

Desenvolvimentismo: a história do conceito que virou suco

* Esther Kuperman

Retomamos neste texto um debate que teve início no Brasil na décadas de 1940 e 1950 e que se mantém atual. Trata-se de duas concepções diferentes propostas para a economia e a sociedade brasileiras: de um lado, as idéias denominadas desenvolvimentistas e, de outro, as idéias conhecidas como liberais ou monetaristas ¹. Este debate foi definido por Guido Mantega² como a polarização entre duas linhas ideológicas. Concordamos com Mantega, porque identificamos no conteúdo destas duas correntes formulações ideológicas. Para isto, nos remetemos à concepção de ideologia em Marx, segundo o qual as idéias e teorias são socialmente determinadas pelas relações de dominação entre as classes.³

Idéias representam concepções de mundo, pontos de vista já estabelecidos ou que se pretendem estabelecer. No caso das idéias aqui analisadas, entendemos são maneiras de definir o papel das instituições e as políticas que se realizavam através destas mesmas instituições.

Desta forma, fica claro que consideramos tanto desenvolvimentistas quanto liberais representantes de propostas vinculadas a classes ou frações de classe. As idéias desenvolvimentistas eram defendidas pelos empresários vinculados à produção industrial e as idéias liberais eram patrocinadas pelos empresários vinculados à

* Historiadora e Doutora em Ciências Sociais.

¹ Entendemos por idéias liberais aquelas que correspondem ao campo do monetarismo, principal corrente de idéias econômicas em oposição ao keynesianismo, cujos principais defensores foram George Stigler e Milton Fridman, da Escola de Chicago. Esta denominação é utilizada para a defesa da estabilidade da econômica através de instrumentos monetários, especialmente o controle do volume de moeda e outros meios de pagamento disponíveis, bem como da redução do papel do Estado na economia dos países – especialmente os periféricos.

² MANTEGA, 1992.

³ As idéias (Gedanken) da classe dominante são, em cada época, as idéias dominantes; isto é, a classe que é a força *material* dominante da sociedade é, ao mesmo tempo, sua força espiritual dominante. A classe que tem à sua disposição os meios de produção material dispõe, ao mesmo tempo dos meios de produção espiritual, o que faz com que a ela sejam submetidas, ao mesmo tempo e em média, as idéias daqueles aos quais faltam os meios de produção espiritual. In. MARX, 1979.

exportação de produtos agrícolas. O exame destas duas correntes ideológicas e de suas expressões durante a década de 1950 demonstra como representavam a disputa existente no período pelo controle dos espaços estatais e pela definição das políticas levadas adiante pelo Estado brasileiro.

Apesar de pertencerem a diferentes campos, a análise dos discursos dos principais expoentes destas propostas mostram que, ao contrário de serem doutrinas que se contrapunham, eram projetos que se complementavam, uma vez que ambos eram defendidas por frações das classes dominantes. Tais discursos predominavam nos espaços institucionais dos anos 50 e ainda estão presentes na vida política brasileira nos dias atuais, daí a importância de sua abordagem e do seu significado.

Uma idéia econômica influencia o funcionamento do aparelho estatal, ou gera diretrizes para as instituições públicas, convertendo-se em política de Estado, na medida em que o grupo com ela identificado detém a hegemonia, determinando a direção para as políticas estatais. Temos como exemplo as políticas inspiradas nas idéias keynesianas, cuja difusão deu-se inicialmente entre economistas, especialmente nas primeiras décadas do século XX, e resultou na ampliação do papel do Estado – tanto como agente quanto como regulador - decorrente da economia de guerra, da necessidade de reconstrução e de “expansão dos benefícios sociais”, ou seja, do chamado “welfare state”. As diretrizes econômicas keynesianas possuíram, do ponto de vista de seu desdobramento político, a legitimação do papel do Estado intervencionista. Sua presença no interior do aparelho estatal brasileiro pode ser identificada durante anos 30 do século XX. Trata-se do período em que a burguesia industrial detinha a hegemonia através da produção de idéias que justificavam a intervenção estatal e que se traduziam na produção do consentimento por parte da sociedade civil.

Durante as décadas de trinta e quarenta a industrialização brasileira foi fruto da iniciativa estatal e de empreendimentos nacionais. Isto se deve ao fato de que na década de 1930 a crise financeira e a redução da acumulação interna das empresas dos países industrializados - resultante da queda nas taxas de lucro – diminuiu consideravelmente

seus investimentos nos países periféricos, o que fortaleceu o caráter nacionalista do nosso processo de industrialização.

Embora não fosse o seu principal objetivo, as políticas tarifárias existentes no Brasil, ao longo desta mesma década, também tiveram efeito protecionista. Durante o Estado Novo o Estado brasileiro apoiou fortemente a indústria de forma indireta, através de crédito subsidiado do Banco do Brasil ao setor privado e de tarifas de importação de maquinário também subsidiadas. Da mesma forma apoiou diretamente o desenvolvimento industrial, através de investimentos na infra-estrutura e da criação de empresas estatais para a produção de insumos básicos. O controle rígido do câmbio, através do Banco do Brasil, entre os anos de 1931 e 1933 e também entre 1937 e 1939, foi uma outra política levada ao cabo pelas agências estatais e que teve como objetivo o protecionismo à indústria nacional.

