



INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL  
PROGRAMA NACIONAL DE PESQUISA ECONÔMICA



*Série PNPE – 19*

## PENSAMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO: O CICLO IDEOLÓGICO DO DESENVOLVIMENTISMO

RICARDO BIELSCHOWSKY

RICARDO BIELSCHOWSKY é Doutor em Economia pela University of Leicester, Inglaterra (em 1985), Mestre em Economia pela UnB (em 1975), graduado em Economia pela UFRJ (em 1972) e Professor da Faculdade de Economia e do Instituto de Economia Industrial da UFRJ.

Rio de Janeiro

IPEA/INPES

1988

## O PENSAMENTO NEOLIBERAL

## II.1 — Introdução: A Equipe Gudin-Bulhões

A corrente neoliberal foi, juntamente com a desenvolvimentista nacionalista, a mais importante expressão do pensamento econômico brasileiro no período estudado. Foi sempre uma ativa participante do debate econômico, seja como formuladora de políticas econômicas criticadas pelos desenvolvimentistas, seja como formuladora de críticas às proposições destes últimos.

A tradição da ideologia econômica brasileira desde o início do século XIX até os anos 30 foi liberal, como é consenso entre os historiadores. A crise internacional e as transformações econômicas, políticas e sociais que se seguiram solaparam a base real de sua sustentação. Nasceram, a partir daí, diferentes concepções do desenvolvimento brasileiro. Em reação, a ideologia liberal teve de passar, ela mesma, por transformações que viabilizassem sua resistência frente à nova realidade. O neoliberalismo econômico é resultante desse processo.

Os economistas neoliberais preocupavam-se, primordialmente, em defender o sistema de mercado, como fórmula básica de eficiência econômica. Eram, portanto, primordialmente liberais. O prefixo "neo" tem um significado muito preciso: representa o fato de que os liberais brasileiros, em sua maioria, passavam a admitir, na nova realidade pós-1930, a necessidade de alguma intervenção estatal saneadora de imperfeições de mercado que, segundo reconheciam, afetavam economias subdesenvolvidas como a brasileira. A posição é análoga à dos liberais que fizeram concessões ao keynesianismo, admitindo medidas anticíclicas como forma de recondução de economias desenvolvidas à situação em que, segundo acreditavam, os mecanismos de mercado podem voltar a garantir equilíbrio e eficiência.

Três aspectos fundamentais caracterizam a posição dos economistas da corrente neoliberal no Brasil:

- a) eram partidários do princípio de redução da intervenção do Estado na economia brasileira;
- b) manifestavam-se continuamente a favor de políticas de equilíbrio monetário e financeiro, evitando a discussão dos seus efeitos sobre o nível de renda e emprego; e
- c) não propunham medidas de suporte ao projeto de industrialização e eram freqüentemente contrários a essas medidas.

Nessa definição cabem diversos tipos de economistas. São considerados neoliberais, neste trabalho, economistas como Eugênio Gudín e Daniel de Carvalho, cuja linguagem estava atrelada ao princípio clássico da divisão internacional de trabalho, privilegiando, por exemplo, a oposição ao protecionismo. E também economistas como Octávio Gouveia de Bulhões, Denio Nogueira e Alexandre Kafka, que demonstravam ter uma percepção mais clara da força e irreversibilidade do processo de industrialização em curso, mas participavam o tempo todo de debate econômico com a preocupação primordial da estabilidade monetária, não propondo políticas de apoio à industrialização ou criticando as políticas nesse sentido. Observe-se que Roberto Campos, por exemplo, também tinha fortes preocupações com estabilidade monetária, mas foi um dos criadores do BNDE e o principal formulador e executor do Plano de Metas, o que o define como um desenvolvimentista, diferentemente desses economistas.

Havia também diferenças, entre os neoliberais, no que diz respeito ao grau mínimo de intervenção desejado. Praticamente todos concordavam com a necessidade de que o governo exercesse algum tipo de controle do comércio exterior, de modo a superar os problemas decorrentes das características da oferta e demanda internacionais de produtos primários. Admitiam também apoio governamental a atividades como educação, saúde e assistência técnica à agricultura. Não havia, porém, perfeita homogeneidade na visão sobre a extensão em que o governo deveria suprir apoio financeiro às atividades econômicas de infra-estrutura, justificadas pelo argumento de criação de "economias externas". Apenas concordavam em que nenhum investimento direto nessa área deveria correr por conta do governo, e vislumbravam o capital estrangeiro como o agente capitalista que mais convinha à realidade de tais atividades.

O principal núcleo de militância intelectual dos economistas neoliberais foi a Fundação Getúlio Vargas (FGV). Pouco depois de sua fundação, em 1944, os economistas Eugênio Gudín e Octávio Gouveia de Bulhões lograram formar uma sólida divisão de pes-

quisas econômicas que, em 1950, ganhou o nome de Instituto Brasileiro de Economia (Ibre). A partir de 1948, a equipe passou a editar a *Revista Brasileira de Economia*, que foi a primeira publicação acadêmica brasileira de bom nível no campo da economia. Em 1952, a equipe passou a controlar a outra importante revista da FGV, ou seja, a *Conjuntura Econômica*, que desde sua primeira edição, em 1947, estivera sob a direção de intelectuais de linha desenvolvimentista. O grupo teve também marcada influência sobre o ensino de economia no país. Gudín e Bulhões introduziram o primeiro programa de curso superior dirigido exclusivamente à ciência econômica e foram, na Universidade Federal do Rio de Janeiro, os líderes intelectuais da Faculdade de Economia, isoladamente a mais importante do país, por muito tempo. Vários outros economistas do grupo Gudín-Bulhões lecionaram também nessa faculdade.

A segunda instituição de pensamento econômico neoliberal em ordem de importância no debate brasileiro foi o Conselho Nacional de Economia. Foi especialmente nos primeiros anos de sua existência, quando era forte a influência de Bulhões, que o CNE teve destacada participação no debate sobre a economia brasileira, posicionando-se favoravelmente a uma redução da intervenção estatal na economia e a um rigoroso controle do processo inflacionário. O CNE tinha duas publicações importantes: um Relatório Anual, intitulado "Exposição geral sobre a situação econômica do Brasil", e a *Revista do CNE*, bimensal, ambas editadas com o apoio do seu Departamento Econômico. Na segunda metade dos anos 50 e início dos 60 houve uma progressiva quebra da hegemonia conservadora no CNE, que se tornou um órgão eclético, mais aberto às outras correntes de pensamento.

A Confederação Nacional do Comércio (CNC), a Associação Comercial de São Paulo (ACSP) e a Federação do Comércio de São Paulo (FCSP) foram também núcleos do pensamento econômico neoliberal de certa relevância. A CNC foi a organizadora do Primeiro Congresso Brasileiro de Economia, em 1943, e do Primeiro Encontro Nacional das Classes Produtoras, em 1945. Nos anos 50, instituiu um Conselho Técnico que, a partir de 1955, teve suas conferências e debates transcritos no boletim *Carta Mensal*. A ACSP e a FCSP eram responsáveis pela publicação da importante revista *Digesto Econômico*. Observe-se que a revista, em que pese a posição liberal e antiestatizante da maioria dos líderes do comércio paulista, pautou-se por uma linha eclética, abrindo espaço para um certo número de artigos de economistas de diferentes correntes de pensamento, sem perder, contudo, sua inclinação geral conservadora.

Descreveremos o conteúdo analítico e histórico do pensamento neoliberal através de dois procedimentos: primeiro, faremos uma

resenha do pensamento econômico do líder intelectual da corrente neoliberal, Eugênio Gudín, que expressa da forma mais acabada a posição básica de sua corrente; e, depois, na Parte II, o pensamento neoliberal será tema de análise da evolução geral do pensamento econômico entre 1945 e 1964. Nessa parte, haverá uma menção constante ao pensamento de Bulhões, que teve grande importância no debate econômico de todo o período estudado. Bulhões tinha uma linguagem liberal menos radical que Gudín, mostrando-se, por exemplo, mais tolerante a iniciativas de planejamento parcial. No essencial, contudo, o seu pensamento tinha a mesma função política que o de Gudín, já que a condução da política econômica que ambos preconizavam era aproximadamente a mesma. A única grande divergência dizia respeito à instituição de um sistema financeiro a longo prazo, assunto em que Bulhões foi o economista de maior destaque no país.

Bulhões foi o criador da Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc), em 1945, e um incansável instigador da criação do Banco Central. Foi também, em conjunto com Roberto Campos, o responsável pela reforma financeira de 1964/67. O mercado financeiro seria, segundo Bulhões, o grande instrumento de ampliação da poupança interna, juntamente com o capital estrangeiro. Seria também o instrumento básico de elevação da eficiência alocativa do sistema de mercado brasileiro.

Gudín não o apoiou nessa obsessão que acompanhou seus textos desde 1945 até 1964, por acreditar inviável o estabelecimento de um Banco Central e de um sistema financeiro sólido em situação inflacionária. Como a inflação foi contínua, a posição de Gudín chocou-se, nesse particular, com a de Bulhões, no decorrer de todo o período 1945/64.

## II.2 — O Pensamento de Eugênio Gudín

### II.2.1 — Introdução

Eugênio Gudín foi o mais importante economista conservador brasileiro do período que estudamos. Engenheiro por formação, converteu-se em economista já em idade madura, através de esforço autodidático. Foi responsável pelo primeiro trabalho sério de ensino e legitimação da teoria econômica no Brasil, podendo ser considerado

o patrono dos economistas brasileiros.<sup>1</sup> Foi também o líder teórico da corrente de pensamento neoliberal no país.

Gudín posicionou-se com desenvoltura sobre todas as grandes questões de economia política brasileira, problematizando-as com coerência e vivacidade. A seus textos, escritos quase sempre em linguagem acessível, mesmo a leigos em economia, voltavam-se não apenas os políticos e economistas conservadores em busca de argumentos que nortearassem seus posicionamentos, mas também a intelectualidade desenvolvimentista. Esta se via continuamente impelida à obrigação do exercício de crítica às análises de Gudín, não só pela importância prática que tinham essas análises, de ampla divulgação pública, mas também pelo conhecimento da firmeza e coerência da sua linha de argumentação. Diante da segurança com que divulgava os postulados neoliberais, é difícil imaginar que o debate sobre desenvolvimento econômico ficasse mais ou menos balanceado, como ficou, não fosse a riqueza da interpretação antiliberal inspirada em Prebisch e nos textos da Cepal de um modo geral.

Gudín foi um típico economista neoliberal, levado a reinterpretar os grandes enunciados das teorias liberais à luz da problemática econômica revelada pela depressão cíclica do período entre as duas grandes guerras. Fez um esforço de recuperação do princípio fundamental da economia clássica, isto é, uma defesa qualificada do princípio da não-intervenção estatal na economia, através de uma rica problematização analítica sobre sua aplicação ao caso dos países subdesenvolvidos. Na sua busca, identificou-se profundamente com o pensamento de Viner e Haberler, dois dos maiores livre-cambistas de sua época, com os quais nutriu inclusive amizade pessoal.

<sup>1</sup> Em 1941, submeteu ao Ministro da Educação, Gustavo Capanema, sua proposta de renovação do Programa dos Cursos de Ciências Econômicas nas universidades brasileiras, elaborado em colaboração com os Professores Maurice Bye e Octávio G. de Bulhões. Louvado por grandes mestres de Harvard, em 1944, o projeto foi base do ensino de economia em todo o país. É o seguinte o seu conteúdo, distribuído por um período de quatro anos:

1.º Ano: Curso Geral de Economia Política; Estrutura das Organizações Econômicas; Geografia Econômica Geral e do Brasil; Matemática Superior; e Trabalhos Práticos;

2.º Ano: Teoria de Valor e da Formação de Preços; Teoria da Moeda e do Crédito; Estatística; História Econômica Geral e do Brasil; e Trabalhos Práticos;

3.º Ano: Teoria da Repartição da Renda Social; Teoria do Comércio e dos Câmbios Internacionais; Métodos Estatísticos e Matemáticos Aplicáveis à Economia; Ciência das Finanças; e Trabalhos Práticos; e

4.º Ano: Teoria da Evolução Econômica e Política de Conjuntura; Estudo Comparado dos Regimes Econômicos; Sociologia e Economia; História das Doutrinas Econômicas; e Preparo de Teses.

Ver, sobre a obra de Gudín como professor, o curto mas expressivo artigo de Chacel (1979, pp. 27-9).

Como se sabe, os livros desses dois economistas são considerados grandes obras de reavaliação e sustentação do princípio clássico da divisão internacional do trabalho. Procuram os autores preservá-lo, levando em conta a existência de ciclos econômicos e procedendo a uma discussão sistemática da validade do livre-cambismo frente a argumentos protecionistas. Gudin encontrou nessas obras o suporte teórico ideal para seu posicionamento em relação à questão central no debate desenvolvimentista dos anos 40 e 50, isto é, às políticas econômicas de apoio à industrialização. Mas não era um mero repetidor de argumentos. Longe disso, foi sobretudo nessa área analítica que exibiu sua criatividade. Viner e Haberler escreveram com a atenção voltada essencialmente para as economias desenvolvidas a não ser em fase mais adiantada, já no início dos anos 50, e inclusive sob o estímulo do próprio Gudin.<sup>2</sup> Este, por sua vez, teve a originalidade de repensar o livre-cambismo pela ótica especial dos países subdesenvolvidos. Dificilmente outro economista liberal de países atrasados terá feito, em plena década de 40, um esforço tão consistente como o de Gudin para readaptar os postulados clássicos às economias subdesenvolvidas ou "reflexas", se quisermos empregar o termo cunhado pelo próprio autor em 1940.

O resultado desse esforço intelectual foi que, ao invés de uma recusa pura e simples da idéia da industrialização brasileira, em nome de um livre-cambismo puro e ultrapassado, Gudin tinha a respeito uma visão sofisticada e atualizada.

Afirmou uma vez Roberto Campos que o estruturalismo é uma espécie de contraponto intelectual do keynesianismo na América Latina. Talvez não seja exagero afirmar, analogamente, que Gudin proporcionou uma espécie de contraponto intelectual do neoliberalismo na América Latina, ou, mais especificamente, no Brasil. Sistematizou os argumentos liberais, levando em conta uma série de características específicas das economias subdesenvolvidas e problematizando o liberalismo como procedimento para sua preservação em economias atrasadas.

