusive no campo da organização da produção. Em síntese: o padrão de sociedade democrática que se vem aperfeiçoando desde o século passado.

No caso da economia desenvolvida, para que o regime do *laissez-faire* não seja incompatível com aquêles ideais de convivência social, é necessário que a ação estatal assuma formas de intervenção econômica bastante amplas, se bem que de caráter mais bem indireto. Sempre que o Estado consiga, através de métodos indiretos — medidas de ordem monetária, fiscal, cambial e mesmo de certo contróle dos salários e dos preços, — manter um nível relativamente alto de ocupação dos fatores de produção, terá por essa forma também alcançado os objetivos básicos do desenvolvimento econômico.

Com efeito, o pleno emprêgo dos fatores significa, por um lado, um nível alto de remuneração da mão-de-obra e de arrecadação de impostos — elementos básicos para promover o bem-estar social imediato — e, por outro lado, um nível também muito alto de investimentos, condição para a melhoria futura dêsse mesmo bem-estar social. Desta forma, o fundamental para uma economia desenvolvida é manter o máximo de estabilidade, ao nível de ocupação plena da capacidade produtiva. Para alcançar êsse objetivo, é necessário abandonar os ideais do *laissez-faire* em importante segmento da atividade social. Êsse abandono vem sendo feito não sem suscitar resistência. Contudo, a experiência já demonstrou que os autênticos ideais da convivência social nas sociedades democráticas são perfeitamente compatíveis com aquela redução na faixa do *laissez-faire*. A falácia de que tôda redução do *laissez-faire*

teria como contrapartida uma contração na área de liberdade individual ficou desacreditada na medida em que os países industrializados aperfeiçoaram os seus instrumentos de política de estabilização e de defesa de um alto nível de emprêgo. A idéia tenebrosa de que o preço da liberdade de uns era a ameaça de desemprego e fome para outros foi assim superada. E, ao ser superada, abriram-se perspectivas novas para o aperfeiçoamento das instituições políticas nas sociedades democráticas.

Contudo, êsse mesmo problema se apresenta de forma muito diversa em um país subdesenvolvido típico como o nosso. Para alcançar os ideais de bem-estar social e melhoria das condições de vida do país, não nos basta preservar a estabilidade do sistema econômico. Não nos sendo possível pensar em estabilidade em termos de pleno emprêgo de fatores — pelo simples fato de que uma economia subdesenvolvida padece de um desequilíbrio estrutural ao nível dos fatores — somos levados a pensar em estabilidade em termos de nível de preços. Ora, por uma série de razões que não cabe aqui detalhar, manter estável o nível de preços pode significar, para um país subdesenvolvido, desgaste de fatores, com prejuízo direto dos objetivos de bem-estar social e desenvolvimento que se têm em mira. Por outro lado, em face da debilidade da classe empresarial numa economia subdesenvolvida, é possível que a ação supletiva do Estado deva ser muito ampliada ou deva assumir formas inaceitáveis em economias de elevado grau de desenvolvimento. A ação estatal, visando à formação da classe empresarial, à reorientação dos investimentos, a uma mais rápida acumulação de capitais, redução dos riscos, etc. assume, aparentemente, a forma de drástica redução na área do *laissez-faire*. Aquêles que raciocinam por analogia, soem pensar que tão



grande redução na área do *laissez-faire* seria incompatível com o tipo de sociedade democrática preconizado. Em uma economia altamente desenvolvida talvez assim ocorresse. Ao concorrer o Estado com o empresário individual criaria situações insustentáveis para este. O sistema de concorrência seria progressivamente substituído por uma estrutura monopolística, com provável repercussão negativa para a eficiência na utilização dos fatores.

O caso da economia subdesenvolvida, entretanto, é distinto. A ação estatal não vem coibir a atuação do empresário privado; vem criar condições para que este surja ou se consolide. Tal objetivo, contudo, não poderá ser alcançado se a ação do Estado se realizar de forma improvisada e assistemática. Para que o Estado possa entrar no momento devido e sair na ocasião oportuna, deve armar-se de uma visão de conjunto do processo econômico. É a isso que chamamos de planejamento. Destarte, para alcançar os autênticos objetivos da sociedade democrática, em um país subdesenvolvido, o planejamento pode ser indispensável. A defesa do *laissez-faire* e a luta contra a ação planejada do Estado, em tais condições, resulta de uma confusão entre os ideais da convivência social e a forma que os mesmos assumem correntemente em estruturas sociais altamente integradas. Não deixa de ser sintomático de nosso subdesenvolvimento o fato de que muitos de nossos economistas de maior prestígio aceitem os métodos de restrição ao *laissez-faire* das economias desenvolvidas mas se revoltam contra o tipo de restrição necessária em economias subdesenvolvidas.

Destarte, se bem sejam os mesmos os ideais da convivência em sociedades democráticas, de economias desenvolvidas ou subdesenvolvidas, as funções do Estado, instrumento principal da consecução daqueles ideais,

podem ser distintas. Cumpre que se realize um esforço em comum — especialistas em ciência política, em administração e em economia — para que o problema das funções do Estado em um país de economia subdesenvolvida seja compreendido à luz dos autênticos ideais da sociedade democrática. A confusão que existe nesse campo da ciência política tem sido responsável pela lentidão com que avança entre nós a idéia de planejamento econômico. Estamos todos de acordo em que o desenvolvimento econômico é condição necessária da realização dos nossos ideais de bem-estar social; também estamos de acordo em que cabe ao Estado uma grande responsabilidade na promoção do desenvolvimento; mas resistimos, muitos entre nós, a aceitar a idéia de que a ação estatal, na amplitude exigida por uma política de desenvolvimento, não se pode realizar sem um adequado planejamento. E essas resistências resultam, em grande medida, da falta de um debate aberto, no campo da ciência política, em torno das funções do Estado nas economias subdesenvolvidas. Esse atraso relativo na evolução das idéias políticas vem seriamente entervando o aperfeiçoamento do instrumental de que dispõe o Estado, entre nós, para realizar suas funções no campo do desenvolvimento econômico.

Abordei detidamente esse problema do atraso relativo em nossas idéias políticas, porque aí está a raiz dessa outra questão que nos interessa diretamente: a do anacronismo de nosso aparelho de administração pública. Se não chegarmos a um acordo sobre as autênticas funções do Estado, não poderemos saber como estruturar e equipar esse mesmo Estado. Nada tem sido mais danoso para este país, nesta fase, do que a contradição flagrante entre as múltiplas funções que, de forma improvisada e sob pressão dos acontecimentos, atribuímos ao Estado, no campo da política de desen-

volvimento econômico, e a resistência que se oferece a qualquer idéia de modificar a velha estrutura administrativa, criada à imagem do "Estado-gendarme" do século XIX.

Nenhuma tarefa é mais urgente, neste país, do que a de aparelhar o Estado para a luta pelo desenvolvimento. De organização quase exclusivamente destinada a prestar serviços, o Estado está evoluindo para um dispositivo de ação com a responsabilidade de transformar a estrutura econômica. Essa evolução, bem ou mal, se vem fazendo. Aí estão o Conselho de Desenvolvimento Econômico, o GEIA, o GEICON e tantos outros órgãos criados simplesmente por decreto, num louvável esforço de contornar a inflexibilidade do sistema administrativo.

A situação presente, entretanto, já exige uma reconsideração a fundo da matéria. O Estado não está devidamente aparelhado para exercer nenhuma das funções básicas de uma política de desenvolvimento econômico. As políticas monetária, fiscal, de exportação e importação, cambial, de fomento industrial, de assistência técnica à agricultura, dependem tôdas, entre nós, de medidas mais ou menos improvisadas e quase sempre tomadas de forma desconexa. O aparelho administrativo não permite o mínimo de integração para que essas distintas políticas visem objetivos de conjunto.

Por outro lado, o crescente orçamento de investimentos que executa o Governo Federal está sob a responsabilidade de órgãos cuja estrutura administrativa é simples remanescente das organizações de prestação de serviços. A eficiência na aplicação dos recursos de capital, o valor social do investimento, de nenhuma maneira podem ser aferidos se a estrutura admi-

nistrativa não permite sequer distinguir gastos de custeio de formação de capital.

Não menos importante do que esses problemas estruturais é o do sistema de pessoal. Alheios às novas funções do Estado, continuamos a pensar em termos de cargos públicos que podem ser exercidos por qualquer pessoa e de qualquer forma. A grande massa de investimentos públicos é realizada sob a supervisão de homens recrutados em absoluta ignorância das condições que prevalecem no mercado de trabalho. A baixa eficiência do investimento decorrente dêsse fato deve custar ao Estado muitas vezes mais do que êle supostamente economiza pagando salários ínfimos aos seus técnicos.

Realizou-se neste país, no decênio compreendido entre 1936 e 1946, um grande esforço objetivando dotar o Estado de mais racional e eficiente maquinaria administrativa. Esse esforço foi parcialmente frustrado, à falta de um maior entrosamento dos técnicos de administração com outros especialistas em ciências sociais. Algo de semelhante ocorre no presente decênio aos economistas. Estão êles empenhados em formular políticas de desenvolvimento econômico, sem se aperceberem do fato de que essas novas políticas exigem uma redefinição das funções do Estado e uma total reestruturação administrativa dêste.