A intervenção estatal no desenvolvimento da infra-estrutura, bem como a forte presença do Estado como agente econômico, tinha o apoio dos empresários ligados ao setor industrial. Isto significa que era bem recebida pelo setor privado da economia, especialmente em virtude dos grandes requisitos de investimentos para a construção de alguns setores de base e a inexistência de um segmento financeiro desenvolvido para promover a participação privada. Até mesmo a ocorrência da Segunda Guerra Mundial, e a conseqüente dificuldade de importação, especialmente de bens de capital, irá proporcionar uma proteção acidental à indústria brasileira, alavancando o processo de substituição de importações, característica do processo de industrialização no Brasil.

Durante o período consolidou-se a influência política do empresariado industrial, especialmente o paulista, que produziu e fortaleceu suas associações de classe – seus aparelhos privados de hegemonia - de forma a garantir espaços para a defesa de seus interesses. Dentre estas associações destacavam-se a Confederação Industrial do Brasil, mais tarde Confederação Nacional da Indústria (CNI) – fruto da ruptura na Associação Comercial de São Paulo - bem como a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP). Entre as lideranças deste setor destacou-se Roberto Simonsen, cujas posições - a favor de uma política industrial e protecionista - eram bem conhecidas desde a década

de 1920, tendo sido presidente da Confederação Industrial do Brasil, além de ser um dos idealizadores e dirigentes da FIESP. As idéias e práticas defendidas por Simonsen - que preconizava o planejamento e a forte presença do Estado na economia, tanto como regulador quanto como agente, pertenciam a uma fração do empresariado cujos interesses estavam ligados à indústria, e geraram diretrizes para a atuação do Estado durante a primeira metade do século XX. Com a aproximação do fim da Segunda Guerra Mundial e o conseqüente fortalecimento da liderança política e econômica dos Estados Unidos no mundo capitalista, os acordos produzidos na reunião de Bretton-Woods passaram a apontar para a predominância das posições liberais. Como conseqüência desta tendência tivemos o fim do protecionismo nas relações econômicas internacionais desde o final da Primeira Guerra Mundial, bem como uma redução da participação do Estado na economia.

No Brasil do pós-guerra, Eugênio Gudín, um dos participantes da reunião de 1944, era o intelectual ligado ao pensamento econômico liberal mais proeminente. Sua oposição ao intervencionismo estatal, especialmente à política de apoio à industrialização, obtinha o apoio da classe produtora agrícola e dos setores ligados ao comércio externo. Sua argumentação encontrava boa acolhida na Associação Comercial de São Paulo, órgão de defesa dos interesses agrário-exportadores, que tinha como principal publicação a Revista Digesto Econômico. Nesta Revista podemos encontrar muitos de seus artigos, com severas críticas à participação do Estado na economia. O embate mais conhecido entre estes dois campos ideológicos foi realizado no final da década de 1940 e é intitulado “A controvérsia do planejamento na economia brasileira”, entre Eugênio Gudín e Roberto Simonsen. Este debate tem sido identificado como um confronto entre duas concepções distintas a respeito da necessidade do planejamento econômico. Este diálogo, considerado "um clássico" para os analistas que se debruçam sobre as idéias que nortearam a economia brasileira após a Segunda Guerra Mundial, confrontava duas concepções consideradas opostas a respeito da forma de atuação do Estado e da necessidade de absorção de capitais capazes de fomentar o crescimento econômico. Mas, na prática, este debate versava, principalmente, sobre qual setor da economia deveria ser fortalecido para que este crescimento ocorresse. Tratava-se de um embate entre industrialistas e agraristas, cujas idéias eram defendidas por atores sociais

pertencentes a diferentes frações do empresariado brasileiro e são formas de construção de um consenso.

Roberto Simonsen⁴ e Eugenio Gudim⁵ concentravam suas divergências, aparentemente, em torno do papel do Estado no processo de desenvolvimento brasileiro, e da origem do capital a ser utilizado no processo de industrialização. Vale aqui destacar que, quando o assunto dizia respeito às classes trabalhadoras, suas posições convergiam, o que demonstra, na prática, que ambos pertenciam às elites empresariais.

A CEPAL⁶, outra partidária da intervenção estatal e da industrialização como forma de implementar o desenvolvimento, também participou deste debate, através de seu fundador Raúl Prebisch. Tal como Simonsen, as principais divergências da CEPAL com os monetaristas encontravam-se, à primeira vista, na importância atribuída ao planejamento econômico e ao papel do Estado. Para os cepalinos, o Estado planejador acabaria por assumir um papel empresarial, afastando os interesses privados e redirecionando as próprias práticas do mercado. Para os desenvolvimentistas, representados inicialmente por Roberto Simonsen, mais tarde pela CEPAL, era preciso incentivar a indústria para que o país alcançasse crescimento capaz de colocá-lo no conjunto das nações desenvolvidas. Para eles indústria era sinônimo de desenvolvimento. Para Simonsen *a parte nuclear de um programa dessa natureza, visando a*

⁴ Era descendente de tradicionais famílias de industriais paulistanos e foi presidente da Cerâmica São Caetano S. A., da Companhia Paulista de Mineração, da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo e vice-presidente da Confederação Nacional de Indústrias. Além de participar do movimento paulista de 1932, foi deputado federal por São Paulo em 1934, e senador em 1948. Como vice-presidente da seção brasileira do Conselho Inter-Americano de Comércio e Produção, atuou na reunião de outubro de 1947, em Petrópolis, na qual defendeu a tese de um Plano Marshall para a América Latina.