A hipótese central de sua argumentação, como se verá, é a da existência de pleno emprego na economia brasileira. Era este um ponto indispensável à consistência de suas formulações. Tinha Gudin plena consciência disto — e total convicção da existência do pleno emprego. Poucos são seus textos mais importantes sobre a economia brasileira em que não repete enfaticamente a idéia de que a mesma

<sup>2</sup> Por exemplo, o famoso trabalho de Viner, onde ele reafirma o princípio das vantagens comparativas e faz recomendações ortodoxas de política econômica a países subdesenvolvidos, foi, como se sabe, o texto da conferência que pronunciou no Rio de Janeiro a convite de Gudin [ver Viner (1951a e 1952)].

sofre de baixa produtividade e de "hiperemprego" e não, como diziam os desenvolvimentistas, de desemprego.

Esse foi também o argumento que lhe permitiu compatibilizar uma interpretação dos fenômenos monetários que evitou a polêmica teoria do keynesianismo  $\times$  monetarismo, com uma posição resolutamente antiestruturalista e próxima das políticas ortodoxas preconizadas pelo FMI. Seu livro-texto, *Princípios de economia monetária*, não é o trabalho de um quantitativista rígido. A hipótese de pleno emprego tornava-o imune, porém, em sua análise convencional da inflação brasileira, à crítica keynesiana.

Armado de um sistema analítico, engenhosamente adaptado para enfrentar as questões da economia política brasileira, Gudin foi o grande adversário teórico dos desenvolvimentistas brasileiros de orientação nacionalista. Um adversário aguerrido, sem dúvida, porque, politicamente, era um liberal e um conservador dos mais fervorosos. Talvez por isso mesmo sua discussão relativa à questão do planejamento econômico seja algo incompleta se comparada a outras questões essenciais. Predominou nessa questão sua obsessiva oposição política a intervenções do Estado na economia, que considerava corresponderem a perigosas concessões ao socialismo. Daí decorre o tom marcadamente ideológico de alguns de seus textos.

Procuramos, no que se segue, fazer uma resenha razoavelmente abrangente da obra do autor. Torna-se imediatamente evidente, logo num primeiro contato com a mesma, que suas idéias estão solidamente sedimentadas num firme alicerce teórico e que seu raciocínio sobre questões concretas passa freqüentemente por essa elaboração sistemática da aplicabilidade dos seus fundamentos teóricos à análise da realidade. Faz mesmo parte do seu estilo de professor pioneiro do ensino sistemático de economia no Brasil fazer, como artifício didático, as pontes necessárias entre a retaguarda teórica e a superfície concreta de suas argumentações aplicadas à economia brasileira.

Nossa resenha reproduz o percurso lógico do pensamento de Gudin: inicialmente, fazemos uma breve apreciação de seus fundamentos teóricos; em seguida, analisamos seu pensamento no que diz respeito à aplicação da teoria econômica aos países subdesenvolvidos; e, finalmente, descrevemos sua interpretação a respeito das questões relativas ao desenvolvimento econômico brasileiro.

## II.2.2 — Traços Característicos da Posição Teórica

O grande mestre da corrente neoliberal brasileira possuía uma argumentação teórica consistentemente articulada, com a qual sustentava e enriquecia suas análises da economia brasileira.

A fonte básica para detectar sua base teórica é seu livro-texto *Princípios de economia monetária*, que o próprio autor tratava como uma espécie de manual de referências teóricas para suas análises concretas da economia do país. Vale notar, a respeito do livro, que sua estrutura retrata com fidelidade as características do envolvimento de Gudin com a ciência econômica. Gudin não era o que se convencionava chamar de economista teórico.<sup>3</sup> Foi um economista aplicado por excelência. Buscava na teoria econômica o instrumental necessário para o entendimento de uma série de questões reais que o inquietavam, como as de inflação, ciclos econômicos, comércio internacional para países subdesenvolvidos, e assim por diante. E o fazia com o objetivo prático de entender as possibilidades de influenciar essas questões através de políticas econômicas e de entender o sentido e o alcance das mesmas.

Não teve, por exemplo, a preocupação de tratar teoricamente os princípios liberais,<sup>4</sup> o que se reflete mesmo em seu livro-texto [Gudin (1952b)].<sup>5</sup> Essa sua principal obra acadêmica mantém uma clara inclinação para a orientação da política econômica, que sugere, quando se considera a carreira do autor, uma vasta "declaração de princípios de economia monetária" de um candidato a banqueiro central ou ministro da Fazenda.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Ocasionalmente, o autor chegou a tentar algumas incursões no terreno teórico [ver, a respeito, Vieira (1979)].

<sup>4</sup> Por exemplo, não se encontra entre seus escritos uma discussão das teorias das vantagens comparativas. A respeito do comércio internacional, ele faz apenas tímidas incursões, atendo-se às questões relativas ao balanço de pagamentos e às taxas de câmbio.

<sup>5</sup> Uma prova de que o autor optou por não se aprofundar na teoria do comércio internacional pode ser encontrada no exame de distintas edições do primeiro volume do seu livro-texto. Há, nas primeiras edições, quatro capítulos sobre balanço de pagamentos e taxa de câmbio, enfeixados sob o título algo equivocado de "Teoria dos câmbios internacionais". O autor resolveu excluí-los das edições posteriores, provavelmente porque concluiu que dera um tratamento incompleto ao tema e que, além do mais, os capítulos estavam inteiramente deslocados no contexto da obra.

<sup>6</sup> O primeiro volume, cuja edição inicial data de 1943, versa sobre "moeda e bancos" e inclui uma descrição sobre os Bancos Centrais da Inglaterra, França e Estados Unidos, bem como comentários sobre os sistemas bancários latino-americanos e brasileiro. O segundo volume, editado em 1952, já se inicia por uma passagem explícita da teoria monetária à política monetária via taxas de juros (Livro I: "Elementos básicos de política monetária"). Seguem-se capítulos de "Introdução à política econômica", versando sobre controle inflacionário, ciclos, a teoria do multiplicador e do acelerador e a teoria do emprego (Livro II). O desfecho da obra dá-se com o tema "Política monetária" propriamente dito. O autor examina então a questão da estabilidade econômica e a política monetária e fiscal nos países industrializados, bem como a questão da "Estabilidade econômica nos países de produção primária" (Livro III).

Gudin era um liberal convicto, mas atento. Preocupavam-no as deficiências de seus princípios, que procurava relativizar como forma de sua preservação, ou seja, seu raciocínio econômico, por um lado, assentava-se sobre o princípio clássico de que a economia capitalista tende a um equilíbrio de máxima eficiência sempre que os mecanismos de mercado podem funcionar livremente e, por outro, qualificava extensamente esse postulado nuclear da visão liberal à luz das evidências históricas e dos avanços da teoria econômica. Admitia e discutia, por exemplo, a ocorrência de crises de causas endógenas e de depressões cíclicas. Considerava corretas as idéias de Keynes para entender os períodos de depressão e foi um dos primeiros a divulgá-las em português, na edição de 1952 de seu livro-texto.

Não só aceitava alguma intervenção do Estado para corrigir as deficiências do funcionamento do sistema econômico em períodos de depressão, como inclusive, bem à moda da ressurgência do otimismo neoliberal dos anos 50, evoluiu para a visão de que, mediante políticas econômicas adequadas, pode-se até neutralizar as oscilações cíclicas. Defendia, porém, o princípio da mínima intervenção estatal e a idéia de que, nas épocas de prosperidade, a presença do Estado na economia deve ser evitada ao máximo, porque contrabalança a tendência à eficiência alocativa dos mecanismos do mercado.

A flexibilidade teórica do livro-texto de Gudin contrasta com a cruzada antiintervencionista que o autor praticamente liderou no debate brasileiro. O contraste existe, mas não implica contradição. Gudin sempre zelou pela coerência de suas idéias. Tratava o caso do Brasil como o de uma situação de permanente pleno emprego, o que eliminava a necessidade de concessões teóricas do tipo das que fazia na análise de economias maduras. Como veremos mais adiante, mesmo no caso do Brasil e das economias subdesenvolvidas em geral, nas quais o autor encontrou uma série de características que o levaram a recomendações de política externa bastante heterodoxas, essas recomendações são perfeitamente compatíveis com seu receituário conservador em relação ao eixo central da política econômica.

A hipótese de pleno emprego permitia-lhe também coerência entre sua flexibilidade teórica no tratamento das questões monetárias e a ortodoxia de suas recomendações de política antiinflacionária para o Brasil. No plano da análise monetária, Gudin não pode ser considerado um monetarista rígido. Seu livro contém afirmações suficientes para demonstrar sua inclinação "não-monetarista" no tratamento das questões monetárias. Cabe ressaltar, de início, que,

da mesma forma como concordava com a crítica keynesiana à lei de Say, Gudin não aceitava os postulados rígidos da versão clássica da teoria quantitativa, isto é, recusava o que se pode chamar de "contrapartida monetária da lei de Say". Fica claro, em seus textos, que considera complexa a relação entre preços e quantidade de moeda, necessitando a consideração de uma série de variáveis reais.<sup>7</sup> E fica explícito, logo no capítulo introdutório do volume II, que considera fundamental examinar a "integração da teoria monetária na teoria da renda, consumo e investimento".<sup>8</sup>

O livro *Princípios de economia monetária* tem a deficiência de não examinar a teoria da inflação. Mas não é difícil identificar a visão do autor a respeito, pois seus textos aplicados à inflação brasileira contêm diversas passagens onde ele explicita sua interpretação a respeito das causas da inflação. Considera a inflação um fenômeno revelador de situações próximas à de pleno emprego. Sua análise repousa sobre a noção de excesso de demanda, enfatizando os aspectos de expansão de crédito e déficits orçamentários públicos. É ainda complementada pela idéia de inflação de custos baseada em elevações de salários.

Seu exame da questão pretendia estar sempre levando em conta a capacidade de resposta do sistema produtivo às pressões da demanda, ou então a questão dos custos produtivos, igualmente situada na esfera real do sistema produtivo. Gudin era geralmente chamado de monetarista de dois outros pontos de vista, externos ao eixo central da teoria monetária: primeiro, a expressão aplica-se do ângulo especial da teoria estruturalista; e, segundo, do ângulo

<sup>7</sup> Gudin não examinou, porém, a polêmica teórica que se estabeleceu no pós-guerra a respeito da validade da teoria quantitativa clássica, centrada na complexa questão da variabilidade e previsibilidade da velocidade de circulação da moeda. Sua exposição sobre teoria monetária restringe-se basicamente a uma resenha das diversas versões da equação de trocas (Fisher, "real balance approach" e "income approach"). Também não se preocupou em mostrar o caráter especialmente engajado que o debate sobre a teoria monetária tem em relação à política monetária, isto é, em examinar de que maneira as discussões de caráter teórico tinham importância para as posições assumidas no campo das políticas monetárias.

<sup>8</sup> Dá, nesse capítulo, grande destaque a Wicksell, demonstrando considerar a tese do "processo cumulativo" uma notável contribuição. Ressalta, a respeito, a virtude de ter Wicksell mostrado a possibilidade teórica do desequilíbrio entre poupança e investimento por influência da moeda e das taxas de juros. Discute, em seguida, a importância relativa das taxas de juros sobre os investimentos (nesse ponto, porém, a discussão torna-se insuficiente para o entendimento do significado da moeda e dos juros na análise keynesiana do equilíbrio em situações depressivas, porque não examina convenientemente a idéia da preferência pela liquidez, seu papel no corpo teórico keynesiano e suas implicações para a formulação de recuperação econômica).

da crítica de que, na prática, a política econômica que preconiza é monetarista, porque sua análise de que a economia encontra-se em pleno emprego e plena capacidade é equivocada e também porque não leva em conta os efeitos depressivos das políticas estabilizadoras.<sup>9</sup>

Como vemos, a classificação de Gudin como economista conservador requer, quase sempre, cuidadosas qualificações. Nem mesmo a idéia, comum no Brasil, de que ele aderiria incondicionalmente às teses do FMI chega a ser perfeitamente correta. Gudin demonstrou, é certo, entusiasmo pelas proposições básicas que pautaram as ações desse órgão, conforme o espírito da Conferência de Bretton Woods (a que compareceu como delegado brasileiro), isto é, pela reconquista da conversibilidade e pelo equilíbrio monetário e cambial. Tinha, afinal, plena consciência do significado da falência do sistema do padrão-ouro para o funcionamento de um sistema ideal de livres trocas internacionais e da importância que a vigilância sobre os processos desequilibradores assumia no novo sistema monetário internacional.<sup>10</sup>

Mas não concordava com o órgão num ponto básico de seu receituário de política monetária, ou seja, na proposição de que se deve buscar equilíbrio simultâneo no balanço de pagamentos e no sistema de preços interno. Considerava que as desvalorizações cambiais prejudicam o combate à inflação, porque realimentam o processo inflacionário, além de permitirem uma deterioração nos termos de troca, que agrava o desequilíbrio externo. Gudin entendia, como o FMI, que a causa do próprio desequilíbrio no balanço de paga-

<sup>9</sup> Retornaremos a essa discussão em outra parte do trabalho.

<sup>10</sup> Observe-se que Gudin era um ferrenho opositor do binômio padrão-ouro/deflação. Em seu livro-texto, por exemplo, qualifica de "tiro de misericórdia no padrão-ouro" o clássico artigo de Joan Robinson em que esta argumenta que o processo de ajustamento do balanço de pagamentos de uma economia regida pelo sistema do padrão-ouro dá-se pela via de retração das atividades e do desemprego, e não pelo mecanismo de preços, como supõe a teoria que suporta o sistema. A discussão de Gudin a esse respeito estava claramente marcada pela desastrosa tentativa inglesa dos anos 20 no sentido de restabelecer o valor da libra ao nível de antes da guerra. Sobre o assunto, Gudin (1952b, vol. II, p. 118) afirma que: "A deflação a que foi preciso recorrer para restabelecer, em 1925, e manter, por aí em diante, a libra esterlina em sua paridade-ouro de antes da guerra, deu origem aos grandes sofrimentos da economia inglesa durante esse decênio, com a queda das exportações, a paralisação parcial do parque industrial e as cifras alarmantes de seu desemprego". É possível, também, que a preocupação teórica do autor a respeito da questão tenha-se iniciado com o trauma nacional causado em 1928 pela política deflacionista de Washington Luís, orientada pelos princípios do sistema do padrão-ouro.

mentos só pode ser a inflação, mas não se mostrava disposto a arriscar frustrar a eliminação da raiz desse desequilíbrio derivado, em função de mera tentativa de antecipar sua correção.<sup>11</sup>

A visão de que a eliminação da inflação conduz ao equilíbrio externo era usada pelo autor, repetidamente, em oposição à tese cepalina do desequilíbrio externo estrutural. Gudin argumentava haver uma tendência inexorável ao equilíbrio externo, por serem sempre interdependentes os valores de exportações e importações. Por exemplo, uma interferência protecionista, ao conter artificialmente as importações, acaba afetando igualmente as exportações — e a eficiência alocativa —, porque transfere recursos produtivos das atividades exportadoras para as atividades domésticas protegidas e porque gera um superávit provisório no balanço de pagamentos, valorizando a moeda nacional e desestimulando as exportações. A eliminação da inflação, ao invés da introdução de barreiras ao comércio internacional, é que seria a fórmula para se alcançar a posição que ao mesmo tempo equilibra as contas externas do país e maximiza a eficiência do sistema econômico.