Um maior entrosamento entre especialistas em ciências políticas e administrativas e economistas constitui, portanto, no momento presente, condição indispensável ao êxito da política de desenvolvimento e reconstrução do país.

## **DA OBJETIVIDADE DO ECONOMISTA**

**A** RESPONSABILIDADE dos homens de pensamento cresce nas fases de rápidas transformações sociais. Torna-se possível, então, uma lúcida tomada de consciência dos grandes problemas sociais, abrindo-se para os trabalhadores do pensamento a oportunidade única de cooperar conscientemente no aperfeiçoamento da cultura e de contribuir para o desenvolvimento do homem como ser social. Essa responsabilidade não poderá, entretanto, ser cumprida se as universidades, onde se congregam os homens de pensamento, não estiverem adequadamente aparelhadas e superiormente orientadas. Sem o esforço sistemático e disciplinado dos pesquisadores, sem a dedicação de analistas metuculosos e conscientes das exigências metodológicas, a interpretação dos processos sociais passa a depender demasiadamente dos pensadores individuais e da posição de cada um na estrutura social.

Ao economista, mais do que a outros estudiosos da sociedade, cabe exigir rigorosa definição de princípios. A objetividade na ciência econômica é tanto maior quanto mais explícitos estejam os princípios básicos de convivência social que hajam sido postulados e aceitos pelo economista. A diferença fundamental entre nós e os

economistas da geração que nos precedeu está exatamente nisto: não acreditamos em ciência econômica pura, isto é, independente de um conjunto de princípios de convivência social preestabelecidos, de julgamentos de valor. Alguns desses princípios podem tender à universalidade, como a norma de que o bem-estar social deve prevalecer sobre o interesse individual. Contudo, no estágio em que nos encontramos de grandes disparidades de graus de desenvolvimento econômico e integração social — para não falar dos antagonismos que prevalecem com respeito aos ideais da convivência social — seria totalmente errôneo postular para o economista uma equívoca idéia de objetividade, emprestada às ciências físicas.

Para o economista, objetividade consiste exatamente em compreender que o fenômeno econômico não pode ser captado fora de seu contexto e que para situá-lo nesse contexto são necessários juízos de valor que pressupõem a aceitação de princípios. Sempre que seja possível chegar a um acordo sobre esses princípios, não será difícil estabelecer critérios de racionalidade, elaborando-se uma ciência econômica suficientemente eficaz para indicar a interdependência de fenômenos passados e presentes e inferir tendências com respeito ao comportamento futuro de variáveis econômicas relevantes. Nos países altamente desenvolvidos, e que, portanto, alcançaram um elevado grau de integração social, um relativo acordo sobre alguns princípios básicos pode facilmente ser alcançado. O mesmo, entretanto, não ocorre num país heterogêneo e em rápida transformação como o Brasil.

Contudo, já constitui grande progresso havermos compreendido as limitações de nossa objetividade. Já não procuraremos lá fora, pré-fabricadas, soluções para

nossos problemas, sob a alegação de que alhures existem economistas mais capazes do que aqui. A menos que se demonstre que os juízos de valor dêsses bons economistas correspondem aos princípios de convivência social que postulamos, suas recomendações muito provavelmente serão menos objetivas para nós do que as de nossos economistas, não obstante as limitações dêstes com respeito ao domínio de alguns instrumentos de trabalho.

O conflito que alguns economistas brasileiros têm tido com os competentes teóricos do Fundo Monetário Internacional ilustra claramente êsse problema da objetividade. Os economistas do Fundo Monetário aceitam, como postulado, que nada é mais importante para um sistema econômico que um grau mínimo de estabilidade. Como todo postulado, êsse resulta de observações empíricas, observações essas feitas em países de estruturas relativamente homogêneas. Nessas estruturas, o crescimento econômico ocorre com um grau moderado de inflação. Ultrapassado êsse grau, os critérios de racionalidade começam a falhar, reduzindo-se o crescimento ou aumentando o seu custo social. Em tais condições, a terapêutica para corrigir a inflação consiste, via de regra, numa redução do gasto público ou do investimento privado.

Ao tentar universalizar essas regras, os economistas do Fundo Monetário cometem um erro de sérias consequências para os países subdesenvolvidos, erro êsse tanto mais grave quanto decorre da aplicação de critérios supostamente científicos.

O centro da questão está em que postular a estabilidade é coisa distinta conforme se trate de estruturas desenvolvidas ou subdesenvolvidas. Postular a estabilidade nos Estados Unidos é postular o pleno emprego

da mão-de-obra, ou seja, a utilização plena da capacidade produtiva. Ora, isso vem a ser, em última instância, postular o ritmo de crescimento máximo compatível com os princípios de convivência social aceitos naquele país. Evitar que a pressão inflacionária passe de certo ponto crítico, nos Estados Unidos, significa manter a taxa de crescimento ao seu nível mais alto. Por outro lado, evitar qualquer colapso da procura efetiva significa defender um elevado nível de investimento. Assim, bastaria que os Estados Unidos conseguissem manter uma razoável estabilidade em sua economia para que a taxa histórica de seu crescimento aumentasse e possivelmente dobrasse. Podemos, portanto, afirmar que os economistas do Fundo Monetário são plenamente objetivos quando pensam em termos de economia altamente desenvolvida. Objetivos em função dos princípios básicos que regem a vida norte-americana, quais sejam lograr o máximo bem-estar social dentro do regime de livre iniciativa econômica.

Transplantadas para um país como o nosso, as deduções do Fundo Monetário resultam ser muito menos objetivas. Não sendo possível pensar em termos de pleno emprego da mão-de-obra, a estabilidade passa a ser um problema estritamente de nível de preços. Ora, tidas em conta as flutuações da procura externa e a precária orientação dos investimentos, manter estável o nível de preços, sem outras medidas, pode custar de sempre permanente de parte da capacidade produtiva. Dessa forma, a estabilidade poderia ter um custo social mais alto do que a própria inflação. Transformar a estabilidade de meio em fim é colocar como princípio básico de convivência social a imutabilidade na distribuição da renda. Como isso não foi tornado explícito pelos economistas do Fundo Monetário, temos de



concluir pela falta de objetividade dos mesmos ao abordar nossos problemas, ou seja, pela falta de racionalidade com respeito aos juízos de valor básicos.

Essa prova da objetividade deveria ser aplicada, como regra, àqueles problemas fundamentais em torno dos quais se divide a opinião dos responsáveis pela política econômica do país. Seria essa uma contribuição valiosa para provocar a tomada de consciência dos problemas de nosso desenvolvimento social. Tomemos como exemplo a questão palpitante da dicotomia entre defensores do capital estrangeiro e nacionalistas ardorosos.

O diálogo entre esses dois grupos tornou-se impraticável, pelo fato de que os juízos de valor implícitos são distintos e nem sempre claramente estabelecidos. Partindo de postulados diversos, cada interlocutor trata de demonstrar o irrealismo da posição contrária. Vejamos o caso dos defensores do capital estrangeiro. Postulam eles que, em um país subdesenvolvido, o fator de produção por excelência escasso é o capital: elevar a taxa de investimento com recursos próprios é extremamente difícil, em face do baixo nível de renda *per capita*. É o círculo infernal da pobreza. Para quebrá-lo é mister recorrer à ajuda externa. Ora, esse raciocínio resulta, em grande parte, da transposição para as economias subdesenvolvidas de observações feitas em sistemas homogêneos e altamente integrados. O princípio aí subjacente é o de que o ritmo de crescimento é uma função conhecida do nível de emprêgo, pois é o nível de emprêgo que determina, por um lado, a taxa de investimento e, por outro, a eficiência na aplicação dos investimentos. Em outras palavras, numa economia desenvolvida, ao alcançar-se o pleno emprêgo da

mão-de-obra criam-se as condições para que a taxa de investimento atinja seu *optimum* e para que as antecipações dos empresários alcancem o máximo de objetividade. Em tais condições, interferir no processo de crescimento através de um aumento artificial da taxa de poupança poderá ter como consequência uma modificação nas condições da procura e uma baixa de eficiência na aplicação dos novos investimentos. Sendo assim, somente um influxo de capitais externos poderia elevar a taxa de investimento, sem baixa na eficiência média desse investimento.

Aplicar êsse modelo a uma economia subdesenvolvida constitui, entretanto, grande falta de objetividade. Tivesse um país como o Brasil de depender de um fluxo continuado de capitais externos para desenvolver-se, e suas atuais perspectivas seriam muito pouco alvissareiras. Isso porque a entrada de capitais externos significa a criação de um fluxo permanente de renda de dentro para fora do país. Se os capitais externos contribuem para aumentar as exportações ou substituem importações, êsse fluxo pode não criar problemas de balanço de pagamentos. Na nossa etapa atual de desenvolvimento, entretanto, o investidor estrangeiro típico contribui, em grande parte, para criar novos hábitos de consumo e para estimular a procura do consumidor de alta e média rendas. Contribui, assim, a reduzir a poupança espontânea, ao mesmo tempo que cria um fluxo de renda para o exterior de consequências sérias para o balanço de pagamentos.