⁵ Apesar de graduado em engenharia civil pela Escola Politécnica do Rio de Janeiro, foi o patrono dos economistas brasileiros. Professor da Universidade do Brasil e Membro da Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos para Estados e Municípios. Também fez parte da Comissão de Planejamento Econômico da Caixa de Mobilização Bancária do Banco do Brasil, da Comissão de Reconstrução Econômica Financeira do Conselho Técnico de Economia e Finanças da Academia Nacional de Montevideú, da Royal Economic Society. Membro da Diretoria e Vice-Presidente da International Economic Association. Foi Governador do Brasil junto ao Fundo Monetário Internacional no período de 1951 a 1956 e Delegado do Brasil à Conferência Monetária Internacional de Bretton Woods. Foi Ministro da Fazenda no governo Café Filho e criou na sua administração o Imposto sobre Energia Elétrica, quando instituído o Fundo Federal de Eletrificação, assim como introduziu o sistema de desconto na fonte do imposto incidente sobre os rendimentos do trabalho assalariado.

⁶ Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, criada em 25 de fevereiro de 1948, pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), com sede em Santiago, Chile.

*elevação da renda a um nível suficiente para atender aos imperativos da nacionalidade, tem que ser constituída pela industrialização.*⁷

Simonsen pensava o desenvolvimento de uma nação associado à industrialização. Para ele o incentivo do Estado era fundamental para a promoção da industrialização, especialmente em se tratando de um país subdesenvolvido. Segundo Simonsen, esta participação se daria, principalmente, através do protecionismo e do planejamento. Ele argumentava que o planejamento seria a estratégia capaz de criar condições para o crescimento industrial, fosse pela via dos investimentos estatais, fosse pela via dos investimentos privados. Mas não era partidário da criação de obstáculos para os investimentos estrangeiros ou de uma política protecionista. Para ele nenhuma das fontes de investimentos deveria ser descartada:

Temos carência de capitais e de mão de obra especializada para a indústria e, no entanto, nossa legislação e nossa organização econômicas não favorecem a imigração e os investimentos estrangeiros, nem estimulam a mobilização de capitais nacionais para fins reprodutivos.⁸

Desta forma, constatamos que desenvolvimentismo não significa, necessariamente, nacionalismo econômico. Pelo menos do ponto de vista dos empresários brasileiros.

Confronto semelhante ocorreu entre Eugenio Gudin e Raul Prebisch⁹, nos anos 50. Este segundo debate, cuja documentação permanecia inédita até o momento, ainda não havia sido examinado pela historiografia. e constitui a continuação do embate anterior, entre representantes dos dois campos, portanto, também pode ser identificado como “um clássico”. Por se tratar de uma polêmica realizada na década seguinte à primeira e envolvendo as mesmas questões, demonstra que as contradições e convergências entre os dois setores ainda estavam presentes, e talvez ainda mais fortes, dez anos depois do primeiro debate.

⁷ SIMONSEN, 1977.

⁸ SIMONSEN, 1977.

⁹ Economista argentino, nascido em 1901, foi o fundador e mais destacado intelectual da CEPAL, e iniciador da linha estruturalista no pensamento econômico. Em seu país de origem, trabalhou no Ministério da Agricultura na década de 1920 e no Ministério da Fazenda na década de 1930. Ocupou sua direção até 1963, quando deixou a instituição para assumir o cargo de Secretário Geral da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, órgão criado no mesmo ano pelo Conselho Econômico e Social da ONU.

O segundo embate entre os dois campos ideológicos ocorreu em 1953, ou seja, às vésperas dos eventos que levariam ao suicídio do presidente Getúlio Vargas, justamente quando as tensões entre os dois setores do empresariado nacional, representados no debate anterior, encontravam-se mais acirradas, e se reveste de importância por anteceder o período em que as teses cepalinas foram mais utilizadas: o governo Kubitschek.

A CEPAL, através de seu fundador Raúl Prebisch, defendia o planejamento da economia para que fosse possível uma industrialização, única maneira de reduzir os desequilíbrios de renda nos países latino-americanos:

Permita-me Dr. Gudín que lembre a Vossa Excelência duas cifras mencionadas na exposição que fiz o ano passado, no México, na reunião do Banco Internacional para Reconstrução e Fomento, e que não deixaram de lhe causar impressão: por cada 1 por cento de aumento da renda per capita dos Estados Unidos a procura de exportações de alimentos e matérias primas provenientes da América Latina aumenta apenas de 0.65 por cento. O mesmo aumento de 1 por cento da renda per capita na América Latina implica um aumento de 1.8 por cento na procura de importações de artigos manufaturados. Se não se corrigisse os efeitos desta disparidade, a taxa de crescimento da América Latina teria de ser bastante inferior à dos grandes centros industriais e a desigualdade de renda entre uns e outros tenderia a aumentar cada vez mais.¹⁰

