

HELIANE MULLER DE SOUZA NUNES

**CRESCIMENTO E DISTRIBUIÇÃO DA RENDA NO BRASIL:
O DEBATE NA HISTÓRIA (1950-1974)**

Tese de Doutorado em História, para a obtenção do título de Doutor em História das Sociedades Ibéricas e Americanas do Programa de Pós-Graduação em História, da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Núncia Santoro de Constantino

Porto Alegre

2006

HELIANE MULLER DE SOUZA NUNES

**CRESCIMENTO E DISTRIBUIÇÃO DA RENDA NO BRASIL:
O DEBATE NA HISTÓRIA (1950-1974)**

Tese de Doutorado em História, para a obtenção do título de Doutor em História das Sociedades Ibéricas e Americanas do Programa de Pós-Graduação em História, da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

BANCA EXAMINADORA:

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Núncia Santoro de Constantino

Prof. Examinador: Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca

Prof. Examinador: Dr. Gunter Axt

Prof. Examinador: Dr. Dorivaldo Walmor Polleto

Prof. Examinador: Dr. Alfredo Meneghetti Neto

Para Hener (em memória) e Lydía,
a quem devo muito da minha própria história.

A Carlos Alberto,
por tudo.

AGRADECIMENTOS

Um trabalho de pesquisa envolve sempre inúmeras pessoas, muitas das quais, anonimamente, emprestam a nós diferentes formas de colaboração. São elas professores; colegas; familiares; amigos e funcionários de bibliotecas, livrarias e instituições de pesquisa. É impossível mencionar um a um. Assim, os agradecimentos são sempre insuficientes e são um meio de expressar, através de representações, nossa dívida para com os inúmeros personagens que contribuíram para que pudéssemos cumprir essa fase da nossa própria história. Nessa perspectiva, agradeço em primeiro lugar ao professor Dr. Dorivaldo Walmor Poletto, pelo interesse com que acolheu minha proposta de pesquisa, quando ingressei nesse programa de pós-graduação, e pela competência com que orientou a elaboração do projeto que deu origem a este trabalho. A Interdisciplinaridade, embora muito louvada no meio acadêmico na atualidade, é ainda uma opção complexa de pesquisa, tendo em vista as dificuldades que a envolvem e as resistências que encontra entre os pesquisadores de diferentes áreas do conhecimento. A superação dessas resistências e a competência ao fazê-lo são traços que diferenciam o professor Poletto e muito contribuíram para a realização desta pesquisa.

Agradeço ainda especialmente à professora Dr^a. Núncia Santoro de Constantino, pela disponibilidade com que aceitou, já às portas do exame de qualificação, dar continuidade à orientação desta pesquisa. Agradeço a ela também pelo muito que aprendi sobre fazer história

ao longo das suas aulas. Sua sólida formação metodológica e a habilidade com que transita entre diferentes áreas do conhecimento científico tiveram papel decisivo na realização desta pesquisa.

Agradeço também aos professores Dr. Ricardo Bielschowski e Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca pelas sugestões, na fase de elaboração do projeto de pesquisa, de bibliografia e de condução dos trabalhos, que muito contribuíram para a delimitação do tema a ser estudado e para a definição dos objetivos de pesquisa. Ao Dr. Pedro Fonseca devo, de fato, mais do que essa orientação recente. Devo a ele o interesse pela história das idéias econômicas, nascido ainda quando, no curso de graduação em economia, fui sua aluna na disciplina de História do Pensamento Econômico. Tive depois o privilégio de ser orientada por ele nos trabalhos de conclusão do curso de graduação e na dissertação de mestrado, experiências que, pelo seu saber e pela sua competência em transmiti-lo, muito enriqueceram minha formação acadêmica e profissional.

Devo agradecimentos ainda à Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, e o faço através do professor Dr. Carlos Nelson dos Reis, coordenador do Departamento de Economia por ocasião do meu ingresso no programa de pós-graduação, por me conceder bolsa de estudos e licença parcial remunerada durante o período de realização do curso. Agradeço também à direção do Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região, nas pessoas dos colegas Carlos Aita, Suzana Mileski, Ricardo Orlandini e Sérgio de Oliveira, pela concessão da Licença para Tratar de Interesse Particular durante o período em que cursei as disciplinas do curso de doutorado.

Meus agradecimentos também à Marília Ayres, pelo trabalho dedicado e competente. Aos colegas Carla Monteiro de Souza, Caren Santos da Silveira e Carlos Armani agradeço pelo interesse, pelo carinho e pelas sugestões que deles recebi ao longo da elaboração deste trabalho. A Carla Carvalho agradeço pela forma competente e gentil com que sempre tratou das questões administrativas do Programa de Pós-Graduação.

Devo ainda agradecimento especial aos meus familiares, enteada e amigos que, ao longo dessa trajetória, tiveram a paciência e a compreensão para aceitar meu isolamento e ouvir meus desabafos. A eles, agradeço também pelo estímulo e pela ajuda que emprestaram, em diferentes ocasiões e de diversas formas. Por fim, agradeço ao meu marido, Carlos Alberto que, como diz a cação, “me dá sorte na vida”.

A novidade
Que tem no Brejo da Cruz
É a criançada
Se alimentar de luz
Alucinados
Meninos ficando azuis
E desencarnando
Lá no Brejo da Cruz
Eletrizados
Cruzam os céus do Brasil
Na rodoviária
Assumem formas mil
Uns vendem fumo
Tem uns que viram Jesus
Muito sanfoneiro
Cego tocando blues
Uns têm saudade
E dançam maracatus
Uns atiram pedra
Outros passeiam nus
Mas há milhões desses seres
Que se disfarçam tão bem
Que ninguém pergunta
De onde essa gente vem
São jardineiros
Guardas-noturnos, casais
São passageiros
Bombeiros e babás [...]
São faxineiras
Balançam nas construções
São bilheteiras
Baleiros e garçons
Já nem se lembram
Que existe um Brejo da Cruz
Que eram crianças
E que comiam Luz

(Brejo da Cruz – Chico Buarque de Holanda)

Economia e história

“[...] divorciada da história, a economia é um navio desgovernado e os economistas não têm muita noção de para onde o navio navega”.
(Erick Hobsbaum)

Concentração da renda: ciência ou descargo de consciência?

“[...] o processo de concentração da renda só pode ser considerado ‘natural’ no sentido de que é natural que num regime escravocrata haja escravos, que num regime feudal haja senhores e servos, ou ainda, no sentido de que para um canibal é natural que alguns comam e outros sejam comidos.”
(Rodolfo Hoffmann)

RESUMO

Este trabalho visa contribuir para o estudo da História das idéias econômicas produzidas no Brasil e sobre o Brasil. Apresenta a trajetória do debate sobre crescimento e distribuição da renda no período entre 1950 e meados da década de 1970, com ênfase na controvérsia entre liberais e desenvolvimentistas. Aponta para a existência, no início do período, de divergências latentes entre os debatedores, que se foram tornando explícitas com o passar do tempo. Discute os aspectos que teriam condicionado a explicitação das divergências e os rumos da controvérsia.

Palavras-chave: história das idéias, pensamento econômico brasileiro, desenvolvimento, crescimento, distribuição da renda.

ABSTRACT

The objective of this paper is to contribute to the study of the history of the economic ideas produced in Brazil and about Brazil. It presents the course of the debate about growing and distribution of income in the period between 1950 and early 70's, emphasizing the controversy between liberals and developers. It points the existence, in the beginning of the period, of hidden divergences between the discussioners, that came to become explicit, along the time. It debates the aspects that may have conditioned the clearance of the divergences and the course of controversy.

Key-words: history of ideas, brazilian economic ideas, development, growing, distribution of income.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 DISTRIBUIÇÃO DA RENDA: CONCEPÇÕES TEÓRICAS	24
1.1 O PENSAMENTO LIBERAL CLÁSSICO	28
1.2 O PENSAMENTO MARXISTA	35
1.3 O ROMPIMENTO COM A TEORIA DO VALOR TRABALHO: O PENSAMENTO MARGINALISTA	50
1.4 ALGUMAS CONTRIBUIÇÕES SOBRE A DISTRIBUIÇÃO PESSOAL DA RENDA	58
1.5 DESENVOLVIMENTO E DISTRIBUIÇÃO DA RENDA NO PENSAMENTO DA CEPAL: UMA SISTEMATIZAÇÃO DAS IDÉIAS DESENVOLVIMENTISTAS COM TENDÊNCIAS DISTRIBUTIVAS	67
1.5.1 A inserção da América Latina na economia internacional e a superação do subdesenvolvimento	69
1.5.1.1 A concepção centro-periferia.....	69
1.5.1.2 A deterioração dos termos de intercâmbio	74
1.5.1.3 A industrialização substitutiva.....	79
1.5.1.4 O papel do Estado na Teoria Cepalina	83
1.5.2 A evolução das idéias distributivas no pensamento da CEPAL.....	97
1.5.3 A origem da inflação e seus efeitos sobre a distribuição da renda: a inflação sob a ótica estruturalista	109
1.6 CONCLUSÕES	113

2 CRESCIMENTO E DISTRIBUIÇÃO DA RENDA: DO APARENTE CONSENSO AO APARECIMENTO DAS DIVERGÊNCIAS (1950-1964)	116
2.1 CONTEXTO HISTÓRICO	117
2.2 ÊNFASE NA INDUSTRIALIZAÇÃO: AS QUESTÕES DISTRIBUTIVAS EMERGINDO DA SOMBRA DE OUTRAS DIVERGÊNCIAS	129
2.2.1 O pensamento liberal de Eugênio Gudín	138
2.2.1.1 Desenvolvimento, subdesenvolvimento e outros temas correlatos: as contribuições de Eugênio Gudín ao debate econômico da década de 1950	141
2.2.1.2 As questões distributivas	155
2.2.1.3 Desenvolvimento e distribuição da renda	167
2.2.2 O desenvolvimentismo com tendências distributivistas no pensamento de Celso Furtado	169
2.2.2.1 Desenvolvimento e subdesenvolvimento	173
2.2.2.2 Distribuição da renda e da propriedade	184
2.3 CONCLUSÃO	200
3 DA MANIFESTAÇÃO DAS DIVERGÊNCIAS À CONTROVÉRSIA DOS ANOS SETENTA (1964-1973)	206
3.1 CONTEXTO HISTÓRICO	207
3.2 OS PRIMEIROS ANOS DO REGIME MILITAR: AVALIAÇÃO DA CRISE E A MANIFESTAÇÃO DAS DIVERGÊNCIAS	214
3.2.1 Distribuição da renda como entrave ao crescimento: o argumento da “distribuição responsável” no discurso dos técnicos do governo	219
3.2.2 Concentração da renda como entrave ao crescimento: o pessimismo ingênuo e fatalista representado no pensamento de Celso Furtado	225
3.3 A CONTROVÉRSIA DOS ANOS SETENTA	236
3.3.1 Sobrevivência e metamorfoses da concepção teleológica	240
3.3.1.1 A concentração da renda como pressuposto do crescimento: uma nova versão do pessimismo fatalista	240
3.3.1.2 A concentração da renda como instrumento indispensável mas temporário de promoção do crescimento econômico: a versão cínica do otimismo mecanicista	247
3.3.1.3 A concentração da renda como característica temporária do processo acelerado de crescimento: uma versão sofisticada da visão mecanicista a serviço do cinismo	251
3.3.2 A ascensão da idéia de escolha política	256

3.3.2.1 A concentração da renda como alternativa de política econômica para a volta do crescimento: abandono da visão fatalista e reconhecimento da escolha política	256
3.3.2.2 Concentração da renda como sub-produto conveniente da política de estabilização: a proposta de outra escolha política	261
3.3.2.3 Entre o determinismo e a escolha política: outra contribuição relevante	270
3.4 CONCLUSÃO	272
CONSIDERAÇÕES FINAIS	277
REFERÊNCIAS	282

INTRODUÇÃO

Este trabalho foi motivado pela intenção de contribuir para o conhecimento da história das idéias econômicas produzidas no Brasil e a respeito do Brasil. Voltado mais especificamente para as idéias sobre *crescimento e distribuição da renda*, dedica-se a investigar a trajetória do debate em torno deste tema, travado por autores identificados com duas concepções teóricas diferentes, a liberal e a desenvolvimentista, no período entre a década de 1950 e meados da década de 1970.

A redução das desigualdades econômicas e sociais vem recebendo, nos últimos quinze anos, tratamento diferenciado no discurso político e na produção teórica de inúmeros pensadores brasileiros e latino-americanos. Enquanto na década de 1980 a atenção dos economistas e o discurso político estiveram voltados principalmente para explicar e buscar alternativas para as inúmeras faces da crise econômica - o processo acelerado de inflação, o crescente endividamento externo, o desgaste do papel do Estado - ao longo da década seguinte as preocupações e o discurso voltaram-se cada vez com maior frequência para as conseqüências sociais da crise econômica: a concentração da renda, o aumento da miséria, a marginalização de uma parcela crescente da população e as inúmeras conseqüências de todas essas deformações sócio-econômicas.

No campo do discurso político, o fim do regime militar e a volta do pluripartidarismo fez surgir, no cenário brasileiro, um número considerável de novos partidos políticos, representantes dos mais diferentes interesses e ideologias que, estranhamente, assumem na atualidade discursos muito semelhantes quanto às questões distributivas: um discurso comprometido com a redução das desigualdades e com o combate à miséria. Talvez seguindo a mesma lógica, ascendem ao poder, para dividi-lo com antigos rivais identificados com o regime militar, técnicos e políticos que estiveram, em outros tempos, na posição de críticos da política econômica por ele adotada e das suas conseqüências sociais. Ao mesmo tempo em que desaparece do discurso oficial a defesa aberta das possíveis vantagens ou da necessidade da concentração da renda como instrumento de promoção do desenvolvimento econômico, busca-se na desordem da casa – Estado deficitário, atraso com as obrigações internacionais, ineficiência do setor produtivo nacional, vulnerabilidade às crises especulativas e outras tantas mazelas - a justificativa para a necessidade de políticas que adiam a distribuição da renda e a solução dos problemas sociais. Enquanto isso, as desigualdades sociais teimam em aprofundar-se.

No que se refere à produção teórica, é oportuno mencionar que, ao longo da década de 1990, a CEPAL, cujas expectativas quanto às possibilidades distributivas do processo de industrialização se haviam frustrado no passado, desenvolveu um conjunto de novas propostas para o desenvolvimento da América Latina cujo aspecto central é precisamente a equidade social¹. Guardando ainda um caráter desenvolvimentista, mas afastando-se do modelo de desenvolvimento a partir do mercado interno, a proposta cepalina de *Transformação Produtiva com Equidade Social* (CEPAL, 1990) afirma que o desenvolvimento econômico pressupõe inclusão social, superação da miséria e redução das desigualdades, sem o que não se pode atingir o grau de eficiência exigido para que se alcance competitividade no mercado internacional. Nessa linha de argumentação, enfatiza entre outros aspectos, a importância da

¹ As propostas da CEPAL para o desenvolvimento da América Latina nos anos noventa podem ser encontradas em CEPAL, 1990.

educação e da formação para o trabalho como instrumentos fundamentais de inclusão social e superação das desigualdades.

No Brasil, ainda no campo da produção intelectual, inúmeros têm sido os trabalhos que, a partir da década de 1990, discutem a necessidade de reduzir as desigualdades sociais como condição fundamental para promover outras transformações desejáveis, tais como aumento da produtividade do trabalho, melhora da competitividade das empresas e redução da criminalidade e da violência². É interessante observar, como o faz Gandra (2002), que a grande maioria desses trabalhos enfatiza as limitações no campo da educação e da formação para o trabalho como determinantes da concentração da renda, assim como aponta a superação de tais limitações como principal instrumento para promover a distribuição da renda. Os autores que se dedicam a discutir o tema têm-se voltado, portanto, para o estudo da concentração dos rendimentos do trabalho, mais do que para os problemas relativos à concentração funcional da renda ou à concentração da propriedade. Observa-se, em resumo, uma convergência quanto ao aspecto do tema em debate que merece mais atenção – a concentração dos rendimentos do trabalho - e ainda quanto aos condicionantes da concentração dos rendimentos – as disparidades no campo da educação e da formação para o trabalho. Assim, visto de uma perspectiva histórica, o debate atual sobre o tema parece distanciar-se cada vez mais do foco que o norteava no passado; ao mesmo tempo em que, como argumenta Gandra (2002), define quem são os “vencedores” da “controvérsia dos anos setenta”, torna-se mais consensual e mais pobre. Empobrece na medida em que se despe de conteúdo ideológico e empobrece porque, ao fazê-lo, negligencia aspectos fundamentais do tema em tela.

Assim, é forçoso observar, por um lado, que, a despeito do discurso distributivista reinante no debate político e cada vez mais presente na produção intelectual da atualidade, a política econômica tem ainda privilegiado a estabilidade de preços, a produção de superávit

² Sobre a produção intelectual recente a respeito desse tema, ver Gandra (2002).

primário do Estado e a manutenção da oferta interna de divisas em detrimento do crescimento econômico, da oferta de empregos e das medidas distributivas. Enquanto isso, as reflexões sobre as questões distributivas caminham em direção ao consenso. Nesse contexto, acredita-se que investigar a trajetória dessas reflexões, num tempo em que caminhavam em direção à divergência, contribui para recuperar aspectos enriquecedores do debate sobre o tema, que foram sendo esquecidos e negligenciados com o passar do tempo.

Realizar essa tarefa significa fazer história e, como alertava Febvre (1992a), fazer história é fazer escolhas. Não há como apreender o real de forma exata, completa ou inquestionável, de modo que são as escolhas que definem a história que se vai fazer. Ao fazer história das idéias não se foge a essa regra, de forma que o trabalho aqui desenvolvido é fruto de escolhas e foram essas escolhas que o delimitaram. Os objetivos que o norteiam induziram tais escolhas, que envolvem o período de análise, as concepções teóricas estudadas, as fontes de pesquisa e a metodologia empregada para estudá-las. Assim, faz-se necessário esclarecer a razão de tais opções, visto que são decisivas para a compreensão da síntese.

A escolha das correntes do pensamento econômico aqui privilegiadas deveu-se ao fato de que foram, no período considerado, as que mais diretamente interferiram nas decisões de política econômica no Brasil. A década de 1950 foi marcada, do ponto de vista do pensamento econômico e da política econômica no Brasil, pela consolidação e auge do pensamento desenvolvimentista. A despeito disto, as soluções liberais para problemas como inflação, dívida externa, endividamento público e tensões sociais estiveram sempre à espreita, manifestando-se aqui e ali, dando origem a políticas econômicas mais conservadoras, que priorizavam a estabilização. Quanto ao período considerado, foi assim definido porque representa uma etapa decisiva do desenvolvimento capitalista no Brasil, ao longo da qual as concepções sobre a forma como se relacionavam o crescimento e a distribuição da renda partiram de um aparente consenso para tornarem-se o centro da controvérsia entre os economistas. Na evolução desse debate, a unanimidade em torno do determinismo econômico

deu lugar ao aparecimento da idéia de escolha política, nuance da controvérsia que se deseja ressaltar.

O problema que norteia esta pesquisa é investigar como foi a trajetória desse debate e de que forma articulou-se com os acontecimentos que o cercaram, de modo a demonstrar que condições históricas específicas favoreceram o surgimento de um aparente consenso entre autores que ocuparam lugares também específicos e partiam de concepções teóricas distintas sobre o elo que liga crescimento e distribuição da renda. Outros condicionantes, em outro momento, articularam-se para desfazerem a imagem do consenso e trazerem à luz as divergências anteriormente latentes.

Elegeram-se como fontes de pesquisa documentos escritos, tais como planos de governo, documentos produzidos por instituições de pesquisa, livros e artigos publicados em revistas ou livros especializados, nas áreas de economia, sociologia, administração, ciência política e história que, direta ou indiretamente, pudessem contribuir para a elucidação dos diversos aspectos envolvidos no debate em estudo e no contexto histórico em que se desenvolveu. A escolha das fontes não foi arbitrária, já que imposta pela preocupação com acompanhar a evolução do pensamento científico.

Entende-se que a análise da produção intelectual, seja de um indivíduo ou de um grupo, exige o estabelecimento de um estreito vínculo entre tais idéias e os ambientes sócio-cultural e econômico em que elas foram gestadas. A produção das idéias, e mais especificamente das idéias científicas, como afirmava Febvre, “não se faz em uma torre de marfim graças à íntima e secreta operação de cientistas desencarnados que vivem uma vida de intelectualidade pura, fora do tempo e do espaço” (FEBVRE, 1992b, p. 86). Ao contrário, a ciência é fruto de um conjunto de aspectos históricos, que vão das condições materiais da sociedade em que foram produzidas ao que se poderia definir como “espírito da época”, segundo Lucien Febvre, ou hábitos mentais, segundo Erwin Panofsky (1991), passando por interesses de classes e de grupos. O conhecimento científico é histórico e intimamente articulado com o real, no tempo e no espaço.

Recorrendo novamente a Lucien Febvre:

A ciência [...] é feita por homens que se inserem no ambiente de sua época; [...]. Não se separa do meio social no qual é elaborada. Sofre a pressão desse meio, a imposição de múltiplas contingências que pesam sobre seu desenvolvimento. Por essa razão, entre parênteses, a história das ciências está muito longe de constituir um lúgubre e empoeirado de teorias mortas e explicações caducas; ao contrário, representa um capítulo vivo da história geral do pensamento humano: assinala definitivamente a adaptação do espírito às coisas e a apreensão do meio pelo homem (FEBVRE, 1992b, p. 86-7).

Assim, a história do que se convencionou chamar de *produção científica* exige que se contextualize as idéias no seu tempo. Apreender o real, assim como decodificar um texto científico construído num tempo passado, constitui um problema que exige, ele também, a sua atenção. Longe de pretender reproduzir a verdade dos fatos, ou a verdade do que foi dito ou escrito, é preciso entender as idéias produzidas no passado como representações da realidade, sem esquecer que a leitura que se faz delas hoje, como a que se faz da realidade em que foram produzidas, são também representações. São histórias, todas elas, elaboradas a partir de alguns critérios, filtradas segundo algumas lentes, mas jamais a reprodução fiel e verdadeira do que foi ou do que se disse.

Não se pretende reduzir as idéias a simples resultado do que determinam as condições sociais, ou econômicas, ou culturais; fosse assim, o seu estudo, hoje, tornar-se-ia esvaziado de importância e significado. Não se ignora, portanto, a capacidade criativa, de análise e de interpretação do sujeito histórico; tampouco se negam as interferências e até transformações na estrutura social que as idéias podem produzir. Importa, entretanto, que não se tomem as idéias como fruto exclusivo da criatividade e da imaginação de sujeitos a-históricos, nem que se as trate como determinantes absolutos do real.

Em se tratando da produção de idéias econômicas, e tendo em vista o tema em debate, importa ainda que se possam entender as idéias, em circunstâncias específicas, como ideologia, no sentido definido por John Thompson. Segundo o autor, “ideologia são as

maneiras como o sentido serve para estabelecer e sustentar relações de dominação” (THOMPSON, 2000, p. 76). Adaptando a concepção marxista segundo a qual a ideologia é necessariamente uma forma de simbolismo enganadora, que falseia a verdade, destinada a mascarar os interesses de classe, John Thompson a toma como um instrumento de dominação em um sentido mais amplo, que pode servir a interesses de classe como a outras diversas formas de poder, tais como o poder do Estado, o poder de indivíduos que exercem cargos de mando, o poder dos que detêm um conhecimento específico em relação aos que não o detêm, e tantas outras formas. Vistas dessa maneira, as idéias, ou quem as produz, podem estar comprometidas com interesses mais ou menos conscientes que se sustentam nas relações sociais e na estrutura de poder vigentes.

Tendo em vista o tema da pesquisa – o debate sobre a distribuição da renda – e o contexto em que está inserido esse objeto – uma nação em que as desigualdades são flagrantes – não há como evitar inferências quanto aos interesses que possam sustentar idéias conservadoras, de justificação da realidade, como, por outro lado, estimular a crítica e a denúncia dessa mesma realidade. Essas inferências conduzem a aspectos bem mais amplos do que a simples relação de classes sociais, mas certamente devem induzir ao exame das relações de poder no interior dessa sociedade.

Além disso, entende-se que a ciência econômica é também retórica. As idéias econômicas raramente são comprováveis empiricamente, pelo menos em curto espaço de tempo. Assim, apresenta muito poucas “verdades demonstráveis e inquestionáveis”. Não raro, o economista utiliza-se principalmente do método indutivo e, independente do método, esforça-se por desenvolver argumentos que mereçam a consideração dos seus oponentes no debate científico, ainda quando não tenha expectativas de que esses últimos venham a mudar sua opinião sobre o tema em debate (ARIDA, 1996). Por essa razão, ao analisar a produção teórica do economista é necessário observá-la também como uma obra de retórica, que obedece a determinadas regras cujo objetivo é fazer-se ouvir e, se possível, convencer o leitor.

Nessa perspectiva, a escolha do método segundo o qual se observam as fontes de pesquisa torna-se especialmente importante para o resultado do trabalho. Uma vez que as fontes constituem-se de textos escritos, e que os textos não falam por si mesmos, mas dão margem a interpretações diversas, optou-se por observá-los por meio da *Análise de Conteúdo*. Segundo Núncia de Constantino a Análise de Conteúdo é um “conjunto de técnicas, cuja aplicação [...] visa produzir inferências a partir de um texto. São técnicas para ler e interpretar o conteúdo [...] de toda a espécie de documentos escritos” (CONSTANTINO, 2002, p. 188). Identificar como as idéias expressas em um texto se articulam com a realidade histórica em que estão inseridas; que papéis desempenham, nessa realidade, os seus formuladores; de que forma esses últimos interagem com seus críticos; em que medida as idéias refletem o recurso à retórica usado pelo autor; tudo isso são inferências possíveis através do uso de técnicas adequadas de aproximação do texto.

O exame das fontes de pesquisa foi norteado pela busca de unidades de análise previamente estabelecidas. As principais unidades de análise investigadas foram os conceitos de crescimento e/ou desenvolvimento econômico; as referências a formas de distribuição, seja da renda ou da propriedade; e a concepção teleológica do funcionamento da economia, implícita na forma como os autores relacionam as duas unidades de análise anteriores. A partir daí, estabeleceram-se quatro categorias fundamentais, que se constituem em diferentes elos entre as unidades de análise. São elas: *distribuição da renda é conseqüência natural do crescimento*; *distribuição da renda é condição necessária para o crescimento*; *concentração da renda é condição necessária para o crescimento*; e *distribuição da renda é fruto de decisões políticas e não há relação necessária entre ela e o crescimento*. Foi a partir dessas categorias que se construiu a presente síntese.

O trabalho está dividido em três capítulos. O primeiro deles apresenta um painel das idéias sobre crescimento e distribuição da renda produzidas por diferentes escolas do pensamento econômico ocidental. Sua finalidade, no conjunto da pesquisa, é situar o debate

sobre o tema, de modo a identificar, no debate brasileiro, as influências de diferentes concepções teóricas. O segundo e o terceiro capítulos apresentam a trajetória do debate no Brasil. A subdivisão entre os capítulos, limitada pelo período histórico, visa marcar o aparecimento das divergências e o início da controvérsia. No segundo capítulo, elegem-se dois autores que participaram ativamente do debate econômico brasileiro naquele período, representantes, cada um deles, de uma das concepções teóricas em estudo. Procuram-se ressaltar os vínculos de cada um deles com a concepção teórica que representa, de modo a legitimar a escolha feita. Busca-se, então, demonstrar a existência de um parente consenso entre esses dois autores quanto às questões distributivas e discutir os condicionantes e os limites desse consenso. Procura-se demonstrar que aquele aparente consenso encobria importantes divergências que se foram explicitando com o tempo, à medida em se alteraram as condições históricas. No terceiro capítulo, discutem-se os rumos do debate a partir da manifestação das divergências. Apontam-se os limites da identificação dos debatedores com as concepções teóricas previamente definidas, dadas as novas ênfases que passaram a nortear o debate econômico. Apontam-se também os limites da própria divergência, tendo em vista que, ao longo da segunda metade da década de 1960, a concepção mecanicista da relação entre as variáveis econômicas permanece viva na construção teórica dos debatedores. Procura-se demonstrar que, ao longo do debate, às duas categorias principais, observadas no debate que se travava em meados da década de 1960, soma-se uma terceira que rompe com a leitura mecanicista do funcionamento da economia.

Convém ainda, para encerrar essa exposição introdutória, fazer referência às dificuldades que permearam a realização da pesquisa. Destas, talvez a mais importante tenha sido a opção pela interdisciplinaridade. Ainda quando o economista reconhece a historicidade da ciência à qual se dedica e procura contextualizar historicamente a produção das idéias econômicas com as quais trabalha, o conhecimento da história como ciência - seu método, seus campos de estudo, as técnicas de que se utiliza, as controvérsias que a fazem evoluir - é

um longo caminho a percorrer. Transitar por essas duas áreas do conhecimento envolve um aprendizado difícil, embora desafiante, e exige um esforço adicional à tarefa de fazer um trabalho de doutorado. Quando se precisa, ao mesmo tempo, desenvolver outras atividades profissionais, como se fez, o desafio torna-se ainda maior. Por todas essas razões, e a despeito das falhas que o trabalho possa apresentar, considera-se que tê-lo concluído foi uma experiência especialmente enriquecedora e gratificante.

1 DISTRIBUIÇÃO DA RENDA: CONCEPÇÕES TEÓRICAS

A forma como se distribui a renda social e seu elo com o crescimento econômico tem sido freqüentemente, desde a fisiocracia francesa, tema central no pensamento econômico e objeto de controvérsia entre economistas de diferentes escolas. Os inúmeros pontos de discordância que alimentam essa controvérsia vão dos condicionantes da distribuição da renda aos possíveis efeitos de uma dada distribuição sobre o nível de renda e sobre a capacidade de acumulação da economia. Integram esta discussão a possibilidade e a conveniência – ou não – da intervenção pública na distribuição, os meios para uma distribuição mais equitativa, os efeitos da distribuição da riqueza sobre a distribuição da renda e tantos outros aspectos.

Longe de produzir consenso, o debate tem estimulado o surgimento de novos argumentos e métodos de análise, mantendo-se vivo ainda hoje no pensamento econômico e produzindo não apenas avaliações diversas sobre a realidade, mas também diferentes medidas de política econômica. O objetivo desse capítulo é apresentar uma síntese dessa controvérsia, de modo a construir um painel que possa servir de pano de fundo para a análise do debate brasileiro sobre o tema. Para tanto, dedicam-se inicialmente alguns parágrafos a comentar os conceitos relevantes para essa tarefa.

Historicamente, a controvérsia teórica sobre distribuição da renda e crescimento econômico tem privilegiado o que se convencionou chamar de distribuição funcional da

renda, ou seja, a sua distribuição entre classes ou grupos que exercem funções diferentes no processo de geração da riqueza social. Assim, tem-se um longo e antigo debate acerca da forma como determinam-se os salários, os lucros ou juros e a renda da terra. Só mais recentemente a teoria econômica tem-se voltado para a análise da distribuição pessoal da renda que, embora encontre na distribuição funcional um condicionante decisivo, está longe de ser inteiramente explicada por ela. Nesse caso – da distribuição pessoal da renda - a preocupação é com a distribuição da renda entre diferentes indivíduos ou unidades familiares, pertencentes a um mesmo grupo de renda ou a grupos de renda distintos.

Vale lembrar também que a controvérsia sobre as questões distributivas não se limita às diferentes formas de distribuição da renda. A concepção sobre a distribuição da riqueza social, e mais especificamente dos meios de produção, permeia o debate e está na raiz das divergências entre as diversas teorias sobre a distribuição da renda. A despeito disto, a crítica à propriedade adquiriu importância apenas a partir do século XIX, com o aparecimento das idéias anarquistas e socialistas. Não que a percepção de que a distribuição da riqueza interfere no ritmo de crescimento da renda social e afeta a distribuição dessa última já não estivesse presente no pensamento econômico anterior ao socialismo, como é possível constatar em diversas passagens da obra de Adam Smith³ e, embora de forma mais velada, também na formulação de David Ricardo sobre a renda da terra⁴. Mas a idéia da existência de uma *ordem natural*, segundo a qual organizam-se as relações entre os indivíduos em sociedade, está ainda muito presente no pensamento econômico do século XVIII para que se possa encontrar nele um questionamento explícito sobre a propriedade do capital ou da terra.