Segundo o autor, o mecanismo equilibrador ideal seria a política de câmbio administrado, porque o sistema de câmbio flutuante atrai especulações, gerando instabilidade. Considerava também que, salvo em situações de inflação permanente e em casos especiais como guerra e depressões, existe uma taxa cambial de equilíbrio estável, que pode ser alcançada mediante política cambial adequada, em que as autoridades monetárias fazem simplesmente o papel que, teoricamente, coubera ao mecanismo espontâneo acionado pelo mercado monetário ao tempo do padrão-ouro. A taxa de equilíbrio deveria ser encontrada, segundo o autor, através de minuciosas pesquisas empíricas, centradas, evidentemente, em estimativas das reações dos fluxos de comércio e de capital às variações na taxa de câmbio corrente.

<sup>11</sup> A propósito da questão da causa do desequilíbrio externo, Gudin apresenta, nas primeiras edições do volume I de seu livro-texto, com destaque, uma argumentação em oposição à "teoria do balanço de pagamentos", com base na teoria da "paridade do poder de compra", de Cassel, ambas empregadas na Alemanha na época da I Grande Guerra. Como se sabe, de acordo com a primeira, o desequilíbrio externo é o causador da inflação, e não vice-versa. A teoria de Cassel é usada para sustentar duas proposições complementares: primeiro, para inverter a causalidade suposta na "teoria do balanço de pagamentos" e, segundo, para argumentar que, salvo em situações excepcionais, como as de guerras ou depressões cíclicas, o desequilíbrio permanente das contas externas de um país só pode ser causado pela inflação.

## II.2.3 — A Análise das Economias Subdesenvolvidas

Gudin estudou teoria econômica preocupado com os problemas dos países subdesenvolvidos, especialmente o Brasil. Era, como observamos, um economista não-teórico, cujo recurso à teoria fazia-se com vistas à política econômica. Era, em outras palavras, um intelectual engajado nas questões concretas da economia política de seu país.

Gudin sempre incentivou a discussão sobre problemas de subdesenvolvimento. Por exemplo, como presidente do Instituto de Economia da Fundação Getúlio Vargas, trouxe ao país, nos anos 50, uma série de economistas de renome ligados a essa área de discussão, tais como Nurkse, Singer, Wallich, Kalder, Viner e tantos outros. Como membro assíduo da Associação Econômica Internacional, promoveu, em 1957, no Rio de Janeiro, sua conferência sobre o tema do "Desenvolvimento Econômico na América Latina".

Sua posição a respeito da problemática teórica do subdesenvolvimento vem expressa em um grande número de textos [por exemplo, Gudin (1952a, 1952b, Vol. II, 1954a, 1954b, 1956b, 1957a e 1962a)]. Essencialmente, considerava que a teoria econômica era uma só — a mesma para economias desenvolvidas e atrasadas —, mas pensava que, do ponto de vista da formulação de políticas econômicas "as diversidades de estrutura são bastante marcadas para que seja preferível tratar de cada caso separadamente" [Gudin (1952b, Vol. II, pp. 223-4)].

Salientava sempre a distinção entre a uniformidade do instrumental teórico e a variedade das análises aplicadas, afirmando, por exemplo, que "justifica-se inteiramente a organização promovida pelas Nações Unidas de uma Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), para o estudo especial do desenvolvimento econômico de países que, em graus diferentes, podem ser classificados como subdesenvolvidos" [Gudin (1952a, p. 53)]. Mas assim o afirma para, logo em seguida, observar que esse tipo de reconhecimento não implica considerar necessário o abandono da teoria econômica existente, acrescentando que "as equações são as mesmas, apenas os parâmetros variam" [Gudin (1952a, p. 53)].

O enfoque do autor relativamente ao estudo do subdesenvolvimento é precisamente o de identificar os "novos parâmetros" e implicações em termos das políticas econômicas de natureza livre-cambista, alterando-as onde necessário. Interessa-lhe, em outras palavras, conhecer as características especiais das economias subdesenvolvidas que exigem políticas econômicas distintas daquelas empregadas nos países desenvolvidos, para que, em última instância, a eficiência da economia de mercado seja preservada.

Vale citar, ainda do mesmo texto, sua afirmação de que “o que há a estudar são as características da economia dos países subdesenvolvidos, não só em conjunto, como de cada um separadamente, especialmente em relação à natureza da procura e da oferta de seus produtos de comércio internacional e respectivas elasticidades-preço e renda, aos efeitos reflexos vindos do exterior, a seu comportamento cíclico, etc., e — mais do que tudo — aos meios de promover a formação de capital e a melhoria de sua produtividade agrícola e industrial” [Gudin (1952a, p. 54)].

Sobre essa proposta cabem duas observações. Primeiro, a de que, ao mencionar “os meios de formação do capital e melhoria da produtividade”, o autor tinha em mente os meios convencionais, como atração de capital estrangeiro, formação de mercado de capitais, educação e, sobretudo, obediência aos princípios da economia de mercado. Excluía planejamento, era cauteloso quanto à elevação de tributação e parecia não acreditar na idéia de economias externas globais promovidas por um processo de industrialização. Segundo, a de que o estudo das características a que se refere prende-se ao intuito de adaptar os postulados clássicos às especificidades das economias primário-exportadoras. É essa a intenção quando, ao refutar a idéia de abandono da teoria econômica convencional para análise de economias subdesenvolvidas, ele faz a ressalva de que “quando se entende por ‘escola clássica’ o conjunto de princípios que prevaleceram praticamente até a primeira guerra mundial, é claro que ela não se aplica hoje aos países subdesenvolvidos, nem aos próprios países desenvolvidos, sem importantes adaptações” [Gudin (1952a, p. 53)].

Tinha, em resumo, como preocupação analítica fundamental, a de proceder a essas adaptações. Essa é talvez a marca teórica mais característica do líder do neoliberalismo econômico brasileiro, uma marca representativa de sua confiança teórica no livre-cambismo. Essa confiança incluía também o ceticismo quanto à riqueza analítica de novos enfoques, como confirma a significativa afirmação que se segue:

“As ‘teorias’ do desenvolvimento econômico são, como sabemos, múltiplas e variadas. É o ‘desenvolvimento balanceado’ de Rosenstein-Rodan e Nurkse, é o ‘imbalaceado’ de Hirschman; é o ‘take-off’ de Rostow; são as fórmulas de Harrod-Domar; é o critério da produtividade marginal social (S.P.M.) de Khan; é o de Galenson & Liebenstein de maximização, não da renda nacional, mas da poupança, através da taxa de lucros, etc. O que se pode dizer da maioria dessas teorias é que há nelas

muita imaginação, mas pouca teoria. Ao passo que a teoria do Comércio Internacional af está há século e meio com seus postulados fundamentais de pé” [Gudin (1962a, p. 23)].

É interessante notar que, no mesmo texto em que se lê essa afirmação, o autor demonstrou que tinha alguma consciência do problema da insuficiência da teoria do comércio internacional para tratar das questões dinâmicas do desenvolvimento. Restringiu-se, porém, a fazer referência a autores como Viner e Chenery em apoio à afirmação de que acreditava não haver propriamente um conflito entre o princípio das vantagens comparativas e a teoria de crescimento. Acreditava que o princípio pudesse ser aplicado à política de desenvolvimento em combinação com os elementos essenciais da análise do crescimento. Mas não discutia essa intrincada e polêmica questão teórica. Não demonstrou, aliás, em sua obra, uma preocupação com o caráter estático dos postulados clássicos, nem o cuidado de reexaminá-los levando em consideração elementos de natureza dinâmica. Sua participação teórica no debate sobre desenvolvimento teve sempre o sentido de reafirmação qualificada dos princípios liberais e, em muito menor grau, de crítica a alguns dos novos enfoques. A dois deles reservou uma certa atenção, ou seja, à “teoria do crescimento equilibrado” e à tese da deterioração dos termos de troca.

As principais objeções às idéias de *big-push* contidas na teoria do crescimento equilibrado foram formuladas por Gudin nos seus comentários a um texto apresentado por Nurkse em conferência da Associação Econômica Internacional, no Rio de Janeiro, em 1957. Primeiro, a escassez de capital e outros fatores tornariam inviáveis os investimentos simultâneos na escala desejada pela teoria, a menos que se estendesse o período do investimento de forma antieconômica. Segundo, a idéia nuclear da escassez de mercado contida na teoria não se sustentava para uma parcela substantiva dos investimentos, ou seja, para substituição de importações, produção para exportação e inversões redutoras de custo. Terceiro, um *big-push* não teria condições de evitar facilmente uma inclinação à ação governamental, o que seria extremamente prejudicial. Além desses argumentos, Gudin afirmou, num comentário a um texto apresentado por Rosenstein-Rodan à mesma conferência, não acreditar que o problema da indivisibilidade do capital tivesse uma importância que justificasse a estratégia preconizada pelos teóricos do *big-push* [cf. Ellis, org. (1962, pp. 80 e 267-9)].

Quanto à tese da deterioração dos termos de troca, de Singer e de seu “velho amigo e brilhante colega” (que é como costumava referir-se a Prebisch), a primeira reação de Gudin, foi de concor-

dância. Afirmava, relativamente aos países subdesenvolvidos, que "a experiência parece demonstrar uma acentuada tendência para a piora, a longo prazo, da relação de trocas desses países" [Gudin (1952b, Vol. II, p. 258)]. Demonstrou, então, concordar também com a explicação de que a deterioração seria devida ao fato de o aumento da produtividade nos países desenvolvidos ser absorvido por elevações salariais.

Nesse mesmo texto, Gudin faz a ressalva de que os países subdesenvolvidos contribuem para a deterioração em função de sua inflação, que conduz a depreciações cambiais. Estas, em combinação com a abundância da oferta de produtos primários, ocasionam a queda de preços desses produtos na moeda dos países importadores. Em edições posteriores do livro e em outros textos, essa idéia foi a única que persistiu como explicação para a deterioração dos termos de troca. Gudin suprime a idéia de tendência e passa à explicação dessa deterioração como produto da má gestão da política monetária interna nos países subdesenvolvidos. Em outro trabalho, o autor questiona a validade dos dados apresentados por Prebisch, mencionando outros estudos sobre o assunto [Gudin (1952a, pp. 55-6)]. Em textos posteriores, tudo o que se encontra é uma atitude de respeito acadêmico para com a tese, combinado a uma contestação de sua validade.

Tanto o desafio aos postulados liberais que essas duas teses contêm quanto sua legitimidade acadêmica explicam a atenção de Gudin aos debates por elas gerados. Afinal, a tese de *big-push* pede planejamento, e a de Prebisch-Singer dá suporte a um amplo protecionismo, abrindo caminho a uma intervenção estatal muito superior à que o autor estaria disposto a aceitar.

De modo geral, suas análises sobre subdesenvolvimento prendem-se exatamente à delimitação da intervenção governamental na economia de mercado. O sentido é o de preservação dos princípios liberais, levando em consideração os ciclos econômicos e as características especiais das economias primário-exportadoras que as tornam relativamente instáveis.

A política econômica necessária para apressar o desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos envolve, segundo o autor, dois conjuntos de preocupações. Primeiro, deve-se privilegiar a defesa da estabilidade monetária e cambial e garantir o funcionamento dos mecanismos de mercado, a fim de que se possa conservar o sistema econômico no caminho da máxima eficiência. Segundo, devem-se reconhecer as características estruturais desse sistema que exigem alguma intervenção governamental, justamente para garantir a estabilidade e a eficiência desejada. Na primeira edição do volume II do seu livro-texto [Gudin (1952b)], onde já se incluía um

precioso capítulo sobre a "Estabilidade econômica dos países de produção primária", eram listadas nove características e, em seguida, propostas medidas compensatórias. As nove causas estruturais da instabilidade seriam:

1) inelasticidade, a curto prazo, da produção de lavouras perenes, conjugada à incerteza da produção das lavouras anuais, vulneráveis às condições atmosféricas (como conseqüência, incapacidade, relativamente às indústrias, de variar a produção de acordo com o mercado);

2) inelasticidade da procura de gêneros alimentícios e as consideráveis oscilações de preços a que dá lugar, quando conjugada à inelasticidade da oferta (o autor considerava a procura inelástica tanto em relação ao preço como à renda, mas observava que a inelasticidade-renda era baixa relativamente à inelasticidade-preço);

3) inelasticidade-preço da procura de matérias-primas nos países industrializados e importância decrescente desses produtos nas atividades industriais modernas, como resultado do avanço tecnológico;

4) fortes oscilações cíclicas dos preços de produtos primários, acompanhando as variações de renda dos países consumidores;

5) pouca diversidade dos produtos de exportação e, conseqüentemente, vulnerabilidade às oscilações cíclicas;

6) vulnerabilidade acirrada pelo fato de que o movimento internacional de capitais agrava, ao invés de atenuar, as oscilações cíclicas;

7) piora das relações de troca, como resultado de depreciações cambiais provocadas por inflação e conjugadas à abundância de oferta e inelasticidade-preço da demanda (como observamos anteriormente, na edição de 1952 Gudin admitia também a tese de Singer e Prebisch, depois abandonada);

8) forte inelasticidade da procura de importações, que se compõe basicamente de mercadorias essenciais; e

9) crescimento demográfico acentuado.

Em edições mais recentes, o autor acrescenta uma décima característica: "vulnerabilidade à inflação, decorrente da ausência de reserva de meios de produção" [Gudin (1952b, Vol. II, p. 239 da edição de 1967)].

Um economista cepalino, no início dos anos 50, não abriria mão de tão importante reconhecimento das fragilidades estruturais das economias primário-exportadoras. Reordenaria, talvez, os argu-

mentos, alteraria certas ênfases, confirmaria a tese de Singer-Prebisch e acrescentaria alguns elementos, mas validaria enfaticamente a listagem. Concluiria, provavelmente, com a tese de que o desequilíbrio externo é estrutural e de que sua solução é a industrialização. O argumento somar-se-ia, então, ao do desemprego estrutural e ao dos ganhos dinâmicos do processo de industrialização, para defender uma estratégia de planejamento desse processo.