A CEPAL foi o laboratório institucional para a elaboração da base teórica do desenvolvimentismo. Surgida no final da década de 1940, tinha como principal preocupação explicar as diferenças de desenvolvimento econômico entre os países da América Latina e os países do Primeiro Mundo e propor formas de superação destas diferenças dentro dos moldes capitalistas. Para seus principais líderes, especialmente Raul Prebisch,

(...) os países periféricos da América Latina estavam amarrados pela falta de dinamismo de suas estruturas produtivas, baseadas num punhado de produtos primários, com pouco desenvolvimento industrial e tecnológico, e teleguiadas pelos mercados consumidores dos centros.¹¹

¹⁰ PREBISCH, 1953.

¹¹ MANTEGA, 1992.

Este campo ideológico construiu uma identidade entre a concepção de desenvolvimento e a indústria. Para os cepalinos, a superação do atraso só se daria no campo do desenvolvimento capitalista, com ênfase, principalmente no crescimento do número de indústrias. O desenvolvimentismo ainda possuía uma fração, o denominado *nacional-desenvolvimentismo*. Datado especificamente dos anos 50, tinha como principal característica a defesa do intervencionismo estatal e da prioridade para o capital nacional, especialmente o capital estatal.

Reunidos no ISEB, os cepalinos brasileiros oriundos de várias instituições, especialmente do setor público, tinham como principal argumento a impossibilidade do empresariado nacional em arcar com investimentos, bem como a falta de interesse por parte dos investidores estrangeiros na organização de um setor industrial brasileiro, especialmente no que dizia respeito às indústrias de base. Mesmo assim, segundo Bielchowsky¹², estes intelectuais não deixavam de reconhecer e acolher o interesse do capital estrangeiro pelos investimentos em setores ligados à indústria:

Nos demais setores industriais, porém, o capital estrangeiro era bem-vindo pelos desenvolvimentistas nacionalistas. Esse é o ponto nem sempre compreendido pelos estudiosos da industrialização brasileira. Explica, por exemplo, como o comandante Lucio Meira, um desenvolvimentista nacionalista, foi o grande articulador do Plano de Metas no que se refere à indústria automobilística, trazendo para o país as grandes empresas internacionais.¹³

Do ponto de vista de seu conteúdo ideológico, o discurso nacional-desenvolvimentista também pode ser entendido como uma demonstração de que, na prática, tratava-se de mais um discurso destinado a dar sustentação a um projeto do empresariado industrial, que lança mão deste ideário para construir um consenso em torno de seus interesses.

O nacionalismo, por sua vez, remete-nos a um processo que, do ponto de vista da estrutura da ideologia nacional, é mais específico, pois se trata de um determinado modo de apropriação/questionamento do fetichismo do Estado burguês que, ao testemunhar a crise daquela ideologia, expressa uma questão nacional.¹⁴

¹² BIELSCHOWSKY, 1996.

¹³ BIELSCHOWSKY, 1996.

¹⁴ ALMEIDA, 1995.

Entendemos que a ênfase na defesa do capital nacional, por parte de setores ligados à burocracia estatal, constitui a expressão dos conflitos que ocorriam no interior do aparelho de Estado. Esta burocracia estatal, segundo Almeida ¹⁵, manobrava em meio às diferentes frações da classe dominante e buscava criar uma base de massa para uma política de industrialização. Esta fração de classe - os empresários ligados à indústria - busca aumentar seu espaço de articulação também no ISEB, confrontando-se com outros projetos que também povoavam o Instituto, tanto na sua primeira fase, como aparelho de contra hegemonia, quanto na segunda, já como agência do Estado.

A distância entre o desenvolvimentismo e o nacional-desenvolvimentismo pode ser medida principalmente pelos seus desdobramentos: o nacional-desenvolvimentismo, influenciou setores da esquerda como o PCB que, ao formular sua estratégia, identificava o imperialismo como o inimigo a ser combatido para a consolidação da etapa democrático-burguesa da revolução brasileira. ¹⁶

O campo desenvolvimentista não estava preocupado em formular um projeto de transformação das estruturas, mas de consolidação definitiva do capitalismo brasileiro, pela via da substituição das importações, mesmo que para isto fosse necessário contar com a colaboração do capital internacional. Estes dois campos de pensamento também estiveram representados no ISEB. É neste sentido que vemos que a disputa política, descrita no capítulo anterior, também se deu no interior deste instituto.

No campo denominado desenvolvimentista encontramos representantes de frações das classes empresariais, especialmente aquelas vinculadas à indústria. É este setor que irá encontrar na CEPAL o espaço de formulação das idéias que dariam sustentação ao seu projeto.

¹⁵ ALMEIDA, 1995.

¹⁶ A tática de aliança com a burguesia nacional desenvolvida pelo PCB também deriva do 5º Congresso do Komintern. A principal resolução deste Congresso foi a definição da tática de formação de uma frente única nas bases, bem como o enfrentamento da questão colonial através do apoio às burguesias nacionais nos movimentos nacionalistas, uma vez que para o Komintern as burguesias nacionais tinham um papel revolucionário.