O conceito de crescimento econômico merece também alguma atenção. A distinção entre crescimento e desenvolvimento econômico nem sempre é muito clara entre os

³ Ver Hunt (1982, p. 82-84), sobre a contradição, na obra de Adam Smith, entre a idéia da harmonia social e a percepção da diferença de oportunidades e do antagonismo de interesses entre as classes sociais.

⁴ Sobre isso, é ilustrativa a nota do autor, no segundo capítulo dos Princípios de Economia Política e Tributação, em que cita J. B. Say. No texto, Say diferencia a terra de outras riquezas naturais, tais como as águas do mar e dos rios, o vento e o calor do sol, todas com potencial para produzir mais riqueza, mas que, ao contrário da terra, por não serem, na avaliação do autor, passíveis de apropriação por alguns homens em detrimento de outros, não possibilitariam a propriedade dos benefícios que geravam (RICARDO, 1982, p. 66).

estudiosos da economia. É comum o uso dos dois conceitos, indistintamente, para expressar o crescimento da renda, o aumento da produtividade ou o aumento do nível de emprego. Há autores, entretanto, que tentam estabelecer uma distinção rigorosa entre eles, restringindo o conceito de crescimento ao aumento da renda e do emprego e atribuindo ao conceito de desenvolvimento transformações qualitativas como aumento de produtividade, distribuição da renda e melhora nos indicadores sociais. De fato, o uso da expressão desenvolvimento aliada ao avanço econômico é relativamente recente⁵, de modo que, para a maior parte das formulações teóricas aqui apresentadas, o mais correto seria utilizar o conceito de crescimento.

A exceção fica, sem dúvida, por conta dos autores cepalinos, para quem o conceito de desenvolvimento econômico teve, nas suas primeiras formulações, um significado muito diferente do conceito de crescimento, como se procurará demonstrar mais adiante. Nesse caso, o conceito de desenvolvimento esteve associado à idéia de um conjunto de transformações econômicas e sociais cujo impulso inicial seria uma mudança no padrão de acumulação da economia, que deveria caracterizar-se pela modernização do seu parque produtivo sob a liderança do setor industrial, em substituição ao agrário-exportador. Observa-se, entretanto, que a industrialização das economias latino-americanas, ainda que tenha proporcionado modernização e crescimento da renda, não deu conta de promover todo o conjunto de transformações esperadas. Essa talvez seja a razão pela qual, a partir da década de 1960, tem sido cada vez mais freqüente o uso do termo desenvolvimento combinado a adjetivos que revelam as limitações do processo de modernização - como *desenvolvimento dependente* ou *desenvolvimento associado* - ou combinado a adjetivos que especifiquem transformações adicionais à simples modernização dos processos produtivos e das formas de consumo, como é o caso das expressões *desenvolvimento social* e *desenvolvimento humano*.

⁵ Segundo Roberto Caporali, “O conceito de desenvolvimento econômico começou a ser utilizado no final da II Guerra mundial, num contexto de formação de instituições mundiais de harmonização de interesses e de práticas econômicas, bem como de uma teoria econômica que depositava na ação regulatória do Estado a possibilidade de manutenção de taxas de crescimento mais elevadas” (CAPORALI, 2002).

Assim, optou-se, nesse capítulo e no restante desse trabalho, por utilizar o conceito de desenvolvimento de forma abrangente, admitindo-o tanto como sinônimo de crescimento da renda, quanto como um conjunto de transformações que vão do aumento do índice de produtividade da economia a uma melhora nos seus indicadores sociais. Essa abrangência não deve ser entendida, entretanto, como desconhecimento das divergências que esses conceitos têm suscitado no pensamento econômico, ou descaso por elas.

Privilegiou-se o uso do conceito *crescimento* e, ao tratar do pensamento econômico recente – formulado pela CEPAL e pelos economistas brasileiros – tem-se aqui o cuidado de especificar que, até meados da década de 1960, esse conceito era insuficiente para expressar o que estava em debate, razão pela qual se utiliza o conceito de desenvolvimento, enfatizado na época. Já entre meados da década de 1960 e no início dos anos setenta, a discussão gira em torno principalmente do debate sobre crescimento da renda, embora, para a maior parte dos autores, esteja subjacente idéia de *modelo de desenvolvimento*, entendido aqui como *padrão de acumulação capitalista*. Pretendeu-se conduzir o leitor a reconhecer essas nuances do debate ao longo da exposição.

O presente capítulo está subdividido em 6 seções, sendo as três primeiras dedicadas ao debate sobre a distribuição funcional da renda e a quarta a algumas contribuições sobre a distribuição pessoal da renda que influenciaram a controvérsia da década de 1970 no Brasil. Na quinta seção, apresentam-se alguns aspectos da construção teórica da CEPAL, tomada nessa pesquisa como representativa do pensamento desenvolvimentista em construção no Brasil desde a década de 1930. A sexta seção é dedicada a conclusões.

1.1 O PENSAMENTO LIBERAL CLÁSSICO

No pensamento liberal clássico, a teoria sobre os condicionantes e as implicações da distribuição funcional da renda encontrou sua formulação mais acabada na obra de David Ricardo intitulada *Princípios de Economia Política e Tributação*, publicada pela primeira vez em 1817. A preocupação fundamental desse trabalho era demonstrar as vantagens de um sistema de livre mercado no comércio internacional, entre a Inglaterra e o resto do mundo, sobre a proposta, então em debate, da Lei dos Cereais que restringia a importação de trigo. Para demonstrar seu ponto de vista, David Ricardo elaborou um modelo de interpretação da realidade econômica assentado sobre uma teoria da distribuição da renda social.

Nesse modelo, Ricardo concentrou suas atenções na produção e na distribuição do produto da terra, mas considerava possível ampliar suas conclusões para o conjunto da economia, de forma a incluir o setor industrial. Concebia a sociedade dividida em três classes, definidas a partir das funções que desempenhavam os seus componentes na geração do produto da terra. São elas “o proprietário da terra, o dono do capital necessário para seu cultivo e os trabalhadores cujos esforços são empregados no seu cultivo” (RICARDO, 1982, p. 39). Dedicou-se então à tarefa de explicar como se dava a distribuição do produto entre os diferentes participantes do processo de produção, o que equivale a explicar como determinam-se a renda da terra, paga aos seus proprietários; o lucro, destinado a remunerar os donos do capital; e o salário, que remunera os trabalhadores.

Estabeleceu um vínculo estreito entre distribuição da renda e desenvolvimento econômico, entendido esse último como sinônimo de crescimento do produto social acompanhado de maior bem-estar da população. Para promover o desenvolvimento econômico, Ricardo acreditava que era necessário aumentar a capacidade de acumulação da economia. Mas o volume de novos investimentos, segundo sua percepção, depende do

montante de lucro gerado no processo produtivo, do qual originava-se a poupança capaz de sustentar esses investimentos. Afirmava, por fim, que o montante de lucro era uma função do valor do produto gerado no processo de produção e sua forma de distribuição entre as diferentes classes sociais.

Tomando por verdadeira a *Teoria da População* de Thomas Malthus, Ricardo acreditava que os salários tendiam a manter-se, no longo prazo, no limite das necessidades de subsistência da classe trabalhadora, o que denominava *salário natural*. Ricardo acreditava, assim como Malthus, que a população aumentava sem qualquer controle, até o limite da capacidade de produção de alimentos da sociedade, esgotando os recursos produtivos disponíveis na natureza. Buscou, então, nesse autor sua explicação para a determinação do salário.

Segundo Malthus, um aumento dos salários acima do necessário à sobrevivência dos trabalhadores e de suas famílias proporcionava uma melhora nas suas condições de vida e induzia-os ao aumento do tamanho das famílias e conseqüente aumento populacional. Isso acabava por proporcionar um aumento na oferta de trabalho, o que, diante de uma demanda estável, traria para baixo o preço do trabalho, a ponto de torná-lo, sob determinadas circunstâncias, menor do que o salário natural. A conseqüência disso seria a queda do poder aquisitivo da classe trabalhadora, a privação e, quem sabe, a fome, o que terminaria por reduzir o tamanho da população e também a oferta de mão-de-obra, criando condições para que os salários voltassem ao seu nível natural.

Afirmava então que, no longo prazo, a remuneração à classe trabalhadora tenderia a manter-se em torno do salário natural, concebido como o valor do conjunto de bens e serviços dos quais o trabalhador precisaria apropriar-se para garantir o seu sustento e o de sua família. Assim, o salário monetário dos trabalhadores dependeria dessa cesta de bens e serviços e do preço de tais mercadorias. Ricardo admitia que essa cesta de bens e serviços poderia variar com o passar do tempo e, num mesmo período de tempo, de uma sociedade para outra.

Admitia também, como já se observou acima, que o salário poderia superar o necessário para adquirir essa cesta de bens e tornar-se inferior a isso.

Adotou, entretanto, para efeito de sua análise, o pressuposto de que os salários tendiam a manter-se num nível que refletia as necessidades de sobrevivência da classe trabalhadora e que essa era uma parcela do produto da terra que a classe capitalista, responsável por organizar o processo produtivo, precisaria reservar, na forma de um fundo, para esse fim. Quanto maior o fundo de salário reservado pela classe capitalista, maior seria o nível de emprego, maior o produto a ser produzido, mais acelerado o processo de desenvolvimento econômico.

Já a renda, concebida por David Ricardo como “a porção do produto da terra paga ao seu proprietário pelo uso das forças originais e indestrutíveis do solo” (RICARDO, 1982, p. 65), determinar-se-ia a partir das diferenças de fertilidade da terra. Ricardo entendia que o empresário que cultivava a terra não era necessariamente, e na maior parte das vezes, o seu proprietário. Convém lembrar que, à época em que o autor produziu seu modelo teórico, a nobreza detinha ainda a propriedade de grandes extensões de terra na Inglaterra e em toda a Europa e, longe de envolver-se diretamente na atividade produtiva, arrendava as suas terras à burguesia agrária, que arregimentava homens e empregava capital para promover o processo produtivo no campo. Por essa razão, estabelecia uma diferença nítida entre a classe proprietária e a classe que detinha o capital.

David Ricardo acreditava que a burguesia agrária era movida pelo desejo de obter lucro, o que a impelia a ocupar, em primeiro lugar, as terras mais férteis disponíveis para arrendamento. O crescimento populacional desordenado, entretanto, exigia que a produção de alimentos crescesse, como já se disse acima, até o limite da capacidade produtiva disponível na natureza. Quanto maior a quantidade de alimentos necessários para o sustento da população, mais terras deveriam ser incorporadas ao processo produtivo, exigindo que a burguesia agrária fosse lançando mão de terras cada vez menos férteis. O desenvolvimento

econômico, por outro lado, também levaria ao aumento da demanda por alimentos, estimulando esse movimento de ocupação das terras de pior qualidade.

Terras menos férteis exigem o emprego de mais trabalho para o seu cultivo, de modo que o custo de produção nas terras de pior qualidade é maior, para a mesma quantidade de produto, do que o custo de produção em terras férteis. David Ricardo utilizou-se da teoria do valor-trabalho para explicar que o valor de uma mercadoria é proporcional à quantidade de trabalho a ela incorporada, e que o preço das mercadorias reflete o seu valor⁶. Assim, afirmava que o cultivo das terras menos férteis daria lugar à produção de mercadorias de maior valor e, portanto, de maior preço.

Sendo o mercado competitivo – e Ricardo acreditava que o era – o preço de uma mercadoria deve ser uniforme e, nesse caso, dependerá da quantidade de trabalho necessária para cultivá-la na terra de pior qualidade. É de se esperar que, havendo a necessidade de incorporar à oferta de alimentos mercadorias produzidas em terras menos férteis, o preço de todas as mercadorias de iguais características será, independentemente da sua origem, suficientemente elevado para remunerar os empresários que produzem nessas terras. Caso contrário, eles não teriam razões para produzir, retirar-se-iam do mercado e o produto total da terra seria insuficiente para atender às necessidades sociais.

Assim, os empresários que produzissem em terras mais férteis estariam recebendo, pelo seu produto, um valor que excede o somatório dos seus custos de produção e do lucro corrente. Esse valor é, segundo David Ricardo, a renda da terra, ou a parcela do produto social que remunera o proprietário da terra. As terras de pior qualidade, onde se define o valor dos alimentos, não recebem renda, porque o seu fruto gera um valor capaz de remunerar apenas o capital do empresário, pelo lucro corrente, e cobrir os seus custos com o trabalho empregado.

⁶ Embora D. Ricardo estivesse consciente de que o preço não é igual ao valor e se tivesse empenhado na tarefa de estabelecer as condições necessárias para a formação do preço de uma mercadoria a partir do seu valor-trabalho, esse tema ficou ainda vago no seu modelo teórico e foi objeto de longo debate posterior, para o qual a contribuição mais respeitada encontra-se em Sraffa (1983).

No modelo de David Ricardo, a renda da terra não depende da vontade do seu proprietário; não é, portanto, simples fruto da ganância de uma classe, mas é função da quantidade de trabalho necessária para cultivar as terras de pior qualidade. Afirmava que, ainda que a renda não fosse paga, a quantidade de trabalho necessária para cultivar as terras menos férteis seria tal que o preço dos alimentos manter-se-ia mais elevado com o seu cultivo do que sem ele, e a consequência disso seria um valor que excede o valor do trabalho mais o lucro corrente, à disposição dos empresários que cultivassem terras mais férteis. Seria inevitável que a competição entre os empresários para arrendarem as terras mais férteis acabasse por transferir esse valor para as mãos dos proprietários dessas terras.

Assim, a renda da terra é, em última instância, consequência do crescimento populacional e do próprio processo de desenvolvimento econômico, que induz a sociedade a utilizar terras de menor fertilidade, provocando um aumento no preço dos bens agrícolas. Com esse raciocínio, o autor tangencia o problema da propriedade da terra e das suas consequências, sem fazer uma crítica explícita a ela, embora afirmasse que "... aquilo que o proprietário da terra ganha [...] é feito à custa de toda a sociedade" (RICARDO, 1982, p. 70).

Resta definir como se determina a terceira parcela da renda, o lucro. Este resulta, segundo o modelo, da diferença entre o valor total da produção e o montante pago, pelo capitalista, ao trabalhador e ao proprietário da terra, na forma de salários e de renda da terra. Assim, na teoria ricardiana da distribuição, o lucro é resíduo e, como já se adiantou acima, depende não apenas do valor do produto, mas da forma como esse produto se distribui entre salário e renda da terra. Considerando-se constante o fundo de salários, é lícito concluir que o crescimento populacional e o desenvolvimento econômico, na medida em que proporcionam um aumento da demanda pelo produto da terra e estimulam a ocupação das terras de pior qualidade, tendem a promover a redução da parcela da renda destinada a remunerar o capital.

De fato, o aumento do preço dos alimentos acaba por promover um aumento dos salários nominais, para que o salário real possa manter-se no nível da subsistência da classe

trabalhadora. Ora, a necessidade de aumentar os salários nominais atingirá também a indústria e imporá também aí uma redução aos lucros, proporcionando, com isso, uma transferência de renda do setor industrial da economia para o setor agrícola, mais especificamente para os proprietários de terra.

Com lucros menores, a capacidade de investir e o interesse do capitalista pelos investimentos tende a declinar, reduzindo o ritmo de acumulação da sociedade e comprometendo o seu desenvolvimento. É importante ter claro, portanto, que a queda tendencial do lucro não representa, segundo Ricardo, apenas uma perda para a classe capitalista em favor da classe rentista, proprietária das terras. A classe capitalista é vista pelo autor como a classe que organiza a produção e torna possível a reunião de terra, capital e trabalho para gerar o produto social. Suas perdas e seu insucesso são decisivos para o processo de acumulação e tendem a condenar a economia a um estado de estagnação no qual o investimento tornar-se-á inviável e o desenvolvimento econômico cessará, em prejuízo de todos.

Inovações tecnológicas que reduzam o tempo de trabalho necessário para o cultivo das terras poderiam, segundo o autor, retardar o aumento dos custos de produção e seu efeito sobre a renda da terra, adiando assim o *estado estacionário*. Uma oferta abundante de alimentos, garantida por importações regulares e de baixo custo, teriam o mesmo efeito. Ao posicionar-se contra as barreiras alfandegárias à importação de cereais, Ricardo tinha em mente forçar a queda do preço dos alimentos no mercado interno inglês para reduzir a renda da terra e salvaguardar o lucro da classe capitalista. Argumentava que, através deste artifício, seria possível garantir a continuidade do processo de acumulação, embora admitisse que, no longo prazo, as forças que atuam no sistema econômico tenderiam a induzi-lo ao *estado estacionário*.

Chama a atenção o fato de que o autor estabelece um vínculo circular entre a distribuição e a produção da renda social: o desenvolvimento econômico exige o uso de terras

menos férteis e faz crescer a renda da terra que, por sua vez, reduz o lucro e inviabiliza o processo de acumulação, limitando o desenvolvimento. Esse vínculo é também necessário, já que representa a manifestação das leis de funcionamento do sistema econômico, em conformidade com a *ordem natural* das coisas. Não são as vontades individuais ou de classe que determinam a distribuição da renda ou a forma como uma dada distribuição repercute sobre o sistema econômico, mas é a lógica do sistema, acima das vontades, que se manifesta soberana.

A mesma rigidez das leis imutáveis manifesta-se na determinação dos salários. São fruto, por um lado, das regras de mercado, que atribuem preço elevado ao que é escasso e preço baixo ao que é abundante, impondo salários mais altos e mais baixos conforme a oferta de mão-de-obra. Por outro lado, são condicionados pela forma como reagem os trabalhadores diante de variações nos seus salários, aumentando o tamanho das famílias quando os salários são elevados e reduzindo-o quando são baixos. A ação dessas leis, que independe da vontade dos empresários, dos proprietários de terra, dos próprios trabalhadores, ou mesmo da ação de qualquer governo, impede que os salários se mantenham por muito tempo acima do nível de subsistência.

É interessante observar também que o autor localiza a disputa fundamental pela renda social entre as duas classes proprietárias – proprietários da terra e proprietários do capital -, enquanto concebe a determinação do salário a partir de uma conjugação de aspectos econômicos e culturais, que não parecem suscitar conflitos decisivos para os processos de geração e de distribuição do produto social. Isso parece explicar-se, em parte, pelo contexto histórico em que produziu o modelo; um contexto no qual o conflito decisivo para o desenvolvimento do capitalismo industrial era o que ocorria entre nobreza e burguesia. Mas somados ao contexto histórico, os (i) objetivos que o autor persegue; (ii) suas convicções liberais; (iii) a defesa do liberalismo no comércio de importações; e (iv) sua simpatia pelo interesses da burguesia estão, sem dúvida, na raiz das suas contribuições teóricas.

1.2 O PENSAMENTO MARXISTA

Na teoria marxista do valor e da mais-valia, a sociedade aparece dividida em duas classes sociais, definidas a partir da propriedade dos meios de produção: a classe capitalista, proprietária do capital, e a classe trabalhadora que, não tendo acesso à propriedade dos meios de produção, vende seu trabalho para garantir para si uma parcela do produto social. Para Marx, o conceito de capital inclui todos os meios de produção, sejam eles terra, equipamento ou poder de compra sobre o trabalho. Capital é “um valor que se valoriza” e refere-se, portanto, a todo o valor que se destina à produção de bens e serviços com a finalidade de gerar lucro, ou mais valor. Assim, a classe capitalista, em Marx, inclui, indistintamente, proprietários de equipamentos e proprietários de terra. O produto social distribui-se, portanto, em apenas duas parcelas: o lucro, que remunera a classe capitalista, e o salário, que remunera a classe trabalhadora.

Marx busca inspiração na teoria do valor-trabalho proposta por Ricardo e, em muitos aspectos, tem sido considerado um discípulo seu; mas diverge fortemente de Ricardo ao construir a sua teoria da mais-valia e não aceita a concepção ricardiana do direito natural à propriedade. Ao considerar o trabalho a origem de toda a riqueza social, Marx desenvolve a tese, já presente em outros autores anteriores a ele e contemporâneos seus, de que a apropriação dos frutos do trabalho por quem não o produziu constituiu sempre, ao longo da história, uma forma de exploração. Ocupa-se, então, de demonstrar que, numa sociedade capitalista, essa forma de exploração assume características próprias que a diferenciam daquelas presentes em outros estágios de desenvolvimento da sociedade humana.

No capitalismo, segundo sua concepção, o trabalho, ou mais precisamente a força de trabalho, transforma-se em mercadoria; são estabelecidas regras que condicionam sua compra e definem de que forma e em que lugar o trabalho será exercido, assim como também as

características do seu produto e a remuneração a que terá direito. Ao tornar-se mercadoria, a força de trabalho transforma-se em meio de produção e precisa integrar-se a outras mercadorias tais como equipamentos, instalações e matérias-primas, para dar origem a novos bens. A reunião da mercadoria força de trabalho com outros meios de produção, segundo Marx, depende da decisão de quem detém o poder de compra sobre os meios de produção, ou seja, o empresário capitalista.

Para Marx, a decisão de investir era movida pela busca da valorização do capital. Mas uma parcela do capital se compõe de instrumentos de produção e matérias-primas, que são fruto de trabalho realizado no passado e, portanto, são trabalho incorporado a bens físicos; trabalho morto. A produção de novos bens com o uso desses instrumentos e matérias-primas é um processo de transferência de valores, que transforma esses bens que se tem no início do processo em novas mercadorias com características diversas.

Marx afirma que, ao adquirir meios de produção tais como equipamentos, instalações e matérias primas, o capitalista o faz pelo valor a eles incorporado, valor esse que se mede pelo número de horas de trabalho social⁷ necessárias à sua fabricação. No final do processo produtivo, ele terá esse mesmo valor materializado, então, em mercadorias com características diferentes das que comprou. Sendo assim, a simples transferência desse trabalho morto para as novas mercadorias não traria, segundo ele, nenhuma vantagem ao capitalista.

Mas essa transferência não se pode fazer sem a ação do trabalhador, que incorpora ao processo produtivo o que Marx chamou de *trabalho vivo*. Assim, a mercadoria força de trabalho é diferente das demais mercadorias que compõem o processo produtivo, porque proporciona a transferência do trabalho morto de umas mercadorias para outras. Além disso, Marx procura demonstrar que a mercadoria força de trabalho diferencia-se também por ser capaz de agregar, às mercadorias que produz, mais valor do que o seu próprio valor, e essa

⁷ O número de horas de trabalho socialmente necessárias é o número de horas de trabalho que, em média, a sociedade necessita para produzir um bem ou um conjunto de bens, dados o estoque de capital, as condições tecnológicas e a eficiência do trabalho.

seria precisamente a razão pela qual o capitalista ocupar-se-ia de reunir meios de produção e empreender o processo produtivo.

Para explicar isso, Marx recorre à distinção entre os conceitos de trabalho e força de trabalho. O trabalho é, segundo ele, aquilo que o trabalhador efetivamente realiza dentro da fábrica, cujo valor se mede pelo número total de horas que o trabalhador dedica à tarefa de produzir; é o valor que ele agrega às mercadorias que produz ao longo de sua jornada de trabalho. Já a força de trabalho é definida como “o conjunto das faculdades físicas e mentais, existentes no corpo e na personalidade viva de um ser humano, as quais ele põe em ação toda a vez que produz valores-de-uso⁸ de qualquer espécie” (MARX, 1980, I.1, p. 186). Segundo Marx, é o valor da força de trabalho, e não o valor do trabalho, que o capitalista paga quando compra o trabalho; e o valor da força de trabalho é o número de horas de trabalho necessárias à subsistência do trabalhador, ou seja, é o valor da cesta de bens de que o trabalhador necessita para manter vivas e atuantes as suas “faculdades físicas e mentais”. Essa é, segundo Marx, a medida do salário e precisa ser menor do que o valor do trabalho para que o capitalista se disponha a adquiri-lo.

É importante ter em conta que esse conceito de salário de subsistência não representa apenas a subsistência física, já que Marx o considerava uma variável histórica, que reflete aspectos culturais e pode divergir de uma sociedade para outra e, em uma mesma sociedade, de tempos em tempos. Acreditava também que havia diferenças entre a subsistência de um trabalhador sem qualificação e de outro qualificado, uma vez que a qualificação implica horas de trabalho incorporadas à força de trabalho. Atribuir uma certa flexibilidade à idéia de salário de subsistência não se constitui em novidade, pois o *salário natural*, em Ricardo, já trazia essa concepção. Sua análise, entretanto, vai adiante disso e admite, a certa altura, que os salários poderiam vir a ser fixados acima do nível de subsistência, caso a formação de sindicatos e grupos de pressão tornassem o mercado de trabalho menos flexível e

⁸ O conceito de valor-de-uso refere-se, aqui, a quaisquer bens e serviços que sejam de alguma utilidade para quem o produz ou para a sociedade, independente da forma como seja produzido.

impusessem normas de “ajustamento coletivo dos salários” (DOBB, 1973, p. 195). Dessa forma, em “Salário, Preço e Lucro” (MARX, 1982), Marx trabalha com a possibilidade de modificação na distribuição da renda a partir de mecanismos institucionais criados por pressão da classe trabalhadora e voltados para defender a participação dos salários na renda social.

Em “O Capital”, entretanto, ele negligencia esse aspecto de sua análise e, assim como Ricardo, passa a trabalhar com a idéia de que os salários tenderiam a permanecer no nível da subsistência ou próximo dele. O argumento adotado por Marx para explicar essa tendência, no entanto, afasta-se muito daquele adotado por Ricardo. Marx rejeitou a lei da população de Malthus e substituiu-a por sua teoria sobre a formação do exército de reserva. Acreditava que o processo de acumulação ocorria de uma forma tal que mantinha permanentemente à margem do mercado de trabalho, um grupo da classe trabalhadora cuja procura por emprego pairava como uma permanente ameaça sobre os trabalhadores já empregados. Diante do risco de serem substituídos em seus postos de trabalho, os trabalhadores tornar-se-iam mais dóceis e menos dispostos a reivindicações, o que contribuiria de maneira decisiva para manter os salários suficientemente baixos.

É fato inegável que a expansão dos negócios, em fases de crescimento econômico acelerado, faz aumentar os postos de trabalho, e Marx tinha plena consciência disso. A Primeira Revolução Industrial na Europa já tinha mostrado, ao longo do século XVIII e primeira metade do século XIX, a capacidade de expansão do capitalismo industrial. O crescimento populacional nem sempre se fez no ritmo necessário para atender à demanda por mão-de-obra que, a despeito do deslocamento de numerosos grupos de trabalhadores rurais liberados de suas atividades tradicionais e forçados a migrarem para os centros urbanos, crescia, muitas vezes, mais rapidamente do que a oferta.

A instalação de novas fábricas e a expansão das já instaladas fez-se acompanhar, entretanto, de uma evolução tecnológica que promoveu a substituição do homem pela

máquina, permitindo a ampliação dos investimentos a despeito das limitações da oferta de mão-de-obra. Marx percebia, neste tipo de evolução tecnológica, uma ação deliberada da classe capitalista no sentido de poupar mão-de-obra, reduzindo o número de trabalhadores necessários à produção das mercadorias e promovendo a formação do que denominou de *exército industrial de reserva*, que acreditava ter a função de garantir uma oferta relativamente abundante de mão-de-obra e pressionar para baixo os salários.

O exército industrial de reserva explica também, segundo Marx, a diferença entre o valor do trabalho e o valor da força de trabalho, à qual denominou *mais-valia*, ou *trabalho não pago*, e de onde se origina o lucro. Para o autor, está claro que, se o valor pelo qual o capitalista compra a força de trabalho é inferior ao valor do trabalho, é porque ele se apropria dessa diferença e, para fazer isso, necessita de instrumentos institucionais e mecanismos de pressão que impeçam a subida dos salários até o limite do valor do trabalho. Os instrumentos institucionais seriam aqueles que garantem o direito à propriedade privada dos meios de produção e impedem o livre acesso dos trabalhadores aos equipamentos, instalações e instrumentos de trabalho de que necessitariam para gerar o produto social. O mecanismo fundamental de pressão seria o exército industrial de reserva.

Haveria, segundo Marx, duas formas através das quais os capitalistas poderiam realizar essa proeza. A primeira, que chamou de *aumento da mais-valia absoluta*, seria através do aumento absoluto das horas de trabalho não pagas, o que poderia ser conseguido por meio de aumento das horas totais de trabalho sem a devida compensação salarial; ou por meio de redução do salário, mantidas constantes as horas trabalhadas, desde que o salário esteja acima da subsistência. A segunda – *o aumento da mais-valia relativa* – seria fruto de inovação tecnológica nas empresas que produzem as mercadorias que serão consumidas pelos trabalhadores. Nesse caso, o aumento da mais-valia viria da redução do valor da força de trabalho, ou do número de horas de trabalho necessárias para produzir a subsistência dos trabalhadores. Para que a mais-valia pudesse representar uma parcela maior na renda social,

nessas circunstâncias, seria necessário ainda que a jornada de trabalho se mantivesse constante ou, ao menos, não se reduzisse na mesma medida da queda do valor da força de trabalho.

Tanto em um caso quanto no outro, a classe capitalista enfrentaria resistências por parte dos trabalhadores, que buscariam, assim como ela, aumentar sua participação na renda social. Marx acreditava que o aumento da mais-valia relativa, por ser mais sutil e menos visível, era a principal forma através da qual a classe capitalista aumentava a parcela da renda social destinada a transformar-se em lucro.

Assim, Marx trabalha com a idéia de que existe um permanente conflito entre as classes sociais e a disputa pela participação de cada classe na renda social é a razão fundamental desse conflito. É possível identificar em sua obra, entretanto, duas visões distintas sobre o processo de distribuição da renda. A que se encontra em “Salário, Preço e Lucro”, pressupõe a possibilidade de modificação dessa distribuição da renda através de ações que venham a proporcionar aumentos salariais. Já a que se lê em “O Capital”, desenvolve o argumento de que a concentração da renda é uma característica própria do capitalismo, sem a qual a classe empresarial não tem razões e nem meios para acumular capital.

O lucro, para Marx, não é apenas resultado do processo de acumulação, mas sim o que o motiva e o que o sustenta. O lucro também não é, para ele, um resíduo, como o é para Ricardo: o que resta depois do pagamento da renda da terra e do salário natural. Para Marx, o lucro é planejado antecipadamente e buscado com determinação durante o processo de produção. A concorrência inter-capitalista obriga o empresário a acumular para garantir seu espaço no mercado, e a sua fonte de acumulação é o lucro. Assim, a acumulação atende ao ímpeto capitalista de expansão dos negócios que, por sua vez, é ditado pelo ritmo de acumulação dos seus competidores. Partindo da premissa de que a origem do lucro é a mais-valia e que essa é, por sua vez, trabalho não pago, argumenta que, para aumentar sua

participação na renda social, o capitalista precisa reduzir a parcela do trabalho que deve transferir ao trabalhador na forma de salário.

Marx acredita que é da natureza da sociedade de classes que a classe proprietária disponha de meios para criar um ambiente institucional que lhe permita agir de forma a defender seus próprios interesses. Na sociedade capitalista, esse papel é desempenhado pela classe capitalista e, segundo ele, não haveria razões para ela abrir mão desta prerrogativa - e nem seria prudente que o fizesse. Levado às últimas conseqüências, esse argumento conduz a uma conclusão um tanto fatalista, qual seja a de que é da lógica do sistema que a classe capitalista encontre meios para manter e ampliar a participação dos lucros na renda social, a despeito da luta da classe trabalhadora para elevar os salários.

Com isso, a teoria marxista abre espaço para a reabilitação da lei de funcionamento, presente em Ricardo, com a qual rompera anteriormente. É fato que, como adverte Pedro Fonseca, o uso do velho argumento vestir-se-ia, então, de uma “roupagem nova e surpreendente, já que não voltada para defender a passividade da classe trabalhadora e enterrar a pretensão de aumentar sua participação na renda, mas para justificar sua práxis revolucionária” (FONSECA, 2003, p. 4), o que, do ponto de vista político, o afasta irremediavelmente de Ricardo. Do ponto de vista teórico, entretanto, permanece a concepção fatalista de que, pelo menos dentro dos limites do mundo capitalista, há leis imutáveis que não apenas determinam a distribuição da renda, mas condicionam a acumulação de capital à sua concentração.

Esse traço do pensamento marxista é de especial interesse para os objetivos desta pesquisa porque aparece seguidamente na argumentação de alguns autores brasileiros dessa corrente teórica. É fundamental que se insista, entretanto, que não há unanimidade no pensamento marxista sobre esse tema e algumas contribuições teóricas contrárias a essa, advindas do debate entre os marxistas sobre esse tema, tiveram também influência sobre o pensamento econômico brasileiro. Por essa razão, considera-se importante discorrer ainda

sobre essas outras contribuições, que envolvem a transformação da mais-valia em lucro e os problemas de mercado.