Pode-se admitir, em função da experiência histórica, que a capacidade de pagamento externo dêste país continuará a crescer menos do que a procura global. Em outras palavras, que o valor real das exportações crescerá menos que o produto real. É essa uma obser-

vação válida para praticamente todos os países. Mas não está tudo aí. Se, por um lado, a moeda de curso internacional tende a ser um bem cada vez mais escasso entre nós, por outro sua procura tende a ser cada vez mais intensa, pelo simples fato de que o avanço tecnológico é mais rápido fora do Brasil que dentro de nossas fronteiras. Esse problema não existia na época em que as divisas nos serviam apenas ou principalmente para comprar bens de consumo. Mas entramos numa fase em que nossas importações passam a ser basicamente constituídas de equipamentos, e equipamentos portadores dos últimos avanços da tecnologia. Já não importaremos trilhos, vagões ferroviários ou caminhões. E sim aquêles equipamentos que representam a vanguarda do progresso tecnológico. Destarte, a contribuição do capital estrangeiro deve ser confrontada com seu custo em termos de redução da capacidade para importar equipamentos durante tempo indefinido no futuro. Esse problema não existe para um país altamente desenvolvido, pelo simples fato de que seu crescimento depende muito menos da importação de equipamentos e tecnologia.

Consideremos agora o problema do lado daqueles que são intransigentemente contra o capital estrangeiro. Postula-se, deste lado, que a vantagem trazida ao país pelo influxo de capital estrangeiro é totalmente fictícia, pois êsse capital aqui chegando liga-se à poupança interna, contribuindo para desnacionalizá-lo. Os empréstimos levantados no país pelos grupos estrangeiros, uma vez resgatados, transformam-se em capital estrangeiro, contribuindo para avolumar a saída de recursos do país e para agravar a pressão sobre o balanço de pagamentos. Ora, mesmo que se reconheça uma grande dose de verdade nessas afirmações, não se pode

daí deduzir que êste país possa desenvolver-se sem contribuição — em alguns casos, ampla contribuição — do capital estrangeiro. O Brasil não é senão uma parcela de uma economia mundial em crescimento. E nessa economia mundial o desenvolvimento da técnica realiza-se, de preferência, em alguns países, que são ciosos desse importante patrimônio que detêm. Mesmo que tomássemos plena consciência desse problema e realizássemos, a partir de hoje, um grande esforço para independentizar-nos no plano tecnológico, teríamos ainda que passar muitos decênios como simples caudatários da pesquisa científica e suas aplicações técnicas nos grandes centros mundiais. Ora, queiramos ou não, grande parte da tecnologia moderna ou é praticamente inacessível ou custa elevado preço. Por outro lado, essa tecnologia, em muitos casos, só é eficiente se continua a beneficiar-se do trabalho diuturno dos grandes centros de pesquisa que as elaboraram. Ou exigem, desde o início, pessoal técnico experimentado, de difícil recrutamento. Como desenvolver êste país de enormes dimensões sem utilizar, a fundo, os recursos da técnica moderna? E como ter acesso a êsses recursos sem pagar o preço que êles custam?

Confrontando os resultados de nossa análise chegamos à conclusão de que, para que possamos auferir os autênticos benefícios do capital estrangeiro — aquêles derivados do influxo da tecnologia em permanente renovação, — necessitamos de uma política disciplinadora da entrada desses capitais. Permitir o seu influxo desordenado será seguramente privar o país, no futuro, das reais vantagens da cooperação desses capitais, em setores de tecnologia menos acessível. Por outro lado, criar condições de hostilidade generalizada aos capitais estrangeiros, significará aumentar o preço que sempre

teremos de pagar pela contribuição indispensável da técnica alienígena, e, assim, dificultar o desenvolvimento do país.

Consideremos agora outro aspecto do problema. Em uma economia desenvolvida, conforme observamos, a taxa de crescimento que se alcança, em situação de pleno emprego da mão-de-obra, pode ser considerada como ótima. Não seria fácil superá-la, sem comprometer o funcionamento normal do sistema, a menos que se beneficie o país de um influxo de capital estrangeiro. Ora, nada mais longe da realidade de um país subdesenvolvido do que essa afirmação. O que responde pela baixa taxa de crescimento de um país subdesenvolvido é menos o volume do investimento do que a inadequada orientação deste. É por esta razão que os adeptos do *laissez-faire* nos parecem tão fora da realidade em um país como o nosso, particularmente nas regiões mais pobres. Nestas últimas o *laissez-faire* significa, simplesmente, a perpetuação da miséria. Os recursos disponíveis para investimento são colocados em residências de luxo, em clubes suntuosos, ou são exportados. Tais investimentos não criam emprego permanente para a população e, portanto, em nada contribuem para mudar a estrutura econômica. Em um ano bom, de boas colheitas e grandes exportações, o investimento pode dobrar sem que nada de fundamental ocorra. Para romper esse círculo vicioso, é mister modificar fundamentalmente a orientação dos investimentos, o que exige ação decidida do poder público. Em uma primeira fase, trata-se de concentrar os investimentos no setor infra-estrutural, para os quais dificilmente se pode contar com a iniciativa privada; em fase subsequente, criam-se os estímulos para que o investimento privado possa reorientar-se. Modificação

dessa ordem na estrutura dos investimentos dificilmente poderia realizar-se espontaneamente.

O problema básico dos países subdesenvolvidos é aumentar a eficiência de seus investimentos. Esse problema praticamente não existia nas etapas em que o desenvolvimento se fazia sob a pressão de uma procura externa em expansão. O elemento dinâmico atuava, então, de fora para dentro, sendo que a orientação dos investimentos refletia, por um lado, uma procura externa em expansão e, por outro, a ação de uma procura interna que se diversificava com seu próprio crescimento. Os investimentos de infra-estrutura podiam ser atendidos por grupos privados, interessados no financiamento de um comércio exterior em franco crescimento.

A situação presente é totalmente distinta. Nenhum fator dinâmico atua de fora para dentro. Os investimentos de infra-estrutura não podem ser orientados em função de linhas definidas de exportação. Não somente financiar os investimentos infra-estruturais se torna tarefa complexa, mas também orientá-los. O Governo, a quem cabe reunir os recursos para financiar esses investimentos, ainda não se aparelhou, entretanto, para orientá-los adequadamente. Resulta, daí, forte baixa na eficiência de tais investimentos. E dessa ineficiência dos serviços básicos resultam deseconomias externas para o conjunto do setor privado.

Considero que o passo mais importante a dar no aperfeiçoamento de nossa política econômica consiste em disciplinar com muito mais rigor o investimento público. Essa disciplina pressupõe cuidadosa análise das tendências e potencialidade da economia nacional. A ação supletiva do Estado deveria estar presente em todos os setores, se essa disciplina tivesse que ser efeti-

vamente cumprida. A iniciativa privada, exercendo as suas expectativas num campo assim iluminado pelos programas a mais longo prazo dos investimentos infra-estruturais, poderia aumentar amplamente sua eficiência.

Necessitamos realizar um grande esforço para rever aquilo que ensinamos nas universidades sobre a teoria dos investimentos. Em nenhum setor da teoria econômica o preconceito do *laissez-faire* nos tem sido tão prejudicial como neste. Aceitamos, de bom grado, que o Estado se encarregue de um têrço ou mais dos investimentos, mas não nos preocupa o fato de que o Estado não dispõe de critérios objetivos para orientar êsses investimentos.

Tornamos, assim, à questão inicial da objetividade na ciência econômica. Como formular uma teoria objetiva dos investimentos, públicos ou privados, se não aceitamos de antemão alguns princípios relacionados com a ação do Estado na orientação do desenvolvimento social? Êsses princípios estão implícitos na política fiscal, monetária e cambial, ou são alterados quando criamos organismos de crédito para financiar, a longo prazo, certos tipos de investimento. O que nos tem faltado é, tão-sòmente, uma discussão aberta dêsses princípios, discussão que faça emergir uma autêntica doutrina do desenvolvimento nacional, capaz de aglutinar o esforço construtivo dos homens de pensamento. Dispuséssemos dessas diretrizes e bem mais fácil seria encaminhar os homens de ação para uma tomada de consciência mais lúcida dos problemas que enfrentam tumultuadamente neste país em rápida transformação. Esta matéria, evidentemente, transcende da competência exclusiva dos economistas. A ciência política, a sociologia e outras disciplinas deverão ser igualmente mo-

bilizadas. Os ideais da convivência social, particularmente em uma sociedade com elevada diferenciação de classes, não podem ser subordinados estreitamente aos critérios do desenvolvimento econômico. O objetivo último de todos aquêles que trabalham nas ciências sociais é criar condições para o aperfeiçoamento do homem, harmônicamente desenvolvido. Não se pode desconhecer que, em um país subdesenvolvido, os aspectos econômicos do desenvolvimento social assumem grande urgência. Não é possível educar o homem sem antes lhe matar a fome. Contudo, relegar a segundo plano outros aspectos do problema social seria comprometer o desenvolvimento subsequente da cultura que deverá moldar o homem do futuro.