Mesmo constituindo um espaço de elaboração de idéias situadas no campo denominado desenvolvimentista, a CEPAL também formulava propostas que podemos identificar como próximas das concepções consideradas “*liberais*”. Na verdade, em relação a algumas questões, existe convergência entre estes dois campos. Examinamos a identidade das idéias entre estes dois campos no que diz respeito às seguintes questões: a intervenção do Estado, a vocação agrária e o capital estrangeiro, utilizando os dois momentos em que as concepções se confrontam: o debate entre Gudin e Simonsen e o debate entre Gudin e Prebisch. Sobre a “intervenção do Estado”, podemos identificar na corrente desenvolvimentista a noção de que seu papel é garantir o crescimento industrial:

O grau de intervencionismo do Estado, deveria ser estudado com as várias entidades de classe para que, dentro do preceito constitucional, fosse utilizada, ao máximo, a iniciativa privada e não se prejudicassem as atividades já em funcionamento no país, com a instalação de novas iniciativas concorrentes.¹⁷

Para Simonsen, industrialização e ação estatal eram instrumentos através dos quais se combateria a miséria e se promoveria o desenvolvimento. Portanto, só o Estado seria capaz de promover, ampliar, modernizar e diversificar a indústria nacional, principalmente em virtude da fragilidade do capital privado. Importante é frisar que o combate à miséria, para este autor, poderia significar uma melhoria nas condições de vida da massa trabalhadora, de forma a inseri-la no mercado capitalista. Sem dúvida, existe uma convergência entre Simonsen e Prebisch, pois para este último, a presença do Estado é fundamental e visa garantir o crescimento e o equilíbrio de uma economia capitalista:

Por esses dois exemplos que acabo de dar, comprova-se que o Dr. Gudin continua acreditando na tendência ao equilíbrio, inerente do sistema econômico, quando não se introduzem elementos perturbadores. Eu, porém, não creio nisso. O ciclo é a forma típica de crescimento da economia capitalista, isto é uma sucessão ininterrupta de desequilíbrios. Confio, sem embargo, que uma política esclarecida permitirá atenuar apreciavelmente essas flutuações. Essa política representa uma intervenção deliberada no sistema. Mas a política de desenvolvimento representaria igualmente uma intervenção para corrigir os enormes desequilíbrios entre os centros industriais e a periferia da economia mundial.¹⁸

¹⁷ SIMONSEN, 1977.

¹⁸ PREBISCH, 1953..

Simonsen considera a agricultura uma atividade complementar, destinada a criar condições para o desenvolvimento industrial e urbano. Mas identifica a ação do Estado como fundamental para garantir a modernização da agricultura, quando afirma que *essa industrialização não se separa, porém, da intensificação e do aperfeiçoamento da nossa produção agrícola, a que ela está visceralmente vinculada.*¹⁹

Prebisch também vê no desenvolvimento e na modernização da agricultura uma forma de criar condições para o crescimento industrial. Ele relembra que *os trabalhos da CEPAL têm procurado demonstrar que esse aumento da produtividade na agricultura é um elemento básico do desenvolvimento econômico.*²⁰ Gudin, no entanto, não identifica a agricultura como complementar à indústria, mas a vê como o mais importante setor de nossa economia. Para este autor, nossa verdadeira vocação econômica seria a de exportar produtos agrícolas. Para Gudin não era possível associar progresso e industrialização. Pelo menos no caso de países periféricos como o Brasil. Ele considerava também inaceitável a intervenção do Estado na economia, pois “*não haveria melhor caminho para a consolidação de um regime totalitário de capitalismo de Estado, em que já temos tão largamente avançado nos últimos dez anos.*”²¹ No debate com Prebisch, em 1953, Gudin mantém as mesmas convicções que defendia em 1947, quando polemizou com Simonsen: ele continuava considerando que a intervenção do Estado era inaceitável:

Recusam-se às empresas privadas os indispensáveis elementos de vida e equilíbrio econômico para, depois de um período de agonia mais ou menos longo, recolher-lhes os despojos e declará-las incapazes. Esta é a história (que merecia ser escrita) das malogradas companhias de estradas de ferro no Brasil, como das malogradas tentativas de estabelecer a grande siderurgia. O Estado despacha o empresário por incapaz e má figura: declara a falência da iniciativa privada e chama a si a direção do serviço.²²

A divergência entre o campo representado por Gudin e o setor representado por Simonsen e Prebisch era também sobre a necessidade de planejamento da economia. Podemos identificar esta divergência quando Gudin afirma acreditar *mais na análise das deficiências, das deformações e dos erros praticados em cada um dos setores da economia e no*

¹⁹ SIMONSEN, 1977.

²⁰ PREBISCH, 1953.

²¹ GUDIN, 1977.

²² GUDIN, 1953.