Para que a mais-valia venha a transformar-se em lucro, é preciso, segundo Marx, que as mercadorias produzidas dentro da fábrica sejam vendidas por um valor monetário equivalente ao total do valor trabalho a elas incorporado. Somente então, quando as mercadorias forem transformadas novamente em dinheiro, é que o capitalista obterá de volta o capital que adiantou, acrescido do lucro. Assim, faz-se necessário que haja mercado para as mercadorias produzidas, para que a mais-valia extraída no processo de produção possa transformar-se em lucro nas mãos da classe capitalista. Trata-se aqui, do processo de realização da mais-valia, que merece, na teoria marxista, cuidadosa atenção e está no centro de um intenso debate entre os marxistas acerca das causas e manifestações das crises do capitalismo.

Dentre as contribuições sobre esse tema, destaca-se a de Rosa de Luxemburgo, que desenvolveu o argumento de que a concentração da renda social a favor dos lucros tenderia a reduzir a capacidade de consumo da sociedade, acarretando dificuldades crescentes de realização da mais-valia e impondo limites à acumulação de capital. Essa concepção influenciou autores brasileiros como Celso Furtado, que aparece no centro do debate que se vai analisar aqui, razão pela qual se dedica a ela alguma atenção.

Segundo Rosa de Luxemburgo, as economias capitalistas tenderiam a produzir quantidades excessivas de mercadorias, quando comparadas à sua capacidade de demanda, provocando crises periódicas de superprodução. Essas crises revelar-se-iam através da queda generalizada dos preços das mercadorias de consumo, impondo aos capitalistas uma realização apenas parcial da sua mais-valia e conseqüente queda do lucro em relação às suas expectativas. Nessas circunstâncias, os investimentos tenderiam a se reduzir, porque a queda nos lucros diminuiria a disposição dos empresários para a acumulação, e uma parcela crescente do lucro seria entesourada, agravando o problema da superprodução.

A autora parte do pressuposto que a produção capitalista destina-se, em última instância, a satisfazer as necessidades de consumo da sociedade e é a partir dessa concepção que desenvolve o seu argumento. Mantendo a tradição marxista, supõe que o salário é de subsistência e, portanto, inteiramente gasto na compra dos bens e serviços necessários à sobrevivência do trabalhador e de sua família. O lucro, por outro lado, dividir-se-ia em três partes: a primeira destinar-se-ia à acumulação de capital e seu montante estaria diretamente relacionado com a taxa de lucro; a segunda seria utilizada para satisfazer as necessidades de consumo da classe capitalista que, segundo a autora, não seria ilimitada, por maior que fosse o interesse dessa classe por adquirir bens supérfluos. A terceira seria entesourada.

Acreditava ela, que, com a expansão dos investimentos e o uso de técnicas progressivamente mais eficientes, a capacidade de produção de mercadorias tornar-se-ia cada vez mais elevada e superaria a capacidade de compras da sociedade. Os trabalhadores teriam seu consumo limitado pelo salário; os capitalistas, cuja remuneração seria elevada, não conseguiriam gastar toda a parcela do lucro disponível para o seu consumo, passando então a entesourar fatias crescentes dela. Surgiria, assim a terceira parte do lucro, para a qual os capitalistas não encontrariam oportunidade de utilização no interior das economias capitalistas e que teria uma contrapartida num conjunto de mercadorias que não encontrariam comprador. Não havendo consumo para as mercadorias produzidas, os seus preços tenderiam a reduzir-se e com eles o lucro dos seus produtores, que reagiriam reduzindo os seus investimentos.

Menos investimentos repercutem na forma de menores compras de equipamento, matérias-primas e outros bens de investimento e podem provocar também desemprego, reduzindo a massa de salários da economia. A redução das compras de bens de investimento leva à queda do preço desses bens, atingindo os lucros dos empresários que os produzem; a redução da massa de salários, por outro lado, aumenta a insuficiência de consumo. Ambas provocam, portanto, o aprofundamento da crise de superprodução.

Uma distribuição da renda a favor dos salários poderia ser adequada, do ponto de vista puramente técnico, ainda segundo a autora, para ampliar o consumo da sociedade e, no médio prazo, atenuar a crise. O aumento dos salários permitiria aos trabalhadores, cuja demanda é reprimida pela insuficiência de recursos, ampliarem o seu consumo, retirando do mercado os bens de consumo produzidos em excesso e estimulando os empresários a permanecerem investindo. Rosa de Luxemburgo mostra-se, entretanto, descrente de que essa seja uma alternativa possível, na prática, para as crises do capitalismo, dada a resistência da classe capitalista em desistir dos seus lucros. Sugere, alternativamente, os chamados “mercados externos” ao mundo capitalista, que se compõem das economias não capitalistas, dos setores não capitalistas da sociedade capitalista e dos governos, como possíveis consumidores para o excesso de mercadorias produzidas no mundo capitalista. Aponta o aumento dos gastos do governo em armamentos e a ação imperialista das economias capitalistas mais desenvolvidas sobre as menos desenvolvidas, como tentativas historicamente observáveis de adiamento das crises de superprodução.

Prevalece, assim, o fatalismo do qual se falava acima: a distribuição da renda seria uma solução possível para a queda dos lucros e dos investimentos no médio prazo, mas a resistência da classe capitalista em abrir mão do seu lucro imediato em favor dos salários inviabiliza essa solução. A despeito disso, a contribuição de Rosa de Luxemburgo diferencia-se da análise marxista que apresentamos anteriormente, ou mesmo da contribuição liberal clássica. Aparece aqui, uma contribuição inovadora que inverte a relação entre distribuição da renda e crescimento econômico, ao identificar no aumento dos salários um instrumento de superação da crise e conseqüente estímulo ao crescimento econômico.

Numa linha semelhante de análise, Michel Kalecki (1977d) argumenta, em “Luta de classes e distribuição da renda nacional”, que a distribuição da renda a favor dos salários pode promover o aumento dos investimentos, dos empregos e dos lucros, atendidas determinadas condições. Sua análise privilegia também o problema da realização da mais-valia e busca

demonstrar que a insuficiência de demanda é uma característica intrínseca das economias capitalistas e a causa fundamental de suas crises periódicas. Abandona, entretanto, a suposição de que a produção capitalista está voltada para atender as necessidades de consumo da sociedade. Considera essa concepção ingênua e afirma que o objetivo último da produção capitalista é o lucro, seja ele oriundo da produção de mercadorias para o consumo ou da produção de bens de investimento.

Partindo de uma adaptação dos esquemas de reprodução ampliada de Marx, o autor constrói um modelo teórico para explicar o funcionamento das economias capitalistas no qual divide a economia em três setores ou *departamentos*. O departamento I reuniria o conjunto das empresas que produzem bens de capital como máquinas, equipamentos e instalações para as fábricas; o departamento II seriam as empresas que produzem bens de consumo de luxo, voltadas para atender, supostamente, consumidores da classe capitalista; e o departamento III seriam as empresas que produzem bens-salário, destinados à classe trabalhadora. Cada departamento produziria, segundo o modelo de Kalecki, suas próprias matérias-primas, de modo que o valor da produção de cada departamento refletiria o valor agregado em cada um deles, ao longo de determinado período de tempo.

Kalecki (1977a) pressupõe inicialmente, para facilitar a análise, uma economia fechada e sem governo, na qual os trabalhadores receberiam salário de subsistência e o gastariam todo, razão pela qual o consumo dos trabalhadores seria exatamente igual ao montante de salários pagos nessa economia. Pressupõe ainda que a renda dessa economia seria o valor total de todas as vendas realizadas ao longo de um período determinado e dividir-se-ia em duas parcelas, quais sejam salário e lucro bruto⁹. Assim, do total das vendas, em cada um dos departamentos, uma parte destinar-se-ia a remunerar o trabalho, definido a

⁹ O lucro bruto refere-se ao montante de lucro antes de deduzir a depreciação do estoque de capital - que certamente ocorreu durante o período de produção - para os quais os gastos com reposição não representam investimento novo. O resultado da diferença entre o lucro bruto e a depreciação é o lucro líquido, que representa o montante de recursos de que o capitalista dispõe para ampliar seus investimentos e fazer suas compras de bens de consumo.

partir do volume de emprego e do salário de subsistência, e uma segunda seria apropriada pela classe capitalista na forma de lucro.

Kalecki (1977a) afirma que a capacidade produtiva de uma economia capitalista é quase sempre superior à sua produção, de modo que ela opera, na maior parte do tempo, com desemprego de trabalho e de capital. Em “Aspectos políticos do pleno emprego”, justifica essa tendência argumentando que a classe empresarial receia o pleno emprego de mão-de-obra pelos efeitos que costuma causar sobre a capacidade de organização da classe trabalhadora, a ação dos sindicatos e a ordem instituída. Recorre, portanto, ao argumento marxista da formação do exército industrial de reserva para defender a tese de que o desemprego é uma tendência e uma necessidade das economias capitalistas.

Partindo dessa premissa, trabalha com a idéia de que a renda real da economia, que define como o valor total das vendas realizadas em dado período de tempo, é sempre menor do que a sua renda potencial, ou aquela que seria gerada em situação de pleno emprego de capital e trabalho. Afirma ainda que, mesmo havendo desemprego de capital e mão-de-obra, é possível que parte do que foi produzido, em um dado período de tempo, não seja vendido e, portanto, não venha a fazer parte da renda total gerada. Dedicar-se então a discutir os aspectos que determinam a renda real, buscando demonstrar que seu montante depende, em última instância, do total dos gastos em consumo e investimento realizados dentro da economia. Demonstra então que, se o salário é de subsistência, os trabalhadores precisam gastar tudo o que ganham e a sua decisão quanto ao montante que vão consumir não depende da sua vontade, mas do montante de salários pagos dentro da economia. Assim, a renda real do departamento III, que produz bens-salário, é determinada pelo somatório dos salários pagos nos três departamentos.

Já a renda dos departamentos I e II depende diretamente dos gastos da classe capitalista em investimento e consumo. Se a renda divide-se em salário e lucro, mantido fixo o salário e, portanto, a renda do departamento III, quanto maior for a renda dos departamentos

I e II maiores serão os lucros. Ora, mas a renda desses dois departamentos são, como se disse, uma função crescente dos gastos dos capitalistas. Assim, Kalecki (1977d) afirma que quanto maior for o montante de gasto dos capitalistas em seu conjunto, maior será também o montante de lucro da economia. Enfatiza, entretanto, que os gastos da classe capitalista podem ser indistintamente de consumo ou de investimento, pois qualquer um deles possibilita a melhor ocupação da capacidade produtiva da sociedade e contribui para aumentar a renda real e o lucro, desde que haja capacidade ociosa nos departamentos I e II.

Os gastos com bens de consumo – seja dos trabalhadores ou dos capitalistas - não são, portanto, essenciais para garantir a realização da mais-valia e a expansão da economia capitalista desde que os gastos com investimentos possam crescer de modo a substituir os gastos com consumo e retirar do mercado os produtos excedentes. É claro que, para isso, a estrutura produtiva da nação precisaria ser adaptada, de modo a ofertar no mercado bens de investimento e não bens de consumo. Alternativamente, uma ampliação dos salários também poderia exercer esse papel, tendo em vista que o consumo dos trabalhadores é, como já se disse, reprimido pela sua baixa renda. Kalecki mostra-se menos descrente do que Rosa de Luxemburgo quanto a essa possibilidade e chega mesmo a afirmar que, em períodos de crise econômica, sindicatos fortes e organizados podem prestar um excelente serviço não apenas aos trabalhadores, como também aos empresários.

O autor afirma que, nessas circunstâncias, sem a pressão dos sindicatos os salários tenderiam a cair, pois, para o empresário individual, essa atitude significaria redução de custos e seria um meio de sustentar o lucro. Mas adverte que “uma das principais características do sistema capitalista é o fato de que o que é vantajoso para um empresário individual não necessariamente beneficia a todos os empresários como classe” (KALECKI, 1977d, p. 21). Do ponto de vista coletivo, ou seja, dos lucros da classe capitalista como um todo, a redução dos salários provocaria queda no consumo dos trabalhadores e conseqüente redução da renda e dos lucros do departamento III, já afetado pela crise. Isso, por sua vez,

induziria à redução dos investimentos e do consumo da classe capitalista, repercutindo negativamente também sobre a renda e o lucro dos departamentos I e II. Vista por esse ângulo, a ação dos sindicatos poderia, ao sustentar os salários, evitar o aprofundamento da crise no departamento III e os seus desdobramentos.

Em fases de prosperidade, por outro lado, a ação dos sindicatos tende a manifestar-se no sentido de elevar os salários. Kalecki acredita que, em determinadas circunstâncias, essa ação pode não apenas ser bem sucedida mas trazer ainda, como conseqüência, o aumento da renda e do lucro. As condições que considera necessárias para que isso ocorra são a existência de capacidade ociosa na economia e a ausência de concorrência perfeita nos seus diversos mercados. A primeira condição, como já se mencionou aqui, o autor considera uma característica intrínseca do capitalismo. Quanto à segunda, afirma ser a centralização do capital e a formação dos oligopólios uma tendência das economias de mercado, que têm no modelo de concorrência perfeita uma elaboração apenas teórica, sem expressão na realidade.

O autor argumenta que, quando os mercados não são perfeitamente competitivos, os preços praticados pelas empresas tendem a ser maiores do que aqueles que elas praticariam sob uma concorrência acirrada. Esses preços são formados a partir dos custos de produção da empresa e de uma margem de lucro que varia diretamente com o grau de monopólio do mercado no qual a empresa atua. Quando maior o grau de monopólio, maior é o poder de barganha da empresa e maior tende a ser também a margem de lucro que ela acresce ao custo unitário do produto, para formar o seu preço. Kalecki (1977c) considera que a classe trabalhadora tem conhecimento dessa situação e sabe que as empresas oligopolistas têm margens de lucro confortáveis que, sob pressão, podem ser reduzidas sem prejuízo das oportunidades de emprego. Por essa razão, os sindicatos pressionam as empresas e conseguem obter delas salários mais elevados.

O aumento dos salários, entretanto, induz os empresários a aumentarem os preços praticados no mercado, para manterem inalteradas suas margens de lucro. Se esse aumento de

preços ocorrer no departamento III, provocará a perda de poder aquisitivo dos trabalhadores, de modo que o salário real poderá retornar ao que era no início do processo. Novas pressões sindicais, com o objetivo de recuperar o poder de compra dos salários, podem levar a novos aumentos de preço e o movimento se repete. Aumentos de preço nos outros dois departamentos, reduzirão o poder de compra de uns capitalistas para assegurar o lucro de outros, num processo de transferência de renda entre os capitalistas, favorecendo aqueles cujo preço aumenta mais rapidamente e em maior proporção.

Kalecki acredita, entretanto, que a classe capitalista tem receio de seguir aumentando indefinidamente os preços porque isso poderia comprometer a sua inserção no mercado e, por essa razão, acaba por reajustá-los abaixo do aumento concedido ao salário. Assim, ocorre uma efetiva distribuição da renda a favor dos salários e a consequência disso, como é sabido, é um aumento no poder de compra dos trabalhadores e consequente aumento da demanda por bens-salário, ampliando a renda do departamento III. Isso, como já se descreveu acima, tem desdobramentos que induzem à expansão da renda dos outros dois departamentos, fazendo crescer também a massa de salários e o lucro dos três departamentos.

O autor retoma, portanto, a versão de Rosa de Luxemburgo sobre a relação entre distribuição da renda e crescimento, acrescentando a ela um certo otimismo quanto à capacidade da classe trabalhadora de obter ganhos salariais. Nesse sentido, retoma a concepção de Marx em “Salário, Preço e Lucro”, afastando-se da idéia de “lei natural”. Suas contribuições foram muito utilizadas por alguns economistas que participaram ativamente do debate sobre a distribuição da renda no Brasil e serviram de embasamento para textos de autores como Edmar Bacha, José Serra e Maria da Conceição Tavares que se tornaram clássicos do pensamento econômico no Brasil.

1.3 O ROMPIMENTO COM A TEORIA DO VALOR TRABALHO: O PENSAMENTO MARGINALISTA

Rompendo com a tradição teórica clássica do valor-trabalho, a teoria marginalista propôs, na segunda metade do século XIX, um novo instrumental de análise assentado sobre a teoria do valor-utilidade. Segundo essa teoria, a origem do valor, ou da riqueza, não é o trabalho, mas a utilidade que os bens possam ter para quem os consome. O pensamento marginalista, ou neoclássico, incorporou os fundamentos do utilitarismo, filosofia difundida desde as últimas décadas do século XVIII, a partir dos escritos de Jeremy Bentham, Nassau Senior e Jean-Baptiste Say. Nas palavras de Jean-Baptiste Say:

O valor que a humanidade atribui aos objetos se origina do uso que deles possa fazer...Tomarei a liberdade de associar o termo utilidade à capacidade de certas coisas de satisfazerem os vários desejos da humanidade... A utilidade das coisas é a base do seu valor e seu valor constitui riqueza (SAY apud HUNT, 1982, p. 154).

Os teóricos utilitaristas percebiam a realidade econômica a partir do funcionamento do mercado, que acreditavam ser dotado de leis de funcionamento semelhantes às leis da natureza: impessoais, naturais, imutáveis e eternas. Acreditavam ainda, assim como os teóricos clássicos, que o mercado era dotado de uma espécie de “mão invisível”, que garantia seu equilíbrio e seu perfeito funcionamento. Tinham uma concepção hedonista do homem¹⁰ e ressaltavam o individualismo e o egoísmo nas suas ações em sociedade¹¹.

¹⁰ Sobre isso é ilustrativa a seguinte afirmação de Jeremy Bentham: “A natureza colocou a humanidade sob o domínio de dois mestres soberanos, a dor e o prazer. Só eles podem mostrar o que devemos fazer, bem como determinar o que faremos... Eles nos governam em tudo o que fazemos, em tudo o que dizemos, em tudo o que pensamos... O *princípio da utilidade* reconhece esta sujeição e a aceita como fundamento (de sua teoria social)” (BENTHAM apud HUNT, 1982, p. 147).

¹¹ “No curso geral da vida, em todo o coração humano o interesse próprio predomina sobre todos os outros interesses em conjunto... A preferência por si mesmo tem lugar em toda parte” (BENTHAM apud HUNT, 1982, p. 148).

Suas construções teóricas parecem sustentar-se sobre a convicção de que, induzidos pelas leis de mercado – que não podem ser subvertidas – o homem ter-se-ia tornado combatente natural de seus semelhantes, porque descobriu que a competição era o meio através do qual devia obter a satisfação desejada, num mundo em que os recursos eram escassos. Todos os seus atos passaram a ser conseqüência de decisões calculadas e racionais, que contabilizavam os ganhos (prazeres) e as perdas (dores), na busca de obter a máxima satisfação possível.

A teoria marginalista absorve essa concepção sobre o homem e trabalha com a idéia de que, enquanto ser econômico, ele busca prazer e satisfação no ter, ou seja, em adquirir bens e serviços. Seu desejo de consumo, entendido pelo pensamento marginalista como *necessidade*, é ilimitado e é unicamente com o intuito de satisfazê-lo que o homem abre mão do ócio, que lhe dá prazer, e dedica-se ao trabalho¹², que considera penoso, mas pode proporcionar a ele a remuneração de que precisa para saciar seu desejo de consumo.

Ao receber a remuneração pelo trabalho, o ímpeto do ser humano é correr ao mercado para trocá-la por bens e serviços. O consumidor é considerado, nesse contexto, o mais importante agente econômico do mercado, em função do qual todas as decisões de produção são tomadas. O empresário, figura que lidera o processo produtivo, está sujeito às variações no conjunto de preferências do consumidor, que é concebido como um agente dotado de capacidade perfeita de avaliação, não apenas daquilo que lhe proporciona maior satisfação, como também das características e preços dos diferentes produtos ofertados no mercado. Movido por sua racionalidade econômica, o consumidor escolhe sempre a combinação de bens que lhe permita maximizar a sua própria satisfação – ou utilidade -, sinalizando ao empresário - também racional e perfeitamente bem informado - que quantidades deve produzir e por que preço deve vender o que produz.

¹² Encontra-se também em Bentham uma passagem que demonstra essa concepção: “Aversão é a emoção – a única emoção – que o trabalho, considerado em si mesmo, é capaz de gerar... Na medida em que o trabalho seja entendido em seu sentido apropriado, a expressão *amor ao trabalho* implica uma contradição de termos (BENTHAM apud HUNT, 1982, p. 148).

Abster-se de consumir, ou adiar o momento de consumir, são atitudes que, assim como trabalhar, envolvem sacrifício. A poupança é vista como um sacrifício; é transferência, para o futuro, de um prazer que poderia ser vivenciado no presente. Da mesma forma que a poupança, o capital é também fruto de abstinência, como o considerava Nassau Senior, ou da espera, como o definiu Carl Menger. Poupança e capital são elementos importantes para a geração do produto social, mas o homem econômico, racional e movido pelo seu desejo de prazer, não abre mão da oportunidade de consumir no presente, a não ser que isso lhe proporcione algum tipo de compensação, que lhe permita obter, no futuro, mais satisfação do que poderia obter no presente, com o mesmo montante de recurso. Assim, justifica-se o juro e o lucro pelo sacrifício da abstinência ou da espera de alguns indivíduos, sem os quais o conjunto da sociedade não poderia dispor de poupança ou de capital.

Os marginalistas afirmam que o homem frugal, que faz poupança, é capaz não apenas de abrir mão do prazer de consumir no presente, mas também de correr o risco de, quem sabe, não ter a oportunidade de fazê-lo no futuro. Por essa razão, diferencia-se do homem comum - que gasta imediatamente tudo o que ganha - e faz jus a benefícios que o homem comum não alcança. A propriedade do capital poderia até ser explicada por essa diferenciação entre os indivíduos, não fosse porque, no pensamento marginalista, o debate sobre a propriedade não pertence ao objeto da ciência econômica.

Os marginalistas consideram a propriedade uma necessidade, fruto da escassez ou do fato de que não existem riquezas suficientes para que todos possam satisfazer plenamente suas necessidades, que são ilimitadas. Nas palavras de Menger,

a economia humana e a propriedade têm origem econômica comum, já que ambas têm como razão última de sua existência o fato de existirem bens cujas quantidades disponíveis são menores que as necessidades dos homens. Portanto, a propriedade, como a economia humana, não é uma invenção arbitrária, mas a única solução prática possível do problema que é, pela própria natureza das coisas, imposto aos homens pela disparidade entre as necessidades de todos os bens econômicos e as quantidades disponíveis destes bens (MENGER apud HUNT, 1982, p. 192).

Assim, a discussão sobre a propriedade torna-se irrelevante e sem sentido, como o é a discussão sobre as instituições mais tradicionais de uma sociedade. Menger afirma que as leis e instituições que organizam uma nação são

... uma estrutura 'orgânica' que não pode e não tem que ser arbitrariamente formada por indivíduos ou por gerações, uma estrutura que, pelo contrário, está acima da arbitrariedade do indivíduo, de toda a época, da sabedoria humana...(A) 'sabedoria subconsciente' manifestada nas instituições políticas, que surgem organicamente, está bem acima da sabedoria humana que nelas se imiscui (MENGER apud HUNT, p. 294).

Ademais, o debate moral sobre qualquer tema é tratado, no pensamento marginalista, como um debate não econômico. A ciência não se ocupa, segundo sua orientação metodológica, com aspectos de caráter ético ou moral. Ela deve ser isenta de julgamentos de valor e ocupar-se de descrever e explicar a realidade como ela se apresenta. Não cabe à ciência julgar se essa realidade é boa ou má ou se deve ser substituída por outra, mas apenas compreender como ela é.

As conseqüências teóricas da substituição da idéia de valor-trabalho pela de valor-utilidade são profundas e atingem em cheio a concepção sobre a distribuição da renda. A análise econômica marginalista ignora a existência das classes sociais e passa a tratar capitalistas e trabalhadores como agentes econômicos "neutros", proprietários, cada qual, de um tipo diferente de fator de produção. Não há, portanto, atitudes ou movimentos de classe, mas as ações são todas individuais; e o seu resultado, na coletividade, é simples somatório dessas ações individuais. O que diferencia o homem que detém o capital daquele que não o possui são as características pessoais de cada um deles: o proprietário do capital faz o sacrifício de adiar seu consumo; o trabalhador consome imediatamente o que ganha e espera receber o seu salário antes mesmo do produto ser vendido.

O conceito de capital perde seus vínculos com as relações sociais e de produção e materializa-se em um tipo específico de fator de produção que assume formas diversas, com

características próprias tais como máquinas, equipamentos e instalações de fábricas. Esse fator de produção é reunido a outro - o trabalho - e ambos são utilizados, nos diferentes processos produtivos, por um agente econômico diferenciado – o empresário - cuja capacidade empresarial – também um fator de produção – é decisiva para promover a transformação dos recursos naturais – outro fator de produção – em produtos acabados ou em bens intermediários.

Na teoria neoclássica, o lucro aparece como um custo ou aluguel, que deve ser pago pelo uso dos serviços dos bens de capital; e o mesmo tratamento é reservado às remunerações destinadas ao trabalho, à terra, aos recursos naturais e à capacidade empresarial. O montante dessas remunerações é definido com base em dois aspectos fundamentais: o valor total do produto e a participação relativa de cada fator de produção nesse valor.

O valor do produto não é mais determinado no momento da produção, mas determina-se no mercado, a partir da utilidade que cada mercadoria específica proporciona aos consumidores e da sua escassez relativa. O preço torna-se a medida exata do valor. Quanto maior for a importância de um bem para os consumidores, mais procurado ele será e maior será o seu valor, e também o seu preço, para uma dada quantidade ofertada no mercado. Já a participação relativa dos fatores de produção no produto total é considerada uma função das suas características e das proporções nas quais esses fatores são combinados, o que depende, por sua vez, das condições tecnológicas em que o processo produtivo está inserido.

A teoria marginalista tem se caracterizado pela formalização dos seus modelos econômicos através do instrumental matemático. Para explicar a relação entre os diferentes fatores de produção disponíveis na economia e o produto que eles geram, trabalha com a idéia de *função de produção*. A função de produção define as proporções nas quais os diferentes fatores de produção se combinam e que efeitos provoca, sobre o produto da economia, uma variação nas quantidades dos fatores. Esses modelos pressupõem que há combinações ótimas entre os fatores de produção e que, quando se aumenta a quantidade de um dos fatores de

produção, para uma dada tecnologia e mantidas constantes as quantidades dos demais, a sua eficiência tende a reduzir-se. Assim, os fatores de produção mais abundantes tendem a apresentar menor eficiência e os fatores escassos são mais eficientes.

Os neoclássicos acreditam que, num mercado perfeitamente livre de interferências externas a ele, os preços das mercadorias finais, assim como dos diversos fatores de produção, são flexíveis, fixando-se no nível que iguala oferta e demanda. Assim, o excesso de demanda sobre a oferta de uma mercadoria tende a provocar aumento de preço, o que pode ser consequência, por exemplo, de um aumento na preferência dos consumidores por ela, diante de uma oferta fixa. Uma situação como essa deve ser passageira, já que o aumento do preço torna essa mercadoria menos interessante e, talvez, inacessível para alguns consumidores, induzindo-os a desistirem dela, igualando novamente oferta e demanda.

Afirmam ainda que situação semelhante ocorre com os fatores de produção, cuja demanda é derivada da demanda de bens finais. A redução na demanda de um bem final de consumo pode determinar, por exemplo, o desemprego de mão-de-obra naquele mercado específico. Mas isso não pode ocorrer na economia como um todo, a menos que haja interferências externas ao mercado que estejam mantendo o salário acima do seu nível de equilíbrio. Assim, o desemprego é visto como consequência do excesso de oferta de trabalho, diante de uma demanda insuficiente, ao salário vigente. Se há trabalhadores desempregados, portanto, é sempre possível empregá-los se os salários caírem a um nível suficientemente baixo para estimular os empresários a absorverem essa mão-de-obra excedente.

O salário que os empresários estão dispostos a pagar, por outro lado, não é algo arbitrário ou fruto da exploração de uma classe pela outra, mas, como já se disse, depende da eficiência relativa do fator de produção trabalho, ou seja, do quanto ele contribui, proporcionalmente, para o valor do produto total. No exemplo acima, a demanda por um bem final havia caído e isso provocou uma queda no preço, ou valor, desse bem. Ora, se o valor do produto final caiu, o valor destinado a cada fator que participa desse processo produtivo

também deverá ser menor, o que evidencia a necessidade de reduzir o salário, caso se desejasse manter o nível de emprego naquele setor.

Os marginalistas pressupõem, entretanto, que a renda dos agentes econômicos é sempre inteiramente gasta. Assim, se a demanda se reduziu em um setor da economia, é porque os consumidores deslocaram seu interesse para outros produtos, o que significa que deve estar ocorrendo, naqueles outros mercados, um excesso de demanda sobre a oferta. O resultado dessa escassez relativa será, certamente, um aumento no preço desses produtos agora agraciados pelo interesse dos consumidores e conseqüente disposição, por parte dos empresários desses setores, para aumentarem a sua oferta. Isso exigirá a contratação de novos trabalhadores, o que pode retirar do mercado os trabalhadores excedentes naquele setor onde houve redução de demanda e queda de preço. Dessa forma, o desemprego foi apenas temporário e o salário deverá manter-se estável.

Assim como o é para o trabalho, também para os demais fatores de produção as remunerações são uma função das suas eficiências relativas e há sempre possibilidade de pleno emprego, desde que as forças de mercado possam atuar livremente e fixar essas remunerações aos níveis apropriados. Não há conflitos pela distribuição da renda, já que ela se determina pelos critérios da eficiência e da preferência dos consumidores. Cada fator de produção recebe exatamente a parcela do produto total que lhe cabe pela participação que teve na sua criação.

Não há valor excedente, ou mais-valia; o lucro é, como se disse acima, o aluguel pelo uso dos bens de capital e remunera o seu proprietário da mesma forma que o salário remunera o trabalhador. Também não há disputa entre lucros e salários. Aumentar um não implica reduzir o outro. Os aumentos de salário e de lucro são sempre possíveis desde que haja aumento de eficiência dos fatores de produção trabalho e capital respectivamente. A inovação tecnológica tem sido considerada, em alguns modelos marginalistas de crescimento econômico, neutra em relação ao uso dos fatores de produção. Assim, o progresso técnico

pode ser poupador de capital ou de trabalho ou de ambos, induzindo, a partir daí, a um aumento nas produtividades dos diferentes fatores.

Inovações tecnológicas que contribuam para a introdução de equipamentos mais eficientes proporcionam o aumento do produto total, justificando lucros mais elevados. A formação do trabalhador, por outro lado, também pode aumentar a capacidade produtiva da economia porque proporciona maior eficiência ao fator de produção trabalho, o que justificaria aumentos de salário¹³.

Não havendo ganhos de eficiência, entretanto, - e mantidas constantes as condições de mercado - aumentos de remuneração a qualquer dos fatores de produção só podem ocorrer por influência de elementos externos ao mercado, como governos, sindicatos ou grupos de pressão. Ocorre, entretanto, que os fatores de produção são considerados perfeitamente substituíveis entre si, de modo que o aumento artificial no preço de um deles levará o mercado a substituí-lo por outro. Assim, se o salário subir artificialmente, os empresários passarão a substituir o trabalho por capital, provocando desemprego de trabalho. Se for o aluguel da terra que ultrapassar o valor que cabe a esse fator de produção pela sua eficiência relativa, haverá substituição de terra por capital e/ou mão-de-obra, causando desemprego de terras.

Os teóricos marginalistas afirmam, portanto, que as interferências externas ao mercado não trarão benefícios a ninguém, pois comprometerão o equilíbrio do sistema e causarão desemprego daquele fator de produção cujo preço elevou-se artificialmente. Havendo desemprego de qualquer fator de produção, seus proprietários acabarão por concluir que o aumento de preço não lhes foi conveniente e desejarão voltar ao preço de equilíbrio.