A posição de Gudin era bem outra. Segundo o autor, era necessário pôr em prática uma série de medidas compensatórias que atenuassem as oscilações da procura e dos preços dos produtos primários, de forma a alcançar estabilidade monetária e cambial e a recuperar a eficiência geral do sistema de livre troca.

Covém lembrar, aliás, que também os economistas da Cepal batiam-se por medidas compensatórias relativas à referida instabilidade. Sob vários aspectos, as propostas que viriam a ser veiculadas através da Unctad — criação de Prebisch nos anos 60 — não estavam muito longe do que Gudin tinha em mente quando propôs, como delegado brasileiro em Bretton Woods, uma conferência especial para tratar do assunto.<sup>12</sup> Havia, contudo, uma diferença crucial de objetivos: o propósito cepalino era o de atenuar o problema do estrangulamento do balanço de pagamentos, que seria estrutural, de forma a viabilizar o processo de industrialização, ao passo que o de Gudin era o de alcançar a estabilidade cambial e monetária e proteger a obtenção dos ganhos prometidos pela teoria das vantagens comparativas, ou seja, o de alcançar a “normalidade” necessária ao hipotético funcionamento eficiente da economia de mercado.

O autor menciona “medidas de caráter preventivo” e “medidas de caráter estrutural” para compensar as fraquezas estruturais. O controle sobre preços e sobre a produção de produtos primários é incluído entre as medidas compensatórias preventivas. Gudin as chama compensações por mercadorias (formação de estoques reguladores), em contraposição às compensações de caráter monetário, que consistem, basicamente: em conter o impacto inflacionista nas fases de prosperidade, absorvendo, por exemplo, uma parcela das receitas de exportação através de impostos ou congelando-as sob a forma de saldos bloqueados ou certificados intransferíveis; e em liberar esses fundos nas fases de depressão, como medida anticíclica. O inconveniente de desestimular a produção nas fases de alta de preços e incentivá-la nas fases de baixa deveria ser evitado através dos estoques de compensação. Explica o autor haver “evidente analogia

<sup>12</sup> Ver relato de Roberto Campos (também presente em Bretton Woods) sobre o episódio em FGV (1979, pp. 123-9).

entre a compensação monetária e a compensação por mercadorias, a primeira, com o propósito de suavizar os efeitos das oscilações dos preços mundiais sobre a economia do país, e, a segunda, de amortecer as próprias oscilações de preços” [Gudin (1952b, Vol. II, p. 264)].

Quanto às “medidas de caráter estrutural”, o autor menciona o aperfeiçoamento de um sistema financeiro nacional e a diversificação da produção e da exportação. No contexto dessa discussão sobre a necessidade de diversificar a estrutura produtiva, de forma a reduzir a vulnerabilidade das economias subdesenvolvidas, aparece uma de suas mais claras declarações de princípio a respeito da questão da industrialização:

“Outra medida de reforço estrutural da economia dos países de produção primária é a de uma gradativa industrialização, para diversificar a economia e escapar em parte aos percalços cíclicos. A industrialização ‘per se’ não assegura de forma alguma um aumento da renda ‘per capita’; muita industrialização tem sido mal orientada ou inspirada em objetivos não econômicos. Mas, se a industrialização se processa com mão-de-obra que se tornou supérflua no setor agrícola, por melhoria de sua produtividade técnica e se ela dispõe da capacidade técnica e administrativa necessária para uma produção eficiente, não há dúvida de que isso representa um excelente elemento de reforço estrutural da economia” [Gudin (1952b, Vol. II, p. 240)].

Essa questão de relação entre desemprego e industrialização sempre recebeu alguma atenção da parte de Gudin. Pensador neoliberal coerente e consistente, ele reconhecia que “o princípio das vantagens comparativas só começa a funcionar depois que o pleno emprego é atingido” [Gudin (1963b, p. 25)]. Não considerava que as oscilações cíclicas afetassem gravemente o nível de emprego nos países subdesenvolvidos [Gudin (1952b, Vol. II, p. 223)], mas reconhecia o problema da dificuldade de expandir indefinidamente o emprego em atividades de exportação. Por outro lado, mostrava-se sempre bastante reticente quanto às conclusões que se podem tirar a esse respeito. Vale a pena transcrever em toda sua extensão a passagem em que o autor melhor equacionou sua visão dessa problemática:

“Se é verdade que as economias predominantemente primárias padecem das duas inferioridades congênitas que apontamos: a da dificuldade de expansão do volume de suas exportações proporcionalmente ao aumento da renda real dos países

compradores (lei de ENGEL) e da instabilidade cíclica dos preços de seus produtos, com as sérias repercussões de toda ordem que isso acarreta, é natural que os países subdesenvolvidos tenham procurado evoluir para um tipo de economia mais favorável e menos instável, tratando de industrializar-se.

Há um caso em que a política da industrialização se justifica integralmente: é o dos países superpovoados, em que se verifica, positivamente, a existência de desemprego disfarçado, como na Índia e no Egito. Nesse caso, o valor da mão-de-obra pode quase ser desprezado no cálculo das vantagens comparativas. Exagerando, dir-se-ia que a mão-de-obra é de graça.

Há, de outro lado, o caso oposto, dos países excepcionalmente bem dotados para a produção agrícola, como a Argentina, a Ucrânia ou as planícies do baixo Danúbio. Porque aí as desvantagens congênicas do tipo de economia são largamente superadas pela grande vantagem comparativa da produção agrícola a custos reais muito baixos" [Gudin (1952a, pp. 64-5)].

O autor admite aí a validade de dois argumentos favoráveis à industrialização, ou seja, o que se rotula por "lei de Engel" e o de redução da vulnerabilidade às oscilações cíclicas. Em outros textos fez também referências à idéia de "indústria infante", aceitando a validade de algum protecionismo, e também à idéia de que a indústria tem sobre a agricultura a vantagem de admitir melhor o transplante das técnicas desenvolvidas nas economias avançadas. No entanto, seu reconhecimento de argumentos em favor da industrialização sempre acompanhou textos de sentido geral conservador em que predominaram as recomendações de que se evitassem transgressões prematuras às regras de mercado.

Esses quatro argumentos têm, de fato, pouca força na visão global do autor. Mesmo sua preocupação com a vulnerabilidade ao ciclo econômico, maior talvez nos anos 40, decresceria com a prosperidade posterior; sua análise sobre as exportações brasileiras acentua essencialmente os erros de política econômica, e muito pouco o problema da insuficiência da demanda internacional; e, mais importante em seu pensamento do que as idéias de "transplante de técnicas" e "indústria infante", observa-se sua completa omissão quanto à idéia fundamental de elevação da produtividade pela via de economias externas promovidas por um processo de industrialização. Com efeito, Gudin parecia não reconhecer a possibilidade teórica de que o mercado fosse um mau sinalizador para a alocação eficiente de recursos, a não ser, conforme vimos, no caso do comércio internacional, diante das características estruturais das economias subdesenvolvidas. Mesmo assim, a industrialização é admi-

tida, sob certas hipóteses, como medida compensatória, mas não como um processo de conquista dinâmica de maior produtividade para o conjunto do sistema econômico.

O sentido conservador de sua menção aos argumentos pró-industrialização está bem claro na passagem acima: na Argentina e na Ucrânia não se justificaria uma industrialização. No caso do Brasil, cujos solos não são tão férteis, sua posição era a de que se deve aguardar que a elevação da produtividade na agricultura libere gradativamente a escassa mão-de-obra, para então progredir lentamente em direção à industrialização. A existência de pleno emprego elimina as justificativas de políticas industrializantes imediatas. Esse e outros aspectos básicos do pensamento de Gudin sobre a economia brasileira são o tema da subseção que se segue.

#### II.2.4 — A Visão do Desenvolvimento Brasileiro

Nas duas subseções precedentes fizemos um apanhado dos elementos analíticos que orientam o pensamento de Gudin, o que nos facilita a apresentação de sua visão a respeito das grandes questões relacionadas com o desenvolvimento econômico brasileiro. Organizamo-las, para efeito de exposição, em cinco itens:

- a) desenvolvimento e industrialização;
- b) protecionismo e planejamento;
- c) controle e financiamento dos investimentos: empreendimentos estatais, tributação, sistema financeiro e capital estrangeiro;
- d) as questões monetárias: inflação e balanço de pagamentos; e
- e) as questões distributivas: salários, distribuição de renda e reforma agrária.

A resenha que se segue privilegia a posição conceitual do autor frente a essas questões.<sup>13</sup> Suas análises estritamente aplicadas, relativas a conjunturas concretas, serão objeto de maiores referências na Parte II.

<sup>13</sup> A maior parte de sua vastíssima produção de artigos sobre economia brasileira, nesse período, foi publicada pela imprensa diária, principalmente pelos jornais da cadeia dos "Diários Associados", pelo *O Globo* e pelo *Correio da Manhã*. Os artigos mais importantes foram reproduzidos na revista *Digesto Econômico* e em um livro-coletânea editado pela Agir [cf. Gudin (1965)]. Suas diversas palestras na Confederação Nacional do Comércio estão publicadas na revista *Carta Mensal*, do mesmo órgão. Uma fonte também importante é outro livro editado pela Agir [cf. Gudin (1959b)]. Na *Revista Brasileira de Economia* encontra-se cerca de uma dezena de artigos, tanto teóricos como aplicados, mas de modo geral redigidos com intenção mais propriamente acadêmica.

#### II.2.4.1 — Desenvolvimento e Industrialização

O desenvolvimento econômico, tanto para Gudin como para qualquer economista, corresponde essencialmente a um processo de elevação da produtividade. A diferença entre sua visão neoliberal e a de outras correntes de pensamento reside na concepção a respeito das formas de se promover esse processo. Os desenvolvimentistas consideravam imprescindível uma decidida política de industrialização. Gudin discordava dessa estratégia e manifestava oposição à maior parte das políticas que, na prática, a consubstanciavam.

Para ele, o principal instrumento de desenvolvimento é a livre movimentação das forças de mercado. Salientava que, de forma a garantir sua operação eficiente, havia necessidade de se preservar o equilíbrio monetário e cambial e de evitar a intervenção governamental no mecanismo de preços. Admitia, pelas razões que mencionamos acima, uma industrialização lenta e progressiva, que absorvesse a mão-de-obra que viesse a tornar-se excedente em função do progresso técnico na agricultura. Mas suas concessões teóricas não tiveram ocasião de transformar-se em qualquer atitude prática de apoio à industrialização. Não teve, tampouco, a preocupação de explicitar o tipo de apoio específico à indústria que recomendaria quando chegasse o devido momento. Considerava que a economia brasileira sofria de pleno emprego e plena capacidade e que, nessas circunstâncias, as políticas industrializantes roubavam artificialmente fatores produtivos à agricultura, afetando tanto as exportações como a produção agrícola para o mercado interno. Causavam redução no comércio e inflação e, conseqüentemente, reduziam a eficiência do sistema econômico. Na prática, Gudin foi um opositor sistemático de boa parte das medidas governamentais de apoio à industrialização, em nome da estabilidade monetária e cambial e dos princípios liberais de eficiência alocativa. Quando não se opunha explicitamente, mantinha uma atitude política de omissão, reveladora de seu ceticismo.

A ênfase de seus pronunciamentos a respeito do problema do subdesenvolvimento brasileiro repousava na conjugação de duas idéias constantemente repetidas: primeiro, a de que “o mais grave dos problemas econômicos nacionais é o da baixa produtividade” [Gudin (1954a, p. 9)]; e, segundo, a de que “Indústria não é sinônimo de prosperidade, como Agricultura não é sinônimo de pobreza... *Indústria ou Agricultura de boa produtividade é que são sinônimos de prosperidade*” [Gudin (1959b, p. 210, grifos do autor)].

A baixa produtividade cria a ilusão de que a especialização agrícola é a causa da pobreza. Cria também a ilusão da existência de desemprego ou de desemprego disfarçado:

“Exceto quando resulta de acontecimentos climáticos ou de fracassos de colheitas, o desemprego, de forma alguma, é usual nos sistemas econômicos latino-americanos. As afirmativas a respeito do desemprego disfarçado na América Latina provêm daqueles que confundem com ‘baixa produtividade’ ou daqueles que desejam encontrar uma justificativa para a transferência ilimitada da mão-de-obra da agricultura para a indústria. O pior de tudo é que, muito freqüentemente, a transferência se dê de uma agricultura de baixa produtividade para uma indústria de baixa produtividade, embora sejam possíveis salários melhores porque esta última é isolada da concorrência internacional através da proteção” [Gudin (1962c, pp. 357-8)].

É possível, em raríssimos momentos, encontrar nos escritos do autor ressalvas a respeito da questão da disponibilidade de mão-de-obra, como na estranha passagem que se segue, que contrasta com a anterior e parece implicar que Gudin considerava que a colheita do café ou o plantio da mandioca requisitavam trabalhadores alfabetizados ou “com profissão”:

“Outra circunstância que às vezes atrapalha a compreensão de que os fatores de produção são limitados é a de que, no nosso país, a quantidade de mão-de-obra elementar, isto é, dos ‘párias’ que nunca tiveram alfabetização, nem aprendizagem, nem profissão, é infelizmente superabundante. Mas isso não altera o fato da escassez do conjunto de fatores de produção, já que essa mão-de-obra elementar é apenas um dos fatores — cada vez menos importante, com o progresso das máquinas — e que nada se pode produzir sem dispor de um conjunto de fatores” [Gudin (1959b, p. 17)].<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Segundo relato da Prof.<sup>a</sup> Margareth H. Costa, que foi sua aluna no início dos anos 50, Gudin argumentava em sala de aula que o desemprego de mão-de-obra desqualificada não representava um freio à inflação, porque a mesma decorria da inexistência de disponibilidade conjunta de fatores de produção complementares. Essa idéia de que a escassez de capital no Brasil tornava improdutiva uma parcela da mão-de-obra disponível na economia, mantendo rígida a capacidade produtiva, era usada freqüentemente por Roberto Campos para explicar a compatibilidade entre inflação e desemprego. Mas Gudin, ao contrário, não a empregou na maioria dos textos em que abordou a problemática e, quando o fez, não explicitou de forma objetiva.