*estudo da maneira de corrigi-los. Até certo ponto, porém, essa divergência pode ser mais terminológica do que de fundo.*²³ Mas a discordância principal era em relação ao papel do Estado:

Nitidamente divergente da orientação do digno Conselheiro Relator, é ainda o meu parecer no tocante à sua constante preocupação de garantir a proteção paternalística do Estado aos “interesses existentes”, especialmente aos dos atuais industriais, de cuja associação de classe é o Conselheiro Simonsen operoso Presidente, não hesitando o ilustre Relator em proclamar a ‘necessidade de não se prejudicarem as atividades já em funcionamento no país, coma instalação de novas iniciativas concorrentes’!²⁴

Para Simonsen, legítimo representante da fração industrialista do empresariado brasileiro, o Estado tem por função criar garantias para o crescimento deste setor, enquanto que para Gudin, cujo pensamento estava de acordo com a melhor tradição liberal, tal crescimento só poderia ser possível dentro das condições dadas pelo mercado. Para ele, o planejamento seria a forma de atingir um rápido crescimento da renda nacional e também de garantir a ação do Estado.

Prebisch, no debate com Gudin, defendia uma ampla intervenção do Estado, argumentando que esta ação não invalidava a iniciativa privada. Para ele *o desenvolvimento econômico não pode ser um processo espontâneo se não provém de medidas adotadas com o propósito de condicionar e estimular a iniciativa do empresário.*²⁵

Segundo Maza²⁶, Simonsen considerava que, mesmo não existindo relação imediata de causa e efeito, apenas com a ação do Estado seria possível garantir o rápido crescimento, tanto da agricultura quanto da indústria. Este autor também identifica na proposta de política econômica nacional feita por Simonsen a justificativa para o exercício de uma hegemonia dos empresários industriais.²⁷

Este é um ponto de discordância entre os dois campos ideológicos, visto que, para Gudin, somente o mercado deveria regular o desenvolvimento da indústria nacional.

²³ GUDIN, 1953.

²⁴ GUDIN, Eugenio. Op. Cit.

²⁵ PREBISCH, Raúl. Op. Cit.

²⁶ MAZA, Fabio. *O idealismo prático de Roberto Simonsen: ciência, tecnologia e indústria na construção da nação*. São Paulo: Instituto Roberto Simonsen, 2004.

²⁷ MAZA, Fabio. Op. Cit. p. 219.

Além disso, para ele, se o Estado atuasse como regulador da economia na verdade estaria sendo utilizado em defesa de interesses particulares:

Na execução da política de produtividade, por que está a bradar o povo brasileiro, importa estar atento à insidiosa resistência pacífica dos INTERESSES REACIONÁRIOS de grupos e associações 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. É a política de afastamento de concorrentes (nacionais e estrangeiros), de restrição de produção e manutenção dos preços. Os diretores dessas associações entendem (e talvez entendam certo, de seu ponto de vista) que o seu dever está em defender os interesses dos associados que os elegeram e de cujo apoio podem precisar amanhã para sua reeleição ou para apoio a suas pretensões políticas...²⁸

É importante ressaltar a divergência entre os dois campos: a agricultura como fator necessário ao desenvolvimento do país. Para Gudín, a indústria era complementar à agricultura

Um dos argumentos mais correntes a favor de nossa industrialização é o de que os países industrializados são ricos e os países de economia agrícola ou extrativa são pobres. Como princípio não é verdadeiro. Onde as terras são férteis e planas, onde se praticam a irrigação e a drenagem, onde se dispõe dos conhecimentos técnicos e dos elementos necessários à adubação, onde se faz uso das máquinas agrícolas para preparar o solo, para semear, para capinar e mesmo para colher, onde se disseminam a instrução e a técnica, a economia agrícola pode formar um país muito rico e de alto padrão de vida. Para nós brasileiros, basta que olhemos para a Argentina.²⁹

Para Simonsen a agricultura é importante, mas complementar à indústria, e é este setor que deve receber do Estado tratamento preferencial capaz de garantir o desenvolvimento e a modernização do país. Ele defende *a necessidade da criação de Bancos Industriais destinados ao financiamento de novos empreendimentos e ao propiciamento de uma assistência técnica mais intensa.*³⁰

Apontamos um ponto de convergência entre os dois campos: a inexistência de antagonismo entre capital nacional e capital estrangeiro. Simonsen não possui tantas restrições ao capital estrangeiro quanto se poderia supor. Para ele, o capital estrangeiro

²⁸ GUDIN, Eugenio. Op. Cit. p.129.

²⁹ GUDIN, Eugenio. Op. Cit. p. 115.

³⁰ SIMONSEN, Roberto. Op. Cit. p.28.

viria suprir as necessidades do desenvolvimento industrial nacional não atendidas pelo capital brasileiro:

Temos carência de capitais e de mão de obra especializada para a indústria e, no entanto, nossa legislação e nossa organização econômica não favorecem a imigração e os investimentos estrangeiros nem estimulam a mobilização de capitais nacionais para fins reprodutivos.³¹

Para Simonsen, o ingresso de capital estrangeiro deveria ser controlado através da intervenção do Estado. Esta intervenção teria como finalidade garantir que “*não se prejudicassem as atividades já em funcionamento no país, com a instalação de novas iniciativas concorrentes*”. Representante da fração de classe industrialista, considera que as indústrias já existentes e que pertenciam a particulares deveriam ser protegidas pelo Estado contra a concorrência, não por um questão de nacionalismo, mas porque desacreditava na capacidade de nossa indústria de enfrentar a concorrência externa. Portanto, para Simonsen, o intervencionismo estatal deveria estar a serviço do setor do empresariado por ele representado.