Conclui-se assim que, também aqui, a distribuição da renda é determinada pelas leis de funcionamento da economia, ou do mercado, e que interferências extra-mercado não podem alterá-la por muito tempo. Mais que isso, a interferência externa ao mercado tende a

¹³ Desenvolveu-se, a partir dessa idéia, a teoria do capital humano, apresentada na próxima seção desse capítulo.

causar danos ao funcionamento da economia, na medida em que compromete a sua capacidade de absorver eficientemente os fatores de produção e pode mesmo reduzir o seu ritmo de crescimento. Logo, tentativas de elevar a participação dos salários na renda por meio de políticas econômicas, como fixação de salário mínimo, ou por meio da mobilização sindical têm como consequência aumento do desemprego e, quem sabe, queda da renda social.

Acredita-se, entretanto, que pode haver melhora na distribuição da renda, ao contrário do que pensam os marxistas. Essa melhora deve ocorrer por meio do aumento da eficiência dos fatores de produção e na medida em que participem da geração de uma parcela maior da renda social. A evolução tecnológica vinculada aos bens de capital, o aprimoramento das terras e a qualificação do trabalhador podem modificar a distribuição da renda porque, isoladamente ou combinados, contribuem para a geração de um maior produto social. A distribuição da renda é, portanto, condicionada pelo crescimento econômico e pelo “esforço” que cada proprietário de fator de produção faz para aumentar sua participação na geração do produto social.

1.4 ALGUMAS CONTRIBUIÇÕES SOBRE A DISTRIBUIÇÃO PESSOAL DA RENDA

Embora se tenha, até aqui, privilegiado o debate em torno dos condicionantes da distribuição funcional da renda - que tem ocupado, sem dúvida, lugar de destaque no pensamento econômico - não se pode e nem se pretende ignorar o fato de que a distribuição pessoal da renda não se explica apenas pela função que os indivíduos exercem no processo de produção. Dedicar-se-á, a essa altura, atenção a algumas contribuições teóricas desenvolvidas ao longo do século XX que têm procurado explicar a distribuição pessoal da renda. São de

especial interesse, para os objetivos deste trabalho, as reflexões de Simon Kuznets acerca do formato em U-invertido da curva que relaciona renda *per capita* e distribuição pessoal da renda e a teoria do capital humano, atribuída a Theodore W. Schultz, Gary Becker, Jacob Mincer e outros autores.

Simon Kuznets desenvolveu, em meados do século XX, uma ampla pesquisa empírica sobre a evolução secular da renda em diferentes países desenvolvidos, buscando reunir elementos para discutir os condicionantes e as implicações do desenvolvimento econômico. Interessou-as, a certa altura, por investigar e discutir como evoluíram os índices de desigualdade, ao longo do processo de desenvolvimento econômico e de crescimento da renda das nações, tarefa para a qual reuniu dados estatísticos sobre a Alemanha, a Inglaterra e os Estados Unidos da América. Cruzou informações sobre a evolução da renda *per capita* e dos indicadores de distribuição da renda nessas nações entre as duas últimas décadas do século XIX e as duas primeiras do século XX e produziu, a partir das informações obtidas, algumas reflexões sobre uma provável relação tendencial entre crescimento econômico e distribuição da renda, que alcançaram grande repercussão teórica.

Embora pareça não ter sido a intenção do autor - que alerta para o fato de que sua pesquisa está restrita a uma amostra muito pequena de nações, a um período estreito de tempo e a uma série de limitações estatísticas, parecendo não atribuir às suas reflexões um caráter conclusivo - sua pesquisa passou a ser tratada, por muitos estudiosos do assunto, como demonstração empírica definitiva de uma certa relação necessária entre crescimento e distribuição da renda.

De fato, o que Simon Kuznets afirma, com base nos dados obtidos, é que, numa fase inicial¹⁴ do desenvolvimento industrial das nações observadas, teria provavelmente havido uma tendência ao aumento da desigualdade, à medida que aumentava a renda *per capita* da

¹⁴ O autor não apresenta dados para essa fase e refere-se a ela de forma imprecisa. Afirma: “...podríamos fechar la primera fase en que **es probable que se haya incrementado la desigualdad**, en Inglaterra entre 1780 y 1870; en Estados Unidos entre 1840 y 1890, y sobre todo a partir de 1870; y en Alemania entre 1840 y 1890” [sem grifo no original] (KUZNETS, 1970, p. 321).

coletividade. Quando o processo de industrialização avançou, entretanto – a partir da década de 1880 -, observou-se que o crescimento da renda *per capita* veio acompanhado de relativa estabilidade – até a Primeira Guerra Mundial - e posterior redução da desigualdade.

Essa relação entre as duas variáveis – renda *per capita* e desigualdade - deu origem ao que se convencionou chamar de Curva Secular de U-invertido de Kuznets.

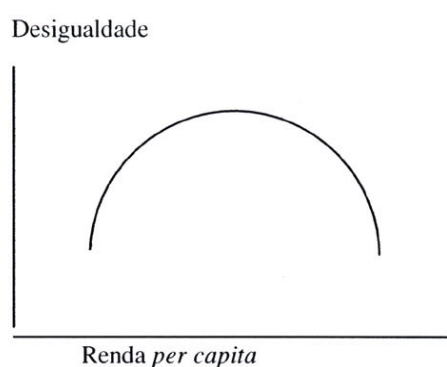


Figura 1: Curva de U-invertido de Kuznets

O autor arrisca algumas explicações para os resultados empíricos encontrados, e inicia sua reflexão afirmando que o desenvolvimento econômico apresenta dois condicionantes fundamentais que contribuem para o aumento das desigualdades, quais sejam: (i) o aumento da poupança dos grupos de mais alta renda e (ii) a industrialização e conseqüente urbanização das economias em desenvolvimento.

Informações estatísticas, disponíveis naquela época, sobre poupança e renda dos diferentes grupos sociais em economias desenvolvidas, demonstravam que somente os grupos de renda mais alta faziam poupança, ao passo que os grupos de renda média e baixa gastavam praticamente toda a sua renda em consumo. Partindo do pressuposto de que os indivíduos que realizavam poupança eram também os que tinham mais chances de ampliar os seus ativos, Simon Kuznets conclui que, ao realizar poupança, o grupo mais rico da sociedade teria

condições de ampliar seus ativos e, conseqüentemente, aumentar a renda oriunda de ativos (tais como aluguéis, juros, renda da terra, etc.), razão pela qual a renda tenderia a concentrar-se a favor desse grupo.

Quanto ao segundo aspecto, o autor enfatizava, também com base em estatísticas da época, duas características das economias em fase de industrialização: a primeira é que a renda *per capita* da população rural tende a ser menor do que a da população urbana, o que se explica em grande parte pelo fato de a produtividade no setor rural da economia ser, via de regra, menor do que a da indústria e demais atividades urbanas. A Segunda característica diz respeito à concentração da renda, que tende a ser maior nos centros urbanos do que no campo. Assim, à medida que a população se vai transferindo do campo para a cidade, o que o autor considera uma tendência inquestionável das economias em fase de desenvolvimento industrial, a desigualdade tende a crescer.

Feitas essas considerações, que parecem demonstrar uma tendência inexorável ao crescimento acompanhado de concentração da renda, Kuznets (1970) passa a discorrer sobre os mecanismos através dos quais, a certa altura do processo de desenvolvimentos, tais condicionantes da desigualdade seriam compensados por novas forças que se vão manifestando ao longo do processo de crescimento. A primeira dessas forças diz respeito, ainda segundo o autor, a uma certa inconformidade da sociedade com a concentração da renda e dos ativos, o que daria origem a uma tendência no sentido de legislar e agir politicamente de forma a promover a igualdade¹⁵.

A seguir, o autor apresenta outras três forças que, segundo sua avaliação, conduzem a economia para a redução da desigualdade. São elas: (i) Um maior controle da natalidade entre os indivíduos de alta renda, que tenderia a reduzir a sua participação relativa dentro da sociedade. Assim, embora a renda média desse grupo cresça mais rapidamente do que a renda

¹⁵ A essa altura, o autor deixa claro que considera inconveniente o argumento que pretende defender a concentração da renda como um meio de gerar poupança para financiar o crescimento econômico, o que está na base da tão conhecida “Teoria do Bolo”, defendida abertamente no Brasil na década de 1970 (Ver KUZNETS, 1970, p. 309).

média da sociedade, a participação relativa da renda de todo o grupo em relação à renda social pode vir a reduzir-se. (ii) A Maior eficiência das novas empresas que se vão instalando no mercado e que, ao contrário das mais antigas, de propriedade dos indivíduos e grupos historicamente mais ricos, iniciam suas atividades utilizando novas tecnologias e novos equipamentos, apresentando maior poder de concorrência. (iii) O aumento da importância dos rendimentos de serviço, quando comparados aos rendimentos da propriedade. Além disso, já ser suficiente para ampliar as chances do indivíduo sem propriedade Ter acesso a melhor remuneração, o autor acredita ainda que, como os indivíduos pertencentes ao grupo de mais alta renda já ingressam no mercado recebendo rendas muito elevadas por seus serviços, dificilmente suas remunerações poderão crescer na mesma proporção em que crescem as remunerações dos indivíduos oriundos das classes menos ricas.

A despeito das limitações dos argumentos apresentados pelo autor, que não cabe aqui explicitar, faz-se necessário ressaltar que, com tais argumentos, torna mais flexível a relação entre crescimento e distribuição da renda. Em especial com o primeiro argumento – o que diz respeito aos aspectos políticos e legais -, torna clara a importância dos aspectos não econômicos no processo de concentração/distribuição da renda, rompendo, portanto, com o determinismo econômico para discutir o tema.

Se o aproveitamento que se fez da contribuição de Kuznets para o debate acerca da relação entre crescimento e distribuição da renda deu a ela um caráter de lei, parece ser muito mais um recurso de retórica, utilizado por alguns autores, do que fruto uma interpretação do seu trabalho.

A teoria do capital humano fundamenta-se na idéia de que o crescimento da renda social não pode ser explicado apenas pela variação nas quantidades dos fatores de produção empregados, mas deve ser buscado também na melhora da qualidade desses fatores. Essa não é uma idéia nova no pensamento econômico, mas assumiu aqui, em especial nos trabalhos de Theodore Schultz, um papel especialmente importante. A evolução tecnológica e a produção

do conhecimento passam a representar, na avaliação do autor, um elemento chave para explicar a geração do produto, o que o induziu a uma reflexão acerca do conceito de capital. Schultz propunha, na década de 1970, que o conceito de capital fosse entendido de forma mais flexível do que normalmente se encontra nos modelos econômicos do crescimento econômico, para que pudesse incluir, além do capital físico, também o conjunto das capacidades para o trabalho acumuladas pelo homem ao longo de sua vida.

Admitindo, em sintonia com o pensamento marginalista, que o capital “consiste de entidades que têm a propriedade econômica de prestar serviços futuros de valor determinado” (SCHULTZ, 1973, p. 53). Theodore Shultz afirmava que, a despeito das dificuldades que se pudesse enfrentar para incluir o homem e suas habilidades nesse conceito, não haveria como evitar de fazê-lo, se se desejasse realizar uma investigação precisa dos condicionantes do crescimento da renda (Idem). Argumentava ainda que o conhecimento acumulado pelo homem, assim como suas habilidades e capacidade para o trabalho, determinavam de forma inquestionável a sua capacidade para produzir renda e vinham protagonizando a história do crescimento em economias desenvolvidas como a norte-americana ao longo do século XX. Concluía, portanto, que não se poderia tratar o trabalho como um fator de produção homogêneo e com características imutáveis; dever-se-ia, ao contrário, reconhecer nele um fator de produção dinâmico, que pode incorporar alterações capazes de torná-lo mais eficiente¹⁶. Mais ainda, dever-se-ia ter em conta que tais alterações não são fruto de movimentos casuais do trabalhador, mas representam a busca do trabalhador por maiores rendimentos futuros.

As dificuldades às quais o autor se referia transitam dos aspectos de caráter prático ao questionamento ético sobre a decisão de se considerar o homem, ou suas habilidades, das

¹⁶ Embora não seja objetivo deste texto aprofundar esse tema, convém mencionar que a análise de Schultz, ao trabalhar com o conceito de capital humano, o conduz à crítica da homogeneidade do capital, tema bastante discutido na teoria econômica. Se o trabalho é capital, e é claramente distinto do capital físico, o capital não pode ser homogêneo. Ademais, o autor afirma que o capital físico, assim como o humano, também não é homogêneo. (Ver SCHULTZ, 1973, cap. 2).

quais não pode ser separado, como uma forma de capital. O autor parecia acreditar possível superar tais dificuldades dispensando um adequado tratamento conceitual às variáveis envolvidas, de forma a deixar claras as diferenças expressivas entre o capital físico, ou não humano, e o capital humano. Afirmava que “A característica distintiva do capital humano é a de que é ele parte do homem. É *humano* porquanto se acha configurado no homem, e é *capital* porque é uma fonte de satisfações futuras, ou de futuros rendimentos, ou ambas as coisas (Idem).”

Mas advertia:

Onde os homens sejam pessoas livres, o capital humano não é um ativo negociável, no sentido de que possa ser vendido. Pode, sem dúvida ser adquirido, não como um elemento de ativo, que se adquire no mercado, mas por intermédio de um investimento no próprio indivíduo (SCHULTZ, 1973, p. 53).

O autor ocupava-se de esclarecer que o conceito de capital humano não pretendia tratar o homem como objeto, tal como uma máquina, um equipamento ou as instalações de uma fábrica. O conhecimento e a capacidade para o trabalho é que seriam o capital, e o fato de não poderem ser separadas do homem transformá-los-ia em um tipo diferenciado de capital.

Convém, entretanto, atentar para algumas das implicações dessa concepção de capital. A primeira delas é que o trabalhador pode ser visto como um capitalista desde que, além das suas habilidades naturais, ele incorpore, através do seu esforço, o conhecimento e a capacidade de realizar um certo trabalho do qual o conjunto da sociedade necessite para garantir a produção. Nessas circunstâncias, ele não é mais apenas o proprietário de um fator de produção chamado trabalho, mas detém - ou é ele mesmo - uma espécie de capital. Isto significa que as ações no sentido de ampliar a capacidade para o trabalho são consideradas investimento. São investimentos porque a busca da formação e do aperfeiçoamento são vistos como instrumentos para garantir, no futuro, rendimentos adicionais; mas também o são

porque essa busca envolve ônus que devem ser cobertos por esses rendimentos futuros e ainda proporcionar um ganho adicional ao seu proprietário.

Uma segunda implicação desse conceito é que, se os gastos com a formação e a qualificação do indivíduo são um investimento, há que se considerar que outros gastos, como com saúde, alimentação, vestimentas e tantos outros itens também podem ser, em parte, considerados investimentos na formação e preparo para o trabalho, embora tenham sido, historicamente, tratados como gastos de consumo. Theodore Schultz manifesta preocupação com a dificuldade de distinguir entre os gastos de consumo do trabalhador e de sua família e os seus gastos de investimento. Na tentativa de superar essa dificuldade, novamente lança mão do conceito de capital e define como investimento em capital humano apenas aqueles gastos voltados para o objetivo de auferir rendimentos futuros.

Mostrando-se bastante afinado com a concepção marginalista sobre o “homem econômico”, afirma que parte expressiva dos gastos que as famílias fazem com seus filhos ou que os indivíduos fazem consigo mesmo - em saúde, educação, qualificação e formação para o trabalho - têm por objetivo auferir ganhos futuros e são, portanto, uma forma de investimento. Ora, esse investimento envolve custos, renúncias e adiamento de benefícios que exigem uma compensação da sociedade ao indivíduo que se dispõe a fazê-lo.

A teoria do capital humano considera que, em condições ideais, esse investimento é fruto de uma opção que o indivíduo faz; uma escolha que envolve sacrifícios presentes em prol de benefícios futuros, exatamente como acontece com o indivíduo que poupa e investe em capital físico, abrindo mão do seu direito e do seu desejo de consumir no presente. Em ambos os casos a sociedade será beneficiada, porque disporá de capital – humano ou físico – para garantir a produção. Em ambos os casos, caberia ao investidor uma remuneração pelo seu sacrifício.

O montante de investimento que o indivíduo decidiria fazer em sua formação dependeria, então, de três fatores principais: das suas habilidades natas, do custo da formação e da remuneração esperada. Admitindo que, para indivíduos com as mesmas habilidades naturais, a capacidade para o trabalho seja uma função direta do tempo dedicado ao estudo e ao preparo, e que os custos envolvidos nessa tarefa sejam também proporcionais ao tempo a ela dedicado, há que se admitir que, para uma maior qualificação, o trabalhador tenha expectativa de auferir maior remuneração. Visto por outro ângulo, a teoria supõe que a qualificação do trabalhador o torna mais eficiente e proporciona ganhos adicionais à empresa que o contrata, justificando, portanto, que ele receba uma remuneração maior.

Voltando ao problema da distribuição da renda, convém ressaltar novamente, a essa altura, a afinidade da teoria do capital humano com o pensamento marginalista. Enquanto a teoria marginalista afirma que os salários são proporcionais à eficiência do trabalhador, a teoria do capital humano esclarece que, se essa eficiência é em parte manifestação de habilidades natas, também é fruto do investimento que o trabalhador faz em si mesmo. Assim, as diferenças salariais são, também aqui, explicadas por características individuais, quer sejam habilidades naturais ou escolhas quanto ao investimento na ampliação e qualificação dessas habilidades.

A teoria admite, entretanto, que, em condições menos ideais, a formação do trabalhador não depende exclusivamente da sua vontade ou da sua decisão; pode ser limitada pelas oportunidades que o mercado lhes oferece. Nesse aspecto, distancia-se do pensamento liberal marginalista na medida em que sugere que o Estado atue no sentido de equalizar as oportunidades de acesso à educação e à saúde, como forma de corrigir possíveis falhas de mercado.

1.5 DESENVOLVIMENTO E DISTRIBUIÇÃO DA RENDA NO PENSAMENTO DA CEPAL: UMA SISTEMATIZAÇÃO DAS IDÉIAS DESENVOLVIMENTISTAS COM TENDÊNCIAS DISTRIBUTIVAS

Para efeitos dessa pesquisa, entende-se por desenvolvimentismo um conjunto de idéias que tem, na defesa do desenvolvimento induzido pelo Estado, pela via da industrialização substitutiva, o seu aspecto definidor. Alguns argumentos fundamentais do pensamento desenvolvimentista sobre o desenvolvimento econômico estiveram presentes no pensamento brasileiro desde a década de 1930, época em que importantes líderes empresariais como Roberto Simonsen, Euvaldo Lodi e outros, defendiam abertamente as vantagens da indústria sobre a agricultura, do ponto de vista da geração de estímulos ao crescimento econômico, e posicionavam-se favoravelmente ao planejamento econômico como instrumento de indução da economia ao desenvolvimento industrial. Foi na década de 1950, entretanto, que o desenvolvimentismo tornava-se ideologia dominante no Brasil, o que é possível constatar pela influência que exerceu sobre os debates acadêmico e político e sobre a elaboração de planos de governo e a condução da política econômica.

Longe de restringir-se ao pensamento econômico brasileiro, o desenvolvimentismo, a essa altura, ganhava importância no pensamento latino-americano, tendo na Teoria do Subdesenvolvimento da CEPAL a sua mais expressiva sistematização, a partir de autores como Raul Prebisch, Hans Singer, Celso Furtado e outros. Tendo-se constituído na primeira experiência de construção teórica voltada para a compreensão e solução dos problemas específicos da América Latina, coube à CEPAL o papel de sistematizar um conjunto de antigas e novas idéias produzidas dentro e fora da região e elaborar uma concepção original sobre o desenvolvimento das economias subdesenvolvidas, aproveitando contribuições de diferentes escolas do pensamento econômico e adaptando-as a uma realidade histórica específica.

A CEPAL reuniu intelectuais de diferentes países da América Latina e formou uma geração de profissionais das ciências econômicas e sociais, muitos dos quais desempenharam papel decisivo na elaboração de diagnósticos sobre as razões do subdesenvolvimento e na proposição de medidas de política econômica com vistas à sua superação. Por todas essas razões, e também por considerar o pensamento da CEPAL representativo de uma vertente do pensamento desenvolvimentista no Brasil, mais especificamente aquele com tendências distributivas, optou-se por reservar essa seção para abordar a sua contribuição teórica ao estudo do subdesenvolvimento.

É fato que, a partir de meados da década de 1960, a mudança do regime político da nação, sob os governos militares, reduziu sua influência direta na condução da política econômica. A despeito disso, as idéias por ela desenvolvidas e sistematizadas foram decisivas para a formação dos economistas daquela geração, e mesmo os condutores da política econômica dos governos militares, identificados em muitos aspectos com o pensamento liberal, nunca chegaram a abandonar algumas características marcantes do pensamento e da prática desenvolvimentistas, como o compromisso com a industrialização, a idéia de planejamento do desenvolvimento e a prática da participação ativa do Estado no processo de desenvolvimento. Assim, considera-se lícito admitir que esse conjunto de idéias seguiu influenciando as decisões de política econômica no Brasil, ainda que de forma indireta, distorcida e/ou parcial, pelo menos até a segunda metade da década de 1970, quando da formulação e implementação do II PND.

A seção foi subdividida em duas partes. A primeira delas está dedicada a examinar o diagnóstico da CEPAL acerca do subdesenvolvimento – ou a condição periférica da América Latina - e as suas recomendações quanto às transformações internas e nas relações internacionais dessas economias, requeridas para superar a condição periférica. A segunda privilegia a evolução do pensamento da CEPAL sobre a interação entre desenvolvimento e distribuição da renda, aspectos centrais desta pesquisa.

1.5.1 A inserção da América Latina na economia internacional e a superação do subdesenvolvimento

1.5.1.1 A concepção centro-periferia

As reflexões contidas nos primeiros trabalhos da CEPAL e desenvolvidas ao longo da década de 1950, concebiam o subdesenvolvimento como subproduto do aprofundamento de uma dada divisão internacional do trabalho e alertavam para a incapacidade da teoria liberal clássica de explicar os rumos da economia mundial naquele período. Sua crítica fundamental ao liberalismo clássico recaía sobre a pretensa universalidade da teoria das vantagens comparativas, segundo a qual os benefícios do progresso técnico tenderiam a difundir-se para diferentes regiões do mundo através do comércio internacional, num crescente processo de equalização da renda e da riqueza mundiais (PREBISCH, 1982a).

De acordo com o modelo concebido pela CEPAL, o sistema econômico mundial estaria dividido em dois grupos de nações, que se diferenciariam não apenas pelo grau de desenvolvimento das forças produtivas em que se encontravam e pelas características estruturais que apresentavam, mas também, e principalmente, pela forma como se inseriam na economia mundial. As economias capitalistas maduras e industrializadas constituiriam o *centro* da economia mundial. Caracterizar-se-iam por elevado grau de desenvolvimento tecnológico, rápida propagação de novas tecnologias, estrutura produtiva diversificada, e elevada densidade de capital nos processos de produção. Esses aspectos proporcionariam crescente produtividade média do trabalho e conseqüente crescimento da renda real média da coletividade, o que traduzir-se-ia em aumento do bem-estar material e em aumento da capacidade de poupança da sociedade. Esse conjunto de fatores tenderia a favorecer, nas

economias centrais, uma distribuição relativamente equitativa dos frutos do progresso técnico, dando origem a uma estrutura social e econômica que a CEPAL denominava *homogênea*.

Em conformidade com a Teoria Clássica, a CEPAL identificava ali mecanismos de mercado através dos quais teria sido possível a referida propagação dos frutos do progresso técnico para os diversos setores da economia (PREBISCH, 1982a). O primeiro deles era o barateamento daqueles produtos para os quais as novas tecnologias reduziram os custos de produção, o que se tornara tão mais garantido quanto maior fora a concorrência entre os capitalistas para assegurar uma fatia do mercado. O segundo era a tendência à equalização dos salários, que se sustentava a partir dos pressupostos de relativa escassez e perfeita mobilidade da mão-de-obra. Tais pressupostos justificavam a crença no permanente deslocamento dos trabalhadores em busca daqueles ramos de atividade nos quais a remuneração fosse mais elevada. Neste caso, seria a disputa entre os capitalistas pela oferta existente de mão-de-obra que garantiria o aumento generalizado das remunerações à medida em que se elevasse a produtividade do trabalho.

Concluir-se-ia, portanto que, nessas nações, o progresso técnico se fazia acompanhar pela renda elevada e distribuída de uma forma relativamente equitativa. Salários e lucros crescentes proporcionavam uma poupança também crescente, que favorecia o processo de crescimento da economia. Ao mesmo tempo em que aumentava o estoque de capital, tornava-se mais freqüente o uso de novas tecnologias induzido pela busca da eficiência, um subproduto da competição a que eram submetidos os capitalistas. As inovações, bem como a incorporação das novas técnicas ao processo de produção, eram possíveis, por sua vez, graças a uma estrutura social que favorecia a formação da mão-de-obra e a sua capacitação para o trabalho. Fechava-se, assim, o ciclo que levava ao desenvolvimento.

Mas, se a Teoria Clássica podia explicar o desenvolvimento das economias centrais, não dispunha, segundo a CEPAL, de instrumentos para justificar o empobrecimento das nações atrasadas, onde a atividade produtiva estava restrita ao setor primário e havia grande

dificuldade de absorção das novas técnicas de produção - a *periferia* do mundo, segundo a sua concepção. Também não encontrava, ainda segunda sua avaliação, evidências na forma como evoluía a economia internacional em seu conjunto.

De acordo com o diagnóstico cepalino, desde a Revolução Industrial Inglesa, em meados do século XVIII, até o início do século XX, o progresso técnico se vinha concentrando em algumas poucas regiões do mundo, ficando restrito a um percentual reduzido da população mundial. Nas nações periféricas, ao contrário do que ocorrera no passado com as economias maduras, as técnicas industriais de produção não seriam introduzidas de forma autônoma e sistemática, mas sim de maneira “lenta” e “irregular” (PREBISCH, 1982b). A propagação das novas técnicas de produção estaria destinada sempre a favorecer o desenvolvimento das economias capitalistas maduras, de onde o progresso técnico se originava. Movido por essa lógica, ao ingressarem nas economias periféricas “[...] os novos procedimentos de produção penetra[ria]m preferencialmente nas atividades relacionadas, de uma forma ou outra, com a exportação de alimentos e matérias-primas”¹⁷ (PREBISCH, 1982b, p. 157).

Essas atividades apresentariam densidade de capital maior do que os demais setores dessas economias e maior capacidade para absorver as novas técnicas de produção. Tais características criariam condições para o aumento da eficiência dos fatores de produção aí empregados, proporcionando-lhes maiores remunerações e conferindo-lhes maior potencial de acumulação. Em contrapartida, nos setores atrasados – ou pré-capitalistas - a baixa densidade de capital somar-se-ia ao atraso tecnológico, determinando não apenas uma situação de pobreza acentuada da população, como também a incapacidade de acumulação e de ganhos futuros de eficiência.

¹⁷ No original: “*los nuevos procedimientos de producción penetran preferencialmente en las actividades relacionadas, en una forma u otra, con la exportación de alimentos y materias primas.*”

O crescimento do setor exportador em pouco ou nada contribuiria para o desenvolvimento dos setores mais atrasados, o que se traduziria numa crescente concentração do capital e da renda no interior das economias periféricas, dando origem à sua estrutura *heterogênea*: Segundo Raul Prebisch, “extensas regiões articulam-se então ao sistema econômico mundial, enquanto outras, não menos extensas e geralmente mais densamente povoadas, permanecem fora de sua órbita até nossos dias”¹⁸ (PREBISCH, 1982b, p. 157).

A estrutura heterogênea tenderia a perpetuar-se graças às suas próprias características. A renda gerada no setor exportador tenderia a concentrar-se, na forma de lucro, nas mãos de uma parcela ínfima da população, em detrimento da grande massa de trabalhadores mal remunerados. Essa concentração da renda seria resultado, também, do excesso de mão-de-obra que caracteriza essas economias, aspecto que impediria o aumento da remuneração do trabalho.

A classe trabalhadora, além de mal remunerada, e até por causa disso, não encontraria, no interior dessas economias, oportunidade e estímulo para melhorar a sua formação para o trabalho. Padeceria, portanto, de despreparo para assimilar novas técnicas de produção que permitissem aumentar a eficiência do seu trabalho e para gerar uma tecnologia inovadora.

A renda concentrada no setor exportador, por outro lado, permitiria que os grupos mais favorecidos da sociedade assimilassem hábitos de consumo característicos das economias centrais e que não estariam de acordo com o nível médio da renda das economias periféricas. Satisfeito em grande parte por produtos importados, esse consumo traria dois efeitos nefastos para o processo interno de acumulação: redução de poupança e aumento da disputa pelas divisas escassas, indispensáveis para a importação de bens de capital e tecnologia destinados ao crescimento futuro da renda interna (PREBISCH, 1982a).

Criar-se-ia, então, uma situação circular, perpetuando o atraso e a pobreza: a renda baixa e muito concentrada limitaria a capacidade de poupar e a disponibilidade de divisas; a

¹⁸ No original: “*Vastas regiones se articulan entonces al sistema económico mundial, mientras otras, no menos dilatadas y generalmente de mayor población, quedan fuera de su órbita hasta nuestros días.*”

insuficiência de poupança e de divisas dificultaria a acumulação e induziria ao atraso tecnológico; a baixa acumulação e o atraso tecnológico inviabilizariam o crescimento da renda.

Em resumo, o setor exportador das nações periféricas teria, historicamente, atendido às necessidades de consumo de alimentos e matérias-primas naturais dos países centrais, absorvendo deles, na medida do que a disponibilidade de divisas o permite, capital, tecnologia e bens de consumo manufaturados. Enquanto isso, estaria avançando o seu processo interno de especialização.

Através deste setor – o exportador - as economias periféricas vincular-se-iam às centrais e desempenhariam seu papel na divisão internacional do trabalho - um papel secundário, ou periférico, na medida em que passivo e reflexo. Seria, assim, o dinamismo da economia internacional, liderado pelo crescimento das economias centrais, que determinaria o ritmo e os rumos do crescimento das atividades exportadoras na periferia.

Mas a conseqüência mais danosa atribuída ao sistema centro-periferia era a incapacidade que as economias periféricas apresentavam para reter internamente a renda gerada no seu próprio processo de evolução tecnológica, o que a CEPAL denominava de “frutos do progresso técnico” (PREBISCH, 1982a). Isso se manifestaria na crescente disparidade entre centro e periferia no que se refere ao ritmo dessa evolução tecnológica, ao volume da renda e da poupança geradas, à forma como a renda se distribui internamente e a tantos traços capazes de evidenciar esse distanciamento entre os dois pólos do sistema.

A concepção centro-periferia, da forma como foi concebida por Raul Prebisch no final dos anos quarenta, procurava evidenciar a inobservância dos preceitos da Teoria Clássica na evolução do capitalismo mundial, como forma de justificar a sua crítica ao modelo de desenvolvimento voltado para fora e embasado na especialização da produção em bens primários para exportação. Durante o processo de industrialização da periferia, ao longo das

décadas seguintes, essa concepção foi sendo adaptada e enriquecida de forma a contemplar as transformações que se processavam na economia mundial (GURRIERI, 1982).

No final da década de sessenta, é possível encontrar nos textos de Raul Prebisch e nos relatórios da CEPAL a constatação de que o processo de substituição de importações não garantiu à América Latina a superação da condição periférica. O atraso tecnológico, a permanência da estrutura heterogênea e de um elevado grau de especialização do setor exportador, e a persistente tendência ao endividamento externo eram identificados, então, como evidências de que os traços fundamentais do sistema centro-periferia ainda estavam presentes, a despeito dos inegáveis avanços promovidos pelo processo de industrialização (PREBISCH, 1982e). Sendo assim, seguir-se-ia insistindo na necessidade de superar o atraso tecnológico para buscar um papel mais favorável na divisão internacional do trabalho (PREBISCH, 1982e).

1.5.1.2 A deterioração dos termos de intercâmbio

A partir de um estudo realizado no final dos anos quarenta, a Secretaria Econômica das Nações Unidas (ONU, 1949) informava que, desde 1870 até o período que precede a Segunda Guerra Mundial, “registrou-se uma tendência secular à queda dos preços dos bens primários em relação aos preços dos artigos manufaturados”, de tal forma que “em média, uma certa quantidade de produtos exportados pagava, no final desse período, apenas 60% da quantidade de artigos manufaturados que a mesma quantidade adquiria, no início do período” (ONU, 1949, p. 17).

O estudo ressaltava ainda que, se durante a Segunda Guerra, os produtos primários obtiveram uma melhora em relação aos manufaturados, permitindo aos países exportadores de produtos primários um acúmulo de divisas, o gasto dessas divisas só foi possível após o final do

conflito. Nesse período, entretanto, os preços dos artigos manufaturados voltaram a crescer, reduzindo o poder de compra dos saldos em divisas acumulados no período anterior.