## A FORMAÇÃO DO ECONOMISTA EM PAÍS SUBDESENVOLVIDO

**C**ONVERGEM sôbre os economistas, de todos os lados, os chamados mais urgentes. O desenvolvimento econômico, qualificado como o problema do século, é matéria de sua especialidade. As desigualdades entre níveis de vida de grupos populacionais, e as disparidades entre ritmos de crescimento de sistemas econômicos, também são matérias da competência do economista. Os grandes desequilíbrios causadores de tensões político-sociais, sejam aquêles decorrentes de desajustamentos entre a poupança e a inversão, entre a oferta de bens de consumo e o desejo dos consumidores de exercer o seu poder de compra, entre a capacidade de pagar no exterior e a propensão para importar, entre o que a coletividade solicita do Govêrno e a capacidade de pagamento dêsse Govêrno, entre o desejo de desenvolver-se economicamente e a ansiedade de gastar de imediato o disponível, sejam aquêles de caráter mais social como os causados pelo contraste entre os desperdícios visíveis e as necessidades gritantes não satisfeitas, enfim, os desequilíbrios que estão na raiz dos grandes problemas de nossa época são de natureza econômica ou têm uma importante dimensão econômica.

No ponto de convergência dêsse *mare magnum* de problemas, traduzidos todos em linguagem de urgência, referidos a uma realidade em rápida mutação que não pode ser fixada senão quando já deixou de ser para transformar-se em estatísticas, no centro de tudo isso está o economista. Estará êle preparado para responder a êsse desafio?

O jovem aplicado e inteligente que criteriosamente fêz o seu curso de Economia, entre nós, terá conseguido um razoável conhecimento das múltiplas dependências dessa mansão senhorial que é a teoria dos preços. Estará em condições de traçar caprichosas famílias de curvas de indiferença e de discutir sôbre a teoria do comportamento de consumidor e do equilíbrio da firma a níveis distintos de complexidade. Terá dado muitas voltas em tórno das teorias monetárias e muito esforço terá feito para descobrir as linhas de parentesco entre essas teorias e o corpo central das teorias econômicas. Conhecerá muitas doutrinas sôbre o ciclo econômico, se bem que no íntimo esteja convencido de que elas tôdas dizem mais ou menos a mesma coisa, ou não dizem nada. Haverá construído alguns esquemas abstratos para determinar o ponto de equilíbrio das balanças de pagamentos. Terá avançado algo pelos caminhos imprevistos do modelo keynesiano e talvez saiba combinar com elegância o multiplicador e o acelerador. Finalmente, haverá lido, assistemáticamente, muita coisa sôbre "desenvolvimento econômico", se bem que não tenha encontrado conexão clara dessas leituras com as boas teorias aprendidas nos compêndios.

Ao enfrentar-se com o mundo real, êsse economista sente-se, para surpresa sua, extremamente frustrado. Indo trabalhar numa empresa privada, logo perceberá que a análise marginal está destituída de qualquer alcance prático. Em pouco tempo terá percebido

que é muito mais importante compreender as limitações de natureza administrativa e as controvérsias de tipo fiscal que emaranham a vida de uma empresa do que conhecer os mais sutis caprichos da posição de equilíbrio de uma firma teórica. Para fazer um bom estudo de mercado necessita-se muito mais saber trabalhar com a imaginação à base de dados e informações indiretas do que de refinadas técnicas de análise.

A desorientação será bem maior ainda, entretanto, se o economista for convocado para trabalhar no setor público. Neste caso perceberá, em pouco tempo, que se tudo que aprendeu não é totalmente inútil, quase tudo que é realmente útil ele deixou de aprender. Surge então o problema da pós-graduação. A situação será remediável se o economista houver recebido uma base adequada, que o capacite para complementar, mediante esforço próprio, a sua formação. Está aqui a chave de nosso problema.

Para que possa retificar e complementar a sua formação e desenvolver-se com base na própria experiência, o economista deve ter uma idéia clara do que é a Economia como ciência. Deve saber que toda ciência trabalha com esquemas conceituais, mas elabora e testa esses esquemas com base na observação do mundo objetivo. Desta forma, o fundamental na formação do economista é que nele se haja desenvolvido a aptidão para observar de forma sistemática o mundo objetivo. Não devemos esquecer que a observação disciplinada da realidade objetiva é muito mais difícil em Economia que na maioria das outras ciências, dadas a grande complexidade e a permanente mutação dessa realidade mesma. Como é impraticável captá-la em toda a sua complexidade, torna-se indispensável destacar ou abstrair aquilo que a realidade econômica tem de mais permanente, ou que nela é mais representa-

tivo. Observar o mundo real é, para o economista, de alguma forma, saber esquematizá-lo ou simplificá-lo. Em outras palavras, é saber reduzir o comportamento dos fenômenos reais à interação de um número de variáveis suficientemente pequeno para que possamos integrá-las em um esquema conceitual. Quanto maior a simplificação, menor o número de variáveis, e quanto menor o número de variáveis, mais fácil será integrá-las em um esquema. Desta forma, toda teoria de elevado rigor, em Economia, corresponde a uma realidade extremamente abstrata, ou grandemente simplificada. Em matéria de comércio internacional, por exemplo, a teoria mais rigorosa é aquela que se refere a um mundo formado por dois países e a um intercâmbio em que entram apenas dois produtos, etc.

Ora, a grande dificuldade que enfrenta o estudante de Economia, em um país subdesenvolvido, é que as teorias que lhe são ensinadas são exatamente aquelas que se baseiam em observações feitas mediante extrema simplificação de um mundo real que, demais, do ponto de vista estrutural, é fundamentalmente distinto daquele em que ele vive. Essas simplificações do mundo real são muitas vezes ditadas pela mera conveniência do uso de certas técnicas de análise. Não devemos esquecer que quem analisa a realidade adota uma técnica de análise, técnica essa que preexiste à escolha do objeto analisado. E, uma vez adotada determinada técnica, ou método, é comum, em Economia, que a própria técnica, emprestada de outra ciência, passe a condicionar a marcha do esforço de teorização. É de todos conhecida a influência esmagadora que o cálculo infinitesimal exerceu sobre os economistas marginalistas, cujos modelos de firma-padrão, de consumidor típico, de equilíbrio parcial, etc. chegaram a afastar-se distâncias quilométricas da realidade, a fim de que o



trabalho de teorização pudesse avançar dentro dos caminhos abertos pela análise diferencial e integral.

Mas não somente o predomínio de certas técnicas sofisticadas de análise tem contribuído para alienar o nosso economista do mundo real. A maneira mesma como se apresentam as teorias econômicas nas Faculdades vem contribuindo para a alienação do estudante. A forma verdadeira de ensinar uma ciência consiste em apresentar os seus quadros conceituais como sistemas de hipóteses, cuja eficácia explicativa deve ser testada com respeito a uma determinada realidade. Esse teste, entretanto, raramente é feito no ensino de Economia, entre nós. Quando muito, procura-se demonstrar a consistência lógica interna do sistema de hipóteses, partindo de um conjunto de definições; mas raramente se aborda o problema de sua eficácia explicativa com respeito a uma determinada realidade empírica. Em outras palavras, raramente se passa do campo da doutrina para o da teoria científica.

Não se creia, entretanto, que seria tarefa fácil dar esse passo decisivo do campo das doutrinas (cujo teste se realiza no terreno da lógica) para o das autênticas teorias científicas (cujo teste reside em sua eficácia explicativa) em um país subdesenvolvido. A doutrina refere-se a um protótipo ideal, criado em nosso espírito, ao passo que uma teoria científica diz respeito a um dado mundo real. O que tem ocorrido em Economia é que uma teoria, formulada para explicar determinada realidade com limites no tempo e no espaço, é correntemente transformada em doutrina de validade universal. Assim, uma teoria formulada para explicar o comportamento da balança de pagamentos de um país como os Estados Unidos, quando universalizada, transforma-se em mera doutrina, que pode servir para justificar determinadas políticas, mas não para expli-

car indiscriminadamente a realidade de um país qualquer.

As teorias econômicas falecem, assim, de uma dupla debilidade. A primeira deriva de que as hipóteses explicativas são formuladas com respeito ao comportamento de modelos demasiadamente simplificados, o que em grande parte se deve à aplicação de técnicas de análise elaboradas para outro tipo de trabalho científico. Essa primeira falha é de natureza universal e vem sendo superada através de um grande esforço feito no sentido de melhorar a base de observação empírica, através da acumulação de informações estatísticas e outras, e também no sentido do desenvolvimento autônomo de técnicas de análise, inclusive no campo matemático.