De todo modo, o raciocínio de Gudin desenvolvia-se na base da idéia de que a economia brasileira, como a do restante da América Latina, sofria de baixa produtividade e pleno emprego, e não de especialização em atividades agrícolas e de desemprego. Essa é a visão que fundamenta toda sua posição a respeito do desenvolvimento brasileiro, das políticas industrializantes e da política monetária e cambial. Repete-a sem cessar e em diferentes contextos de análise, em todo o nosso período, mesmo em fase mais avançada do processo de industrialização, como no final dos anos 50.

Nessa época, ironicamente, Roberto Campos, o economista brasileiro por quem Gudin demonstrava grande admiração — e com quem concordava sobre questões fundamentais, como política monetária e cambial e política de atração de capitais estrangeiros —, formulou e executou o Plano de Metas, que foi a base consciente da política de implantação da indústria pesada no Brasil. Nesse estágio mais avançado do processo em que se tornava evidente sua irreversibilidade, as críticas de Gudin à política de industrialização passava a dirigir-se mais acentuadamente aos projetos relativos a segmentos da indústria pesada (principalmente o automobilístico e o de construção naval), como, por exemplo, na série de artigos sobre “industrialização e panacéia” [cf. Gudin (1965, pp. 194-205)].

A passagem seguinte, de uma discussão que compara a teoria de “crescimento equilibrado” com a de “crescimento desequilibrado”, expressa bem sua visão sobre a implantação da indústria pesada:

“O esquema do desenvolvimento balanceado tem, entretanto, a virtude de propor o ‘desenvolvimento horizontal das indústrias leves’, continuando os países em desenvolvimento a aproveitar a vantagem comparativa de importar os equipamentos pesados que requerem técnicas mais complexas e maior capitalização. Ao passo que Hirschman é partidário, erradamente, a meu ver, de uma expansão ‘vertical’ das indústrias nos vários estágios da produção. O grave defeito dessa política está se patenteando entre nós como resultado do protecionismo que adotamos, generalizado a todas as espécies de indústrias. Quando uma indústria leve precisa renovar ou melhorar seu equipamento, é obrigada a pagar o dobro pela maquinaria de produção nacional, de qualidade, aliás, geralmente inferior à estrangeira” [Gudin (1962a, p. 25)].

Em resumo, o projeto de desenvolvimento econômico brasileiro de Gudin previa uma industrialização leve para o futuro — a depender do progresso técnico na agricultura e da superação da situação de pleno emprego — e uma industrialização pesada para um futuro

ainda mais remoto. Para o presente, a estratégia consistia numa série de medidas, visando à elevação da produtividade da estrutura econômica existente: assistência técnica e crédito seletivo à agricultura, elevação do padrão educacional e, sobretudo, políticas de estabilização monetária e de minimização da intervenção governamental nos mecanismos de mercado. Incluía, também, apoio à elevação da taxa de poupança nacional, através de políticas de atração do capital estrangeiro e de estruturação do sistema financeiro nacional — esta, quando a inflação fosse debelada. Admitia ainda a necessidade de prover gradualmente o sistema econômico de uma infra-estrutura de transporte e energia, desde que o Estado não substituísse a administração privada.

O que importa nesse leque de medidas de apoio estatal ao desenvolvimento não são as medidas em si, perfeitamente integráveis em projetos de industrialização, mas o fato de que as mesmas se encontravam inteiramente desvinculadas de projetos dessa natureza. Foram expressas com um sentido de caminho alternativo às políticas de industrialização vigentes ou preconizadas, sobretudo em oposição a medidas como elevada proteção tarifária, planejamento, elevação de tributação, investimentos estatais, controle do capital estrangeiro e programas de investimento potencialmente inflacionários.

Com efeito, muito mais que um formulador de políticas de desenvolvimento, Gudin foi um crítico das políticas correntes. Ilustram-no suas expressivas e constantes afirmações da idéia de que, “na América Latina, o desenvolvimento econômico consiste muito menos em promover novos investimentos *do que em minimizar os efeitos dos erros repetidamente perpetuados por seus governantes*”.<sup>15</sup> Dedicou-se, sem dúvida com entusiasmo, à tarefa que considerava primordial.

#### II.2.4.2 — Protecionismo e Planejamento

Gudin manifestou-se continuamente, em todo esse período, a respeito desses dois instrumentos básicos de redirecionamento da alocação de recursos em favor da industrialização.

No que diz respeito ao protecionismo, o autor aceitava, como vimos, o argumento da indústria infante. Defendia, porém, uma redução dos níveis tarifários e dos prazos de sua aplicação vigentes

<sup>15</sup> Em outra passagem, ele diria: “O atraso dos países subdesenvolvidos é muito menos devido ao que deixam de fazer para acelerar o desenvolvimento do que ao que fazem para atrasá-lo” [Gudin (1965, p. 84)].

no Brasil, bem como uma melhor seleção das indústrias a proteger. Isto não comprometia sua aceitação do argumento da "indústria infante", mas alterava, obviamente, o sentido político de sua manifestação a respeito. O autor ignorava, ademais, outros argumentos protecionistas. A sua aceitação da idéia de gradual elevação da produtividade parecia restringir-se à das unidades produtivas pioneiras tomadas isoladamente, já que desconsiderava por completo as economias externas potenciais da implantação de todo um parque industrial. Talvez porque essa idéia, embora amplamente utilizada, na época, em favor do planejamento e, indiretamente, do protecionismo, não o era, curiosamente, no debate brasileiro, a não ser de forma esparsa e vaga. Gudin também parecia ignorar o argumento cepalino de tarifas compensatórias à deterioração dos termos de troca, este sim amplamente usado. Restringia-se, ao discutir a tese prebischiana, a recusar sua validade empírica, nunca chegando a relacionar deterioração dos termos de troca e protecionismo, como queria Prebisch. Mesmo quando admitia a limitada expansão da demanda por produtos primários, Gudin falava em industrialização lenta e gradual e não descia à consideração de como promovê-la, de modo que nunca chegou à necessidade lógica de considerar o protecionismo como um instrumento de industrialização, independentemente da idéia de "indústria infante". O único outro argumento protecionista que discutiu foi o de Manoilescu, utilizado pela Confederação Nacional da Indústria nos anos 30 e 40, e que refutou, com base em críticas de Viner (1951b, pp. 119-21).

Suas referências ao tema dirigiam-se sistematicamente à defesa da necessidade de limitar o nível das tarifas e o prazo de sua aplicação — parecia considerar 25% e 20 anos como tetos superiores razoáveis —, bem como de selecionar os setores meritoriosos dessa proteção. E continham, invariavelmente, a mensagem do ceticismo de Gudin quanto à possibilidade de se atingir competitividade na indústria brasileira. Alegava ele que as tarifas vigentes eram por demais elevadas, gerando lucros excessivos e situações monopólicas, bem como desestimulando a elevação da produtividade. E que, além do mais, elas eram introduzidas em qualquer setor industrial, sem o devido critério de seleção de indústrias potencialmente competitivas em relação aos países avançados.

Usando um tom de defesa dos interesses da massa de consumidores nacionais, Gudin atacou resolutamente, no histórico debate travado com Roberto Simonsen em 1944, os níveis tarifários desejados pelos industriais brasileiros:

"Na execução da política de produtividade por que está a bradar o povo brasileiro, importa estar atento à insidiosa resistência passiva dos interesses reacionários de grupos e asso-

ciações industriais que visam, antes de tudo, a defesa dos interesses particulares dos industriais já instalados, desenvolvendo surda oposição e hábeis manobras contra tudo que possa vir a com eles concorrer" [Gudin (1977, p. 129)].

O tom dos ataques aos industriais tornar-se-ia algo mais ameno, ou mais impessoal, mas a oposição não se alteraria nos 20 anos subsequentes, como em conferência pronunciada no BNDE, em 1956, na qual, após dizer que a política de industrialização brasileira estaria consistindo em "tudo fabricar, a qualquer preço", fez o seguinte protesto:

"Eu sou contrário é a essa indústria preguiçosa, que amassa fortunas para uma minoria de privilegiados à custa do consumidor, num regime de preços altos e de produtividade muito baixa" [Gudin (1954a, p. 22)].

Sua oposição ao protecionismo brasileiro tinha um caráter corretivo enquanto a oposição ao planejamento possuía um sentido preventivo. O conceito era, na época, quase sinônimo de industrialização eficiente, na linguagem dos desenvolvimentistas latino-americanos e brasileiros. Era, na concepção desses, o instrumento necessário para superar os obstáculos que as estruturas econômicas subdesenvolvidas opunham à industrialização e, portanto, ao desenvolvimento. Para Gudin, o planejamento correspondia, sobretudo, a uma inquietante ameaça.

A oposição de Gudin ao planejamento reunia uma série de elementos do ideário liberal. Não chegou a ter propriamente o caráter de crítica ao processo de industrialização em curso, como no caso dos ataques à estrutura tarifária. Afinal, o único momento de planejamento realmente decisivo no processo de industrialização brasileira, o Plano de Metas, foi a grande surpresa histórica da década de 50, cujos resultados poucos puderam antecipar. Ademais, tratava-se de um planejamento parcial, concebido de forma não-inflacionária e por um economista da confiança de Gudin: Roberto Campos. Assim, do ponto de vista do processo real, a oposição ao planejamento espelhava, no máximo, uma antecipação de que ele constituiria, caso vingasse, um reforço às políticas de industrialização em curso, contra as quais Gudin se batia.

Mais do que crítica à política econômica corrente, essa era uma oposição de caráter essencialmente doutrinário. O tema trazia para o autor um duplo desafio: primeiro, sentia-se na obrigação de divulgar a idéia da superioridade dos mecanismos de mercado sobre a intervenção do governo; e, segundo, de revelar uma identidade entre planejamento e socialismo. Suas reflexões a respeito esten-

diam-se e mesmo misturavam-se a considerações sobre o significado da crescente implantação de empresas estatais no país, que ele considerava difundirem, tanto quanto o planejamento, a semente do socialismo.

Gudin protagonizou dois históricos debates sobre planejamento, com Simonsen, em 1944/45, e com Prebisch, em 1952/53. Mas em momento algum empreendeu uma discussão propriamente teórica sobre a eficiência dos mecanismos alocativos do mercado em relação à programação de investimentos. É provável que tivesse conhecimento do debate que envolveu teóricos como Von Mises, Robbins, Lange e Dobb, pois citava com aprovação os pronunciamentos dos dois primeiros em que estes classificavam a planificação como a grande mística da atualidade. Mas não teceu, ele mesmo, considerações a respeito do debate. Também não discutiu argumentos teóricos em favor do planejamento em países subdesenvolvidos, isto é, a idéia de que especialmente nesses países os mecanismos de mercado são falhos na sinalização de alocação eficiente, em função do peso de fatores tais como as indivisibilidades de capital, imperfeições do mercado, economias externas, etc.

Em seus pronunciamentos sobre o planejamento, Gudín foi levado pelo caráter vago do conceito a esclarecer que considerava válido algum planejamento, desde que o Estado não transpusesse os limites de intervenção que representavam, segundo pensava, o apoio máximo admissível à iniciativa privada.

Este tipo de apreciação aparecia, de modo geral, em contextos de reafirmação dos princípios liberais, como nas seguintes passagens de uma conferência de 1951:

“Tomados individualmente, todos os elementos de uma economia são planejados. O governo planeja suas atividades, sua receita, sua despesa; cada empresa planeja o volume de sua produção, o programa de seus investimentos, sua receita, sua despesa, seus lucros. O industrial, o agricultor, o comerciante, todos planejam suas atividades.

Mas a que obedece esse planejamento? Quem orienta esses planejamentos? Tocamos aqui no ponto capital do problema. Em Economia Liberal o planejamento da produção é ditado pela PROCURA e por seus índices, que são (a curto prazo) os preços atuais e — mais ainda — antecipados.

É o regime do sufrágio ininterrupto dos consumidores, ditando o que se deve e o que não se deve produzir. É a Democracia Econômica” [Gudin (1951, p. 33)].

“Mas a Economia Liberal ou a Democracia Econômica não importam em 'laissez-faire', no sentido de ausência de governo ou de desinteresse do Estado pela ordem econômica. O seu princípio cardinal é de que o Estado deve, em princípio e por todos os meios, evitar interferir no campo da economia privada. O Estado pode facilitar, estimular, premiar. Pode, nas fases de depressão, promover a realização de um programa de obras públicas, destinado a impulsionar a atividade econômica. Mas o Estado não deve fabricar, não deve plantar, não deve comerciar, porque a economia privada dispõe para isso de uma grande superioridade de elementos” [Gudin (1951, p. 34)].

Ele considerava que o exercício do planejamento não é nem mesmo uma alternativa viável ao mercado. Inclusive porque, segundo pensava, “a marcha do progresso e do desenvolvimento do país depende de fatores políticos, sociais e econômicos... e não pode ser enquadrada na previsão quantitativa dos economistas” [Gudin (1957a, p. 24)]. Criticou, por exemplo, a metodologia da Cepal, porque se baseava na relação entre poupança e razão capital/produto, ou seja, na “aplicação da fórmula de Harrod-Domar, sem dúvida muito interessante e elegante... mas que ninguém deve tomar a sério...” [Gudin (1957a, p. 25)]. Afirmou também que as próprias estimativas cepalinas da relação capital/produto perdiam validade por não poderem levar em conta os efeitos da inflação.

Suas críticas dirigiam-se muito pouco, porém, a essa questão das deficiências dos instrumentos teóricos de planificação. Preocupava-o bem mais a gradativa inserção dos instrumentos de controle estatal nas atividades da economia brasileira, cuja ocorrência denunciava sem cessar. No debate de 1944 com Simonsen, afirmou, ironizando, que Stalin tivera razão ao denunciar a contradição do esforço de planejamento ao estilo do New Deal norte-americano:

“De fato, não há como conciliar os dois regimes. Os liberais procuram conservar e aperfeiçoar a ordem econômica que os coletivistas desejam destruir.

Para a filosofia liberal, o ideal é o mercado em livre concorrência e a mobilidade dos fatores de produção; é a produção regulada pelo sufrágio ininterrupto dos preços, traduzindo a demanda efetiva de mercadorias e serviços. Para a filosofia coletivista, o ideal é um plano perfeito imposto por uma autoridade onipotente. Para a filosofia liberal, o sistema econômico é o caminho da democracia. Para a filosofia coletivista, é o Estado totalitário. A diferença entre as duas filosofias é radical e irreconciliável” [Gudin (1977, p. 68)].