Tomando por base os dados levantados e as conclusões apresentadas naquele estudo, Raul Prebisch desenvolveu o que ficou conhecido como *Teoria da Deterioração dos Termos de Intercâmbio* apresentada pela primeira vez, vinculada à CEPAL, em “*El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas*”, escrito em 1949 como introdução ao “Estudio económico de América Latina, 1948” e desenvolvida, sem alterações fundamentais, ao longo das décadas de cinquenta e sessenta. Segundo essa teoria, a relação entre os preços dos bens primários e dos manufaturados refletiria, e ao mesmo tempo condicionaria, a evolução interna das economias periféricas e centrais e a relação comercial entre elas.

Se, como supõe a Teoria Clássica das Vantagens Comparativas, os ganhos de produtividade em uma nação se traduzissem em redução dos preços dos produtos por ela exportados, aquelas nações onde o progresso técnico é mais acentuado ofertariam seus produtos, no mercado internacional, a preços mais rapidamente declinantes. Assim, ao transacionarem com outra nação cuja produtividade fosse menor, estariam transferindo para ela parte do acréscimo de renda que a maior eficiência lhes proporcionou (RODRIGUEZ, 1981).

Partindo do princípio que as economias centrais apresentam uma evolução tecnológica mais rápida do que as economias periféricas, a teoria afirma que, tomando-se como verdadeiros os pressupostos da Teoria Clássica, seria de se esperar que o preço das suas exportações à periferia se reduzisse mais rapidamente do que o preço daqueles produtos que importam da periferia. Nesse caso, a relação entre os preços dos produtos primários e os preços dos manufaturados deveria ser crescente, com o passar do tempo, permitindo à periferia absorver parte da renda gerada no centro, como consequência da maior eficiência do trabalho nesta última (RODRIGUEZ, 1981).

Se, no entanto, a relação de preços se mantivesse constante ao longo do tempo, dever-se-ia supor que o centro, diferentemente do que se poderia esperar, retém para si o acréscimo da renda gerado pela sua maior eficiência. Nesse caso, lucros e salários cresceriam, no centro, de forma a absorver inteiramente os frutos do progresso tecnológico, não havendo, para a periferia, qualquer benefício no comércio com o centro. Uma redução na relação de preços, entretanto - o oposto do que prevê a Teoria das Vantagens Comparativas - proporcionaria ao centro, não apenas reter inteiramente os frutos do seu próprio progresso técnico, mas ainda absorver, ao menos em parte, o acréscimo de renda geradas pelo progresso técnico na periferia (RODRIGUEZ, 1981).

Essa última seria, segundo a CEPAL, a forma como, tendencialmente, evoluiriam as relações comerciais entre centro e periferia. Essa constatação embasou a crítica cepalina à especialização da periferia na produção e exportação de bens primários. Essa especialização, ao tornar as economias periféricas dependentes do centro para a importação de manufaturas, induziria as primeiras a freqüentes crises de balanço de pagamentos. Intimamente vinculada à sua concepção do sistema centro-periferia, portanto, a análise da CEPAL identificava as causas da deterioração dos termos de intercâmbio no modelo de desenvolvimento voltado para fora, nas distorções que esse modelo geraria na estrutura interna das economias periféricas e no papel secundário que ele imporia à periferia na divisão internacional do trabalho.

A sensibilidade das economias periféricas às flutuações da renda nas economias centrais desempenhou também um papel relevante na análise cepalina sobre a tendência à deterioração dos termos de troca. Essa tendência seria, ainda segundo a CEPAL, menos evidente nos períodos de crescimento da renda mundial, quando a demanda por bens primários tenderia a crescer acima da capacidade produtiva das economias periféricas. Nesses momentos, os preços de tais artigos poderiam crescer mais rapidamente do que o preço dos manufaturados (PREBISCH, 1982a).

Nas fases de baixa do ciclo econômico, entretanto, reduzir-se-iam o preço dos bens primários mais rapidamente do que o preço dos manufaturados. Isso aconteceria, segundo a CEPAL, porque, nesses períodos, a demanda por bens primários se reduziria, nas economias centrais, a um ritmo mais acelerado do que a demanda por artigos manufaturados nas economias periféricas. Esse fato, por si só, já garantiria maior poder de barganha aos capitalistas do centro, que procurariam manter suas margens de lucro, impondo aos da periferia as perdas trazidas pela crise.

Juntar-se-ia a isso o maior poder de barganha evidenciado pelos trabalhadores das economias centrais, ao buscarem proteger seus salários durante a crise. Ao reduzir-se a renda mundial, a disputa por sua apropriação tornar-se-ia mais acirrada e os trabalhadores das economias centrais, embora enfrentando o desemprego que acompanha as crises, encontrar-se-iam mais organizados e estruturados para resistirem à queda nos seus salários, quando comparados aos trabalhadores da periferia. Estes últimos, sempre às voltas com o desemprego de caráter estrutural, teriam dificuldades, mesmo no período de crescimento, para se fortalecerem enquanto classe e criarem mecanismos de defesa contra a queda dos salários. A citação abaixo resume bem a idéia que se vem descrevendo:

Há, portanto, em geral, uma relativa abundância de potencial humano nas atividades primárias, que tende a pressionar continuamente sobre os salários e os preços dos produtos primários e impossibilita assim à periferia compartilhar com os centros industriais o fruto do progresso técnico obtido por estes. Mais ainda, impede àqueles reter uma parte do fruto de seu próprio progresso técnico¹⁹ (PREBISCH, 1982b, p. 205).

Assim, a CEPAL avaliava que a forma como se estabeleciam a relação entre capitalistas da periferia e do centro seria, em parte, conseqüência das diferenças entre o poder de barganha dos trabalhadores em cada situação. A manutenção dos níveis salariais no centro

¹⁹ No original: “Hay, así, en general, una relativa abundancia de potencial humano en las actividades primarias, que tiende a presionar continuamente sobre los salarios y los precios de los productos primarios e impide así a la periferia compartir con los centros industriales el fruto del progreso técnico logrado por éstos. Más aún, impide a aquélla retener una parte del fruto de su propio progreso técnico.”

levaria os capitalistas, aí, a resistirem com mais intensidade à queda nos preços que praticam do que os capitalistas da periferia, onde os salários seriam mais flexíveis. A consequência disso seria que os preços dos bens primários se reduziriam em relação aos dos artigos manufaturados:

Durante a fase ascendente do ciclo econômico uma parte dos lucros se foi transformando em aumento de salários, pela competição entre os empresários e pela pressão sobre eles das organizações operárias. Quando, na fase decrescente, o lucro tem de comprimir-se, aquela parte que se transformou em ditos aumentos perdeu, no centro, a sua fluidez, em virtude da conhecida resistência à baixa do salários. A pressão transfere-se então para a periferia com maior força do que exerceria caso não fossem rígidos os salários ou os lucros do centro, em virtude das limitações da concorrência. Quanto menos as parcelas da renda puderem ser comprimidas no centro, tanto mais terão que sê-lo na periferia²⁰ (PREBISCH, 1982a, p. 113).

Cabe, por fim, ressaltar um último aspecto que, segundo a CEPAL, condicionaria a evolução da relação entre os preços dos produtos agrícolas e dos manufaturados, qual seja, a capacidade que teriam os países centrais de, no longo prazo, reduzirem a sua importação de bens primários. A simples substituição da Inglaterra pelos Estados Unidos no papel de nação hegemônica do capitalismo mundial teria sido suficiente para reduzir drasticamente a exportação de alimentos e matérias-primas da periferia, dada a maior autonomia desse último, quando comparado à Inglaterra, em relação ao suprimento de bens primários (PREBISCH, 1982a).

Além disso, a indústria química, já desde o início do século, haveria se encarregado de substituir matérias-primas naturais por sintéticas, reduzindo a importância dos bens primários para o desenvolvimento industrial. Essa preocupação, já presente nos textos de Prebisch e da CEPAL desde a década de cinquenta (PREBISCH, 1982c, p. 267-269), assumiu papel de

²⁰ No original: “Durante la creciente una parte de los beneficios se ha ido transformando en aumento de salarios, por la competencia de unos empresarios con otros y la presión sobre todos ellos de las organizaciones obreras. Cuando, en la menguante el beneficio tiene que comprimirse aquella parte que se ha transformado en dichos aumentos ha perdido en el centro su fluidez, en virtud de la conocida resistencia a la baja de los salarios. La presión se desplaza entonces hacia la periferia con mayor fuerza que la naturalmente ejercible, de no ser rígidos los salarios o los beneficios del centro, en virtud de las limitaciones en la competencia. Cuanto menos puedan comprimirse así los ingresos en el centro, tanto más tendrán que hacerlo en la periferia.”

crecente relevância com o passar do tempo, à medida em que evoluíram as técnicas de produção no centro e o processo de industrialização na periferia.

1.5.1.3 A industrialização substitutiva

Um dos pontos fundamentais da proposta cepalina para a superação do subdesenvolvimento das economias latino-americanas é a sua visão acerca do papel central que a industrialização desempenharia nesse processo. Ao criticar a Teoria Clássica das Vantagens Comparativas, a CEPAL propunha que as economias latino-americanas abandonassem de forma consciente e deliberada o modelo de crescimento centrado no mercado externo e passassem a buscar o desenvolvimento a partir da ênfase no mercado interno e da industrialização planejada.

A indústria era apontada pela CEPAL, desde os seus primeiros trabalhos, como uma atividade mais dinâmica do que a agricultura, capaz de estimular a busca do progresso técnico, aumentar as oportunidades de emprego e incrementar o nível da renda nacional. Além disso, esperava-se que fosse capaz de proporcionar, no longo prazo, maior independência da periferia em relação ao centro e solução para a tendência ao endividamento externo.

A partir do diagnóstico que identificava na estrutura heterogênea da periferia uma tendência ao desemprego estrutural, a CEPAL sustentava que, com o processo de industrialização, seria possível aumentar os postos de trabalho, absorvendo uma quantidade crescente de mão-de-obra. Mais do que isso, a absorção de mão-de-obra far-se-ia em condições de maior eficiência do que aquela em que se encontrava então empregada a maior parte da força de trabalho latino-americana. Acreditava-se que, com isso, a produtividade média das economias periféricas tenderia a crescer, oportunizando o aumento da renda e uma melhor

remuneração aos fatores de produção. A industrialização funcionaria, portanto, como meio de garantir, a um só tempo, crescimento e melhor distribuição da renda.

Dadas as deficiências de poupança interna, capital e tecnologia, já mencionadas anteriormente, a CEPAL propunha que essa industrialização fosse fruto de políticas deliberadas, que favorecessem o seu desenvolvimento sem, contudo, perder de vista a eficiência no uso dos recursos aí empregados. Ressaltava, ainda, que a ênfase na industrialização “não significa[va] que a exportação primária [devesse] ser sacrificado para favorecer o desenvolvimento industrial²¹ (PREBISCH, 1982a, p. 105). Ao contrário, sugeria que se estabelecessem limites para a industrialização a partir de critérios de avaliação que revelassem “se o aumento da produção industrial que se obtém com os fatores deslocados da produção primária é ou não superior à massa de produtos que antes se obtinha com as exportações”²² (PREBISCH, 1982a, 140). Afirmava:

O processo de industrialização proposto pela CEPAL nunca foi, portanto, direcionado a criar na América Latina economias autárquicas, em que se garantisse a lucratividade do capital nacional e o desenvolvimento do mercado interno a qualquer preço. Não resta dúvida quanto ao fato de que o destino principal da produção industrial, segundo a CEPAL, era, pelo menos em um primeiro momento, o mercado interno das economias latino-americanas, o que deu origem às políticas de substituição de importações, mas havia consciência da necessidade de promover a competitividade da indústria (PREBISCH, 1982a, p. 140).

Ao longo da década de sessenta, aliás, é possível identificar uma crescente preocupação com esse tema. Mais do que isso, passa-se a esperar da indústria um papel inovador, capaz de promover o progresso tecnológico e romper com a idéia de que “aos países em desenvolvimento deve corresponder somente a exportação de manufaturas simples e de tecnologia incipiente”²³. Até porque, “Isto significaria contribuir para a perpetuação dos

²¹ No original: “no significa que la exportación primaria haya de sacrificarse para favorecer el desarrollo industrial...”

²² No original: “si el incremento de la producción industrial que se obtiene con los factores desplazados de la producción primaria es o no superior a la masa de artículos que antes se obtenían a cambio de las exportaciones.”

²³ No original: “a los países en desarrollo les ha de corresponder sólo la exportación de manufaturas sencillas y de tecnología incipiente.”

modos de produção existentes”²⁴, precisamente o que se busca modificar (PREBISCH, 1982k, p. 287-288).

Foi também na década de 1960 que Prebisch passou a admitir que o processo de substituição de importações provocara distorções indesejáveis no interior das economias latino-americanas, em grande parte pela excessiva ênfase que se deu ao mercado interno, em detrimento da busca de eficiência e de redução de custos (PREBISCH, 1982l, p. 384). Observando essas contradições, criou os conceitos de “insuficiência dinâmica” para caracterizar o conjunto dessas contradições e “suficiência dinâmica” para se referir ao objetivo que deveria orientar o processo de desenvolvimento latino-americano (GURRIERI, 1982, p. 52). A partir desse objetivo, reelaborou seu diagnóstico acerca dos condicionantes do subdesenvolvimento da região e subdividiu em duas categorias os entraves ao desenvolvimento da periferia.

Passou a referir-se, então, ao “estrangulamento externo” para designar a insuficiente “capacidade para importar”, ou seja, a dificuldade que as economias periféricas apresentavam para adquirirem as importações necessárias ao processo de desenvolvimento (GURRIERI, 1982). Concluiu que a incapacidade para importar se traduzia em uma tendência estrutural ao endividamento externo, que limitava as possibilidades de crescimento das economias periféricas.

Sob o conceito de “estrangulamento interno”, reuniu os demais condicionantes internos da taxa de acumulação de capital, considerada insuficiente para garantir a absorção adequada e eficiente da mão-de-obra e proporcionar um nível médio de renda desejável. Nestes condicionantes incluíam-se a ineficiência do setor agrícola; a elevada taxa de crescimento da população; a incapacidade de absorver, em atividades eficientes, a mão-de-obra que se desloca do campo para a cidade; e a excessiva concentração da renda e das terras (PREBISCH, 1982i).

²⁴ No original: “esto significaría contribuir a la perpetuación de los modos existentes de producción. Isto significaría contribuir para a perpetuação dos modos de produção existentes.”

Permanecia viva, nessa análise, a idéia de que a industrialização deveria desempenhar o papel de absorvedora de mão-de-obra, de forma a amenizar os efeitos da insuficiência dinâmica da periferia. Discutiam-se, entretanto, os efeitos do aumento da eficiência na indústria, sobre o nível geral de emprego nas economias periféricas. Na medida em que os ganhos de eficiência eram, de forma geral, conseqüência da adoção de novas técnicas e de novos bens de capital que, importados das economias centrais, se caracterizam por pouparem trabalho, tais ganhos de eficiência se faziam acompanhar de redução das oportunidades de emprego, agravando a tendência à insuficiência dinâmica (PREBISCH, 1982/).

A solução para esse problema estaria em promover o crescimento mais acelerado da economia, de modo a compensar a expulsão da mão-de-obra de uns setores, com ampliação dos investimentos e abertura de novas oportunidades de emprego em outros setores. Haveria, entretanto, limites estreitos para o ritmo de crescimento da periferia, determinados pela insuficiência de poupança e pelo estrangulamento externo.

No início da década de setenta, ganhava força a idéia de “transformação” como único caminho para a superação do emaranhado de problemas que entravava o processo de desenvolvimento da América Latina. Segundo Prebisch,

na verdade, não se poderia continuar com as formas de desenvolvimento que vinham prevalecendo na América Latina. Estão superadas. É necessário um novo tipo de desenvolvimento com grande vigor e forte sentido de equidade social. Para obtê-lo impõem-se profundas transformações estruturais que abram caminho a essas forças expansionistas (PREBISCH, 1982m, p. 441)²⁵.

Rediscutem-se, ao longo desta década, a persistente concentração da renda que caracterizava as economias latino-americanas e suas conseqüências danosas para a população de mais baixa renda e para o próprio processo de acumulação. Voltava-se a insistir na importância

²⁵ No original: “*En verdad, no podría continuarse con las formas de desarrollo que han venido prevaleciendo en la América Latina. Están ya superadas. Es necesario un nuevo tipo de desarrollo con gran vigor y fuerte sentido de equidad social. Para conseguirlo se imponen hondas transformaciones estructurales que abran paso a esas fuerzas expansivas.*”

do planejamento, desta vez atrelado à nova idéia de transformação, para a superação do subdesenvolvimento (PREBISCH, 1982).

1.5.1.4 O papel do Estado na Teoria Cepalina

A discussão sobre o Estado foi sempre um dos aspectos mais controvertidos do pensamento da CEPAL. Isso se justifica, em parte, pelo seu afastamento da teoria econômica tradicional, mas, sobretudo pela repercussão das suas idéias no âmbito da política econômica em diferentes países da América Latina. Embora polêmica, a idéia de um Estado intervencionista, condutor do processo de desenvolvimento, tornou-se realidade nesses países, exatamente num período em que o capitalismo industrial se expandia. Isto parece estar em desacordo até mesmo com a concepção keynesiana de Estado, que justifica o intervencionismo a partir da função anti-cíclica que o Estado pode desempenhar nos momentos de crise.

De fato, é preciso admitir que a presença de um Estado atuante não era novidade na América Latina, nem do ponto de vista teórico e muito menos na prática (FONSECA, 1997). No Brasil, o Estado interferia em assuntos econômicos desde os tempos do Império; e nas décadas de 1930 e 1940, quando se abandonava o modelo agrário-exportador e crescia a importância da indústria na renda nacional, o Estado participava ativamente desse processo sob a condução de Vargas, chegando mesmo a assumir o papel de protagonista durante a crise dos anos trinta.

Tem-se historicamente vinculado de maneira um tanto linear a defesa cepalina de um Estado atuante às idéias keynesianas, cujo prestígio crescia no mundo desde a crise dos anos trinta. Não há dúvida de que, mesmo nos países historicamente mais liberais, registrava-se, no final da década de quarenta, maior flexibilidade quanto ao papel do Estado nas economias de

mercado, o que certamente teria exercido alguma influência sobre as idéias da CEPAL a respeito desse tema. Segundo Fonseca (1997), entretanto, é preciso relativizar essa influência, na medida em que existem pontos de flagrante divergência entre as teorias keynesiana e cepalina. Tais diferenças podem ser observadas, por exemplo, ao se analisar, em cada uma delas, a relação entre poupança e investimento; ou a forma como o consumo (em especial o das elites) interfere no nível de renda; ou até mesmo o papel atribuído ao Estado.

De fato, parece que a semelhança entre Estado cepalino e Estado keynesiano não ultrapassa o compromisso, imposto a ambos, de eliminarem o que, segundo Corazza (1986, p. 98), Keynes considerava os “maiores defeitos” do capitalismo, quais sejam “a desigualdade e o desemprego”; e mesmo no cumprimento deste compromisso, há diferenças significativas entre um e o outro. Neste sentido, é interessante observar a diferença marcante entre a finalidade dos gastos do governo na teoria keynesiana e na cepalina: enquanto para Keynes os gastos do governo podem perfeitamente ser “inúteis”, “na falta de uma solução melhor” para a crise e o desemprego (CORAZZA, 1986, p. 95), para a CEPAL é indispensável que eles sejam capazes de ampliar a poupança e a capacidade de acumulação da sociedade, considerados os grandes responsáveis pela “condição periférica”. Sendo assim, não é qualquer ampliação das oportunidades de emprego que interessa à política cepalina de gastos do governo, mas especificamente aquela que permite ganhos de eficiência, contribuindo, ao mesmo tempo, para solucionar um problema de ordem social, manter o nível de demanda agregada e ampliar a capacidade de acumulação da economia.

Pode-se concluir, portanto, que, enquanto para Keynes os gastos do governo, para exercerem adequadamente a sua função, deveriam “implicar alguma forma de tornar o capital menos abundante” (CORAZZA, 1986, p. 91), para os cepalinos a sua finalidade apontava exatamente para a condição oposta de tornar o capital menos escasso. Isso não significa, entretanto, que a CEPAL rejeitasse a concepção de Keynes sobre a importância do Estado como formulador e executor de políticas anti-cíclicas. Ao contrário, incorporava essa concepção ao

discutir o problema da vulnerabilidade das economias periféricas ao movimento cíclico das economias industrializadas. Nesse caso, demonstrando afinidade com o pensamento keynesiano, apresentou um importante argumento em favor de um estado atuante nas economias latino-americanas.

De acordo com esse argumento, a vulnerabilidade da periferia em relação às variações do nível de renda do centro deve-se à elevada parcela da sua própria renda que se origina das exportações àqueles países. Uma redução na renda destes últimos provoca uma queda nas exportações da periferia, reduzindo também a sua renda e o seu nível de emprego (PREBISCH, 1982a, p. 144).

O processo de industrialização da periferia, visto pela CEPAL como o caminho capaz de promover o seu desenvolvimento, não garantiria, segundo sua avaliação, a rápida superação dessa vulnerabilidade. A industrialização não seria possível sem que se garantisse capacidade para importar, e esta última dependeria, em grande parte, das exportações. Por esta razão não se poderia esperar, e nem seria desejável, que a participação das exportações na renda nacional se reduzisse muito significativamente nas primeiras fases do processo de industrialização substitutiva.

Por outro lado, Prebisch (1982a, p. 144) alertava para o fato de que a superação dessa vulnerabilidade, possível somente a partir de drástica redução da participação das exportações na renda nacional das economias periféricas, significaria que essas economias teriam superado sua condição periférica para se tornarem centros cíclicos, o que o levava a afirmar: “... e se houvesse diminuído assim sua vulnerabilidade externa, haveria adquirido, em troca, aqueles elementos típicos, inerentes ao sistema, que provocam o movimento ondulatório dos centros”²⁶ (PREBISCH, 1982a, p. 144).

²⁶ No original: “...y si bien hubiera disminuido así su vulnerabilidad exterior, habría adquirido, en cambio, aquellos elementos típicos, inherentes al sistema, que provocan el movimiento ondulatorio de los centros...”.

E concluía: “Inclinamo-nos a crer que o desenvolvimento industrial tornará mais perceptíveis as conseqüências do ciclo e acentuará o movimento oscilatório do emprego nas zonas urbanas”²⁷ (PREBISCH, 1982a, p. 145).

Para contrabalançar esta tendência, Prebisch recomendava a atuação do Estado, cuja função, nesse caso, seria a de realizar políticas anti-cíclicas. Num primeiro momento, essas políticas deveriam atenuar as conseqüências dos movimentos cíclicos do centro e, superada a condição periférica, atuariam no sentido de diminuir a intensidade dos movimentos cíclicos da renda nacional. Neste ponto havia identificação entre as visões cepalina e keynesiana sobre o Estado: a atuação do Estado, na visão cepalina, não extinguir-se-ia com a superação do subdesenvolvimento, mas poderia ser útil também em uma economia desenvolvida, realizando políticas compensatórias capazes de atenuar as oscilações da renda e do emprego.

Mas se as políticas compensatórias eram consideradas eficientes para amenizarem as conseqüências dos ciclos nas economias centrais, o mesmo não se pode dizer, sem algumas restrições, dos resultados esperados para tais políticas nas economias periféricas.

O sucesso das políticas compensatórias dependeria, em grande parte, da capacidade dos governos de, nos períodos de crescimento da renda, reunirem recursos, através de aumento dos impostos e redução dos gastos públicos, para serem utilizados na ampliação dos investimentos e das oportunidades de emprego em períodos de recessão. Essa capacidade seria segundo a CEPAL, bastante limitada na periferia, uma vez que a carência de poupança frente às inúmeras necessidades de investimento tornaria politicamente inviável a redução dos gastos públicos, mesmo quando a renda estivesse em crescimento (PREBISCH, 1982a, p. 145).

As limitações para a periferia, de uma política anti-cíclica aos moldes daquela recomendada para o centro, conduziu a análise cepalina a um outro conjunto de políticas, também

²⁷ No original: “Nos inclinamos más bien a creer que el desarrollo industrial hará más perceptibles las consecuencias del ciclo y acentuará el movimiento oscilatorio de la ocupación en las zonas urbanas”.

de caráter anti-cíclico, mas cujo efeito só se manifestaria no longo prazo. O objetivo destas políticas seria a já mencionada redução da participação das exportações na renda nacional e conseqüente redução da vulnerabilidade externa das economias periféricas; e o meio de atingi-lo seria a industrialização substitutiva.

Encontrava-se aqui uma segunda justificativa para a atuação do Estado nas economias periféricas, qual seja, a necessidade de conduzir o processo de substituição de importações. Se o desenvolvimento industrial, conforme se afirmou acima, tenderia a agravar a manifestação dos movimentos cíclicos da renda, entendia-se que a ação do Estado poderia corrigir esta tendência através de um programa de investimentos que garantisse adequação entre poupança, investimentos, oferta de mão-de-obra, disponibilidade de divisas, consumo, renda, produto, etc.

Afirmava-se, portanto, que

o processo de substituição requer normalmente medidas de proteção e fomento com o objetivo de estimular a iniciativa privada e pô-la em condições de competir com atividades estrangeiras de maior produtividade por sua maior densidade de capital e mais fácil acesso à técnica moderna²⁸ (PREBISCH, 1982d, p. 305).

Considerava-se que a escolha dos setores a serem estimulados e protegidos, bem como o grau de proteção a que deveriam ser submetidos necessitaria de um estudo detalhado das potencialidades de cada nação, o que deveria resultar em uma programação de longo prazo a ser realizada e posta em prática pelos governos das economias latino-americanas (PREBISCH, 1982d, p. 305).

Um terceiro aspecto bastante enfatizado pela CEPAL como justificativa da necessidade de um Estado atuante era a insuficiência de poupança que, segundo sua avaliação, caracterizava as economias periféricas (PREBISCH, 1982d, p. 304). Nesse caso, o Estado

²⁸ No original: "... [o] processo de sustitución requiere normalmente medidas de protección y fomento con el fin de estimular a la iniciativa privada y ponerla en condiciones de competir con actividades extranjeras de mayor productividad por su mayor densidad de capital y más fácil acceso a la técnica moderna....".

cepalino assumiria um caráter desenvolvimentista, responsabilizando-se pela tarefa de estimular, no longo prazo, o processo de acumulação capitalista.

Cabe insistir, neste ponto, que o Estado desenvolvimentista era de natureza diferente do Estado keynesiano. Este último deveria atuar através de políticas de curto prazo - “políticas de estabilização” - cuidando para que a capacidade produtiva existente se mantivesse próxima do pleno emprego. Já o primeiro assumiria um compromisso de longo prazo - o de promover o processo de desenvolvimento - que envolveria o uso de instrumentos de política econômica diferentes dos recomendados pela teoria keynesiana. Neste caso, a preocupação era com a origem da poupança, ou do excedente, que daria suporte à ampliação da capacidade produtiva da economia (FONSECA, 1997).

Por outro lado, a atuação do Estado justificar-se-ia também pela necessidade de estimular, nas economias periféricas, um processo de inovação tecnológica e de absorção e assimilação da tecnologia disponível nos países industrializados. Instrumento indispensável para a busca da eficiência, as novas tecnologias não se difundiriam e tampouco se desenvolveriam espontaneamente na periferia, razão pela qual se considerava necessário criar mecanismos que permitissem o acesso da iniciativa privada latino-americana ao conhecimento científico que se desenvolvia nas economias do centro: “É, portanto, o Estado, em colaboração com as universidades e os institutos técnicos por um lado, e com as entidades sindicais por outro, que tem que abordar esta tarefa que oferece fecundas possibilidades de cooperação internacional”²⁹ (PREBISCH, 1982d, p. 306).

O elo entre Estado e cooperação internacional não se deveria restringir ao campo da tecnologia, ou às políticas de caráter anti-cíclico. A preocupação com a insuficiência de poupança nas economias periféricas levava a CEPAL, muitas vezes, a condicionar o seu

²⁹ No original: *Es, pues, el Estado, en colaboración con las universidades y los institutos tecnicos por un lado, y con las entidades gremiales por otro, el que tiene que abordar esta tarea que brinda fecundas posibilidades de cooperación internacional.*

desenvolvimento industrial à cooperação internacional, conforme se teve oportunidade de discutir no capítulo anterior.

Esse tema, presente em inúmeros trabalhos de Prebisch e da CEPAL, traz à tona um quinto argumento na defesa da presença de um Estado intervencionista nas economias periféricas, qual seja, o de que a sua atuação poderia estimular o ingresso de capitais estrangeiros, principalmente os de origem pública. Estes eram considerados fundamentais para o desenvolvimento da América Latina, pois tinham o duplo papel de baratear o custo dos investimentos e de aplainar o terreno para os investimentos de origem privada. Embora se mostrasse favorável ao ingresso, na América Latina, de capitais de origem privada, Prebisch afirmava:

Mais intenso, porém, terá que ser o incremento nos empréstimos com recursos públicos de juro relativamente baixo, em virtude [...], primeiro, da necessidade de reduzir o custo dos investimentos para a América Latina, e segundo, de aumentar a participação dos recursos públicos internacionais nos investimentos de capital social, a fim de abrir amplo canal ao investimento privado nacional e estrangeiro³⁰ (PREBISCH, 1982d, p. 310).

No mesmo trabalho, Prebisch argumentava a favor da necessidade da elaboração prévia, pelos governos das economias latino-americanas, de plano de investimentos que garantisse utilização eficiente dos capitais estrangeiros de origem pública. Novamente aqui o Estado atuaria duplamente, planejando e fomentando o desenvolvimento, já que, ao fixar metas para a ampliação do capital social, estaria também dando estímulo à iniciativa privada para ampliar os seus próprios investimentos (PREBISCH, 1982d).

Tendo em vista essas diferentes funções do Estado, a CEPAL sugeria um conjunto de medidas de política econômica, articuladas entre si a partir de um planejamento de longo prazo, cuidadosamente elaborado com base nas características específicas de cada nação.. A industrialização substitutiva capaz de incorporar quantidade crescente de mão-de-obra a

³⁰ No original: *Pero más intenso tendrá que ser aún el aumento en los préstamos con recursos públicos de interés relativamente bajo, en virtud de [...], primero, la necesidad de reducir el costo de las inversiones para la América Latina, y segundo la de aumentar la participación de los recursos públicos internacionales en las inversiones de capital social, a fin de abrir amplio cauce a la inversión privada nacional y extranjera.*

atividades de maior eficiência era, segundo sua avaliação, o caminho a ser trilhado na busca do desenvolvimento econômico. A este caminho estão associados a busca do equilíbrio de longo prazo do balanço de pagamentos, a distribuição da renda, a superação da pobreza das massas, a capacidade de incorporação do progresso técnico e tantos outros aspectos considerados indispensáveis para o desenvolvimento econômico.

Os esforços públicos deveriam ser combinados com as ações da iniciativa privada por meio de um programa de desenvolvimento que, nas propostas cepalinas da década de 1950, envolveriam, segundo Gurrieri (1982), quatro pontos fundamentais: a política de industrialização, a política externa, a política tecnológica e a de acumulação de capital.

Para executar esse conjunto de políticas o Estado deveria agir através dos instrumentos de política macroeconômica e, quando necessário, intervindo diretamente na atividade econômica, nunca esquecendo de que as suas funções principais são planejar e coordenar o processo de industrialização no qual os investimentos privados desempenham o papel mais importante (GURRIERI, 1982).

a) A política de industrialização

Segundo Bielschowsky (1995), a CEPAL entendia que as economias latino-americanas apresentavam em sua estrutura três setores: o de subsistência, o exportador e o industrial. No setor de subsistência a produtividade do trabalho era extremamente baixa, proporcionando remunerações também muito baixas, o que se desejava eliminar. Para que isso fosse possível, seria necessário ocupar em atividades de maior eficiência a população ali alocada.

No setor exportador, embora a produtividade do trabalho fosse mais elevada, a absorção de um número maior de trabalhadores dependeria fundamentalmente da demanda externa pelos produtos ali produzidos. Como regra geral, uma ampliação significativa das exportações da periferia só seria possível mediante redução no seu nível de preço, o que poria

em ação o conhecido mecanismo de transferência de renda da periferia para o centro. Para evitar essa perda, a industrialização justificar-se-ia mesmo quando os seus custos superassem o preço das importações. Segundo Prebisch:

Na realidade não se trata de comparar custos industriais com preços de importações, mas de comparar o aumento da renda derivado da expansão industrial com o que se obteria nas atividades de exportação se se houvesse empregado nelas os mesmos recursos de produção³¹ (PREBISCH, 1982g, p. 447).