A segunda debilidade, específica da Economia ensinada em nosso país, tem sua raiz em que as teorias correntes, em sua generalidade, foram formuladas para explicar o comportamento de estruturas distintas da nossa. As diferenças entre as estruturas desenvolvidas e subdesenvolvidas parecem ser suficientemente grandes para retirar parte substancial da eficácia explicativa de muitas das teorias econômicas de maior aceitação. Ora, como ainda não existe um corpo de teorias, ou de variantes teóricas, elaboradas diretamente para explicar o comportamento de uma economia subdesenvolvida, semi-industrializada, com insuficiência crônica de capacidade para importar, com excedente estrutural de mão-de-obra em tôdas as direções, como é a nossa, não é de admirar que o estudante de Economia saia de sua escola e comece a enfrentar o mundo real com mais dúvidas e perplexidades do que outra coisa.

Em face da escassez de teorias econômicas de aplicação viável nas estruturas subdesenvolvidas, considero que, na formação do economista, deve-se dar prioridade ao domínio das técnicas que capacitam para observar

de forma sistemática a realidade econômica. Saber observar metódicamente o mundo real, isto é, saber retirar da realidade, com os meios disponíveis, os elementos necessários à representação da mesma em termos econômicos é mais importante do que um refinado conhecimento dos mais sutis modelos escolásticos. Em segundo lugar, em razão do caráter histórico dos fenômenos econômicos, devemos ter sempre em conta que a validade de uma teoria é muito mais limitada, em Economia, do que em outras disciplinas científicas. Em ciência, poder explicar significa estar armado para prever. Em Economia, explica-se dez para poder prever um, e o que se logra prever é sempre o mais geral, isto é, aquilo que é comum a uma multiplicidade de fenômenos e, portanto, tem um caráter histórico limitado. Em outras palavras: aquilo que é mais específico de uma determinada realidade, é o que mais dificilmente pode ser previsto. Na medida em que o econômico se esvazia de seu conteúdo histórico e mais se aproxima de um protótipo abstrato, mais pode ser previsto. Seria, entretanto, ingênuo atribuir excessiva importância a essa previsão que se refere a uma realidade esvaziada de seus ingredientes mais específicos.

O economista que possua uma base metodológica sólida, e clara compreensão do método científico em geral, tende a ser, quase necessariamente, entre nós, heterodoxo. Em pouco tempo ele aprenderá que os caminhos trilhados lhe são de pouca valia. Logo perceberá que a imaginação é um instrumento de trabalho poderoso e que deve ser cultivada. Perderá em pouco tempo a reverência diante do que está estabelecido e compendiado. Na medida em que venha a pensar por conta própria, com independência, reconquistará a autoconfiança, perderá a perplexidade.

## 8

## **RENOVAÇÃO DO PENSAMENTO ECONÔMICO**

**E**XISTE, no momento presente, óbvia necessidade de reconsideração crítica do conjunto de ensinamentos teóricos que professamos e aprendemos em nossas escolas de Economia. Do ponto de vista do desenvolvimento nacional, seria de grande conveniência que se iniciasse um movimento tendente a estimular o trabalho teórico, de natureza crítica ou criadora. Esse esforço pode ser iniciado através de cursos de pós-graduação. À medida que apresente os seus primeiros frutos, repercutirá necessariamente em reorientação e renovação dos cursos universitários regulares. Um trabalho deste tipo convém que seja iniciado modestamente, por pequenos grupos de jovens com autêntica aptidão para a pesquisa científica. Desde logo, devemos aceitar como fato comprovado que entre nós ainda não existe atividade econômica de natureza científica. Com efeito, se compulsarmos as revistas internacionais especializadas, veremos que o Brasil contribui, se bem que modestamente, para o desenvolvimento da ciência nos campos da Matemática, da Física teórica, da Biologia, e em alguns outros. No campo da Economia, entretanto, nós não existimos. Isto é tanto mais impressionante quanto a realidade econômica brasileira é das mais es-



timulantes, oferecendo uma massa enorme de fatos que estão a exigir observação metódica e explicação científica.

Não se trata, como muitos observadores apressados concluem, visando a desacreditar qualquer esforço nesse sentido, de fazer uma ciência econômica nova. Trata-se de contribuir para o normal desenvolvimento da ciência, através de um confronto sistemático das teorias convencionais com uma realidade que indubitavelmente possui muito de específico, qual seja a proporcionada por nossa vida econômica. Porque não possuímos um ambiente científico no setor dos estudos de Economia, somos todos vítimas de doutrinas mais ou menos fechadas e exclusivistas. A doutrina é uma teoria, ou um conjunto de hipóteses, que, tendo sido utilizada com êxito em certo contexto histórico, — o que lhe adjudica validade de primeira aproximação em situações similares, — passa a ser utilizada como fórmula de maneira indiscriminada. Em Economia, a tendência para a doutrina é particularmente perigosa, pelo simples fato de que as teorias econômicas são sempre formuladas a um elevado nível de abstração, isto é, com base em uma grande simplificação da realidade. Quando apreciamos com sentido crítico qualquer teoria econômica, logo comprovamos que a mesma foi concebida em função de um modelo altamente simplificado. Sempre que introduzimos novos elementos nesse modelo, somos forçados a abandonar muitas das hipóteses integrantes da teoria, a fim de dar maior generalidade à mesma, o que redundará em perda de rigor nas explicações. Muitas vezes, ao tentar generalizar uma teoria reduzimos de tal forma sua eficácia explicativa que ela se transforma em simples truísmo, perdendo todo valor como guia para a política econômica. O comum, entretanto, num ambiente carente de crítica científica,

é que se introduzam os múltiplos elementos de uma realidade concreta no quadro estreito de um modelo e se conservem as hipóteses explicativas iniciais, cobrindo com roupagem científica um amontoado de ilogismos.

Outra forma de fazer falsa ciência, que também encobre entre nós a ausência de autêntico trabalho científico, consiste em introduzir novos refinamentos em modelos cuja eficácia explicativa já apresenta reduzido alcance, em razão de seu elevado grau de abstração. Esses refinamentos são operações que quase sempre envolvem um trabalho mental de segunda ordem, pois não exigem qualquer capacidade criadora. Resultam, via de regra, da introdução na economia de técnicas de análise desenvolvidas em outros campos científicos. Caso conspícuo dessa alienação científica foi a introdução do cálculo infinitesimal na análise do comportamento do consumidor.

Nada seria tão profícuo para elevar o nível de nossa política econômica como a criação, entre nós, de um ambiente científico no setor econômico. Somente assim superaremos o dogmatismo simplório dos economistas que escrevem crônicas de jornal em tom oracular. Estaremos, então, em melhores condições para submeter os fatos do nosso desenvolvimento econômico à observação e à análise ordenadas; para conhecer melhor as relações entre desenvolvimento, as modificações de estrutura e as tensões inflacionárias que têm prevalecido neste país nos últimos três decênios. De resto, estaremos mais bem preparados para defender-nos contra o dogmatismo de origem externa. Um político bem dotado de intuição, com capacidade para captar a nossa realidade, sabe que seria extremamente perigoso e talvez inviável adotar entre nós uma política de estabilização do tipo da que o Fundo Monetário Internacional vem preconizando e que apresentou bons exemplos na

Argentina e no Chile. Entretanto, não estamos em condições de formular uma alternativa que corresponda às autênticas necessidades do nosso desenvolvimento.

Outro ponto a exigir cuidadosa análise diz respeito à necessidade de que tenhamos uma política de desenvolvimento em consonância com as características continentais do nosso país. Devemos reconhecer que o desenvolvimento não poderá continuar a processar-se à custa de desigualdades crescentes entre as condições de vida de grandes grupos da população brasileira. Esse problema deve ser objeto de debate em escala nacional e de estudo sistemático por parte dos institutos de pesquisas nos diversos campos das ciências sociais. Os economistas têm aqui uma importante contribuição a dar, mas não poderão, de maneira nenhuma, esgotar a matéria. Teremos que trabalhar em conjunto com outros especialistas das ciências sociais, em particular os estudiosos da ciência política e da administração.

Cabe reconhecer, antes do mais, que a agravação das desigualdades regionais que presenciamos nos últimos três decênios, isto é, exatamente na época em que o país encontrou o caminho da industrialização, foi conseqüência não do desenvolvimento, mas da ausência de uma política que orientasse esse desenvolvimento. É necessário reconhecer que o desenvolvimento dos últimos três decênios — etapa em que superamos a velha estrutura colonial de economia exportadora de produtos primários — ocorreu a despeito da persistência entre os homens que dirigem o país de ideologias conflitantes com esse desenvolvimento, ou pelo menos com a forma que o mesmo assumia. Sabemos todos que a industrialização dos anos trinta foi uma conseqüência indireta de medidas extremadas para proteger a economia de exportação, em particular o café. Sabemos que a política cambial do imediato pós-guerra foi diri-

gida contra os chamados excessos do industrialismo dos anos de guerra e que do irrealismo dessa política resultaram o rápido esgotamento de nossas reservas cambiais e o subseqüente sistema de controle de câmbios. Sabemos que o controle de importação e cambial, na ausência de uma autêntica política de desenvolvimento, fomentou investimentos especulativos em indústrias de caráter suntuário ou de baixa essencialidade, enquanto permaneciam atrasados os investimentos na infra-estrutura econômica e nas indústrias de base.