Mais tarde, à luz das experiências das social-democracias europeias, Gudin evitaria mencionar sua posição em termos tão radicais. Seus receios passaram então a expressar-se em torno da idéia de que “a hipertrofia do poder econômico do Estado importa na tendência para sua impotência política e conseqüente erosão do sistema democrático” [Gudin (1965, p. 403)].

Engajado como estava na vida política da sociedade brasileira, o grande alvo de Gudin não podia ser uma hipotética adesão futura à planificação. Preocupavam-no as políticas econômicas correntes, que considerava intervencionistas e, especialmente, os investimentos estatais na infra-estrutura de serviços públicos e na indústria pesada. Escreveu, para isso, um sem-número de artigos denunciando a crescente “estatização” da economia brasileira.<sup>16</sup>

#### II.2.4.3 — Controle e Financiamento dos Investimentos: Empreendimentos Estatais, Tributação, Sistema Financeiro e Capital Estrangeiro

A questão da presença do Estado na administração direta de atividades econômicas básicas — como transporte, energia elétrica, petróleo e siderurgia — foi quase tão central ao debate sobre o desenvolvimento brasileiro quanto a da própria industrialização. Para os nacionalistas, era uma espécie de símbolo da industrialização, inviável, segundo pensavam, se deixada ao encargo da “débil iniciativa privada nacional” ou dos “interesses instáveis” e “pouco construtivos” dos capitais estrangeiros. Para os liberais e para Gudin, ela significava uma ameaça ao capitalismo e o sinal de uma tendência ao socialismo, que se fazia, ainda por cima, à custa de grave ineficiência no presente. Significava, assim, em primeiro lugar, crescente ameaça à democracia brasileira. Prova disso era sua origem, o Estado Novo de Vargas:

“A tendência para a socialização dos meios de produção em nosso país é um subproduto da Ditadura. Foi nesse regime político que se iniciou o movimento de socialização econômica, sem que o país fosse ouvido ou consultado” [Gudin (1947b, p. 256)].

Em outro expressivo artigo do mesmo teor, pergunta:

“Como assegurar o funcionamento das instituições democráticas, com o equilíbrio dos três poderes, num país em que

<sup>16</sup> Ver, por exemplo, Gudin (1965), que contém vários desses artigos.

o Executivo, através das empresas estatais, cada dia mais concentra em suas mãos o domínio sobre a economia nacional?” [Gudin (1965, p. 403)].

A estatização corresponderia, além disso, a uma forma equivocada de gerenciar os investimentos (porque o Estado não poderia ser, por natureza, bom administrador) e a uma forma equivocada de financiá-lo (porque invariavelmente baseada em elevação de tributação, senão em inflação).

O Estado (e mais ainda o Estado brasileiro) teria, segundo Gudin, grandes desvantagens em relação à iniciativa privada:

“O Estado sofre de dois enormes ‘handicaps’. Um é o que decorre da primazia de sua função política e da contingência em que se vê o Executivo (em qualquer democracia) de tolerar a intromissão da política na administração de empresas do Estado. É o chamado ‘political management’. O Estado é dirigido pelo partido. E o partido no poder não pode dispensar o apoio de seu eleitorado, nem faltar-lhe repetidamente. O outro ‘handicap’ do Estado está em que ele não pode dispensar a burocracia controladora da máquina complexa da administração pública, sem a qual correria o risco de toda sorte de fraudes. E a burocracia é por natureza uma máquina rotineira, cujos membros, em regra mal selecionados, confiam no amparo político e na diluição da responsabilidade, mais do que no valor e no esforço pessoais. Esses ‘handicaps’ carecem de importância num país como o nosso, de eficiência ainda muito baixa da administração pública” [Gudin (1951, p. 35)].

Gudin investiu continuamente contra os empreendimentos estatais, que considerava inevitavelmente ineficientes. Denominava a hostilidade ao capital privado estrangeiro de “nacionalismo xenóforo” e argumentava nunca ter faltado ao Brasil espírito de empreendimento, “nem no Sul, nem no Nordeste, zona mais pobre do país, onde vivi muitos anos” [Gudin (1957a, p. 26)]. Talvez a mais expressiva de suas críticas seja aquela que, significativamente, fez numa conferência no próprio BNDE, em 1956:

“O observador mais moço e desinformado poderá pensar que a própria existência deste Banco de Desenvolvimento Econômico, que se ocupa especialmente dos problemas de transporte e de energia, é um atestado de incapacidade da iniciativa privada nestes setores.

Mas para quem, como eu, acompanhou 'pari passu' a vida das empresas de serviços de utilidade pública nos últimos 50 anos, a existência deste banco é uma prova da lamentável incapacidade dos governos, entregando as empresas à sanha da politicagem e da demagogia locais, negando-lhes tarifas que lhes permitissem viver, revogando unilateralmente cláusulas contratuais e até, como no caso do Código das Águas de 1934, ameaçando-as de confisco integral se as máquinas não funcionassem por 72 horas!" [Gudin (1957a, p. 26)].

O autor atacou quase todos os grandes empreendimentos estatais. Seu alvo principal, porém, eram as empresas de transporte e o projeto de criação da *holding* estatal do setor de energia elétrica, a Eletrobrás. Foi ele mesmo, durante muito tempo, diretor de grandes empresas estrangeiras desses dois setores, e queixava-se amargamente de que o capital privado tinha sido afugentado dos mesmos por uma injusta e ineficiente política de semicongelamento das tarifas. Seus ataques revezavam ironia e aspereza. Podia usar um tom irônico, como na intitulação de "Descalabrobrás" dada a uma série de artigos, ou como numa passagem em que sugeria a ineficiência na empresa estatal de transporte marítimo, dizendo ter conhecido "a Companhia de Navegação Costeira dando um serviço modelar, ao tempo em que se acertava o relógio pela saída de seus vapores" [Gudin (1957a, p. 27)]; ou usava um tom amargo, como no caso de uma de suas referências ao controle de tarifas com base no Código de Águas, em que afirmou que "a história da indústria de energia elétrica no Brasil é a história do confisco, gradativo mas impiedoso, da propriedade privada" [Gudin (1965, p. 391)].

Combinada às denúncias da natureza socializante e da ineficiência dos investimentos estatais, o autor atacava a forma de financiamento dos mesmos. Uma permanente ênfase de seus textos é que a operacionalização da "invasão" do terreno da iniciativa privada se dá com a espúria apropriação de recursos privados, através de elevações do nível de tributação e de déficits inflacionários do orçamento público.

Num artigo de 1957, por exemplo, apresenta dados explicando "como o Estado suga as economias privadas", afirmando com indignação que chegava a 52% o total das economias do povo brasileiro absorvidas pelo governo. Talvez a expressão mais significativa que o autor usou para qualificar o processo de financiamento da expansão dos investimentos estatais via tributação e déficits públicos tenha sido o de "sangria do povo brasileiro", usado numa crítica à administração Kubitschek.

Gudin considerava que, uma vez atingido certo patamar superior de tributação — parecia considerar 20% do Produto Interno Bruto como razoável —, a elevação da poupança nacional necessária a uma aceleração do desenvolvimento deveria corresponder a decisões voluntárias dos indivíduos, e não a imposições governamentais. Além disso, dadas as condições de plena capacidade e pleno emprego, bem como o baixo nível de renda e de consumo, tal elevação dependeria, mais do que de decisões individuais, do lento processo de elevação da produtividade.

Para os economistas de convicções liberais como Gudin, haveria apenas dois recursos legítimos para procurar reforçar a capacidade corrente de investir, ou seja, a estruturação de um sistema financeiro e a atração de capitais estrangeiros. Gudin era um entusiasmado defensor do último, mas parecia cético quanto ao primeiro.

Entre os economistas neoliberais brasileiros, foi Bulhões, e não Gudin, aquele que mais pareceu acreditar na idéia de estruturar um sistema financeiro no Brasil, objetivando a formação de poupança e sua canalização para investimentos produtivos. Bulhões cultivava um projeto de sistema financeiro que incluía um ativo mercado de títulos de longo prazo.

Gudin manifestava-se, vez por outra, a respeito da recorrente questão da criação de um Banco Central, em substituição à Sumoc. Mas suas preocupações em relação ao tema relacionavam-se principalmente com a questão da política de controle monetário e cambial. Praticamente não se estendeu ao problema da organização de um mercado de capitais. Considerava-o, provavelmente, um projeto com remotas possibilidades de êxito, dadas as condições inflacionárias do país. Num momento de mau humor, chegou a mostrar-se cético mesmo com relação à própria utilidade da criação de um Banco Central, afirmando, por exemplo, que "não pode ter Banco Central quem quer e sim quem já atingiu um padrão mínimo de ordem financeira e administrativa, capaz de permitir o seu funcionamento eficaz" [Gudin (1954c, p. 8)].

E, no momento em que se discutia a criação do mecanismo de correção monetária de títulos — instrumento que viabilizaria a expansão posterior do sistema financeiro no país —, denominou essa proposta de "projeto que desprestigia o cruzeiro", chamando atenção para a circunstância de que os sistemas de indexação rigidificam o processo inflacionário. É provável que, além disso, também o inquietasse o fato de que o projeto aventado em 1962 com o objetivo, legítimo também para Gudin, de emissão de títulos pelo governo para a cobertura de déficits, viesse a fornecer mais uma rica fonte de recursos para reforçar os investimentos governamentais "socializantes".

O recurso básico de apoio ao desenvolvimento econômico de que uma nação atrasada deve fazer uso era, segundo o autor, a atração do capital estrangeiro. Gudin foi um incansável defensor de investimentos externos sob todas as formas e para todos os setores de atividade. Mais ainda, para setores com elevada relação capital/produto e longo prazo de maturação, como os de serviços de utilidade pública.

A questão do investimento estrangeiro foi, politicamente, o mais explosivo dos temas associados ao debate desenvolvimentista brasileiro, igualado apenas pela apaixonada disputa em torno da reforma agrária. Em primeiro lugar, constituiu uma questão correlata à dos investimentos estatais, já que era freqüentemente abordado com vistas à escolha política entre os dois únicos agentes capazes de empreendimentos que implicavam vultosas somas de capital: o Estado e o capital estrangeiro. Em segundo lugar, era o símbolo ideológico do velho imperialismo, representando, na visão nacionalista, uma força de oposição à industrialização. Para os radicais, o imperialismo, na sua forma de capital de risco, apresentava-se nas nações subdesenvolvidas sob o disfarce de contribuinte do desenvolvimento, apenas para repatriar vultosos lucros auferidos através de práticas monopolísticas viabilizadas por sua superior capacidade de competição. Na concepção nacionalista moderna, esses capitais só poderiam dar sua parcela de contribuição se suas ações fossem rigorosamente controladas. De tal modo a questão amadureceu nesse sentido no pós-guerra que fica claro que, já em meados da década de 50, a questão das remessas de lucro havia substituído a das tarifas alfandegárias como foco da luta nacionalista no campo da política externa.

Gudin bateu-se com entusiasmo permanente — embora, talvez, com humor decrescente — contra todos os projetos de controle de atividades estrangeiras no país. Foi ele mesmo, durante sua gestão como ministro da Fazenda, o autor da controvertida Instrução 113, da Sumoc, que autorizava às empresas estrangeiras a importação de capitais sem cobertura cambial — e que recebeu, como veremos em outras partes deste trabalho, ataques de industriais brasileiros e de nacionalistas de diversas tendências. Gudin admitia discutir os argumentos que considerava lógicos, mas manifestava grande desprezo por aqueles que considerava ideológicos, como em seu comentário a propósito dos projetos de controle da remessa de lucros em tramitação no Congresso no início dos anos 60:

“... a avalanche de projetos nesse sentido só se explica por uma motivação *emocional* ou *irracional*. Na realidade, é uma mistura das duas. É um produto genético de nosso nacional-comunismo, híbrido do comunismo verdadeiro, de seu

parceiro, o socialismo de Estado e de grupo de inocentes-úteis cuja característica dominante é a burrice” [Gudin (1965, p. 327)].

Discutiu, entretanto, em diferentes textos, a questão da contribuição do capital estrangeiro, que considerava permitir dúvidas legítimas, apesar de equivocadas. Na sua concepção, o capital estrangeiro contribuía com poupanças, capacidade administrativa e empresarial e *know-how*. Discordou de nacionalistas que aceitavam a idéia de financiamentos externos mas recusavam a de capital de risco, alegando a superioridade do último sobre o primeiro. O argumento era que, além de transplantarem para o país organização técnica e administrativa, os investimentos diretos distinguiam-se dos empréstimos porque, ao contrário desses, movimentavam-se no sentido inverso ao dos ciclos econômicos, reduzindo os efeitos desses sobre o balanço de pagamentos das nações subdesenvolvidas [Gudin (1958, pp. 10-1)]. Ressalvava porém, que isto não significava que tais nações estivessem em condições de escolher entre as duas formas: deveriam escolher ambas.

O sentido geral do debate brasileiro sobre o tema, que gravitava crescentemente em torno da questão das remessas de lucros, levou o autor a enfatizar em seus textos que a contribuição do capital estrangeiro não deve ser medida em termos dos efeitos sobre o balanço de pagamentos, mas sim do que chamava de “efeito de enriquecimento”. Mesmo que o balanço de pagamentos em sua conta de capitais se tornasse eventualmente deficitário, o que importaria para o desenvolvimento era seu impacto sobre a renda nacional:

“É que o investimento de um capital estrangeiro não deve ser apreciado pelo prisma de seu possível e imaginário efeito sobre o balanço de pagamentos do país e sim sobre o EFEITO DE ENRIQUECIMENTO a que ele dá lugar.

‘Efeito de enriquecimento’ nada mais é do que incremento da renda nacional, seja sob a forma de salários, de ordenados, de aquisição de matérias-primas ou de juros, lucros ou aluguéis” [Gudin (1962b, p. 125)].

É necessário observar, a respeito desse argumento, que ele perde sua força se admitida a hipótese de pleno emprego na economia. Esse foi um raro momento, na participação de Gudin no debate sobre o desenvolvimento brasileiro, em que o autor claramente enfatizou uma idéia, apesar de não ter qualquer convicção a respeito. Sua hipótese de “hiperemprego” na economia brasileira limitava fortemente a validade do seu “efeito-enriquecimento”. O autor

mostrou, certa vez, ter consciência disso, mas posteriormente ignorou o problema teórico para o qual tinha atentado. Compare-se, por exemplo, a citação acima, de um texto escrito no calor das disputas de 1962, com outro texto redigido vários anos antes. Neste, ao discutir o tema, examinando uma estatística que mostrava que os investimentos norte-americanos na América Latina, no valor de US\$ 7 bilhões, vinham resultando numa renda anual de US\$ 4,6 bilhões, o autor fez o seguinte reconhecimento da limitação do argumento:

“O lucro de 550 milhões de dólares para investimentos no valor de 7 bilhões não tem, evidentemente, nada de excessivo. Antes pelo contrário. Mas a consideração de que dentro dos 4,8 bilhões do valor da produção se incluem cerca de um bilhão de salários e mais 1,8 bilhões de matérias-primas ou produtos nacionais, o que se aponta como uma vantagem do investimento não parece ter a importância que se lhe atribui, quando o país se encontra em situação não só de pleno emprego, como de mais do que pleno emprego, a não ser no que diz respeito à mão-de-obra primitiva do Nordeste do Brasil, a qual é intermitentemente superabundante” [Gudin (1957b, p. 9)].