Uma industrialização baseada nestes critérios, entretanto, não parecia possível sem medidas protecionistas que induzissem a acumulação de capital naquele setor, motivo pelo qual tais medidas eram recomendadas com ênfase pela CEPAL. As formas de proteção consideradas mais eficientes eram a imposição de tarifa sobre as importações que se desejava substituir ou a concessão de subsídios diretos às indústrias a serem estimuladas. Considerava-se que a principal vantagem desse tipo de política seria exatamente a possibilidade de, através dela, obedecer a critérios de eficiência previamente definidos.

O protecionismo, assim como o planejamento, ocupou lugar de destaque na defesa cepalina de um processo induzido de superação do subdesenvolvimento. Convém repetir aqui que a idéia de protecionismo presente na teoria cepalina não desconsiderava a importância da busca da eficiência, mas era uma consequência da sua convicção quanto à especificidade do processo de industrialização da periferia.

Por isto mesmo, não se recomendava uma proteção indiscriminada, mas aquela “Cuidadosamente regulada a partir de uma comparação entre os níveis de produtividade e os salários de diferentes setores industriais nos centros e na periferia”³² (GURRIERI, 1982, p. 34). Assim, a proteção deveria ser conduzida de forma a estimular o aumento da

³¹ No original: “*En realidad no se trata de comparar costos industriales con precios de importación, sino de comparar el aumento del ingreso derivado de la expansión industrial con el que se habría logrado en las actividades de exportación si se hubieran empleado en ellas los mismos recursos de producción.*”

³² No original: “*Cuidadosamente regulada a partir de una comparación entre los niveles de productividad y salarios de los distintos sectores industriales en los centros y en la periferia.*”

produtividade e dos salários, esperando-se sua repercussão sobre salários e produtividade do setor exportador.

O controle da taxa de câmbio era também recomendado como um meio de alocar de forma mais eficiente os recursos produtivos disponíveis. Via-se no câmbio livre o risco de induzir o crescimento das exportações sempre que a capacidade para importar se reduzisse. Embora a disponibilidade de divisas fosse uma preocupação importante para garantir a industrialização, não deveria ser buscada através de medidas que agravassem a tendência à deterioração dos termos de intercâmbio.

Sendo assim, recomendava-se o controle da taxa de câmbio para desviar recursos do setor exportador para as atividades internas destinadas a substituir importações, o que permitiria, no longo prazo, uma economia de divisas.

b) A política de comércio exterior

Os principais objetivos a serem atingidos através dessa política eram “...O aumento da capacidade para importar a um ritmo coerente com as necessidades do desenvolvimento e a adaptação dinâmica às transformações que o desenvolvimento provoca na composição das importações”³³ (GURRIERI, 1982, p. 135).

Para atingir tais objetivos, sugeriam-se algumas medidas anteriormente discutidas, como a ampliação do comércio multilateral, que visava reduzir a dependência da periferia em relação aos Estados Unidos - “centro cíclico principal” -, e a incrementação do comércio entre os países periféricos, de forma a permitir uma economia de dólares e reduzir a tendência à deterioração dos termos de intercâmbio.

Consciente da dificuldade de implementar aquelas medidas, Prebisch recomendava a utilização de uma política tarifária seletiva que desestimulasse as importações de bens de consumo e favorecesse as importações de insumos e bens de capital, selecionados de acordo

³³ No original: “El aumento de la capacidad para importar a un ritmo coherente con las necesidades del desarrollo y la adaptación dinámica a los cambios que el desarrollo provoca en la composición de las importaciones.”

com as necessidades que fossem surgindo ao longo do processo de substituição de importações.

c) Política tecnológica

Se a industrialização tinha a tarefa de absorver mão-de-obra, precisava-se enfrentar o problema da inadequação da tecnologia importada do centro às condições do mercado de trabalho da periferia. Para isso, sugeria-se uma política seletiva de incentivo aos investimentos, de forma a privilegiar o uso de uma tecnologia que permitisse o aumento da eficiência do trabalho com o mínimo possível de aumento na relação capital/produto.

Ainda com respeito à tecnologia adotada, ressaltava-se a importância de adequar a capacidade produtiva instalada ao tamanho do mercado consumidor. Constatava-se uma tendência à capacidade ociosa na indústria da periferia, conseqüência da desproporção entre a capacidade produtiva dos equipamentos importados e o tamanho dos mercados a que se destinavam. Para a solução desta dificuldade sugeria-se, mais uma vez, a criação de um mercado comum latino-americano que permitisse uma “divisão do trabalho” dentro da região, de forma a aproveitar mais racionalmente a capacidade produtiva instalada em cada nação.

d) A formação bruta de capital fixo

Um quarto conjunto de políticas sugerido pela CEPAL diz respeito à necessidade de se incrementar a acumulação de capital na periferia. Para isto, recomendavam-se dois tipos de política: as que se destinavam a ampliar a poupança interna e as que visavam atrair poupança externa.

No que se refere à ampliação da poupança interna, sugeriam-se medidas no sentido de desestimular o consumo das classes de alta renda e, ao mesmo tempo, desviar os recursos anteriormente gastos em consumo para alguma forma de ampliação do estoque de capital da economia.

A política fiscal era um dos instrumentos recomendados para alcançar aqueles objetivos. Propunham-se, neste caso, medidas como a redução dos impostos sobre o lucro não distribuído das empresas e o aumento dos impostos sobre as rendas mais elevadas.

Tanto em um caso como em outro, a política tributária em questão teria que vir acompanhada de medidas que garantissem a utilização dos recursos poupados na ampliação dos investimentos. No primeiro, a ação do governo ficaria mais limitada, já que não se poderia garantir que os lucros não distribuídos efetivamente se transformassem em acumulação de capital.

No segundo caso, entretanto, os recursos arrecadados na forma de tributos poderiam ser repassados à iniciativa privada, viabilizando novos investimentos (PREBISCH, 1982f). Uma política de gastos em ampliação do capital social teria certamente efeito positivo sobre a disposição da classe empresarial de realizar novos investimentos. Medidas deste tipo eram consideradas de grande proveito para o processo de desenvolvimento, já que incentivavam os investimentos privados.

Na busca daquele objetivo, poderia contribuir também a intervenção direta de Estado na atividade econômica, desde que orientada para criar condições favoráveis ao investimento privado. Sugeria-se, para tanto, que tais investimentos fossem direcionados para setores estratégicos, ou para aquelas atividades nas quais a iniciativa privada não demonstrasse interesse.

Além de atender ao objetivo aqui proposto, a CEPAL reconhecia que os investimentos públicos já haviam demonstrado, na América Latina, a capacidade de

evitar a concentração excessiva de poder econômico em mãos privadas, com a conseqüente gravitação política; tomar em mãos do Estado empresas que por sua índole são do tipo monopólico, ou empreender atividades que de outro modo poderiam ser exercidas por combinações internacionais que restringissem a

concorrência, adversas a certos objetivos de desenvolvimento nacional³⁴ (PREBISCH, 1982j, p. 192-193).

Ao fazer tais afirmações, entretanto, Prebisch tomava o cuidado de ressaltar que, de preferência, a ação do Estado deveria restringir-se ao planejamento e à indução das ações de caráter privado, reservando a intervenção direta para o caso daqueles instrumentos não se mostrarem eficientes para a consecussão dos objetivos propostos (PREBISCH, 1982i).

No que se refere à captação de poupança externa, sugeria-se, conforme critérios já definidos³⁵, um conjunto de políticas internacionais que favorecessem o ingresso de capitais estrangeiros nas economias periféricas. Aos governos da periferia, delegava-se a função de disciplinar a aplicação daqueles recursos, através dos seus próprios investimentos ou de medidas macroeconômicas, para que se direcionassem àqueles setores onde houvesse maior carência de formação bruta de capital.

e) A programação do desenvolvimento

No que se refere ao programa de desenvolvimento, instrumento que deve dar suporte e coerência ao conjunto das políticas mencionadas, é importante que se diga que foi um tema sobre o qual a CEPAL se debruçou com insistência ao longo das décadas de 1950 e 1960 e que encontrou grande resistência nos meios mais conservadores da América Latina como fora dela. No estudo intitulado “Introducción a la técnica de programación” (PREBISCH, 1982e) podem-se encontrar as linhas básicas da sua proposta sobre este tema. O programa de desenvolvimento concebido pela CEPAL deveria partir de um diagnóstico da economia nacional que revelasse o comportamento da taxa de crescimento da renda e as variáveis de ordem interna e externa que contribuíram para a sua evolução recente. Mais do que isto, interessaria avaliar a tendência do comportamento futuro de tais variáveis e a possibilidade

³⁴ No original: “Evitar la concentración excesiva de poder económico en manos privadas, con la conseguinte gravitación política; tomar en manos de Estado empresas que por su índole son de tipo monopolístico, o emprender actividades que de otro modo podrian ejercerse por combinaciones internacionales restrictivas de la competencia, adversas a ciertos objetivos de desarrollo nacional.”

³⁵ Ver Seção 1.7.

que apresentam de promoverem a aceleração do crescimento. Com base nessa avaliação, seria possível estabelecer metas de crescimento e traçar projetos para o cumprimento dessas metas (PREBISCH, 1982f).

O volume de investimento requerido para determinada taxa de crescimento era uma variável de especial interesse para a elaboração de um programa de desenvolvimento, segundo a CEPAL. Acreditava-se possível, conhecendo o valor daquela variável, projetar taxas de crescimento futuro com base no montante de investimento que se considerava possível obter.

A aceleração do crescimento exigiria, portanto, medidas no sentido de induzir a ampliação dos investimentos, tarefa nada fácil. Sua realização dependeria principalmente da capacidade de poupança da sociedade, o que, por sua vez, encontrava-se limitada por aspectos como a excessiva concentração da renda e a elevada propensão a consumir da sociedade. A correta avaliação destas limitações permitiria determinar o montante de poupança externa necessário para atingir à taxa de crescimento desejada.

Caberia ao Estado, então, a tarefa de disciplinar a atuação do capital estrangeiro, de tal forma que se pudesse, no menor prazo possível, aumentar o coeficiente de poupança interna para viabilizar, com ela, o montante de investimento requerido para a taxa de crescimento desejada.

No que se refere à disponibilidade de divisas, seria necessário cuidar para que a diferença entre as necessidades crescentes de importações e a capacidade para importar fosse coberta pelo montante das substituições de importações.

Por fim, as projeções de caráter macroeconômico deveriam ser complementadas por estudos setoriais, que permitissem estimar, para cada setor, a demanda de capital necessária para viabilizar a desejada taxa de crescimento da renda, bem como as demandas por bens e serviços dela resultantes (PREBISCH, 1982f). A alocação dos recursos destinados à

ampliação do estoque de capital nos diferentes setores dependeria, então, da sua produtividade social marginal (BIELSCHOWSKY, 1995).

1.5.2 A evolução das idéias distributivas no pensamento da CEPAL

A preocupação com a concentração da renda nas economias latino-americanas esteve presente nos trabalhos da CEPAL desde os seus primeiros escritos. Na introdução ao “Estudio Económico de América Latina 1948”, Prebisch alertava para a impossibilidade de aumentar o nível de poupança das economias latino-americanas a partir da compressão do consumo das massas, por considerá-lo já excessivamente baixo:

Para romper este círculo vicioso [o da baixa produtividade - insuficiência de poupança - escassez de capital - baixa produtividade], sem deprimir exageradamente o consumo presente das massas, em geral muito baixo, se requer a assistência transitória do capital estrangeiro (PREBISCH, 1982a, p. 132).

No mesmo texto, logo adiante, referia-se, em contrapartida, ao consumo excessivamente elevado das classes de alta renda, o que considerava um uso inadequado da “poupança potencial” interna já tão escassa. Segundo o autor,

a escassez típica de poupança, em grande parte da América Latina, não somente provém daquela estreita margem, mas também, freqüentemente, de sua imprópria utilização. Poupar significa **deixar de consumir, e portanto é incompatível com certas formas peculiares de consumo em grupos com renda relativamente altas**³⁶ [sem grifos no original] (PREBISCH, 1982a, p. 132).

³⁶ No original: “...La escasez típica de ahorro, en gran parte de América Latina, no solo proviene de aquel estrecho margen, sino también de su impropia utilización, en casos muy frecuentes. El ahorro significa dejar de consumir, y portanto es incompatible con ciertas formas peculiares de consumo en grupos con ingresos relativamente altos....”.

As afirmações acima deixam claro que não havia dúvidas quanto à existência de uma inadequada distribuição pessoal da renda na região. Mas o que importa destacar é que, mais do que um problema de ordem social, a concentração da renda era vista como uma importante limitação ao crescimento econômico, na medida em que o consumo desmedido dos grupos de mais alta renda inviabilizaria a formação de poupança, considerada pré-condição fundamental para a superação da baixa produtividade.

Do ponto de vista puramente técnico, o diagnóstico cepalino sobre as causas da condição periférica da América Latina conduziu à conclusão de que um conjunto de medidas que limitasse o consumo das elites e direcionasse para os investimentos a parcela da renda anteriormente gasta com o consumo supérfluo, traria resultados altamente positivos sobre a capacidade de acumulação daquelas economias. Uma maior capacidade de acumulação permitiria investimentos em tecnologia e conseqüente aumento de produtividade, abrindo caminho para o crescimento da renda e da poupança.

O equacionamento das questões que impunham à América Latina a condição periférica partia da ampliação da poupança para o aumento do estoque de capital e seguia pelo caminho da elevação da produtividade do trabalho para alcançar o aumento da remuneração dos trabalhadores daqueles setores mais modernos. A partir deste setor, o aumento das remunerações se deveria propagar para os demais setores da economia, impondo-lhes um esforço de modernização e busca de eficiência, o que resultaria em aumento da renda do conjunto da sociedade de forma concomitante com a sua melhor distribuição.

Apesar da idéia expressa na citação acima, de que os grupos de mais baixa renda não poderiam ser sacrificados para favorecer o processo de desenvolvimento, é possível registrar, de forma mais ou menos explícita, uma identificação entre a teoria cepalina sobre a superação da condição periférica e a defesa do conhecido argumento de que é necessário fazer crescer a renda para depois distribuí-la. Em conferência intitulada “La planificación económica”,

Prebisch (1952, p. 149) chegou a afirmar: “Mediante o planejamento, queremos distribuir a renda, depois de havê-la aumentado, em favor das classes populares”.

Além disso, é impossível deixar de captar uma certa incoerência entre a proposta de ampliação da poupança interna com gastos do governo e a consciência sobre a resistência política ao aumento dos impostos às classes de mais alta renda, o que terminava por se resolver num processo inflacionário denunciado pela própria CEPAL como concentrador de renda³⁷. Esta contradição traduziu-se na prática, em programas de desenvolvimento industrial financiados, em parte, pela poupança inflacionária das classes de mais baixa renda, como no caso do Plano de Metas do governo JK no Brasil. Situações como estas renderam duras críticas à CEPAL e certamente contribuíram para uma identificação um tanto injusta entre as suas idéias e o pensamento liberal mais ortodoxo sobre a distribuição da renda na América Latina³⁸.

É fato, entretanto, que estava implícita na proposta cepalina dos anos cinqüenta a convicção de que o processo de industrialização seria suficiente para promover a distribuição da renda e garantir melhores condições de vida às massas. Isto se deduz, inclusive, pela pouca preocupação com elaborar propostas de políticas específicas para a solução de problemas como o desemprego, a miséria, a desnutrição, o déficit habitacional e outros temas mais diretamente ligados aos aspectos sociais (CARDOSO, 1993).

Cabe destacar, inclusive, o fato de não haver, nos escritos desta época, ênfase maior na busca de soluções para o problema da educação e da formação da mão-de-obra, embora a preocupação com a necessidade de promover a assimilação de novas técnicas e desenvolver a capacidade de geração de tecnologia fosse um aspecto central do programa de desenvolvimento proposto pela CEPAL naquele tempo.

³⁷ Ver sobre isso a posição da CEPAL sobre a inflação como meio de financiamento do desenvolvimento, discutida na seção três deste capítulo.

³⁸ Ver Serra (1976).

Em conformidade com esta postura, não se apresentavam soluções concretas para a excessiva concentração da propriedade do solo, aspecto já identificado nos anos cinquenta como responsável pelo atraso tecnológico da agricultura e pela pobreza do trabalhador do campo. De forma semelhante, não se propunham reformas institucionais de vulto que permitissem reduzir o poder político das elites, considerado responsável, como se mencionou acima, pela dificuldade de realizar uma política tributária voltada para o objetivo de aumentar o volume de poupança da sociedade.

Talvez seja possível justificar a omissão daqueles aspectos pelo fato de que o programa formulado pela CEPAL ao longo dos anos cinquenta estava muito carregado da certeza de que a origem primeira das mazelas da periferia estava na sua relação com o centro, o que a motivava a buscar, acima de tudo, armas eficientes para lutar contra o “inimigo externo”, reservando um tratamento mais condescendente para as divergências internas de interesses (DOWBOR, 1982). Visto deste ângulo, o processo de industrialização era o ponto central de uma proposta de desenvolvimento que objetivava, sem sombra de dúvida, a absorção da mão-de-obra excedente ou ocupada em atividades de baixa produtividade, o aumento da renda e a melhora das condições de vida da população, mas tinham seu ponto de chegada na maior autonomia das economias periféricas em relação ao centro.

Cabe mencionar aqui contrariedades que a acumulação de capital e a evolução tecnológica ofereciam para o alcance do objetivo de ampliar as oportunidades de emprego, estabelecendo assim uma contradição interna na proposta da CEPAL. Não se pretende menosprezar a preocupação que a CEPAL sempre manifestou com a possibilidade de as novas tecnologias gerarem um tipo de desenvolvimento que acabasse por substituir e expulsar a mão-de-obra do processo produtivo, em lugar de absorvê-la de forma crescente. Por esta e por outras razões já discutidas anteriormente, não é qualquer industrialização que atendia aos requisitos impostos pelo programa cepalino. A industrialização deveria ser substitutiva, voltada para o mercado interno, planejada e passível de proteção por parte do governo, se

necessário fosse. Importava que absorvesse mão-de-obra, elevasse seu nível médio de produtividade, proporcionasse externalidades de caráter social, mesmo que isso atuasse em detrimento dos interesses individuais dos investidores privados (GURRIERI, 1982) e, num prazo mais dilatado, viabilizasse a desejada autonomia em relação às economias centrais. Encontrava-se, portanto, uma saída “bem-intencionada” para uma possível contradição entre objetivo e meio de atingi-lo, mas não se esclarecia de que forma seria possível tornar realidade a saída teorizada.

Os resultados da industrialização latino-americana justificaram, durante as décadas de 1930 até meados dos anos cinqüenta, o otimismo com que se acalentava a idéia da industrialização substitutiva. Não há como negar, conforme afirma Aníbal Pinto (1976b) que

o desenvolvimento da industrialização, entendida no seu sentido mais amplo, isto é, compreendendo todas as atividades complementares, modifica sensivelmente, e em diversos graus, aquele quadro mais ou menos simples e pronunciado de heterogeneidade estrutural (PINTO, 1976b, p. 45).

E prosseguia:

... a chamada diversificação ‘para dentro’ levou ao surgimento e fortalecimento de um setor não exportador, ‘modernizado’ e ‘capitalista’, com níveis de produtividade substancialmente superiores à média do sistema e semelhantes (pelo menos em termos de preços nacionais) aos do complexo exportador (PINTO, 1976b, p. 46).

A diversificação, a modernização e os ganhos de produtividade criavam uma expectativa favorável em torno das possibilidades de superar as heterogeneidades identificadas na estrutura das economias latino-americanas. As transformações pelas quais passava grande parte das economias latino-americanas pareciam anunciar que se estava no caminho certo e que resultados mais efetivos em termos sociais eram uma questão de tempo e de paciência.

No início dos anos sessenta, entretanto, o que se podia observar é que os resultados positivos do ponto de vista social não vieram e, mais do que isto, o ritmo do crescimento começava a diminuir em algumas nações – é o caso do Brasil -, o endividamento externo

crescia e foi preciso admitir que o processo de industrialização não havia atingido todos os objetivos a que se propusera. Segundo Pinto (1976b) seria possível resumir da seguinte forma o resultado dos esforços para a modernização na região:

- a) A cadência do desenvolvimento ficou longe de uma aceleração, consolidação ou de se 'auto-sustentar';
- b) A dependência do exterior mudou de aparência, mas em muitos casos se tornou tanto ou mais influente que no passado (endividamento crônico, alienação das decisões de política econômica, subordinação tecnológica, estrangeirização das atividades básicas, etc);
- c) Grandes segmentos da população, da estrutura produtiva e do "espaço econômico" ficaram absoluta ou substancialmente marginalizados do avanço registrado no 'pólo moderno'. Em outras palavras, houve uma *tríplice concentração dos frutos do progresso técnico*, ao nível social, dos estratos econômicos e ao nível regional;
- d) Finalmente - e o mais importante - não se vislumbra nenhum sinal significativo de que a tendência anterior vai retificar-se espontaneamente. Pelo contrário, o que parece razoável de se supor - e há argumentos para defender essa hipótese - é que pode ou deve-se acentuar (PINTO, 1976b, p. 49).

A leitura crítica - e, em muitos casos pessimista -, que os teóricos da CEPAL passaram a fazer da realidade a partir de então (haja vista o texto de Aníbal Pinto transcrito logo acima), repercutiu sobre a confiança da instituição quanto à capacidade do setor industrial de irradiar, por suas próprias forças, a modernidade, a eficiência, a elevação das remunerações e tantas outras qualidades que lhe eram atribuídas. Mais do que isso, criaram-se internamente diferentes - e por vezes conflitantes - interpretações para a realidade observada, e proposições para o seu enfrentamento. Diferentemente do que se observava no debate da década de cinquenta, as questões relativas à equidade assumiram, então, um papel relevante. Discutia-se, por exemplo, a possibilidade de se estar reproduzindo, no interior das economias latino-americanas, o modelo centro-periferia anteriormente descrito para a relação entre as nações industrializadas e as não industrializadas. A perversidade das relações externas parecia agora reproduzir-se dentro de casa.

Raul Prebisch incorporou aspectos sociológicos à sua análise sobre a condição periférica da América Latina e passou a dedicar maior atenção à necessidade de reformas estruturais que permitissem melhor distribuição da renda (GURRIERI, 1982). A excessiva

concentração de terras e seus reflexos sobre a eficiência do setor agrícola e sobre o nível de vida da população rural passaram a merecer papel de destaque em sua análise dos determinantes da condição periférica.

Nesse mesmo período, a constatação de que a renda vinha se concentrando progressivamente durante o processo de substituição de importações levou a CEPAL a concluir que era imprescindível promover, a um só tempo, o crescimento e a distribuição da renda:

... a América Latina tem que acelerar seu ritmo de desenvolvimento econômico e redistribuir a renda em favor das massa populares. O cumprimento deste objetivo não poderá ser adiado indefinidamente; nem caberia esperar que o desenvolvimento econômico ocorresse primeiro e logo sobreviesse, como consequência natural, o desenvolvimento social. Ambos têm que se ir cumprindo de modo simultâneo³⁹ (PREBISCH, 1982j, p. 144).

Não se considerava possível que as forças de mercado pudessem conduzir as sociedades latino-americanas para o cumprimento daquele duplo objetivo. Ao contrário, afirmava-se: “a ação do Estado é indispensável para que, em favor do aumento da renda [...], se corrijam progressivamente as grandes disparidades distributivas”⁴⁰ (PREBISCH, 1982k, p. 146). Esta constatação não vinha isolada, mas fazia parte de uma análise mais geral do que Prebisch passou a chamar de “estrutura econômico-social”.

Segundo Gurrieri (1982), o conceito de estrutura econômico-social foi construído por Prebisch na década de sessenta no contexto de sua análise sobre os aspectos que condicionam o que denominou de “estrangulamento interno” das economias periféricas. Neste conceito, como se mencionou acima, Prebisch reuniu aspectos como as estruturas distributiva e agrária, já presentes nos trabalhos da CEPAL desde a década de 1950, e outros não discutidos

³⁹ No original: “...*La América Latina tiene que acelerar su ritmo de desarrollo económico y redistribuir el ingreso en favor de las masas populares. El cumplimiento de este objetivo no podrá dilatarse indefinidamente; ni cabría esperar que el desarrollo económico se presentara primero y luego sobreviera, como natural consecuencia, el desarrollo social. Ambos tienen que irse cumpliendo de modo acompasado.*”

⁴⁰ No original: “...*La acción del Estado es indispensable para que, en favor del incremento del ingreso (...), se corrijan progresivamente las grandes disparidades distributivas.*”

anteriormente, como as estruturas industrial e político-administrativa, a educação e a mobilidade social.

Suas reflexões sobre a realidade latino-americana naquele período conduziram-no à necessidade de corrigir as distorções estruturais, tema que se tornou central no pensamento cepalino daquele período. Incluíam-se neste rol tanto as que não se puderam corrigir com a industrialização substitutiva como as que se foram criando com ela. Propôs, então, um conjunto de reformas estruturais para as quais se justificava a presença de um “Estado social”, capaz de promover a distribuição da renda e interferir em assuntos polêmicos como a reforma agrária e o disciplinamento dos investimentos industriais segundo o critério da produtividade social marginal.

O trabalho mais importante de Raul Prebisch (1982j) neste período - *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano* - está também recheado de afirmações como:

Ali [nos países industrializados do centro] primeiramente ocorreu a acumulação de capital e depois veio a distribuição gradual da renda. Diferentemente agora, delineiam-se ambas as exigências – e têm que delinear-se – de forma simultânea, sob a crescente gravitação política e sindical das massas⁴¹ (PREBISCH, 1982j, p. 139).

Abandonou-se definitivamente, portanto, a idéia de que seria possível fazer crescer a renda para depois distribuí-la. Mais do que isso, discutia-se então a necessidade da reforma agrária e de reformas institucionais que favorecessem a mobilidade social e a realização das transformações necessárias à busca de uma sociedade mais equitativa e homogênea. Alertava-se ainda para os riscos de impor resistência a essas reformas, bem como para os limites políticos da concentração da renda, impostos pelos movimentos sindicais ou, quem sabe, pela ameaça comunista, como se pode inferir da afirmação abaixo:

⁴¹ No original: “La acumulación de capital se operó allí [nos países industrializados do centro] primeramente, y después vino la redistribución gradual del ingreso. En cambio, ambas exigencias se plantean ahora - y tienen que plantearse -en forma simultánea, bajo la creciente gravitación política y sindical de las masas.”

E se lhes [aos que resistem às transformações] interessa o curso futuro da democracia, há que sugerir a eles que nada poderá fortalecê-la mais na América Latina do que a mobilidade social, o surgimento e crescimento dos elementos dinâmicos da sociedade, em virtude daquelas transformações, e que a resistência pertinaz a realizá-las poderia outros homens igualmente inspirados a prescindirem do jogo democrático para alcançar este propósito, movidos talvez pela ilusão de recuperar com o transcurso do tempo as oportunidades de sua evolução democrática que se haveria perdido desta maneira na luta social⁴² (PREBISCH, 1982j, p. 147).

É provável que a preocupação com uma possível “*contienda social*” que pusesse em risco a democracia na região, estivesse relacionada com a Revolução Cubana, ocorrida em 1959, poucos anos antes, portanto, de Prebisch escrever o texto citado. O fato é que, seja qual for a motivação que o inspirava, evidenciava-se nele a convicção de que as transformações sugeridas exigiam uma ação deliberada, não se podendo mais esperar que ocorressem naturalmente no transcurso do desenvolvimento industrial.

As políticas econômicas recomendadas pela CEPAL ao longo dos anos cinquenta estiveram voltadas para a sua principal meta: a industrialização substitutiva. E, à medida que avançava este processo, as dificuldades para conduzi-lo iam crescendo, agravadas pelo crescente endividamento externo e pelas elevadas taxas de inflação.

Os elevados custos de produção da indústria e a escassa disponibilidade de divisas que se podia garantir com as exportações tradicionais obrigavam a CEPAL a repensar os limites da política protecionista.

Ao mesmo tempo, a permanência do atraso do setor agrícola, o agravamento das diferenças entre campo e cidade e a concentração cada vez mais evidente da renda conduziam o pensamento cepalino para a crítica dos resultados, na prática, das idéias por ele produzidas nos seus quase vinte anos de existência. Crescia a convicção da importância do Estado enquanto agente capaz de promover a redistribuição da renda e, neste contexto, ganhava força

⁴² No original: “*Y si les [aos que resistem às transformações] concierne el curso futuro de la democracia, hay que sugerirles que nada podrá fortalecerla más en la América Latina que la movilidad social, el surgimento y ascenso de los elementos dinámicos de la sociedad, en virtud de aquellas transformaciones, y que la resistencia pertinaz a realizarlas podría forzar a otros hombres igualmente inspirados a prescindir del juego democrático para lograr este propósito, movidos acaso por la ilusión de recuperar con el transcurso del tiempo las oportunidades de sana evolución democrática que se habría perdido de esta manera en la contienda social.*”

a idéia da reforma agrária, tema que será tratado no próximo capítulo e que constitui em um dos aspectos mais polêmicos do pensamento da CEPAL.

A volta ao crescimento pela maior parte dos países latino-americanos, na segunda metade da década de sessenta, entretanto, esvazia o debate sobre a estagnação econômica, embora não invalide a avaliação de um grupo de economistas e sociólogos cepalinos sobre o caráter “perverso” do tipo de desenvolvimento que vinha ocorrendo na região (CARDOSO, 1993). De fato, o endividamento externo, o agravamento do processo inflacionário e a concentração da renda contribuem para justificar aquele diagnóstico.

Apesar disso, tais idéias não evoluíram a ponto de se constituírem num questionamento mais aprofundado do desenvolvimento capitalista na região; e, muito menos, chegaram a produzir alternativas mais arrojadas que levassem ao rompimento com aquele padrão de desenvolvimento.

À falta de apresentação, por parte da CEPAL, de alternativas para o padrão de desenvolvimento baseado na substituição de importações - que, na década de setenta, mostrava sinais claros de esgotamento - somou-se o insucesso de muitas políticas recomendadas pela CEPAL para a superação do subdesenvolvimento. Passou-se, então, a atribuir às suas recomendações muitas das dificuldades enfrentadas pela região, como o excessivo endividamento do Estado, o atraso tecnológico e a falta de competitividade das empresas nacionais no mercado externo, levando ao descrédito as suas contribuições.

A Teoria da Dependência, por seu turno, surgida, em parte, no interior da própria CEPAL em meados dos anos sessenta (CARDOSO, 1993), apontava para a inadequação da análise do subdesenvolvimento centrada nos antagonismos entre grupos de nações, como se fossem, centro e periferia, blocos homogêneos desprovidos, internamente, de classes sociais com interesses antagônicos (DOWBOR, 1982).

A discussão sobre a concentração da renda, do capital e da propriedade da terra assumiu caráter de urgência e chegou-se mesmo a prognosticar a estagnação econômica da região, caso essas distorções não sejam atenuadas (FURTADO, 1966). Parecia, a esta altura, impossível retomar as taxas de crescimento observadas nas duas décadas anteriores, dado o estreitamento do mercado para os produtos populares (calçados, bebidas, alimentos, vestuário) que haviam liderado o processo de substituição de importações até meados dos anos cinquenta.

A perspectiva da estagnação econômica unia-se a uma crítica de fundo marxista e ao fantasma da Revolução Cubana para construir o clima de pessimismo que, segundo Cardoso (1993), caracterizava o pensamento da CEPAL nos anos sessenta.

Já na década de setenta, entretanto, tomava-se consciência de que o modelo concentrador que se havia criado na região tinha suas próprias alternativas para a superação do impasse a que se chegara no início dos anos sessenta. Num artigo que resume o debate da CEPAL sobre a economia chilena no final dos anos sessenta, Vuskovic afirmava:

Apesar das fortes contradições que gerou, não se poderia afirmar que o esquema apresentado nas páginas anteriores [o modelo de industrialização concentrador] esteja necessariamente esgotado. O que, na realidade, parece claro é que o seu prolongamento supõe um requisito que torna ainda mais acentuado seu caráter, levando a uma maior concentração e estrangeirização. É dessa acentuação que pode derivar um dinamismo maior que leve, de certa maneira, a aumentar as taxas de formação de capital, o ritmo de crescimento e os níveis de emprego. Como sua contrapartida, teríamos um aumento da marginalização e das diferenças sociais e econômicas, o que, por sua vez, supõe uma direção política mais forte, mais conflitiva e, por isso mesmo, mais repressiva (VUSKOVIC, 1976, p. 100).