Devemos reconhecer que as forças profundas que operam no sistema econômico foram mais fortes do que as resistências ideológicas daqueles que não compreendiam o Brasil senão em termos do passado. Mas também devemos reconhecer que um desenvolvimento feito sem a orientação de uma autêntica política de desenvolvimento teria necessariamente que desembocar nos profundos desequilíbrios, tanto funcionais como regionais, que atualmente nos acabrunham e cuja correção consumirá grande parte das energias do país nos anos futuros.

Cabe, portanto, considerar a agravação dos equilíbrios regionais como uma conseqüência de falta de política nacional de desenvolvimento. Em outras palavras, a questão do Nordeste não pode ser separada do problema do desenvolvimento nacional. Por outro lado, não é possível pensar em política de desenvolvimento nacional sem ter em conta as dimensões continentais do país e as disparidades de níveis de produtividade e de renda que já existem entre importantes grupos demográficos. Se continuarmos a atuar de forma improvisada, solucionando de cada vez aqueles problemas que assumem o caráter de crises, estejamos certos de que por muito tempo teremos ainda de caminhar no sentido de agravação das tensões atuais.

Mas não será suficiente que abordemos o problema em escala nacional e que tenhamos uma política adequada de investimentos públicos, de estímulos à iniciativa privada, de assistência técnica aos setores mais atrasados como a agricultura, etc. Uma política de desenvolvimento nacional é causa necessária mas não suficiente para bem encaminhar o problema dos desequilíbrios regionais, em particular o do Nordeste. Não devemos desconhecer que, se o nosso atraso econômico é grande, maior ainda é o de nossa estrutura social. Fiz referência ao atraso relativo da forma de pensar dos homens que dirigiam o país, nos últimos decênios, com respeito às transformações econômicas que se estavam processando. Esse fenômeno apresenta-se amplificado no Nordeste. Se bem já exista em alguns líderes da região, hoje em dia, uma clara consciência de que perdemos toda uma geração e de que o tempo caminha velozmente contra nós, no sentido de que, se as soluções se nos escapam das mãos, poderão impor-se com força cataclísmica e sentido anti-social, ainda assim o que predomina é o espírito localista e o enfoque paternalista dos problemas.

Já se começa a compreender que é grande a responsabilidade que cabe ao Governo Federal no encaminhamento e na solução do problema do Nordeste. Mas ainda se está longe de perceber que a primeira condição para que o Governo assuma essa responsabilidade é atribuir-lhe autoridade técnica. As diretrizes da política de desenvolvimento devem ser amplamente debatidas. Mas os detalhes do planejamento devem ser preservados de influências localistas ou de pressões de grupos de interesses. Considero que nada é tão importante, se desejamos manter sob controle a situação do Nordeste, quanto restabelecer a dignidade da função pública, exigindo dos homens responsáveis pela execução de planos

de investimento do governo que se mantenham alheios à pressão de grupos eleitoreiros ou econômicos. Se não estamos em condições de superar o feudalismo político é que ainda não amadurecemos suficientemente para a grande tarefa de arrancar o Nordeste da estagnação sem o sacrifício de grandes comoções sociais.

Os dois temas referidos, como simples sugestão para a reflexão, são suficientes para indicar a importância que poderá ter uma discussão sobre problemas econômicos que se prolongue em uma efetiva atividade de caráter científico. Somente assim poderão os economistas contribuir para que se forme uma consciência mais objetiva da realidade nacional e para que novos elementos de racionalidade sejam introduzidos no debate dos problemas de política econômica entre nós. Acredito que pensar com clareza constitui um dever de todos aqueles que têm em suas mãos uma parcela de responsabilidade pública. Mas, nem sempre é possível pensar com clareza, à falta dos indispensáveis elementos de juízo. Cabe ao trabalho científico proporcionar esses elementos e assim contribuir para que se forme uma clara inteligência dos problemas.

## **A ECONOMIA BRASILEIRA NA METADE DO SÉCULO XX**

### *O DESAFIO*

**A**S TRANSFORMAÇÕES estruturais da economia brasileira, ocorridas no último quarto de século e intensificadas no decênio mais recente, abrem perspectivas que apontam para um dos grandes desafios lançados ao homem no século XX: a pequena nação patriarcal que, nos albores do século, apenas emergia de um rudimentar sistema social escravista, poderá vir a ser uma das primeiras nações pela magnitude de sua população, a diversidade de seu ecúmeno, a riqueza das formas de adaptação do homem ao meio físico, a complexidade e harmonia das relações étnicas, a fecundidade de uma cultura que traduz a interação com um meio cujas ricas solicitações são um chamado à afirmação de tôdas as forças criadoras do homem.

Mas não se trata de fatalidade histórica, e sim de desafio: de uma oportunidade que poderá ou não realizar-se, poderá ou não incorporar-se a nosso destino de povo. Neste momento, cabe-nos contribuir para que se ilumine intensamente a consciência de que vivemos momentos determinantes de nosso processo de formação nacional. Concluimos uma fase decisiva: a trans-

formação de uma economia colonial num sistema industrial diferenciado. Temos em mãos uma latitude de decisão sobre o nosso destino insuspeitada mesmo da maioria de nossos contemporâneos, que ainda vive o ritmo de nossa história passada. Abriremos uma nova fase de transformações qualitativas em nossa formação de nação continental, ou caminharemos para uma cristalização da estrutura já estabelecida?

### *O MÓDULO DA ECONOMIA COLONIAL*

O desenvolvimento econômico do Brasil, até fins da terceira década deste século, processou-se, basicamente, por indução de fatores externos. Na medida em que lograva integrar-se em uma linha em expansão do comércio internacional, a economia do Brasil crescia. Exportando açúcar, borracha, cacau ou café, recebíamos o influxo das forças dinâmicas do mercado mundial em expansão, o que nos permitia crescer em extensão, ocupando novas terras, elevando a produtividade da mão-de-obra já existente no país, incorporando novos contingentes de população. Esse desenvolvimento extensivo, por indução de forças externas, foi a característica constante da economia brasileira, desde a época colonial até fins do terceiro decênio deste século. Os nossos historiadores identificaram nesse desenvolvimento o seu caráter "cíclico": a cada período de prosperidade seguia-se outro de depressão. Esses "ciclos", entretanto, não guardavam qualquer semelhança intrínseca com a forma cíclica de crescer da economia de livre-empresa. O seu centro dinâmico estava fora do país: tanto a prosperidade como a depressão se apresentavam como decorrência de forças naturais imper-

crutáveis e inevitáveis. Ao contrário da crise típica, que traz em seu bôjo as forças geradoras de uma nova prosperidade, as depressões "cíclicas" da economia brasileira constituíam estados de total prostração, esvaziando-se o organismo econômico de todo elemento dinâmico. Os períodos de grande prosperidade que conheceram as regiões nordestina, mineira, maranhense, amazonense foram seguidas por estados de total letargia, com atrofia progressiva do sistema econômico, reversão a estruturas de subsistência, esgotamento de tôdas as forças que respondem pelo crescimento.

Assim, enquanto os países que caminharam para formas de diferenciação progressiva de seu sistema econômico conseguiam uma persistente elevação de seus níveis de produtividade — atingindo, em cada etapa de prosperidade, níveis mais altos — no Brasil as etapas de prosperidade não significavam, necessariamente, um progresso real, no que respeita aos níveis de produtividade alcançados anteriormente. Como êsses "ciclos" tinham o centro de irradiação em regiões diferentes, pois se baseavam na exploração de produtos distintos, uma nova etapa de prosperidade podia surgir enquanto se prolongava a letargia em regiões econômicas decadentes. Desta forma, a sucessão de etapas de crescimento, em vez de engendrar uma diferenciação progressiva da economia nacional com elevação da produtividade, traduzia-se em um movimento horizontal de ocupação extensiva do território nacional. Ao término da fase de desenvolvimento tipicamente colonial da economia brasileira, no primeiro quartel dêste século, havíamos economicamente ocupado grande parte do território nacional, mas também nos havíamos transformado na mais vasta área de subdesenvolvimento econômico, de povoamento recente, no mundo ocidental.

### CONQUISTA DOS CENTROS DE DECISÃO

É no segundo quartel do presente século que ocorre a descontinuidade do módulo histórico de nosso desenvolvimento. Essa descontinuidade marca, no Brasil, o encerramento da economia de tipo colonial. Coube ao café papel básico nessa transmutação decisiva. Com efeito, foi o mercado interno, criado por meio século de expansão da economia cafeeira, que permitiu se transfigurasse a depressão subsequente à grande crise de 1929 em uma das etapas de mais fecundas transformações da história econômica do Brasil. A economia do café, assentando em ampla base salarial, dotou o país de um núcleo de mercado interno sôbre o qual se apoiaria o desenvolvimento industrial. Êsse desenvolvimento vinha-se fazendo esporadicamente, desde fins do século passado, e tivera um impulso significativo durante a primeira conflagração mundial. Mas foi somente nos anos trinta que a economia brasileira conseguiu desvencilhar-se de suas amarras externas e conter a ação depressiva vinda de fora, apoiando-se no seu próprio mercado interno. Foi preciso, portanto, que decorresse todo um século desde a independência política para que o Brasil desse, sôzinho, os primeiros passos na trilha do desenvolvimento econômico. Tratava-se, entretanto, de modificação qualitativa fundamental. Já agora a economia estava dotada de um elemento dinâmico próprio: os investimentos industriais apoiados sôbre o próprio mercado interno. O crescimento passava, bruscamente, a projetar-se em duas dimensões. Cada nôvo impulso para a frente significaria maior diversificação estrutural, mais altos níveis de produtividade, maior massa de recursos para



novos investimentos, expansão mais rápida do mercado interno, possibilidade de superar-se permanentemente.