Prebisch também não faz restrições à entrada de capitais internacionais:

O Dr. Gudin poderia aduzir que no caso de serem criadas condições favoráveis o capital estrangeiro afluiria. Mas não se pode afirmar que este fato ocorreria na medida necessária e desejada. Mormente se o capital estrangeiro é plenamente justificável em certas inversões, especialmente naquelas que incorporam novas fórmulas de técnicas produtivas, em outras seria mais conveniente estimular a iniciativa particular do próprio país, dando-lhe acesso às fontes internacionais de capital e técnica.³²

Neste segundo debate também ficam claros os pontos em comum e as divergências entre as duas linhas ideológicas. No que diz respeito ao papel do Estado, Prebisch afirma:

Há outro ponto sobre o qual o exame cuidadoso do relatório sobre a “Técnica de Programação” poderia ter evitado outra das considerações que fez o Dr. Gudin. Efetivamente o eminente mestre parece crer que a programação por nós preconizada é incompatível com a iniciativa particular e com a necessidade de um programa no setor das inversões públicas, mas impugna a inclusão das inversões particulares num programa de desenvolvimento econômico. O Dr. Gudin parece crer, outrossim, que isto significa necessariamente suprimir a

³¹ SIMONSEN, Roberto. Op. Cit. p. 27.

³² PREBISCH, Raúl. Op Cit. Pág. 2

liberdade de ação do empresário particular, subordinando-o ao Estado onipotente. Se nosso professor tivesse consultado – não digo todo o relatório – porém o seu capítulo de introdução, os seus temores já estariam completamente dissipados. Admite-se muito bem o programa de inversões no qual o Estado se limita a criar as condições necessárias para estimular as inversões particulares a fim de que elas cumpram determinados objetivos e alcancem determinado nível.³³

Tal como Simonsen, na década anterior, Prebisch também advoga o Estado como gerador das condições para o crescimento da economia, principalmente como forma de alavancar a iniciativa privada. Gudin também não mudou suas posições, pois, para ele, mesmo este papel (o de alavanca do desenvolvimento econômico) não deve ser atribuição do Estado, mas sim uma prerrogativa da própria iniciativa privada, porque

(...) é natural que em um país de estrutura política ainda instável (quatro constituições em menos de vinte anos), de economia pobre e de letras tão escassas não se possa esperar da Administração Pública, salvo honrosas exceções, os padrões de sabedoria, de isenção e de capacidade necessárias não só para bem realizar sua tarefa no setor público, mas ainda para dirigir com eficiência o setor da economia privada.³⁴

Ambos os campos ideológicos são, portanto, defensores intransigentes da iniciativa privada. A diferença está em que, para os desenvolvimentistas, o Estado seria uma ferramenta importante para garantir os investimentos particulares e para Gudin a própria iniciativa privada deveria suprir os investimentos, logo, para ele, o Estado não poderia se intrometer, sob nenhum pretexto, nos assuntos das empresas privadas.

Prebisch identifica claramente as divergências, quando afirma que *o problema que preocupa o Dr. Gudin é o do equilíbrio e não o do crescimento*.³⁵ E reitera que o processo de crescimento desejado pelos que pensam como ele tem como principal característica a substituição das importações, e não se dará, como advoga Gudin, de forma espontânea, mas sim a partir da intervenção do Estado:

As medidas de substituição terão de ser adotadas expressamente pela seguinte razão: se a produtividade é primordialmente uma função do volume de capital por homem, é evidente que a mesma produtividade dos países pouco desenvolvidos geralmente seja inferior àquela dos países mais adiantados, até que se alcance o mesmo nível econômico, no caso de tal fenômeno ocorrer.³⁶

³³ PREBISCH, 1953.

³⁴ GUDIN, 1953.

³⁵ PREBISCH, 1953.

³⁶ PREBISCH, 1953.

Ao que Gudin responde:

Num país em que o Estado ainda comete erros grosseiros no planejamento e na execução do setor público da economia, como pretender planejar também o setor privado? Ainda mais em uma economia em pleno desenvolvimento e com as características de instabilidade dos países de atividades predominantemente primárias!³⁷

Mas, para Prebisch, o Estado é capaz de direcionar a economia, pois é sua a tarefa de impedir a instabilidade econômica:

Como se observa, a incerteza do futuro não é razão suficiente para que não se trace um programa ou para que se tome de improviso as medidas corretivas. Mas não pensa assim o Dr. Gudin. Sustenta, por exemplo, que a impossibilidade de se prever os preços e o volume da exportação do café, ou a relação de trocas do Brasil, impediria a formação de um programa de desenvolvimento. Baseando-se no mesmo critério, teria de se opor à elaboração de um orçamento de despesas e arrecadação pela impossibilidade de se prever as variações na situação econômica corrente que, sem dúvida, costumam ser tanto ou mais difíceis de antever quanto os fenômenos do desenvolvimento mais lento.³⁸