A idéia de que os efeitos dos investimentos estrangeiros devem ser examinados à luz da renda nacional, e não através de balanço de pagamentos, também era usada com frequência por Roberto Campos. A diferença entre Campos e Gudin era que o primeiro não considerava que a economia estivesse em pleno emprego, e sim que havia baixa elasticidade da oferta e plena capacidade em diversos setores. Mas a poupança adicional que num determinado momento viesse a ser introduzida por capitais estrangeiros na economia representava um capital mobilizador de recursos ociosos nacionais. Representava, portanto, um capital a partir do qual se gerava uma produção adicional que não subtraía recursos produtivos de outros empreendimentos. Mesmo que posteriormente se verificasse uma tendência a déficits no balanço de pagamentos na conta de capitais, conforme acusavam os nacionalistas, a “poupança negativa” aí registrada já poderia estar plenamente compensada pela renda proporcionada pelo investimento original. No caso de pleno emprego, admitido por Gudin, esse argumento não vale. Segundo a própria lógica clássica do autor, um investimento estrangeiro num setor como o de siderurgia poderia então estar reduzindo, por exemplo, a exportação de bananas e resultar finalmente em irrisória adição líquida à renda nacional.

Não obstante essa falha, Gudin empregava a idéia do efeito de enriquecimento com regularidade, contrapondo-a aos argumentos nacionalistas de que o investimento estrangeiro acaba por comprometer o balanço de pagamentos do país, tornando-o deficitário e pressionando a capacidade para importar. Quanto a tais argumentos, propriamente ditos, o autor fazia uso de três outros para refutá-los.

Primeiro, afirmava haver um exagero nas ponderações nacionalistas, porque o vulto das remessas de lucros estaria sendo irrisório, comparativamente ao total do balanço de pagamentos e de capital investido. Apresentava como prova os dados posteriores a 1955 e observava que, antes, as remessas vinham sendo relativamente mais vultosas, mas que isso decorrera da política equivocada de supervalorização do cruzeiro, que afugentava capitais externos.

Segundo, que não havia necessidade de ver aumentada a pressão sobre o balanço de pagamentos e, conseqüentemente, a vulnerabilidade a desequilíbrios, em função do afluxo de capitais externos. Para evitá-lo, bastaria preservar o montante das obrigações externas mais ou menos constante em relação à renda. Ou, o que é o mesmo, dever-se-ia permitir que os pagamentos externos se elevassem apenas em proporção à elevação da renda nacional, desde que, como é óbvio, o coeficiente de abertura externa permanecesse invariável.

O terceiro argumento referia-se especificamente à tese nacionalista de que os investimentos externos reforçam o desequilíbrio estrutural no balanço de pagamentos dos países subdesenvolvidos. Nesse ponto, Gudin era categórico. Mesmo que ocorressem déficits na balança de capitais, isto não implicaria desequilíbrio no balanço de pagamentos como um todo. Na visão do autor, tal desequilíbrio só pode ser causado, de forma permanente, em condições inflacionárias em que a moeda nacional tende a permanecer supervalorizada. Nessas condições, o câmbio é sistematicamente mantido em desacordo com a paridade do poder de compra da moeda nacional relativamente às estrangeiras. Mantida a condição de Cassel, para a qual se necessita de estabilidade monetária, o mecanismo cambial corrige o déficit da conta de capitais por um superávit nas contas comerciais, porque determina as modificações necessárias nos fluxos de exportações e importações. O uso dessa tese tradicional por Gudin, ao qual já nos referimos na revisão dos elementos teóricos de seu pensamento, é particularmente importante em sua análise de todas as questões monetárias e cambiais brasileiras, para as quais nos voltamos em seguida.

#### II.2.4.4 — As Questões Monetárias: Inflação e Balanço de Pagamentos

Raros foram os anos, no período estudado, de relativa estabilidade monetária e de equilíbrio no balanço de pagamentos. A partir de 1950, mais raros ainda foram os anos de redução dos desequilíbrios monetários e mais frequentes os de elevação. Nessas condições, as políticas monetárias e cambiais não podiam deixar de ser tema de debate permanente. Gudin foi o grande protagonista do debate em defesa da estabilidade, igualado apenas, a partir de meados dos anos 50, por Roberto Campos.

Nas subseções anteriores já estão mencionados praticamente todos os principais elementos que fundamentam a posição de Gudin sobre inflação e balanço de pagamentos, o que nos permite tornar breve a presente descrição. Passamos, mais de uma vez, por vários aspectos do pensamento do autor que são cruciais para sua análise sobre esses temas.

Vimos, por exemplo, que sua interpretação sobre o fenômeno inflacionário não é estritamente monetarista. Recusava a relação direta e proporcional entre moeda e preços, da visão quantitativista pura, admitindo que a análise dessa relação deve ater-se ao exame das condições correntes da produção.

Gudin nunca se preocupou em discutir a denominação de "monetarista" que recebia dos estruturalistas e das esquerdas em geral. O termo era aplicado no sentido de que Gudin estaria desconsiderando não só os efeitos perversos das políticas estabilizadoras sobre as atividades econômicas, mas também a existência de desemprego em suas proposições, imaginando equivocadamente a ocorrência de pleno emprego. E era ainda aplicado pelos estruturalistas com o sentido de que ele desconsiderava a natureza "estrutural" da inflação, já que, como se tornou corrente entre os estruturalistas da América Latina, os adversários de suas idéias eram denominados "monetaristas". Voltaremos a esse ponto mais adiante.

Vimos também, em subseção anterior, que, segundo o autor, a causa para um desequilíbrio permanente no balanço de pagamentos só pode ser a inflação. Gudin repetiu essa idéia centenas de vezes. Reunia na proposição dois argumentos complementares.

Em primeiro lugar, alegava que o déficit externo reflete um excesso de demanda sobre a produção interna, o que, por sua vez, repercute na situação inflacionária. Explicou várias vezes que, quando crescem as necessidades de importação, nada obriga a que ocorram déficits, exceto em situações em que prevaleça excesso de demanda. Caso contrário, a eventual demanda ampliada por importações implica a redução da demanda por bens de produção interna,

liberando fatores de produção para as atividades exportadoras ou para as substitutivas de importação. A expansão de importações é, desse modo, compensada seja pela expansão de exportações, seja pela produção interna de bens anteriormente importados.

O segundo argumento, ainda mais freqüente, era o de que, invariavelmente, no Brasil, a inflação ocasionava déficits, porque resultava sempre numa sobrevalorização da moeda nacional. Situações inflacionárias tornam difícil escapar-se à sobrevalorização, por duas razões: uma, comum a todos os países, é que as mesmas representam um elemento realimentador do processo inflacionário: outra, típica de países exportadores de produtos primários, é que repercutem desfavoravelmente sobre seu balanço de pagamentos, dada a forte inelasticidade-preço da demanda internacional desses produtos.

Em resumo, a visão do autor sobre o problema do desequilíbrio externo brasileiro pode ser expressa da seguinte maneira: a falência do mecanismo clássico automático de eliminação dos déficits do balanço de pagamentos, isto é, da deflação conjugada ao padrão-ouro, leva à necessidade de empregar a técnica alternativa da política de desvalorização cambial. O objetivo da política é preservar a paridade do poder de compra de moeda nacional relativamente às outras moedas, com a qual o equilíbrio externo fica mais ou menos garantido. A inflação não apenas distancia a moeda nacional do nível de paridade, sobrevalorizando-a, mas, igualmente, torna difícil executar uma política de restabelecimento da paridade através da desvalorização, pelas duas razões apontadas, ou seja, porque as autoridades monetárias temem que as desvalorizações acelerem o processo inflacionário via aumento do custo das importações e porque temem afetar a renda das exportações em moeda externa, bem como a capacidade para importar e o próprio equilíbrio desejado, em função da queda no preço internacional dos produtos em que o país é grande exportador, como no caso do café brasileiro.

Gudin teve grande participação em toda a política cambial de nosso período. Sua orientação fundamental era que o único remédio definitivo para os déficits externos é a estabilidade monetária. Em 1948, por exemplo, em nome dessa estabilidade e por receio da queda nos preços das exportações, apoiou, como fórmula provisória, a política de controles físicos de importação via licença prévia, combinada à fixação do dólar ao câmbio de Cr\$ 18,00. Voltou-se posteriormente contra essa política, criticando a qualidade da administração dos controles pela Cexim e, sobretudo, o vulto da valorização do câmbio e a continuidade da inflação. No entanto, como ministro da Fazenda, em 1954/55, deu, uma vez mais, prioridade ao equilíbrio monetário, adiando a desvalorização

do cruzeiro — o que, aliás, contribuiu para custar-lhe o cargo. Foi ainda uma espécie de mentor intelectual da política de taxas múltiplas de câmbio, adotada em 1953. Sobre a mesma, afirma, no segundo volume de seu livro-texto, publicado apenas um ano antes da adoção dessa medida, isto é, em 1952:

“As taxas múltiplas representam então um meio precioso de conseguir o equilíbrio do balanço de pagamentos e de evitar essa agravação da inflação, sem recorrer à providência, por tantos motivos detestáveis, das quotas e licença prévia.

Dir-se-á que o sistema encarece as importações. Mas não há outro meio de restringir a procura, senão o de elevar os preços. Muito maior seria a alta dos preços se se adotassem as quotas ou licença prévia. E, para as importações de primeira necessidade, nada impede que se conceda a taxa cambial mais favorável” [Gudin (1952b, Vol. II, pp. 282-3)].

Esclarece, em seguida, que esse sistema, adotado pela primeira vez na Argentina nos anos 30, sob a orientação de Prebisch, é especialmente indicado “no caso de baixa elasticidade da procura dos produtos de exportação e mesmo de importação, em que a desvalorização pura e simples poderia ter repercussões perversas sobre o balanço de pagamentos”. Mas considera o sistema uma solução intermediária entre a pior solução para os déficits externos, que seria a de controles quantitativos, e a melhor delas, a política de desvalorizações, a qual, porém, requer que a economia tenha certa estabilidade monetária.

Gudin considerava, portanto, que a dificuldade básica para equilibrar o balanço de pagamentos reside na inflação, que é também sua causa fundamental. Não existe, de modo algum, segundo o autor, algo como um desequilíbrio estrutural no balanço de pagamentos, como queriam os estruturalistas. Nem mesmo, como vimos, em função de eventuais pressões de remessa de rendimentos dos empréstimos e investimentos estrangeiros.

A inflação, por sua vez, não pode ser causada por déficits, como diziam os cepalinos, já que é, ela mesma, a razão básica desse desequilíbrio. Sua causa é simplesmente o excesso de demanda, permitido por erros de política monetária. Gudin aceitava que houvesse no Brasil, como nos países subdesenvolvidos de modo geral, maior vulnerabilidade à inflação do que nos “países que dispõem de um maior aparelhamento de produção industrial e cujas receitas não dependem dos preços dos produtos primários” [Gudin (1965, p. 68)]. Mas alegava não ser isto suficiente para concluir

que a inflação é inevitável. Os estruturalistas estariam cometendo o equívoco de tomar o efeito pela causa:

“O erro de atribuir a inflação a causas estruturais ou à rigidez da estrutura decorre, outras vezes, da confusão entre causa e efeito, que se verifica em alguns escritos cepalinos. O que se dá é que, acossados pela inflação, passam os governos a:

1. procurar dominar os preços não pela redução da demanda, mas pelo controle policial (Cofap's), com o resultado de fazer cair a produção nos setores de preços congelados e agravar a sua alta;

2. recusar adequado reajustamento de tarifas aos serviços de utilidade pública, criando sérios pontos de estrangulamento;

3. prender o câmbio, com o efeito de reduzir as exportações dando lugar ao desequilíbrio do balanço de pagamentos e ao estrangulamento das importações” [Gudin (1965, p. 68)].

Os três principais fatores que, segundo os estruturalistas, causam a inflação, estão aí reduzidos a consequências de equívocos da política antiinflacionária; a insuficiência da oferta agrícola para o mercado interno não seria fruto de rigidez de produção devida ao arcaísmo das relações de propriedade, e sim das “Cofap”; os pontos de estrangulamento em setores estratégicos à expansão industrial seriam resultantes do congelamento das tarifas, e não de qualquer suposta fraqueza estrutural carente de maciços investimentos públicos; e os estrangulamentos na capacidade de importar seriam resultado do desestímulo à exportação derivado do controle excessivo do câmbio, motivado pelo receio de realimentar a inflação.

Segundo o autor, a causa fundamental dos diversos estrangulamentos é, portanto, a própria inflação. Ela os causa porque induz os governantes a equívocos de política econômica. Para controlar a inflação, não se deve começar pelos seus próprios efeitos. A política correta é atacar suas causas primordiais, ou seja, os déficits públicos, a expansão creditícia e as elevações salariais. Enquanto não se o faz, a inflação continua gerando uma série de distorções perniciosas ao desenvolvimento econômico, além dos três equívocos de política antiinflacionária mencionados: dá lugar ao consumo supérfluo; ocasiona disputas trabalhistas e greves; multiplica demasiado os estabelecimentos de crédito e o custo da intermediação financeira; impede a existência de um mercado de títulos governamentais; cria uma atitude de hostilidade para com o capital estrangeiro, que “passa a servir de bode expiatório para políticos e demagogos à

cata de um álibi"; e, sobretudo, reduz a eficiência alocativa do sistema:

"Sofre o desenvolvimento econômico do país por dois motivos: primeiro, porque a inflação faz com que as economias privadas, em vez de serem dirigidas pelo critério da produtividade, passem a se orientar pela necessidade da defesa contra a inflação. Os que investiam em empresas comerciais, industriais ou agrícolas passam a investir em terrenos, casas ou apartamentos, de muito baixa produtividade social; segundo, porque as grandes obras de infra-estrutura, como usinas, barragens, estradas de ferro, oficinas, etc., levam duas ou três vezes mais tempo para serem concluídas, por força dos sucessivos estouros dos respectivos orçamentos" [Gudin 1963a, p. 9].