A mudança do centro dinâmico do setor externo para o industrial não significou apenas dar profundidade ao processo de crescimento. Teve duas outras conseqüências de importância primordial. Em primeiro lugar, criou, dentro do próprio país, mercado alternativo para produtos de exportação de diversas regiões do território nacional, reduzindo a instabilidade a que estas estavam sujeitas, quando totalmente dependentes do mercado internacional. Que teria sido da Amazônia sem o desenvolvimento industrial do país, que permitiu absorver a totalidade de sua produção de borracha, excluída do mercado internacional? O mesmo se pode dizer do açúcar do Nordeste e de numerosos outros produtos de quase todas as regiões do país. Desta forma, o impulso industrial dos últimos três decênios não apenas trouxe para dentro do país o centro dinâmico do seu crescimento, mas também vinculou as distintas regiões a esse centro dinâmico. Ao superar a fase de economia colonial, o Brasil também evoluía de uma constelação de ilhas econômicas ligadas diretamente aos mercados externos para um sistema nacional progressivamente integrado.

A outra conseqüência, não menos importante para o destino da nacionalidade, foi a transferência, para o próprio território nacional, do centro principal de decisões relacionadas com a vida econômica do país. É peculiar de uma economia colonial que as decisões básicas de sua vida econômica sejam tomadas sem consulta direta aos interesses mais gerais da comunidade. São decisões condicionadas pela estratégia dos centros controladores do comércio e das finanças internacionais.

Se o pequeno grupo de companhias que controla a produção mundial do estanho, ou do cobre, decide fechar uma mina num país determinado, isso não significa que a medida seja tomada "contra" esse país. Significa tão-somente que os interesses da economia mundial do estanho ou do cobre não coincidem necessariamente com os interesses do país em foco. Na medida em que a interferência desse país seja proporcional à sua participação no comércio do produto, a conciliação dos interesses nacionais e internacionais faz-se possível. É quando as decisões lhe são impostas que se configura a economia de tipo colonial.

No caso da economia do café, o Brasil desfrutou sempre de situação privilegiada, controlando grande parte da oferta mundial. Essa vantagem, contudo, foi em parte anulada pela grande irregularidade das colheitas e, principalmente, pela incapacidade que sempre demonstramos de disciplinar a expansão das plantações. Assim, somente com grande sacrifício financeiro conseguiu o Brasil, ocasionalmente, interferir com êxito na economia mundial do café, ao passo que os grupos internacionais ligados à comercialização do produto se encontraram sempre em posição favorável para manipular o mercado. Desta forma, a política cambial e financeira do país foi, em grande parte, condicionada pela ação dos grupos internacionais que interferem no mercado do café.

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. En-

tretanto, 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 fôssem conquistados e postos a serviço de uma política de desenvolvimento nacional.

#### *EMERGÊNCIA DO SISTEMA INDUSTRIAL DIFERENCIADO*

O poder decidir não significa, entretanto, tudo. A capacidade de decisão é causa necessária, mas não eficiente, de uma política efetiva de desenvolvimento econômico. Uma das limitações que essa capacidade de decisão teve de enfrentar, por muito tempo, derivou da dependência da formação de capital com respeito às importações. Vimos que o centro dinâmico da economia se deslocou das exportações para os investimentos industriais ligados ao mercado interno. Contudo, os investimentos industriais, para efetivar-se, necessitam transformar-se, em boa parte, em equipamentos. Equipamentos que, naqueles primeiros anos, via de regra, deviam ser adquiridos fora do país. A autonomia de decisão estava, assim, limitada por essa autêntica barreira, que era a capacidade de transformar os investimentos em equipamentos.

A pressão sobre a barreira constituída pela capacidade para importar — capacidade essa ainda mais

comprimida pelas condições de depressão dos anos trinta e pelas dificuldades trazidas pela guerra — determinou um rápido processo de modificação da composição das importações. Os bens de consumo, que iam sendo fabricados no país, tinham que ser eliminados da pauta das importações para abrir espaço a outras de mais difícil substituição. Mas isso não foi suficiente. A procura de produtos semi-elaborados — principalmente laminados de aço e metais não-ferrosos — e de combustíveis crescia fortemente, deixando escassa margem para a importação de equipamentos. O conflito entre o desejo de efetivar a política de desenvolvimento e a limitação da capacidade para importar traduziu-se em crescente pressão inflacionária. O grande problema nacional passou a ser o rateio da exígua disponibilidade de meios de pagamento no exterior.

Ao se iniciarem os anos cinquenta, esse conflito entre o desejo nacional de intensificar a política de desenvolvimento e a limitação da capacidade para importar alcançara o seu ponto crítico. A demanda de importações estava submetida à pressão de três forças convergentes: os metais industriais, os combustíveis líquidos e os equipamentos. A substituição de importações, em qualquer desses setores, tinha de ser lenta e difícil, pois o período de maturação é, quase sempre, longo e a tecnologia a assimilar, complexa. O único setor que havia sido abordado de frente era o da metalurgia do ferro. Urgia, entretanto, intensificar o esforço no próprio setor siderúrgico, entrar nos não-ferrosos, particularmente no alumínio, e abordar, em grande escala, os setores petrolífero e de produção de equipamentos. Quando se observa esse problema em seu conjunto, compreende-se a importância, para o futuro do país, do que foi realizado no último decênio.



Já se vislumbra, claramente, a vitória na luta para independentizar a formação de capital das importações. A grande metalurgia está definitivamente assentada no país; a produção nacional de combustíveis líquidos progride com firmeza; a produção de equipamentos já constitui o núcleo mais importante e dinâmico da indústria nacional.

Ao iniciar-se o decênio dos sessenta, já se podia afirmar que o impulso de crescimento da economia nacional se firmava em nosso próprio mercado interno e que o seu centro de decisões tinha suas raízes na vida nacional, como também que estávamos capacitados para efetivar uma política de desenvolvimento. A autonomia que se vem alcançando nos três setores básicos referidos — metais industriais, combustíveis líquidos e equipamentos — reduz, dia a dia, a importância estratégica da capacidade para importar. Na medida em que isso ocorra, aumentará a flexibilidade de todo o sistema econômico, encerrando-se a etapa das pressões inflacionárias incontíveis. Já não existirá a dicotomia entre crescimento com inflação ou estagnação, pois os dois vetores do processo de formação de capital — a poupança e o investimento — poderão ser disciplinados mediante decisões internas que não se traduzam, necessariamente, em redução do ritmo de crescimento econômico.

Em síntese, o Brasil, ao iniciar-se a sétima década do século, encontra-se no umbral de sua transmutação em nação industrial. Trinta anos de profundas transformações fizeram de uma simples constelação de economias periféricas do mercado mundial, com a dinâmica típica de um sistema colonial, uma economia industrial cujo processo de crescimento se traduz em diferenciação crescente, a níveis mais altos de produtividade, de uma estrutura cada vez mais complexa.

### O FUTURO COMO OPÇÃO

As profundas modificações econômicas ocorridas em nosso país têm uma significação particular para esta geração. Elas nos armaram de um poder sobre o nosso destino que implica um desafio e uma responsabilidade. Já não somos uma matéria amorfa que se modifica ao sabor dos altos e baixos dos mercados mundiais. A nossa economia já não é comandada de fora para dentro, obrigando-nos a seguir, perplexos e impotentes, os ziguezagues de um destino de povo dependente. Temos em nossas mãos os instrumentos de autodeterminação que até há pouco eram apanágio de uns quantos povos privilegiados. E temo-los com uma consciência de sua efetividade, que até há bem pouco tempo nem mesmo esses povos possuíam.

Essa tomada de consciência, de que o nosso destino de povo está na dependência de nossas decisões, coloca esta geração em uma posição singular. Estamos em face de um desafio, cuja grandeza só é percebida por aqueles que têm intuição das potencialidades deste imenso país. Senhores de nosso próprio destino, poderemos optar entre consolidar as vitórias alcançadas, fechando-nos dentro da fronteira tradicional que nos legou a economia colonial, e empreender a conquista desse imenso legado territorial que hoje constitui o maior deserto econômico habitável da Terra.

As decisões de construir Brasília, de rasgar o território nacional, de sul a norte e leste a oeste, de grandes estradas e de abordar de frente o problema dos desequilíbrios regionais, assim como o grande movimento de opinião visando a romper a anacrônica estrutura agrária, indicam claramente a direção em que estão apontando as forças mais progressistas do país. Se persistirmos nessa direção, teremos iniciado uma época

de pioneirismo que poderá fazer do Brasil uma das áreas de maior dinamismo demográfico e ímpeto econômico do mundo, na segunda metade do século. Tere-  
mos escolhido o caminho difícil que sempre coube às gerações de pioneiros.