A alternativa para aquele modelo de desenvolvimento descrito por Vuskovic está sugerida no mesmo trabalho e se propõe a “modificar drasticamente o sistema e definir uma estratégia de desenvolvimento substancialmente diferente”, já que, segundo sua avaliação, “um esquema reformista pouca contribuição poderia dar” (VUSKOVIC, 1976, p. 100). Mais especificamente, o que se propunha era modificar de forma drástica a distribuição da propriedade e da renda; concentrar esforços na produção de bens de consumo voltados para

o atendimento das “necessidades básicas da população”; desestimular a produção de bens de luxo e desviar, na medida do possível, os recursos aí empregados, para outras atividades consideradas de maior necessidade; estimular o aumento da produtividade nos setores mais atrasados visando reduzir as disparidades de eficiência a nível regional e setorial; e estimular a produção de bens de capital, insumos básicos e produtos de exportação (VUSKOVIC, 1976).

A avaliação que se pode fazer das idéias produzidas neste período sobre as questões distributivas é que a CEPAL partiu de uma concepção mecanicista, segundo a qual o desenvolvimento industrial traria, automaticamente, melhor remuneração à classe trabalhadora, maior homogeneidade entre os diferentes setores da economia e redução das desigualdades sociais. Com o avanço do processo de industrialização, entretanto, constatou a permanência de antigas distorções e o surgimento de novas formas de concentração dos benefícios do desenvolvimento. Passou então a afirmar que a distribuição pessoal e regional da renda, da propriedade e da tecnologia, o aumento do bem-estar das camadas menos favorecidas da população, o fim do desemprego estrutural e a solução dos problemas sociais não poderiam ser entendidos como uma consequência automática e natural do desenvolvimento industrial, mas necessitavam de atenção e de políticas específicas. Apesar disto, não chegou a definir medidas efetivas para o enfrentamento daquelas questões e, muito menos, a discutir com profundidade a viabilidade política de tais medidas num momento em que, como observa Cardoso (1993), as alianças populistas se haviam desfeito e, há que se admitir, não havia, em substituição a elas, composições políticas que dessem sustentação a programas distributivos.

1.5.3 A origem da inflação e seus efeitos sobre a distribuição da renda: a inflação sob a ótica estruturalista

A concepção estruturalista do processo inflacionário nasceu, segundo Rodriguez (1981), da crítica aos efeitos das políticas de caráter “monetarista” recomendadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) para combater a inflação das nações endividadadas.

Segundo a visão monetarista, a inflação, nessas economias, teria significativa influência sobre seus déficits no balanço de pagamentos e conseqüente endividamento externo tendencial. A origem fundamental do processo inflacionário é identificada, de acordo com esta concepção, no excessivo endividamento do governo e na política monetária e creditícia expansionistas, que provocam o aumento inicial do nível de preços. A partir daí seguem-se pressões para reajustamento dos salários combinadas a políticas de controle de preços e do câmbio, que têm por objetivo retardar a propagação do processo inflacionário. O atraso no reajustamento da taxa de câmbio acaba por desestimular as exportações e provocar o déficit no balanço de pagamentos, que se procura amenizar com uma política de controle às importações.

Visto desta maneira, o processo inflacionário deve ser contido através da drástica redução dos gastos públicos, combinado com uma política monetária restritiva e com a desvalorização significativa da taxa de câmbio. Além disto, recomenda-se ainda a eliminação do controle de preços, o desincentivo ao aumento dos salários e a redução das restrições às importações (RODRIGUEZ, 1981).

A experiência latino-americana vinha mostrando, segundo a avaliação estruturalista, que o uso daquele receituário não conduzia aos resultados desejados. Seu efeito era, em geral, reduzir o nível interno de renda e de emprego, com conseqüências negativas sobre a capacidade de arrecadação de Estado e sobre o déficit público; reconcentração da renda em

detrimento dos salários, sem efeitos significativos sobre o nível geral de preços; e permanência do desequilíbrio externo. Segundo Rodriguez, isso ocorre

...de um lado, devido à rigidez da oferta de exportações e/ou a condições desfavoráveis nos preços internacionais; e de outro, devido à elevada propensão para importar das economias como as latino-americanas, propensão que tende a se tornar efetiva cada vez que as restrições às importações são atenuadas (RODRIGUEZ, 1981, p. 186).

A explicação estruturalista para o insucesso das políticas de estabilização propostas pelo FMI está na incorreção do seu diagnóstico, que inverte a relação causa-efeito entre expansão monetária e inflação, bem como, até certo ponto, entre inflação e desequilíbrio externo. Nas palavras de Bielschowsky, “De acordo com a visão estruturalista, a moeda se expande, quase sempre passivamente, como resposta das autoridades monetárias a elevações de preço de origem estrutural, sendo, portanto, incorreto considerá-la causa da inflação” (BIELSCHOWSKY, 1995, p. 21).

Além disto, embora a inflação e a sobrevalorização da taxa de câmbio possam estar, muitas vezes, na raiz do desequilíbrio do balanço de pagamentos, é mais razoável entender que este último “pode ser um resultado do processo de desenvolvimento latino-americano” (BIELSCHOWSKY, 1995, p. 21); e, na medida em que provoca elevação de custos e de preços internos toda a vez que a taxa de câmbio termina por desvalorizar-se, pode ser considerado causa e não consequência da inflação.

Ainda segundo Bielschowsky (1995), a contribuição mais importante para a análise da inflação, ao longo da década de 1950, foi a de J. N. Vásquez, ao dividir em dois grupos os elementos que condicionam os processos inflacionários latino-americanos: “as pressões inflacionárias básicas” e os “mecanismos de propagação”.

Rodriguez (1981, p. 188), por sua vez, reúne as “pressões básicas” ao que chamou de “elementos sócio-políticos e institucionais”, também presentes nas explicações estruturalistas

sobre a inflação, os quais identificou como “fatores estruturais” da inflação. As pressões básicas se referem aos “desequilíbrios de crescimento que se produzem principalmente nos setores externo e agrícola” (RODRIGUEZ, 1981, p. 188). Incluem-se aí a incapacidade do setor exportador de gerar capacidade para importar na medida das necessidades de importações, o que se explica por fatores como a inelasticidade da oferta dos bens de exportação e a inelasticidade da demanda de importações nos países centrais. A ineficiência do setor agrícola, também responsável pela mencionada inelasticidade das exportações, bem como o crescimento assimétrico dos diferentes setores da economia (o agrícola, o de insumos básicos, o industrial, etc.) também fazem parte do conjunto de elementos que exercem “pressões básicas” no sentido de aumentar o nível geral de preços.

Já os elementos sócio-políticos e institucionais referem-se à “organização do aparelho de governo” e “a base de sustentação dos diferentes grupos sociais, o grau de desenvolvimentos das suas organizações e a sua capacidade de indução das decisões governamentais ou de ingerência nelas” (RODRIGUEZ, 1981, p. 188). Incluem-se aqui aspectos como a estrutura de propriedade da terra, o grau de concentração e centralização do capital em diferentes setores da economia, o grau e o tipo de interferência do setor público na economia, etc. Quanto aos mecanismos de propagação, identificam-se três principais, quais sejam a estrutura fiscal e o tipo de política fiscal adotada pelos governos; a política monetária e creditícia; e a forma como se dão as pressões dos grupos sociais pelo aumento dos preços, ou seja a disputa entre os diferentes grupos sociais pela apropriação da renda (RODRIGUEZ, 1981, p. 189).

Os aspectos estruturais são responsáveis, segundo o enfoque estruturalista, pela origem do processo inflacionário, na maior parte das economias latino-americanas. A ineficiência do setor agrícola, por exemplo, é um dos aspectos que pode deflagrar um processo inflacionário em momentos em que o setor industrial se expande, exigindo uma maior oferta de alimentos para a classe trabalhadora, bem como o crescimento das exportações para dar respaldo a

novas e crescentes importações. A inelasticidade da oferta agrícola provocaria, neste caso, um aumento dos preços dos alimentos e insumos decorrentes desse setor. A raiz da ineficiência aí observada poderia estar na excessiva concentração das terras, que não responderia a estímulos para a inovação tecnológica.

Se a capacidade de organização da classe trabalhadora for tal que lhe permita manter - ainda que com alguma defasagem de tempo - o seu poder aquisitivo, ou pelo menos não reduzi-lo de forma drástica, o aumento do preço dos alimentos contribuirá, juntamente com o das matérias-primas agrícolas, para impor ao setor industrial um aumento nos seus custos de produção. A capacidade de repasse dos maiores custos para os preços industriais vai depender da estrutura de mercado em que atuam diferentes ramos da indústria, mas é certo que, quanto maior for, em média, essa capacidade, tanto mais tende a propagar-se a inflação.

A ampliação dos gastos do governo pode ser explicada, neste contexto, como consequência da necessidade de ampliar e subsidiar a oferta de insumos básicos à indústria em expansão, tais como energia, transportes, armazenamento, e outros. Sua ação, neste caso, pode ser responsável por propagar a inflação, na medida em que cresçam os déficits públicos e dependendo da forma como se financiam, mas a origem do processo ainda deve ser localizada na deficiência estrutural: a insuficiência de insumos básicos e/ou a incapacidade da indústria de absorver os seus custos.

Em qualquer dos casos, uma política monetária restritiva, nos moldes monetaristas, poderia não sancionar o aumento dos preços, induzindo, assim, uma redução no ritmo da atividade econômica. A consequência desta atitude bem poderia ser, segundo os estruturalistas, o aumento do desemprego, a reconcentração da renda e o acirramento da disputa, entre diferentes grupos da sociedade, pela manutenção da renda real, num ambiente de renda declinante. Ou, ao contrário, dependendo da capacidade de resistência de alguns setores da economia à redução da demanda, poderia não produzir o efeito desejado sobre o nível geral de preços.

A aparente contradição entre crescimento e estabilidade monetária, ao que Prebisch (1982i) se referiu como um “falso dilema”, deveria ser resolvida, segundo a visão estruturalista, no longo prazo, por um processo de desenvolvimento acompanhado por constantes transformações estruturais que corrigissem as distorções anteriormente classificadas como “pressões básicas” e/ou “elementos sócio-políticos e institucionais” causadores da inflação.

Neste contexto, a reforma agrária desempenharia um papel de indiscutível importante na solução do problema inflacionário, uma vez que, agindo sobre a propriedade da terra, se acreditava, como já se mencionou acima, favorecer o desenvolvimento capitalista no campo, levando ao setor agrícola maior eficiência e agilidade. Isso explica, em parte, o fato de a reforma agrária ter ganhado importância na análise cepalina dos “estrangulamentos” que inviabilizavam o desenvolvimento latino-americano nos anos sessenta, época em que a teoria estruturalista da inflação atingia maturidade e que o processo inflacionário na região se tornava mais acentuado.

1.6 CONCLUSÕES

Ao longo do processo de desenvolvimento capitalista, as concepções sobre a relação entre o crescimento e a distribuição da renda sofreram adaptações que refletiram, em boa medida, a própria evolução do capitalismo e a forma como a reflexão sobre a realidade foi produzindo o conjunto de idéias que se convencionou chamar de ciência econômica. Nem por isso, entretanto, as avaliações sobre o tema tornaram-se necessariamente excludentes ou mesmo perfeitamente distintas. Importa aqui enfatizar novamente a tendência à linearidade no tratamento da questão, o que implica conceber uma relação necessária e permanente entre

distribuição da renda e crescimento econômico, pelo menos dentro dos limites da forma capitalista de organização da produção. Essa linearidade tem raízes numa concepção mecanicista da economia, que concebe a sociedade humana como se fosse movida por leis inquestionáveis e imutáveis, que aguardam pacientemente que o cientista as desvende e revele ao público leigo.

Acredita-se, por outro lado, que a linearidade no tratamento das questões econômicas – e particularmente das questões distributivas, pelas implicações que têm - está também a serviço da preocupação que tem o cientista com tornar aceitas as suas contribuições, num debate interminável, que oferece poucas oportunidades de consenso. Volta-se, portanto, à idéia de que a ciência econômica é também retórica e, neste caso, a linearidade é um instrumento dessa retórica. Conscientemente ou não, o economista poder-se-á utilizar da linearidade para fazer crer aos interlocutores – e, quem sabe, também a si próprio – que há verdades inquestionáveis sobre as quais é possível repousar ou, no mais das vezes, enfraquecer ou tornar descabidos os argumentos dos seus debatedores.

Algumas “verdades absolutas” parecem ter mais vocação para manterem-se absolutas por mais tempo - ou para tornarem-se mais recorrentes em diferentes interpretações sobre uma mesma realidade, ainda quando o método utilizado pelo cientista não favorece a sobrevivência das “verdades”. É como se apresentassem estado líquido e pudessem, ao mesmo tempo e ao longo do tempo, assumir formas diferentes de modo a caberem em diferentes frascos sem que o observador consiga identificar que o conteúdo dos frascos é o mesmo. A relação entre crescimento e distribuição da renda, não por acaso, parece fazer parte desse grupo de “verdades”.

Excluído: poderem com argumento de vários cont

Toma-se aqui a trajetória do pensamento cepalino como um exemplo disso. Nesse caso, é possível observar também como a “verdade absoluta” pode impor-se por um período e com o passar do tempo ir-se mostrando desajeitada para caber num conjunto de idéias. A importância que assumia, na sua concepção sobre o subdesenvolvimento, a insuficiência de

Excluído: A

Excluído: concepção c sobre o tema pare fugiu

poupança, trouxe para dentro da teoria cepalina a idéia de que o crescimento deveria anteceder a distribuição. Ainda que identificasse na concentração excessiva da renda uma causa do atraso econômico, e que antecipasse o debate sobre as razões distributivas da inflação latino-americana, a instituição, ou os cientistas a ela vinculados, incorporaram as idéias de que a distribuição prematura da renda poderia comprometer o crescimento econômico e de que o aumento da eficiência, ao proporcionar mais renda para todos, atenuaria a concentração. Foi preciso que a experiência histórica revelasse os limites do processo de desenvolvimento em curso para que, munidos do método histórico-estrutural, pudessem perceber que a formação de poupança, o aumento da produtividade, o crescimento da renda, a mudança da estrutura produtiva e tantas outras modificações que se foram incorporando à nova economia em fase de industrialização, não eram suficientes para promover a distribuição da renda. A idéia construída a partir de uma concepção linear e teleológica do funcionamento da economia tornou-se, assim, anacrônica e descabida, induzindo os cientistas a revê-la.

2 CRESCIMENTO E DISTRIBUIÇÃO DA RENDA: DO APARENTE CONSENSO AO APARECIMENTO DAS DIVERGÊNCIAS (1950-1964)

O processo acelerado de industrialização que teve lugar na economia brasileira ao longo da década de 1950 produziu um aparente consenso entre as diferentes correntes do pensamento econômico acerca das questões distributivas. Centrado nas questões relativas à industrialização – sua importância, seus condicionantes, suas conseqüências – o debate econômico esteve, na maior parte do tempo, desatento para o problema da distribuição da propriedade e tratou apenas marginalmente da distribuição da renda, a despeito da frequência com que ambos os temas apareciam no discurso político. Nos últimos anos daquela década e principalmente no início dos anos sessenta, entretanto, esse tema cresceu em importância na avaliação econômica de alguns autores desenvolvimentistas e foi razão de debates acalorados entre autores socialistas. Anunciavam-se, então, divergências inconciliáveis sobre o tema, cuja manifestação mais explícita vai ocorrer ao longo da década de 1960 e dar origem a um intenso debate que, no início dos anos setenta, colocará as questões distributivas no centro das preocupações de economistas e estudiosos dos problemas econômicos do Brasil.

As características do aparente consenso e a sua superação, dando lugar à manifestação das divergências, é o objeto de análise deste capítulo. Por escolha metodológica, elegeu-se um representante de cada uma das correntes do pensamento econômico aqui discutidas e, tendo

em vista os objetivos definidos para esta pesquisa, enfatizaram-se as contribuições de liberais e desenvolvimentistas, fazendo referências apenas superficiais ao pensamento socialista. Pela mesma razão, embora se tenha consciência das divergências internas à corrente desenvolvimentista quanto a diversos aspectos, inclusive quanto às questões distributivas, optou-se por enfatizar a vertente que melhor refletiu a trajetória do pensamento cepalino nas décadas de 1950 e 60, e que constituiu-se mais claramente em alternativa ao pensamento liberal, reservando apenas breve comentário às demais vertentes.

2.1 CONTEXTO HISTÓRICO

A década de 1950 foi um período decisivo na história do desenvolvimento industrial brasileiro. Envolta num ambiente político democrático e numa atmosfera de otimismo em relação à possibilidade de alcançar o desenvolvimento, a economia brasileira apresentou taxa média de crescimento anual do PIB acima de 7% - nas duas décadas anteriores, o crescimento médio anual havia sido 4,36% e 5,19% respectivamente. Esse crescimento era liderado pela indústria, cujo produto crescia a uma taxa anual média de 9,41%, contra 4,31% na agricultura e 7,25% no setor de serviços (ABREU, 1992). Ao final da década, a participação do produto industrial no PIB havia aumentado de 25,64% em 1950 para 29,85% (BONELI, 2003). Mas não são apenas esses indicadores que justificam a afirmação inicial. Tão ou mais importantes do que eles, foram as transformações sofridas por esse setor e os rumos que tais transformações impuseram ao desenvolvimento brasileiro.

É fato conhecido que, para efeito da análise econômica, a década de 1950 tem sido dividida em diferentes sub-períodos, dependendo dos objetivos que norteiam a investigação sobre os acontecimentos de então (BIELSCHOWSKI, 1995). Para os objetivos que aqui se

perseguem, considerou-se adequado dividi-la em dois sub-períodos, quais sejam o da administração Getúlio Vargas (1950 a meados de 54) e o restante da década, até o final do governo Jucelino Kubitscheck. A divisão não é arbitrária, nem simples consequência da alternância na presidência da República. Também não atende aos critérios da alternância de tendências ideológicas observáveis nas ações de cada administração, posto que o propalado compromisso do governo Café Filho com os princípios liberais, assim como o seu rompimento com o pretense nacionalismo de Vargas parecem ter sido já desmascarados por estudos anteriores (PINHO NETO, 1992).

Assim, o que norteia a subdivisão do período são os rumos mesmo da industrialização. O governo Vargas caracterizou-se pela expansão do chamado departamento I da economia – conjunto de empresas produtoras de bens de capital –, liderada pelos investimentos públicos. Já na administração Jucelino Kubitscheck, o Estado intensificou seu esforço naquele sentido, mas dividiu com o capital privado internacional a liderança do processo de industrialização. Este último, dirigiu seus investimentos principalmente para a produção de bens duráveis de consumo – o chamado departamento II⁴³. Essas nuances do processo de industrialização, consequência, em parte, de opções de política econômica iniciadas ainda na administração Café Filho, e em parte da lógica do desenvolvimento capitalista internacional, denunciam os rumos do desenvolvimento capitalista no Brasil.

Os primeiros anos da década de 1960, embora ainda integrantes do mesmo trajeto, foram examinados separadamente porque as condições econômicas e políticas do período diferenciavam-se muito significativamente das que se observava no período imediatamente anterior, comprometendo a continuidade do projeto de desenvolvimento em curso. Embora não se observem rupturas ao longo de todo o período em análise (de 1950 a 64) há especificidades em cada fase do processo que contribuem para a compreensão do trajeto

⁴³ Sobre a análise da economia a partir da divisão em três departamentos, ver, no capítulo I, as referências aos trabalhos de Michel Kalecki.

percorrido. A trajetória do debate sobre crescimento e distribuição da renda refletirá os rumos desse processo e irá interagir com ele.

Para compreender a evolução da indústria e da própria economia brasileira na década de 1950, é necessário ter em mente que aquela fase representou o auge de um processo que se vinha desenhando desde a década de 1930. O período que vai de 1930 ao final dos anos 50 caracterizou-se, do ponto de vista do desenvolvimento das forças produtivas no Brasil, pelo abandono progressivo do modelo agrário-exportador e concomitante aprofundamento do processo de industrialização por substituição de importações. Marcado pela Grande Depressão e por um longo conflito internacional, o mundo assistia, naquele período, às transformações na composição de forças políticas e econômicas entre as principais potências capitalistas, disciplinada pela ascensão dos Estados Unidos da América como nação hegemônica, em substituição à Inglaterra. Para nações como o Brasil, tradicionalmente exportadoras de produtos primários, essas transformações impunham a necessidade de adaptarem-se e buscarem nova forma de inserção na divisão internacional do trabalho.

Foi nesse contexto que o processo de industrialização, que se iniciara no Brasil nas últimas décadas do século XIX, intensificou-se e tornou-se irreversível, engendrando uma forma específica de desenvolvimento capitalista industrial; um capitalismo dependente e “difícil” (FERNANDES, 1978). Tiveram lugar, naquele período, um conjunto de transformações que, se por um lado, foram modificando aceleradamente alguns traços da economia e da sociedade brasileiras herdados ainda do período colonial, por outro lado conservavam e acentuavam outras tantas características, num processo de expansão que apresentava ao mesmo tempo unidade e flagrantes contradições. Industrialização, intensa urbanização, aumento da relação capital-produto nos processos produtivos, ampliação da participação do Estado na economia, aumento dos salários reais e expansão do consumo, se fizeram acompanhar de inflação crescente, dificuldades para importar e permanência dos

desequilíbrios regionais (BRESSER PEREIRA, 1985). Permaneceram também intocadas as formas de apropriação e de uso do solo e as disparidades sociais, a despeito do forte movimento de migração do trabalhador do campo para a cidade e das exigências crescentes a que essa urbanização submetia o setor primário.

Na indústria mesmo, mais especificamente na sua composição setorial, os desequilíbrios se foram acentuando ao longo daquele período. A industrialização dependeu, nas primeiras etapas do seu desenvolvimento, do estímulo da demanda por bens-salário, cuja expansão era condicionada pelo próprio dinamismo da indústria. Ao ampliar as oportunidades de emprego e os salários reais, a indústria de bens-salário criava mercado para si e podia expandir-se, aumentando a demanda por bens de capital. Em períodos em que as importações eram difíceis – como ocorreu na crise dos anos 1930 e durante a Segunda Guerra Mundial – essa demanda aquecida não podia satisfazer-se no setor externo, criando condições favoráveis à instalação e ao aparelhamento do departamento I na economia nacional. Essa parece ser a lógica que moveu a concepção e a execução dos grandes projetos de investimento estatal, como a Petrobrás, a Companhia Siderúrgica Nacional, a Companhia Nacional de Álcalis, a Companhia Vale do Rio Doce e a Eletrobrás, implantados entre as décadas de 1930 e 1950 (OLIVEIRA, 1980).

Sem ignorar a controvérsia sobre a existência ou não de um projeto deliberado de promoção do desenvolvimento econômico no segundo governo Getúlio Vargas, compactua-se aqui com a interpretação segundo a qual as ações do governo foram por demais voltadas para esse fim, para serem consideradas mero acaso. Assim, acredita-se que tais ações compunham um projeto previamente definido, ainda que nem sempre tenha sido possível priorizá-lo no curto prazo (FONSECA, 1989). Afinal, são conhecidas as contradições do processo de substituição de importações, dentre as quais convém mencionar a tendência ao endividamento público, a escassez de divisas frente à necessidade crescente de importações e a tendência ao

aparecimento de pressões inflacionárias. O governo Vargas viu-se às voltas com todas estas e respondeu com medidas estabilizadoras, cujos efeitos contrariavam o seu projeto desenvolvimentista⁴⁴. Além disso, as pressões de diferentes grupos, cujos interesses se viam ameaçados pela política econômica, contribuíram para que o governo adotasse medidas contraditórias de modo a compensar ou amenizar tais perdas, visando garantir um amplo apoio político.

Em contrapartida, o conjunto de instituições que se foi criando ao longo daquele período, o vulto dos investimentos estatais e o esforço no sentido de atrair recursos para grandes projetos de infra-estrutura demonstram que a intenção do governo era promover o desenvolvimento industrial. Mais que isso, essas ações indicam que o caminho escolhido para alcançar esse fim era consolidar a implantação do departamento I da economia, de modo a reduzir a dependência de importações de bens intermediários e de capital (OLIVEIRA, 1980). Nessa fase do capitalismo mundial, esse setor da indústria mantinha-se ainda sediado principalmente nas nações mais industrializadas, atingindo apenas marginalmente as economias atrasadas. A implantação desse setor numa nação como o Brasil exigia, além de habilidade política, vultosos recursos financeiros. Coube ao Estado a tarefa de coordenar esse projeto, ampliando o seu próprio papel no processo de desenvolvimento capitalista em curso.

Como seria de se esperar, tais objetivos e/ou os meios de atingi-lo não favoreciam igualmente a todos os segmentos da sociedade e nem mesmo aos diversos segmentos da classe empresarial; ao ser colocada em andamento, a execução do projeto tendia a fazer surgir tensões e estimular o debate entre os diversos interessados. Não raro, ainda na década de 1950, o que esteve em discussão não foi apenas a escolha do projeto, mas a própria atuação do Estado, que contrariava o princípio liberal segundo o qual o nível de produto, assim como a sua composição, devem ser definidos pelo mercado.

⁴⁴ Um exemplo disso é a tentativa de estabilização orquestrada pelo Ministro Osvaldo Aranha, em 1953-4. (VIANNA, 1992, cap. 5).

Não é demais referir que a defesa do liberalismo, àquela altura, nada tinha a ver com o liberalismo clássico que ganhou a adesão da burguesia industrial europeia no século XVIII; ao contrário, servia mais aos interesses conservadores de representantes do comércio de importação e exportação e da burguesia agrária, que não tinham qualquer compromisso com o projeto de industrialização. Não que o processo de industrialização estivesse necessária e permanentemente em contradição com os interesses dessa última, ou mesmo que a agricultura de exportação não se tivesse, por longo tempo, servido do Estado para promover os seus próprios interesses. Ocorre que algumas medidas adotadas pelo Estado desenvolvimentista, das quais talvez a mais polêmica, nesse período, tenha sido a política de confisco cambial, contrariavam flagrantemente os interesses daqueles grupos e alimentavam a oposição ao governo e ao seu projeto. Além do mais, o discurso liberal compunha a lógica da divisão internacional do trabalho que favorecera a expansão da economia exportadora no Brasil, de modo que não surpreende que fosse utilizado como arma da resistência contra o novo projeto de desenvolvimento em ascensão. Já os empresários da indústria, embora muitas vezes discordassem das medidas de política econômica adotadas, de modo geral não discordavam da intervenção do Estado, provavelmente porque reconheciam nela um apoio aos seus próprios projetos.

O papel e a configuração do Estado na economia de “capitalismo difícil”, como o definiu Florestan Fernandes (1981), era fruto, em grande parte, das exigências que a industrialização retardatária lhe impunha. Assim, entre 1930 e 45 o Estado desenvolvimentista e populista combinou autoritarismo e paternalismo, nas difíceis tarefas de, ao mesmo tempo, disciplinar a classe trabalhadora para favorecer a acumulação na indústria e garantir condições mínimas de sobrevivência aos trabalhadores para, entre outras coisas, criar mercado para esse setor. Foi no contexto dessas exigências que surgiu a legislação do trabalho, restrita por tanto tempo aos trabalhadores da indústria. Na década de 1950, entretanto, o Estado tornou-se mais democrático, sem abrir mão do populismo. Durante o

governo Vargas, em ambiente de expansão econômica e amparados pelo reajuste institucionalizado dos salários nominais, os salários reais puderam crescer, embora constantemente ameaçados pelo processo inflacionário. Nesse período, o aumento do salário real desempenhava ainda um papel importante no processo de acumulação da indústria, tendo em vista a participação expressiva das indústrias tradicionais (produtoras de bens-salário, tais como tecidos, alimentos, bebidas e outras) na geração do produto industrial. Assim, não obstante o aumento dos custos de produção implicados na política de ajustes, do ponto de vista macroeconômico ela favorecia a acumulação.

Considera-se importante frisar que, no período aqui considerado, o Estado assumiu múltiplas funções e o fez, no mais das vezes, deliberadamente, perseguindo, ainda que no longo prazo, o objetivo de dar seqüência ao processo de construção do capitalismo industrial no Brasil. O trágico fim do governo Vargas, entretanto, coincidiu com uma fase de dificuldades para a economia nacional, cujas manifestações mais visíveis eram a inflação crescente e a insuficiência de divisas. A queda da demanda internacional do café somou-se às já declaradas resistências do governo norte-americano, sob a administração do presidente Eisenhower, a conceder recursos de origem pública para financiar projetos de desenvolvimento nos países da América Latina (PINHO NETO, 1992). Essas dificuldades contribuíram para a decisão do novo governo de promover uma política de ajuste.

Sob o comando de Eugênio Gudin, a política econômica dos primeiros meses do governo Café Filho caracterizou-se pela ênfase no equilíbrio macroeconômico, perseguindo a estabilização de preços através de redução dos gastos públicos e da oferta monetária. Para promover o ajuste fiscal, o ministro da fazenda optou por manter o confisco cambial. O abandono da política desenvolvimentista e a adoção de medidas restritivas deviam ser a essa altura bastante difíceis, dados os compromissos assumidos pelo Estado na economia de desenvolvimento dependente. Isso limitou a adoção das políticas de caráter liberal e talvez

tivesse sido responsável por abreviar a permanência de Eugênio Gudin no Ministério da fazenda, não fosse porque a base de sustentação do novo governo, que o tinha como representante dos seus interesses, retirou-lhe antes o apoio diante da continuidade da política de confisco cambial. No período que se seguiu ao afastamento voluntário de Eugênio Gudin do Ministério da Fazenda, o governo dirigiu os seus esforços para promover a reforma cambial, com o intuito de eliminar o tão polêmico confisco, mas foi abandonando a política de estabilização, de modo a dar continuidade ao processo de expansão (PINHO NETO, 1992).

O Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek tem sido identificado como a mais bem sucedida experiência de planejamento global já realizada no Brasil (LESSA, 1981). O diagnóstico da realidade brasileira, bem como as metas definidas pelo plano, resultaram de um trabalho que teve início ainda no Segundo Governo Vargas, na Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU). Por sugestão da CMBEU, criou-se, em 1952, o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, cujo objetivo fundamental era o de gerir recursos destinados a promover os projetos de desenvolvimento definidos pela própria comissão. A CMBEU acabou por ser extinta antes de chegar a concretizar seu programa, que foi revisto ainda no governo Vargas, em 1953, pelo Grupo Misto CEPAL-BNDE (ORENSTEIN e SOCHACSEWSKI, 1992). Quando em 1956 o governo Kubitschek criou o Conselho de Desenvolvimento, foi nos trabalhos da CMBEU e do Grupo Misto CEPAL/BNDE que os seus técnicos foram buscar elementos para formular o Plano de Metas.

Orientado no sentido de dar continuidade ao processo de desenvolvimento industrial, o programa estruturava-se a partir de três pilares fundamentais: o capital privado nacional, o capital estrangeiro e o próprio Estado. Assim, além de planejar, o Estado tomava a si a responsabilidade de atuar como empresário - promoveu um pacote de investimentos de grande envergadura - e induzir os investimentos privados a moverem-se na direção das metas estabelecidas pelo seu programa. Os investimentos públicos direcionavam-se prioritariamente

para a modernização da infra-estrutura - transportes, comunicação, urbanização – e para a produção de insumos básicos – energia elétrica, petróleo, aço, minério de ferro e outros (LESSA, 1981). Para financiar tais investimentos, o Estado utilizou-se, além dos recursos orçamentários, de expansão monetária. Essa última, fortemente inflacionária, contribuiu para a crescente instabilidade de preços, repercutindo em queda dos salários reais e concentração da renda.

Quanto aos estímulos ao setor privado, além da própria inflação e do benefício concedido pela venda, a preços subsidiados, dos insumos básicos produzidos pelas empresas estatais, o Estado adotou uma série de medidas. Destacam-se a proteção ao mercado interno, através de tarifas e câmbio; a concessão de crédito barato e a longo prazo, pelo BNDE e pelo Banco do Brasil; a concessão às empresas privadas, através do BNDE, de licenças para contrair empréstimos externos; e, beneficiando principalmente as empresas estrangeiras sediadas no país, a autorização para importação de equipamentos sem a necessidade de cobertura cambial (medida adotada ainda no governo Café Filho, sob a condução econômica de Eugênio Gudin, através da Instrução 113 da Superintendência da Moeda e do Crédito) (LESSA, 1981).