Gudin, em sua réplica, ironiza as propostas desenvolvimentistas, bem como a idéia de progresso nelas contidas:

Estes moços descobriram o Brasil. Antes da era que eles ora inauguram da “ideologia do desenvolvimento” e da “filosofia do planejamento”, o Brasil era a estagnação e o marasmo...O “animus progrediendi” só agora, neste ano da graça de 1953, desponta nesta terra de paralisia e de indiferença. Nas histórias contadas pelos velhos, eles não acreditam: são histórias de gigantes.³⁹

Destacamos que há, entre os dois, uma convergência: a de que a iniciativa privada é o setor mais importante da economia, sendo que para os desenvolvimentistas ela é o motivo principal para que o Estado entre em ação. Assim, a ação do Estado, para os dois campos ideológicos, tem o sentido de complementar, e não de substituir a iniciativa privada:

Por conseguinte, o desenvolvimento econômico não pode ser um processo espontâneo se não provém de medidas adotadas com o propósito de condicionar e estimular a iniciativa do empresário. O Dr. Gudin não concorda explicitamente com essa afirmação; admite, porém a necessidade de proteção alfandegária e de outras medidas que sirvam de estímulo. Daí a reconhecer a necessidade de um programa certamente não custará muito.⁴⁰

³⁷ GUDIN, 1953.

³⁸ PREBISCH, 1953.

³⁹ GUDIN, 1953..

⁴⁰ PREBISCH, 1953.

Mas para os privatistas (que condenam a intervenção do Estado), ou liberais, a iniciativa privada não pode ser “cerceada” pelo Estado, a título de protegê-la. Desta forma, para eles, o Estado precisa ter seu papel reduzido e uma interferência mínima nas relações econômicas.

Ao examinar a documentação produzida por estes atores sociais e que retrata dois debates entre estes diferentes campos ideológicos, podemos constatar que os discursos produzidos pelos dois lados, embora estejam ao nível da superestrutura, dirigem-se à organização de uma ordem econômica voltada para os interesses diferentes frações do empresariado nacional. Sua argumentação procura estabelecer as bases para a hegemonia de uma das frações de classe. Esta hegemonia, realizada através da construção do consenso em torno do caráter do desenvolvimento econômico, será consolidada pelo controle dos espaços de decisão das políticas econômicas: as agências do Estado.

Tanto para os desenvolvimentistas quanto para os denominados liberais, o desenvolvimento econômico brasileiro deveria ter como característica a garantia da presença do capital privado. Mas, para eles, este capital privado poderia contar com a ajuda do capital internacional. Como sempre, não há contradições entre os capitais de diferentes origens. Há um consenso em torno destes dois pontos. E a existência deste consenso nos remete à conclusão de que, em verdade, não existem contradições importantes entre estes dois campos, pois ambos representam frações de uma mesma classe.

Compreendemos que o processo de expansão do capitalismo no Brasil durante a década de 1950 foi impulsionado pelas idéias geradas por estes dois campos, nos quais predomina a defesa do capital. Para ambos, o Estado deve servir apenas como ferramenta auxiliar para a iniciativa privada, o que demonstra a proximidade ideológica dos dois campos.

Assim, a disputa entre estes dois campos não reflete o embate entre uma proposta de crescimento redistributivo contra uma proposta de crescimento concentrador, como se

costuma crer. A divergência gira em torno da atuação maior ou menor do Estado, embora não haja discrepância quanto à idéia de que este mesmo Estado esteja sempre a serviço do capital. É neste sentido que os dois projetos devem ser entendidos como pertencentes a frações de uma mesma classe: o empresariado nacional.

Referências bibliográficas:

ALMEIDA, Lucio Flavio Rodrigues. *Ideologia Nacional e Nacionalismo*. São Paulo: Educ. 1995.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *O pensamento econômico brasileiro*. Rio de Janeiro: Contraponto. 1996

GUDIN, Eugenio. *Rumos da política econômica*. In: *A controvérsia do Planejamento na Economia Brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1977.

_____. *A mística do Planejamento - I*. Jornal Correio da Manhã. Rio de Janeiro: Sexta Feira, 29 de maio de 1953. 1º Caderno

MANTEGA, Guido. *A economia política brasileira*. Petrópolis: Vozes, 1992.

MAZA, Fabio. *O idealismo prático de Roberto Simonsen: ciência, tecnologia e indústria na construção da nação*. São Paulo: Instituto Roberto Simonsen, 2004.

MARX, K. & ENGELS, F. *A ideologia alemã (Feuerbach)*. São Paulo: Editora Ciências Humanas, 1979.

PREBISCH, Raúl. *Mística do equilíbrio espontâneo da economia: respuesta del Dr. Prebisch a un artículo de prensa de Eugenio Gudin*. Santiago (Chile): CEPAL, 1953. V. 1, fascículo 5. In PREBISCH, Raúl. *Discursos, declaraciones y documentos 1952-1963*. Santiago (Chile): CEPAL. 3 v. [Trata-se de documento original e inédito, ainda não publicado, gentilmente cedido pelos arquivos da CEPAL a esta autora].

SIMONSEN, Roberto. *A planificação da economia brasileira*. In: *A controvérsia do Planejamento na Economia Brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1977.