Segundo o autor, a inflação brasileira deve, por isso, e também pelas injustiças distributivas que ocasiona, tornar-se a prioridade da política econômica governamental. E isto em nome do próprio desenvolvimento. De acordo com ele, a tese de que sua causa é estrutural, e de que por isto ela é inevitável, não tem cabimento. Razão teria Lincoln Gordon, ao afirmar diante dessa tese: "Análise econômica não é uma questão de gosto. Devem-se acolher com satisfação as manifestações distintas de Arte, Literatura ou Filosofia latino-americanas, mas não pode haver uma CIÊNCIA ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA, como não há uma Física ou uma Matemática latino-americana" [citado em Gudin (1965, p. 68)].

Gudin não reconhecia qualquer contribuição analítica na tese estruturalista. Sabia, certamente, que as esquerdas denominavam-no "monetarista", com o sentido de que a política monetária por ele preconizada obstruiria o desenvolvimento industrial, assim como as políticas monetaristas impedem que as economias desenvolvidas superem as situações depressivas. Em raras ocasiões defendeu-se da acusação, apontando, como podia fazer, para o fato de que, nos termos da "análise econômica universal", não era, como vimos, um monetarista. Provavelmente, como recusava validade teórica à visão estruturalista, o termo "monetarista" soava-lhe como mais uma acusação nacionalista de cunho puramente ideológico. Ainda mais porque a acusação era freqüentemente emitida em conseqüência de sua proximidade das políticas preconizadas pelo FMI, órgão considerado pelos nacionalistas como uma grande agência "imperialista" e antidesenvolvimentista.

Para aqueles, porém, que reconhecem valor teórico na posição estruturalista, a acusação tem significado. Seu sentido é diferente do convencional e é específico do ponto de vista do estruturalismo

latino-americano. Recobrem-no duas idéias: primeiro, a de que, embora a inflação seja realmente prejudicial ao desenvolvimento, as políticas de estabilização o são ainda mais, porque afetam um crescimento já problemático, ameaçando o processo de industrialização com um retrocesso (cortes em investimentos estratégicos, controle creditício e o conseqüente desemprego representam um choque de sérias repercussões sobre o já sófrego processo de crescimento); e, segundo, e ainda mais importante, a de que seria uma política inútil: na maioria das economias, a menos que se as condene a uma permanente estagnação, a inflação retorna assim que o processo de crescimento é retomado. Ela é, em tais casos, um resultado inevitável dos estrangulamentos externos e internos típicos de estruturas produtivas pouco diversificadas, exportadoras de produtos primários. A única solução definitiva para a inflação é o rompimento desses estrangulamentos, o que só pode ocorrer no longo prazo, mediante a diversificação da economia promovida pela industrialização.

Segundo essa visão "monetarista", é o economista que acredita ser sempre possível desenvolver sem inflação e que sempre ignora os efeitos perversos das políticas estabilizadoras sobre o desenvolvimento. Essa aceção do termo é apenas remotamente análoga à tradicional, em que "monetarista" é o economista que considera que a inflação sempre é causada por expansão monetária, associada ou não a excesso de demanda, isto é, mesmo em conjunturas de amplo desemprego. Do ponto de vista analítico, Gudin era "monetarista" apenas de acordo com a primeira dessas aceções.

#### II.2.4.5 — As Questões Distributivas: Salários, Distribuição de Renda e Reforma Agrária

O último item desta já longa discussão sobre o pensamento líder de Eugênio Gudin diz respeito às questões distributivas. Convém tratar a distribuição de renda em separado da de propriedade. Esta última transformou-se em importante controvérsia política a partir de fins dos anos 50 e em torno do problema da reforma agrária. Gudin pronunciou-se apenas umas poucas vezes a respeito, induzido pelo calor do debate na sociedade brasileira.

Seu argumento básico era que a redistribuição da propriedade seria uma medida praticamente inútil e que os projetos que a visavam desconsideravam que a pobreza da vida rural é conseqüência da baixa produtividade, a qual se deve à insuficiência de quatro elementos: saúde, alfabetização, técnica agrícola e crédito. A propriedade da terra seria, conforme o autor, apenas um quinto elemento, para o qual não havia necessidade de quaisquer medidas legislativas:

"Na realidade, eu diria que em um país como o Brasil, em que (ao contrário da Índia, por exemplo) a população é escassa em relação à terra, o indivíduo que dispuser dos quatro primeiros predados supra-assinalados não terá nenhuma dificuldade em se apropriar do quinto, isto é, em se tornar proprietário da terra. Af estão os Schmidt, os Lunardelli e outros. Inversamente, se se proporcionar a posse da terra ao homem do campo que não tem saúde, que não sabe ler, que não sabe semear, cultivar, fertilizar, combater as pragas, etc., e que não dispõe de crédito, ele não terá outra solução senão a de vender a terra que recebeu" [Gudin (1961, p. 69)].

O autor fez, num de seus raros textos sobre o tema, a ressalva de que acreditava aconselháveis medidas como a limitação da remuneração percentual dos proprietários da terra nos contratos do tipo "meação", a reserva da área para cultivo próprio pela família do colono e a forte tributação sobre terras improdutivas. Mas acrescentou acreditar que tais medidas seriam inteiramente insuficientes para resolver o problema da pobreza rural. A solução seria um esforço de elevação da produtividade, através das medidas mencionadas [Gudin (1950a)].

Quanto à questão da distribuição de renda, os pronunciamentos de Gudin são um pouco mais frequentes. Ainda assim, o tema ocupou um espaço relativamente reduzido em sua vasta produção de textos sobre a realidade brasileira. Isso reflete, provavelmente, a circunstância de que o tema também foi relativamente pouco abordado no debate desenvolvimentista brasileiro, a não ser a partir do início dos anos 60.

A explicação para a reduzida atenção para essa questão em quase todo o período é, talvez, a de que havia nesse assunto uma espécie de consenso mínimo entre todas as correntes de economistas que se confrontavam sobre a problemática do desenvolvimento nacional. Teoricamente, pelo menos, concordava-se, por um lado, em que o desenvolvimento não deveria ser financiado às custas de uma compressão do consumo básico ou de uma redução do salário real do trabalhador. E, por outro, em que as elevações salariais não deveriam comprometer a capacidade de investimento. Com efeito, não se vê, de um lado, nenhum economista, nem mesmo os mais conservadores, argumentar, como se tornaria frequente após 1964, com base no que ficou conhecido no Brasil por "teoria do bolo", ou seja, com base na idéia de que é necessário concentrar a renda no presente para fazer crescer "o bolo" e então num futuro indefinido, reparti-lo, elevando os salários e desconcentrando a renda. Como também não se vê, da parte dos economistas de esquerda, uma defesa

da idéia da elevação imediata do padrão de vida através da redução dos lucros — a não ser, talvez, no início dos anos 60, quando a questão da distribuição começava a ser relacionada com a da dinâmica do crescimento econômico pelo lado da insuficiência de mercado interno. Afora isto, defendia-se, sim, maior tributação, visando à redução do consumo supérfluo e à canalização do excedente para investimentos considerados prioritários ou à taxação de lucros monopolistas ou ainda à repartição da propriedade da terra. Mas a questão distributiva fundamental entre lucros e salários permanecia, teoricamente, mais ou menos consensual. As divergências eram ou essencialmente pragmáticas, refletindo o posicionamento político de cada um frente aos direitos e reivindicações trabalhistas, num quadro inflacionário de incertezas generalizadas, ou influenciadas por preocupações que diziam respeito não à distribuição de renda, mas à questão do controle da inflação.

Teremos a oportunidade de apreciar melhor essa sutil questão em outras partes deste trabalho. Por ora, apenas objetivamos, com essa curta digressão, precisar o posicionamento de Gudin em relação à questão distributiva crucial entre salários e lucros. Seus pronunciamentos sobre o tema denotam duas preocupações: a de evitar a inflação; e a de evitar a redução dos lucros.

De fato, não se verifica em momento algum uma defesa da redução dos salários em favor da expansão dos investimentos.

Gudin prendia-se rigorosamente ao critério de elevação salarial proporcional à melhoria de produtividade. Com a aceleração dos índices de inflação, porém, chegou eventualmente a manifestar-se em favor de reajustamentos salariais inferiores à elevação de preços. Esclarecia sempre seu ponto de vista de que, num processo de contenção da inflação, o resultado líquido final de um reajustamento desse tipo é mais favorável aos trabalhadores do que o inverso, ou seja, reajustamentos inicialmente superiores, mas que invariavelmente se combinam a preços em ascensão que rapidamente os consomem.

Essa é, por certo, uma visão nada incomum, presente em todas as grandes disputas a propósito da política salarial nas economias capitalistas, ainda mais quando o contexto é francamente inflacionário. Expressa-se seja de forma conservadora, contra as reivindicações dos sindicatos trabalhistas, seja como suporte lógico para conquistar os sindicatos para práticas antiinflacionárias do tipo das *income policies*, quando o quadro político lhes é favorável. Cabem, em relação à mesma, contestações várias, envolvendo desde discussões sobre as causas da inflação e os efeitos das políticas estabilizadoras até dúvidas sobre a legitimidade da política preconizada, quando há espaço político suficiente para a defesa democrática dos interesses

trabalhistas. Cabe, por exemplo, a suspeita de que o ônus final do combate à inflação mediante tal política acabe recaindo sobre os trabalhadores, ou a de que a mesma é, além de injusta, prejudicial ao crescimento da economia, etc., etc. Mas não se pode confundir-la com a "teoria do bolo".

Feita a ressalva, podemos passar a um breve resumo da posição de Gudin sobre a questão. O autor manifestou-se a respeito como reflexo das disputas correntes na sociedade brasileira. Os principais momentos foram aqueles em que o Executivo governamental decidia a respeito de reajustes salariais e aqueles em que se acirravam no Congresso os debates sobre tributação de lucros e encargos trabalhistas, como nos casos do imposto sobre lucros extraordinários e da participação dos empregados no lucro das empresas.

A mais clara exposição da visão teórica de Gudin sobre a distribuição de renda aparece, não acidentalmente, em dois textos de 1954, ano em que a decretação por Vargas de um reajuste do salário mínimo em 100% em muito deve ter contribuído para a crise política que culminou com o suicídio do Presidente [ver Gudin (1954a e 1954b)].

O raciocínio do autor é orientado pela noção neoclássica de que o mercado determina a remuneração dos fatores de produção, de acordo com sua produtividade marginal. Não faz referências teóricas, mas a base é claramente neoclássica, como na seguinte afirmação:

"A LEGISLAÇÃO do salário mínimo procura transpor para o campo social um problema que é, em sua essência, econômico. O fim colimado é de uma redistribuição da renda em favor de um determinado grupo, o dos baixos salários. Mas a distribuição da renda em economia de mercado não é arbitrária; obedece ao princípio de que cada um recebe dos outros a compensação correspondente aos serviços que presta, de acordo com a livre avaliação do mercado" [Gudin (1954b, p. 5)].

O autor faz, em outro artigo, a ressalva de que, "em regime de subemprego, a alta produtividade por operário empregado não dá lugar, por si só, ao salário elevado" [Gudin (1954a, p. 10)]. Segundo o autor, nas condições brasileiras de pleno emprego, a interferência governamental no mercado de trabalho, regulando o preço da mão-de-obra ou legislando sobre a participação dos empregados nos lucros empresariais, corresponde a uma série de equívocos.

Gudin observou, em primeiro lugar, que "a tragédia da legislação do salário mínimo é que ela esbarra no fato econômico inenunciável, não da distribuição, nem das formas monetárias, mas da quantidade insuficiente da produção" [Gudin (1954a, p. 6)]. Em

segundo lugar, considerava que o Estado só tem condições de alterar a hierarquia de preços estabelecida pelo mercado durante um certo lapso de tempo:

"A hierarquia geral dos valores relativos dos fatores não pode ser permanentemente subvertida, salvo alterações na procura ou na oferta. Ela se restabelecerá com o tempo, porque ela corresponde à hierarquia das produtividades dos diversos fatores de produção, em geral, e dos diversos tipos de mão-de-obra, em particular" [Gudin (1954b, p. 6)].

Terceiro, dizia que a referida legislação correspondia a uma medida desnecessária de proteção aos trabalhadores brasileiros, dada a condição de pleno emprego observada no país:

"Diz-se que o Estado deve, em tempo de inflação, intervir no mercado de trabalho para restabelecer o poder de compra dos salários, reduzidos pela alta dos preços. Mas tal intervenção é inteiramente supérflua. Ela se processa automaticamente pelo próprio mecanismo do mercado. O que faz subir os preços e o custo de vida é a inflação. E o que é inflação, senão intensificação da procura de tudo, inclusive do trabalho, que passa a ser disputado pelos próprios empregadores, uns contra os outros, a preços de leilão? Inflação é sinônimo de hiperemprego" [Gudin (1954b, p. 7)].

Finalmente, observou que "tal legislação correspondia a uma política tendente a ocasionar, temporariamente, o desemprego, porque implica uma elevação dos custos marginais acima dos preços e porque reduz a lucratividade e os investimentos". A respeito desta última consequência, o autor dizia, porém, que a considerava saudável, a ponto mesmo de merecer reforço da política governamental:

"Tal é a intensidade das forças inflacionistas, que não hesitaríamos em recomendar uma política monetária e fiscal de apoio às forças de deflação, a fim de evitar uma alta rápida e considerável de preços" [Gudin (1954b, p. 11)].

Um desemprego causado pelo "único remédio" possível na situação inflacionária corrente, isto é, "uma redução substancial dos investimentos e uma redução apreciável do consumo", seria inclusive benéfico para a economia como um todo:

"Inúmeros são os exemplos em nosso país da queda de produtividade com o advento da lei social da estabilidade no emprego.

Daí resulta que a produtividade ótima, que o máximo de produção e renda nacional correspondem a uma situação inferior à de pleno emprego. Se bem que seja sumamente difícil aplicar essa política, haveria vantagem econômica em manter uma situação de menos do que pleno emprego da mão-de-obra, malgrado a necessidade de sustentar os desempregados" [Gudin (1954a, p. 14)].

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

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

<sup>17</sup> Na Parte II do trabalho, em que representamos a argumentação neoliberal já em sua forma contextualizada no debate da época com as demais correntes de pensamento, é dada atenção à obra de Bulhões, assim como à de outros autores neoliberais.