É necessário reconhecer, entretanto, que um movimento dessa envergadura e transcendência só se poderá efetivar se a liderança fôr assumida pelo próprio Governo Nacional. É como um programa de governo que devemos conceber êsse movimento em grande escala, em busca da conquista final do Brasil, a realizar-se nos próximos decênios.

## ÍNDICE GERAL

|   |     |
|---|-----|
| INTRODUÇÃO .....  | 9   |
| 1. REFLEXÕES SÔBRE A PRÉ-REVOLUÇÃO BRASILEIRA .....       | 13  |
| 2. POLÍTICA ECONÔMICA E REFORMAS DE BASE .....            | 33  |
| 3. O PROBLEMA DO NORDESTE .....                           | 47  |
| 4. DESENVOLVIMENTO SEM POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO .....  | 64  |
| 5. SUBDESENVOLVIMENTO E ESTADO DEMOCRÁTICO .....          | 72  |
| 6. DA OBJETIVIDADE DO ECONOMISTA .....                    | 80  |
| 7. A FORMAÇÃO DO ECONOMISTA EM PAÍS SUBDESENVOLVIDO ..... | 92  |
| 8. RENOVAÇÃO DO PENSAMENTO ECONÔMICO ..                   | 99  |
| 9. A ECONOMIA BRASILEIRA NA METADE DO SÉCULO XX .....     | 106 |

**BIBLIOTECA FUNDO UNIVERSAL DE CULTURA**

**ESTANTE DE ECONOMIA**

- ANÁLISE ECONÔMICA** — KENNETH E. BOULDING — Trad. Leopoldo Fontenele e Diógenes Machado (4 vols.)  
**ANÁLISE MATEMÁTICA PARA ECONOMISTAS** — R. G. D. ALLEN — Trad. de M. E. Melo e Cunha e Renato Rocha (2 vols.)  
**AS CONSEQUÊNCIAS ECONÔMICAS DA AUTOMAÇÃO** — PAUL EINZIG — Trad. de Jorge Enéias Fortes  
**AS ORIGENS DO CAPITALISMO MODERNO** — HENRY SÉE — Trad. de Carlos Leite de Vasconcelos  
**CAPITALISMO** — DAVID MACCORD WRIGHT — Trad. da Prof.<sup>a</sup> Leda Ferraz de Almeida Cunha e Prof. Roberto C. de Almeida Cunha  
**CAPITALISMO AMERICANO** — Sua Promessa e Realizações — LOUIS HACKER — Trad. de Manuel Campos  
**CAPITALISMO, SOCIALISMO E DEMOCRACIA** — JOSEPH SCHUMPETER — Trad. de Ruy Jungmann  
**CURSO DE ECONOMIA** — UMBREIT, HUNTER e KINTER  
**DESENVOLVIMENTO E SUBDESENVOLVIMENTO** — CELSO FURTADO  
**DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO POLÍTICO** — HÉLIO JAGUARIBE  
**HÉLIO JAGUARIBE**  
**ECONOMIA POLÍTICA** — HENRI GUITTON — Trad. do Prof. Oscar Dias Corrêa  
**ECONOMIA DE EMPRESAS** — JOEL DEAN  
**ESTRATÉGIA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO** — ALBERT O. HIRSCHMAN — Trad. da Prof.<sup>a</sup> Laura Schlaepfer  
**FORMAÇÃO ECONÔMICA DO BRASIL** — CELSO FURTADO (4.<sup>a</sup> ed.)  
**FORMAÇÃO INDUSTRIAL DO BRASIL** — Período Colonial — HETTOR FERREIRA LIMA  
**GEOGRAFIA ECONÔMICA** — PIERRE GEORGE — Trad. de Ruth Magnanini  
**INTRODUÇÃO A DINÂMICA KEYNESIANA** — KENNETH K. KURIHARA — Trad. de Alfredo Moutinho dos Reis  
**INTRODUÇÃO A HISTÓRIA ECONÔMICA** — CHARLES MORAZÉ — Trad. de Everton Florenzano  
**MANUAL DE ECONOMIA POLÍTICA** — RAYMOND BARRE — Direção de André Marchal — Trad. de Pierre Santos — Supervisão do Professor Frederico Rangel (4 vols.)  
**MATEMÁTICA PARA ECONOMISTAS E ESTATÍSTICOS** — W. L. CRUM e JOSEPH SCHUMPETER  
**PRÁTICA DE ANÁLISE ECONÔMICA** — JOAN ROBINSON — Trad. de Leopoldo Fontenele  
**PRINCÍPIOS DE ECONOMIA** — CLIFFORD JAMES — Trad. de Maurício Beviláqua  
**OS PRINCÍPIOS DO PLANEJAMENTO ECONÔMICO** — W. ARTHUR LEWIS — Trad. de Edson Ferreira Santos  
**TEORIA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO** — JOSEPH SCHUMPETER — Trad. da Prof.<sup>a</sup> Laura Schlaepfer  
**TEORIA ECONÔMICA** — ERICH SCHNEIDER  
Vol. I — Teoria da Circulação Econômica  
Vol. II — Equilíbrio e Preço (no prelo)

Vol. III — Moeda, Crédito, Renda Nacional e Emprego  
**TEORIA ECONÔMICA E IMPULSO KEYNESIANO** — ALLAIN BARRE (2 vols.) — Trad. de Pierre Santos

**ESTANTE DE FILOSOFIA**

**AVENTURAS DO ESPÍRITO** — Coordenadores: RICHARD THRUELSEN e JOHN KOBLER para «The Saturday Evening Post» — Trad. de Adolfo Casais Monteiro

**ESTANTE DE POLÍTICA**

- A REPÚBLICA AMERICANA** — R. L. BRUCKBERGER — Trad. de Mercedes C. Felgueiras  
**ANATOMIA DAS REVOLUÇÕES** — CRANE BRINTON — Trad. de José Veiga  
**MITOS E HOMENS** — RAYMOND ARON — Trad. de Tomás Ribeiro Colação  
**O SÉCULO VINTE** — Um Desafio ao Homem — HANS KOHN — Trad. de Ana Brito da Rocha Acker  
**PARTIDOS POLÍTICOS AMERICANOS** — Sua História Natural — WILFRED E. BINKLEY — Trad. de João Távora  
**TERCEIRA FORÇA** — PAULO DE CASTRO

**ESTANTE DE SOCIOLOGIA**

- A CIDADE E O HOMEM** — Sociologia Urbana — NOEL P. GIST e L. A. HALBERT (2 vols., papel ilustração, numerosas fotografias)  
**A REVOLUÇÃO SEXUAL AMERICANA** — Prof. PITIRIM SOROKIN — Trad. de João Távora  
**ANTROPOLOGIA CULTURAL** — FELIX M. KEESING — Trad. de José Veiga (2 vols.)  
**TEORIAS SOCIOLOGICAS** — PAULO DOURADO DE GUSMÃO  
**CIVILIZAÇÃO NORTE-AMERICANA** — MAX LERNER — Trad. de Ruy Jungmann e Manuel Ferreira (4 vols.)  
**O NEGRO NA CULTURA AMERICANA** — MARGARET JUST BUTCHER — Trad. de Carlos Costa Galvão  
**REFLEXÕES SOBRE OS ESTADOS UNIDOS** — JACQUES MARTAIN — Apresentação de GUSTAVO CORÇÃO — Trad. de Manuel Bandeira (2.<sup>a</sup> ed.)

**LIVROS DO SÉCULO**

- A LIBERDADE NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA** — SAMUEL ELIOT MORISON — Apresentação de Antônio Olinto  
**A ECONOMIA E A ARTE DA CONTROVERSIA** — JOHN KENNETH GALBRAITH — Seguida de MELHORANDO O BEM-ESTAR DAS NAÇÕES, de ALBERTH LAUTERBACH  
**ASPECTOS DO INVESTIMENTO INTERNACIONAL** — LEOPOLDO FONTENELE  
**BANCOS DE DESENVOLVIMENTO** — WILLIAM DIAMOND — Trad. de Leopoldo Fontenele  
**DEMOCRACIA LIBERAL** — MASSIMO SALVADORI — Trad. de Gilberto Paim  
**ECONOMIA MARXISTA** — JOAN ROBINSON — Trad. de J. L. Silveira Miranda  
**EM BUSCA DA CLARIDADE** — GUSTAVO LESSA  
**INTRODUÇÃO A TEORIA DO EMPREGO** — JOAN ROBINSON — Trad. de Alfredo Moutinho dos Reis  
**MARX CONTRA KEYNES** — JOHN EATON — Trad. de Gilberto Paim  
**O EU DESCONHECIDO** — C. J. JUNG — Trad. de Fausto Cunha  
**SOCIALISMO E GUERRA** — EDWARD KARDELJ — Trad. de Adolfo Casais Monteiro