Os rumos do capitalismo mundial favoreciam, àquela altura, a transferência do capital produtivo das nações mais industrializadas para nações jovens, em especial aquelas que apresentassem mercado consumidor amplo ou passível de ampliação; oferta abundante e barata de insumos industriais e de mão-de-obra; infra-estrutura favorável à expansão dos investimentos; e estabilidade política. Nesse contexto, e tendo em vista o conjunto de medidas adotadas pelo Estado brasileiro, o Brasil tornava-se uma oportunidade atrativa de investimentos produtivos internacionais. Os investimentos que foram atraídos naquele período foram principalmente os da indústria internacional de bens duráveis, para os quais não havia competidores internos. Além disso, graças à concentração da renda e aos hábitos de consumo

dos grupos de renda alta, o mercado podia expandir-se com certa facilidade a partir da substituição de antigas importações por produtos produzidos internamente.

As circunstâncias que cercaram o Plano de Metas favoreceram um crescimento econômico a taxas acima da média da década, que, como se observou anteriormente, já era elevada para os padrões nacionais. O PIB cresceu a uma taxa média anual de 9,42% entre 1957 e 60, enquanto o produto industrial crescia, em média, 11,42% ao ano no mesmo período (ABREU, 1992). Embora as metas estabelecidas para o crescimento dos diferentes setores da indústria não tenham sido inteiramente atingidas, o crescimento foi expressivo e promoveu modificações na infra-estrutura econômica, na composição do produto e na composição da demanda nacional. Em graus diferenciados, o processo distribuía vantagens entre diferentes setores da economia e a vários segmentos da sociedade, o que certamente contribuiu para explicar o amplo apoio emprestado ao governo durante quase todo o período.

As contradições do processo de substituição de importações, entretanto, não tardaram a se manifestar. Por um lado, os índices crescentes de inflação, a escassez de divisas e o endividamento público foram comprometendo as fontes de financiamento do plano. Por outro lado, a descontinuidade com que a modernização atingiu os diferentes setores da economia começava a manifestar-se na forma de novas pressões inflacionárias. A inflação comprometia a estabilidade dos salários e, nos últimos anos da década, a média do salário mínimo, em termos reais, que vinha crescendo desde 1952, começou a cair em algumas das principais capitais do país (GONZAGA e MACHADO, 2003). Além disso, a renda se vinha concentrando ao longo do período, posto que os salários industriais cresciam abaixo do índice de produtividade do setor. Soma-se a isso o fato de que, a despeito do crescimento acelerado, o emprego na indústria aumentara a uma taxa de 29% ao longo de toda a década de 1950, ao passo que a população crescera 37,2% (LESSA, 1981). Assim, embora fosse o setor mais dinâmico da economia, a indústria sequer dava conta de ampliar seus empregos na proporção

do crescimento populacional, o que, numa economia com mão-de-obra excedente, tende a contribuir para o aumento das tensões sociais.

O fato é que o processo acelerado de industrialização a que foi submetida a economia brasileira na década de 1950, ainda que tenha promovido a modernização da estrutura produtiva da nação e absorvido uma parcela importante da população no setor moderno, não possibilitou a solução de alguns problemas característicos do subdesenvolvimento, tais como a dependência externa, a instabilidade de preços, e as diferenças sociais. Mais que isso, observou-se, no final daquela década, o recrudescimento do processo inflacionário e o acirramento da luta de classes, revelado, esse último, por manifestação de rua, greves cada vez mais freqüentes e movimentos camponeses, em processo de organização naquele período. Se os trabalhadores urbanos mostravam-se insatisfeitos com a sua participação na renda total gerada pelo sistema econômico, mais razões tinha o trabalhador do campo para mostrar-se descontente, tendo em vista que sua remuneração era, via de regra, menor do que a do trabalhador da indústria e a legislação social não o beneficiava como a esse último.

Além disso, enquanto a infra-estrutura urbana se havia desenvolvido consideravelmente ao longo das últimas três décadas, o mesmo não ocorrera no campo, onde, em quase todo o país, a população não tinha, em meados da década de 1950, qualquer acesso aos benefícios mais fundamentais da modernização em curso, como saneamento básico, transporte, atendimento médico e hospitalar e educação. Tornou-se flagrante, no que se refere ao bem-estar social, o distanciamento entre o trabalhador sediado nos principais centros urbanos e aquele da zona rural de algumas regiões do país, ainda quando o primeiro recebia salário muito baixo. A estrutura fundiária também não se havia modificado significativamente na fase da industrialização acelerada e a disponibilidade de recursos - bem como os hábitos de consumo - dos proprietários contrastava visivelmente com os da grande maioria dos trabalhadores do campo. Também o acesso à tecnologia e a novas formas de produzir se havia

concentrado principalmente na indústria e em menor grau nos serviços, em detrimento da atividade agrícola e da pecuária, de modo que a produtividade, nessas últimas, pouco aumentara.

Nos primeiros anos da década de 1960, a inflação elevada e a escassez de fontes de financiamento dificultavam a continuidade do processo de industrialização nos moldes do Plano de Metas. Assim, o período que vai de 1962 a 64 caracteriza-se por mais uma tentativa de estabilização econômica. Idealizado por Celso Furtado, o Plano Trienal tinha como principal objetivo o combate à inflação, mas propunha-se a fazê-lo de forma a compatibilizar política anti-inflacionária com crescimento econômico. Visava recompor as fontes de financiamento da economia através principalmente de recuperação das contas públicas e de captação de poupanças privadas através do mercado de capitais (LESSA, 1981). Na prática, entretanto, o plano deu origem a uma política macroeconômica restritiva cujos efeitos foram a queda do nível de renda e o agravamento das tensões. A taxa de crescimento do PIB, que chegara a 10,8% ao ano em 1958 e vinha caindo lentamente desde então, atingiu 0,6% em 1963.

O desaquecimento da economia somou-se às tensões sociais e à instabilidade política, perigosa conjugação de fatores, para uma economia na qual o desenvolvimento industrial, ainda que planejado e induzido pelo Estado desenvolvimentista, sujeitava-se às regras impostas pelo capitalismo internacional e refletia os seus interesses. A eleição de Jânio Quadros e a sua renúncia, os episódios em torno da posse de João Goulart, as inquietações quanto às reformas de base pretendidas pelo governo, a intensificação dos movimentos grevistas e o aumento das tensões provocadas pela organização dos trabalhadores do campo compõem um quadro político e social no qual se foram acirrando as disputas ideológicas e políticas. Em fases de recessão econômica, com lucros e salários declinantes, a disputa entre os grupos sociais para manterem a sua participação na renda já tende a tornar-se mais intensa.

No início da década de 1960, entretanto, essa situação conjuntural somou-se às contradições intrínsecas ao próprio processo de desenvolvimento do capitalismo dependente no Brasil e à fragilidade do regime político democrático. Assim, o golpe militar de 1964, mais que uma saída para a crise política, foi o instrumento através do qual a classe dominante no Brasil, aliada ao capital internacional, encaminharam as soluções para a crise econômica.

2.2 ÊNFASE NA INDUSTRIALIZAÇÃO: AS QUESTÕES DISTRIBUTIVAS EMERGINDO DA SOMBRA DE OUTRAS DIVERGÊNCIAS

No que se refere às idéias econômicas produzidas no Brasil no período compreendido entre as décadas de 1930 e 1950, registra-se inicialmente um intenso debate sobre a vocação agrícola da economia brasileira e as vantagens da industrialização. Esse debate vai aos poucos cedendo espaço às divergências quanto à forma como se deveria processar a industrialização: se a partir da condução do Estado ou através das forças espontâneas do mercado⁴⁵. Tomava forma, naquele contexto, o *pensamento desenvolvimentista*, entendido aqui como um conjunto de idéias que tem, na defesa do desenvolvimento induzido, pela via da industrialização substitutiva, o seu aspecto definidor. Na década de 1950, tornava-se ideologia dominante no Brasil, o que é possível constatar pela influência que exerceu sobre os debates acadêmico e político e sobre a elaboração de planos de governo e a condução da política econômica.

Essas idéias não se restringiam ao debate brasileiro; o tema *desenvolvimento econômico* tornava-se assunto do dia em diferentes regiões do mundo no segundo pós-guerra e o debate brasileiro refletia essa tendência. A nova ordem econômica induziu a reflexões

⁴⁵ É farta a bibliografia sobre esse debate. São representativos: Bulhões (1953a, 1953b); Campos (1952a, 1952b, 1953a, 1963); Furtado (1953, 1954, 1955); Gudin (1947, 1951, 1957a, 1977a, 1977b); Simonsen (1977a, 1977b).

sobre os rumos da economia mundial e sobre o papel das diferentes nações na nova ordem internacional. Na América Latina, os problemas do subdesenvolvimento e as alternativas para superá-lo ocuparam, então, lugar destacado no pensamento econômico, político e social e encontraram, na teoria do subdesenvolvimento da CEPAL a sua mais expressiva sistematização.

No Brasil, embora não fosse perfeitamente coeso, o pensamento desenvolvimentista convergia quanto às seguintes questões: (i) a crítica à especialização da economia brasileira na produção e exportação de bens primários e a defesa da diversificação da atividade produtiva, com ênfase na produção industrial, como forma de alcançar a superação do subdesenvolvimento; (ii) a preocupação com evidenciar que, em economias subdesenvolvidas como a brasileira, o mercado apresenta limitações que o impedem de promover esse processo de diversificação; (iii) a convicção de que o Estado pode suprir as falhas do mercado e deve, portanto, participar ativamente do processo de desenvolvimento; (iv) a proposição de que as formas de atuação do Estado podem ser múltiplas e passam pelo planejamento da atividade econômica, pela indução dos investimentos privados e, em determinadas circunstâncias, pela produção de mercadorias e serviços (MANTEGA, 1992; BIELSCHOWSKY, 1995).

Na década de 1950, auge do processo de substituição de importações e período no qual o pensamento desenvolvimentista atingiu sua maturidade no Brasil, essa corrente do pensamento econômico brasileiro abrigava importantes divergências internas, tanto teóricas quanto de recomendação de política econômica. Embora se tenha optado por privilegiar apenas uma vertente do pensamento desenvolvimentista, considera-se importante evidenciar algumas das divergências quanto às questões distributivas, principalmente no que diz respeito à distribuição funcional da renda.

O debate econômico brasileiro daquele período envolvia, além das diversas vertentes do pensamento desenvolvimentista, duas outras correntes do pensamento econômico

internacional, cujos adeptos no Brasil apresentavam produção intelectual e atuação política; são elas a corrente liberal e a corrente socialista⁴⁶. Enquanto a corrente liberal mostrava-se contrária aos programas de desenvolvimento implementados no Brasil pelos desenvolvimentistas em ascensão, os socialistas eram favoráveis a esses programas, por verem neles o instrumento de superação do feudalismo e de construção das condições adequadas à transição para o socialismo. Assim, divergiam, esses últimos, do objetivo final do programa de industrialização proposto pela corrente desenvolvimentista, bem como do arcabouço teórico e ideológico que o concebeu; distinguiam-se ainda por suas convicções nacionalistas e pela defesa da distribuição da renda e da propriedade, aspecto que se foi tornando relevante no debate econômico brasileiro apenas no início da década de 1960. A despeito dessas diferenças, estavam bastante identificados com as propostas desenvolvimentistas e, não raro, ao logo desse período, fizeram com seus representantes alianças decisivas para a definição dos rumos da política no Brasil.

Os liberais, por outro lado, concordavam, em sua maioria, com os objetivos a que se dedicavam os desenvolvimentistas, mas divergiam fortemente dos meios de que se utilizavam para alcançá-los. Acreditavam que o desenvolvimento econômico, seja através da expansão da indústria ou do setor exportador de bens primários, deveria ser alcançado a partir das forças espontâneas do mercado, único instrumento capaz de direcionar racionalmente os investimentos. Reproduziam, em linhas gerais, o pensamento liberal da escola marginalista, e, como ela, faziam algumas concessões ao pensamento desenvolvimentista com respeito à participação do Estado na Economia e ao uso dos instrumentos de política econômica. Admitiam que, em circunstâncias determinadas, a atuação do Estado, desde que limitada a

⁴⁶ É importante esclarecer que se tem consciência de que essa subdivisão das idéias em correntes mais ou menos definidas do pensamento econômico, embora usual em trabalhos como este, representa uma simplificação do debate e é fruto de uma escolha metodológica. Muitos dos autores aqui analisados mesclavam, em suas análises, argumentos de mais de uma corrente do pensamento. Além disso, inúmeros outros autores não analisados aqui contribuíram de forma expressiva para o debate econômico no Brasil e construíram, quem sabe, correntes mais ou menos próprias do pensamento econômico. É o caso de Ignácio Rangel, cujo ecletismo dificulta a “classificação” em qualquer das correntes do pensamento econômico usualmente definidas.

corrigir falhas de mercado, era aceitável e necessária. Acreditavam entretanto que, no Brasil, essa atuação ultrapassava em muito os limites recomendáveis e deveria ser reduzida.

Os representantes desta corrente eram também contrários à adoção de políticas de estímulo à indústria e argumentavam que o desenvolvimento industrial promovido com a proteção do Estado provocaria distorções danosas nas lucratividades dos diferentes setores da economia, induzindo o setor privado, e o próprio Estado, à ineficiência, a custos de produção excessivamente elevados, a processos inflacionários perversos, ao endividamento externo e ao desperdício no uso dos fatores de produção. Acreditavam ainda que os desequilíbrios no balanço de pagamentos tinham raiz no processo inflacionário interno, que induzia os exportadores a reduzirem os preços das exportações e estimulava importações. Insistiam, portanto, na necessidade de manter a estabilidade dos preços e, partindo da premissa de que a inflação é consequência principalmente do déficit público, do excesso de oferta monetária e dos aumentos abusivos de salários, recomendavam políticas restritivas para combatê-la.

É possível identificar nessas questões o centro do debate econômico da década de 1950, derivando delas todas as controvérsias sobre os rumos e os resultados da política econômica adotada no período. As questões distributivas, embora estivessem subjacentes ao debate econômico e ocupassem um lugar de destaque no discurso e na política do Estado, não eram o centro das divergências entre as diferentes correntes do pensamento econômico e é possível até identificar um certo consenso, entre elas, quanto à relação entre desenvolvimento e distribuição funcional da renda.

É inegável, como já se mencionou acima, que os socialistas tiveram sempre uma preocupação declarada com o tema, manifestando-se favoráveis à reforma agrária e defendendo o aumento dos salários reais. Exerceram influência sobre os movimentos populares da época, atuando nas ligas camponesas e no movimento sindical. Cumpriram,

portanto, o papel de estimular o debate sobre o assunto num momento em que ele era secundário.

Predominava no pensamento marxista sobre o desenvolvimento brasileiro, na década de 1950, o que ficou conhecido como “Modelo Democrático-Burguês” (MANTEGA, 1992). Segundo essa interpretação, o atraso da economia brasileira estaria condicionado à permanência de estruturas pré-capitalistas no campo, representadas pela forma de apropriação da terra e pelas relações de trabalho. O modelo partia do pressuposto que as relações de trabalho no campo eram ainda, em muitas propriedades, do tipo feudal. Limitada por estruturas anacrônicas, a agricultura, principal atividade produtiva da nação, não podia dar conta das exigências que lhe fazia a indústria, setor mais moderno, mais dinâmico e tipicamente capitalista. Produzindo alimentos, insumos de produção e bens exportáveis de forma ineficiente, a agricultura, ainda segundo o modelo, impunha custos elevados à indústria e a impedia de expandir-se.

Sistematizado e fundamentado teoricamente por Nelson Werneck Sodré⁴⁷, o Modelo Democrático-Burguês concebia o desenvolvimento da sociedade - a partir de uma leitura mecanicista do modelo proposto por Marx - como uma sucessão de etapas obrigatórias, através das quais seria preciso transitar até chegar ao socialismo. Assim, a revolução socialista só teria lugar em uma sociedade capitalista industrial, dentro da qual se poderiam encontrar as contradições exigidas para o sucesso de uma tal revolução. Acreditavam, portanto, que a luta pelo socialismo, em economias atrasadas, era uma segunda etapa, que precisava ser antecedida pela luta em prol do desenvolvimento capitalista industrial.

Por essa razão, os adeptos do Modelo Democrático-Burguês solidarizavam-se com o projeto de industrialização e com a própria classe industrial brasileira, que acreditavam rivalizar com os grandes proprietários de terra, semelhantemente ao que ocorrera no passado,

⁴⁷ As idéias aqui expostas encontram-se em Sodré (1963; 1977 e 1979).

na Europa, entre burguesia e nobreza. Solidarizavam-se também com a defesa dos interesses da burguesia nacional em oposição ao imperialismo das grandes nações, que, segundo sua avaliação, desejavam manter o atraso e a especialização da economia brasileira. Concebiam a burguesia nacional como nacionalista, avessa ao imperialismo internacional, e progressista, interessada na modernização da economia e no rompimento com as estruturas antiquadas (MANTEGA, 1992).

O Modelo supunha, portanto, que a classe empresarial da indústria teria interesse e emprestaria seu apoio a um projeto reformista que acelerasse o desenvolvimento capitalista no Brasil. Esse projeto incluiria, entre outras coisas, a reforma agrária, o aumento da participação do Estado na economia e a elevação dos salários. A reforma agrária era concebida, por um lado, como meio de reduzir custos de produção, e, por outro, como forma de ampliar o mercado consumidor. Esta mesma preocupação – expandir o mercado interno – era também a razão pela qual, segundo essa concepção, a burguesia estaria disposta a elevar os salários reais. O aumento da participação do Estado, por sua vez, era entendido como uma forma de ampliar a infra-estrutura e a oferta interna de insumos de produção, reduzindo os riscos dos investimentos e os custos de produção e, em suma, acelerando o processo de desenvolvimento industrial.

Essa concepção do funcionamento e das condições históricas da economia brasileira acabou por induzir os seus formuladores a comporem com os teóricos desenvolvimentistas um projeto de desenvolvimento industrial induzido pelo Estado. Embora menos condescendentes com a concentração da renda a favor dos lucros e francamente favoráveis à reforma agrária, os marxistas – pelo menos aqueles que se faziam representar pelo Partido Comunista Brasileiro - aliaram-se a um projeto de industrialização que se utilizava da inflação como meio de ampliar a capacidade de investimento da indústria. Aliaram-se também à burguesia nacional, que não tardou em evidenciar seu pouco – ou nenhum – interesse em

questionar o direito à propriedade, seja da terra ou de qualquer outro meio de produção. Assim, partindo das premissas de que somente a revolução socialista poderia promover a distribuição da renda e de que a revolução pressupõe a existência de uma economia de mercado razoavelmente desenvolvida, os marxistas compactuaram, embora não defendessem essa idéia, com um projeto de desenvolvimento que se mostrou concentrador da renda.

Quanto aos liberais e aos desenvolvimentistas, até meados da década de 1950 pareciam partilhar da convicção de que o desenvolvimento industrial traria automaticamente melhores salários, mais oportunidades de emprego e melhor distribuição da renda. Nas poucas ocasiões em que se manifestavam mais especificamente sobre o assunto, entretanto, já indicavam divergências que tenderiam a acentuar-se principalmente a partir da década de 1960.

Os liberais preocupavam-se com justificar a necessidade de adequar os aumentos salariais aos ganhos de produtividade dos diferentes setores da economia e alertavam para os riscos dos aumentos indiscriminados de salário comprometerem os lucros e/ou transformarem-se em processos inflacionários prejudiciais aos próprios salários. Não chegavam, entretanto, a defender a concentração da renda como um instrumento de crescimento, como se propôs mais tarde. Quanto à reforma agrária, nas raras vezes em que trataram do tema, mostraram-se temerosos do risco dessa medida por considerá-la uma concessão ao autoritarismo do Estado. Utilizavam-se também do argumento da ineficiência econômica dos prováveis beneficiados com a reforma para justificar sua descrença na possibilidade de sucesso desse tipo de política.

Os desenvolvimentistas, por outro lado, divergiam entre si acerca das questões distributivas. Como demonstra Bielschowski (1995) havia aqueles que se aproximavam mais do pensamento liberal; eram francamente contrários ao que consideravam medidas distributivas “precoces” e apegavam-se ao argumento da produtividade dos fatores de

produção como determinante da distribuição da renda. Insistiam na defesa da estabilidade de preços e, como os liberais, consideravam os aumentos abusivos de salário uma das causas da inflação. Havia, entretanto, os que defendiam a idéia de utilizar a inflação como meio de gerar poupança para dar sustentação aos investimentos⁴⁸, o que representa a defesa da concentração da renda como meio de expansão da economia. Assim, enquanto autores como Roberto Campos mantiveram-se sempre firmes na defesa da estabilidade dos preços, outros autores, como João Paulo de Almeida Magalhães, mais ligado ao setor privado da economia, ressaltava, na segunda metade da década de 1950, que a inflação, aliada à estabilidade dos salários, favorecia a formação de poupança nas empresas, podendo constituir-se num importante estímulo aos investimentos. Quanto à reforma agrária, ambos os grupos manifestavam-se pouco e, como os liberais, não acreditavam ser economicamente possível realizá-la com êxito.

Já uma terceira vertente do pensamento desenvolvimentista – que reproduziu com mais fidelidade o pensamento cepalino no Brasil - manteve-se aparentemente indiferenciada das demais vertentes até meados da década de 1950, mas começou, nesse período, a denunciar a existência de uma tendência à concentração da renda no processo de desenvolvimento industrial no Brasil. Representada, nesta pesquisa, por Celso Furtado, essa vertente do pensamento desenvolvimentista alertava, no início dos anos sessenta, para as conseqüências danosas desta tendência para o processo de acumulação. Sugeriu o aumento dos tributos sobre as rendas mais elevadas e mostrava simpatia pela idéia de reforma agrária, justificando-a pela baixa produtividade das grandes propriedades e pela carga que os elevados custos da produção agrícola impunham ao setor industrial. Apesar disso, não privilegiava esses aspectos nas análises realizadas na década de 1950 e manifestava grande confiança na industrialização como instrumento de superação das desigualdades. Enfatizava, nesse período, a necessidade de elevar a produtividade do trabalho para ampliar a sua remuneração, recorrendo, portanto, a

⁴⁸ Sobre esse assunto são ilustrativos os trabalhos de Campos (1969) e de Magalhães (1955; 1964a e 1964b).

uma argumentação de fundo marginalista, bem ao gosto dos liberais. Quanto à idéia da formação de poupança por meio da inflação, essa vertente mostrava-se contrária, como revela o debate entre João Paulo de Almeida Magalhães (1955) e Celso Furtado (1955).

Nesse período, como mostra a pesquisa realizada por Bielchowski (1995), era possível identificar a predominância de uma ou outra, dentre as correntes do pensamento econômico acima referidas, em algumas entidades de classe ou em instituições de ensino e/ou pesquisa de expressão no cenário brasileiro. Bielschowski identifica, nas entidades representativas dos interesses da indústria, tais como a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) e o Conselho Nacional da Indústria (CNI), os mais antigos espaço de discussão, formulação e divulgação do pensamento desenvolvimentista no Brasil. A liderança que Roberto Simonsen exercia entre os empresários da indústria foi, segundo o autor, decisiva para que a idéia de que a industrialização exige planejamento e ações coordenadas entre o Estado e a iniciativa privada alcançasse respeitabilidade e importância entre os membros dessas entidades.

Além dessas, é destacado também o papel do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) como uma instituição claramente representativa do pensamento desenvolvimentista. Nesse caso, cabe ressaltar a importância da instituição também como foro de debates para a corrente socialista que, sob muitos aspectos, deve ser também considerada desenvolvimentista⁴⁹. O pensamento liberal, por outro lado, se fez representar principalmente nas entidades de comércio - Confederação Nacional do Comércio (CNC), Associação Comercial de São Paulo (ACSP), Federação do Comércio de São Paulo (FCSP) -, no Conselho Nacional de Economia e na Fundação Getúlio Vargas.

A discussão mais criteriosa das correntes liberal e desenvolvimentista estará, por opção metodológica, assentada sobre as idéias produzidas por autores que se consideram, para efeitos desta pesquisa, representativos de cada uma delas. O roteiro de apresentação das idéias

⁴⁹ Sobre a ISEB, seus membros mais destacados, sua produção intelectual e o papel que desempenhou, principalmente durante a segunda metade da década de 1950, ver Toledo (1977).

foi definido a partir dos objetivos dessa pesquisa. Assim, discute-se inicialmente a concepção de cada autor sobre desenvolvimento econômico e aspectos a ele relacionados, privilegiando os temas que se identifica como centrais no debate econômico da época. A seguir, discutem-se as suas idéias acerca das questões distributivas e, por fim, a relação que estabelecem entre desenvolvimento e distribuição da renda.

2.2.1 O pensamento liberal de Eugênio Gudín

É unanimidade, entre os estudiosos do pensamento econômico brasileiro, que Eugênio Gudín foi o mais expressivo representante do pensamento liberal no Brasil no período aqui definido. Engenheiro de formação, iniciou sua vida profissional trabalhando na construção de barragens e estradas de ferro no nordeste do Brasil. Desempenhou grande parte das suas atividades profissionais vinculado a grandes empresas com importante participação do capital internacional, tais como a Pernambuco *Tramways and power Ltda.* e a *Great Western of Brazil Co.*, das quais foi diretor por longo tempo, e que atuavam no setor de infra-estrutura de energia e transporte.

Eugenio Gudín interessou-se pelo estudo da ciência econômica na década de 1920, época em que começou a publicar artigos sobre a economia brasileira em jornais, hábito, aliás, que o acompanhou por toda sua vida. Identificava-se com as idéias que se difundiam em algumas importantes associações de classe das décadas de 1940 e 50, como é o caso da Confederação Nacional do Comércio (CNC), da Associação Comercial de São Paulo (ACSP), da Federação do Comércio de São Paulo (FCSP) e do Conselho Nacional de Economia, instituições nas quais predominava o pensamento liberal. A CNC passou a editar, a partir da década de 1950, um boletim intitulado Carta Mensal, no qual Gudín publicou diversos artigos

sobre problemas econômicos em debate no Brasil. Também na revista *Digesto Econômico*, mantida pelas ACSP e FCSP, e que, a despeito da sua orientação liberal, contava com a participação de economistas de diferentes correntes do pensamento econômico, são freqüentes as suas manifestações (BIELSCHOWSKI, 1995).

Dedicou-se também ao ensino de economia, tanto como professor, quanto como participante ativo no processo de criação de instituições e órgãos de ensino e pesquisa. Assim foi com a Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas do Rio de Janeiro e, na Fundação Getúlio Vargas, com o Instituto Brasileiro de Economia (IBRE) e a Escola de Pós-graduação de Economia (EPGE), dos quais foi também diretor. Foi também o responsável pela redação do projeto de lei que instituiu, em 1944, os cursos de economia no Brasil. Publicou vários livros e inúmeros artigos, mas seu trabalho teórico mais importante foi *Princípios de Economia Monetária*, de 1943, que teve várias edições posteriores.

Embora houvesse, em algumas situações, colaborado com o governo Vargas – como em meados da década de 1940, quando acabou por desencadear um intenso debate com Roberto Simonsen sobre o planejamento -, Eugênio Gudín opôs-se frontalmente a esse governo, no início da década de 1950. Após o suicídio de Getúlio Vargas, ocupou a pasta da fazenda, embora por poucos meses, no governo Café Filho, cuja orientação econômica foi mais liberal do que a dos governos anteriores. Tornou-se também um crítico severo dos governos Juscelino Kubitschek e João Goulart, que considerava estatizantes e com fortes tendências autoritárias, e, por essa razão, apoiou o golpe militar de 1964. Não demorou, entretanto, para rechaçar os programas de desenvolvimento implementados pelos governos militares, por considerá-los também estatizantes e autoritários.

Eugênio Gudín teve papel destacado como formador de profissionais da ciência econômica nas décadas de 1940 a 50 e exerceu uma clara liderança entre os divulgadores do pensamento liberal no Brasil. Suas idéias refletiam - com mais veemência e riqueza de

argumentos do que as de outros autores - as de um grupo de empresários e estudiosos da realidade brasileira que acreditavam na superioridade do livre mercado em relação às soluções propostas, induzidas ou realizadas pelo Estado, em assuntos econômicos. Por essas razões, adota-se, para efeitos desta pesquisa, o conjunto de suas idéias como representativo do pensamento liberal no Brasil até meados da década de 1960.

Inicia-se essa seção apresentando alguns aspectos gerais do pensamento econômico do autor, com o intuito de demonstrar seu alinhamento com as idéias liberais e o contraponto que oferece às idéias desenvolvimentistas. Seguindo a proposta inicialmente exposta para o desenvolvimento dessa pesquisa, toma-se como ponto de partida dessa exposição a concepção do autor sobre o desenvolvimento econômico e seus condicionantes. O debate sobre o desenvolvimento econômico, nesse período, como já se disse acima, privilegiava o conceito de subdesenvolvimento e seus desdobramentos, tais como os condicionantes do subdesenvolvimento, as perspectivas de superação do atraso econômico e as ações recomendadas para alcançar essa superação.

Para melhor compreender o pensamento de Gudin sobre esse tema, bem como para caracterizá-lo como liberal, em oposição às demais correntes do pensamento, apresenta-se aqui também o seu posicionamento diante de alguns aspectos que estiveram no centro do debate sobre política econômica no Brasil nos anos 1950, tais como o papel do planejamento econômico; a importância da industrialização e a forma como se deveria orientá-la; o papel dos investimentos públicos; a defesa da empresa privada nacional e do capital estrangeiro e a preocupação com a estabilidade monetária e cambial. Em seguida, procura-se demonstrar como o autor vincula esses aspectos às questões distributivas e que tratamento dispensa para assuntos como o desemprego e a fome, a fixação dos salários e a reforma agrária.

2.2.1.1 Desenvolvimento, subdesenvolvimento e outros temas correlatos: as contribuições de Eugênio Gudín ao debate econômico da década de 1950

Eugênio Gudín tem sido apontado como um economista voltado para as questões práticas da economia, muito mais do que para a teoria econômica pura. Deve-se isso, certamente, à preocupação que sempre demonstrou com a economia real. Participou ativamente do debate sobre os problemas econômicos mais palpitantes do seu tempo e tratou de sujeitar suas convicções ideológicas e opções teóricas ao contexto histórico em que estava inserido. Era, sem lugar a dúvidas, um liberal convicto das vantagens do mercado sobre o planejamento e a ação do Estado, mas teve flexibilidade suficiente para promover, nos anos cinquenta, algumas adaptações da teoria econômica com a qual se identificava, tanto nos seus escritos quanto como homem público e técnico responsável pela política econômica no governo Café Filho. É forçoso lembrar que, nesse particular, refletiu a tendência da produção intelectual daquele período, que se caracterizou por um certo ecletismo nos campos da ciência, da literatura e das artes.

A flexibilidade de Gudín, entretanto, não chegava a modificar seu posicionamento sobre questões fundamentais da teoria econômica e da sua aplicação; e um bom exemplo disso é a forma como tratava o problema do desemprego. Em alguns de seus trabalhos, referia-se de modo elogioso às contribuições de Keynes ao pensamento econômico e admitia serem ultrapassadas as idéias clássicas de pleno emprego permanente e de equilíbrio automático da economia. Admitia que os preços e os salários não eram flexíveis e que a queda da taxa de juros não era suficiente para garantir igualdade entre poupança e investimento; admitia ainda que o desenvolvimento capitalista se dava por meio de ciclos de expansão e retração do nível de renda e de emprego e não por meio de ajustamentos suaves e progressivos de oferta e demanda. Apesar disso, ao referir-se a situações concretas – como

o “New Deal” americano ou as propostas, no Brasil, de desenvolvimento industrial induzido pelo Estado –, abandonava o pensamento keynesiano e justificava-se afirmando que, nessas situações específicas, não se verificariam as condições presentes no modelo keynesiano, ou seja, não haveria desemprego, mas pleno emprego. Assim, voltava a raciocinar segundo o receituário liberal.

No final da década de 1950, aliás, em um artigo sobre desemprego, já demonstrava menos entusiasmo com as idéias de Keynes e referia-se a elas como uma análise limitada, capaz de explicar uma situação particular, como a que ocorreu na década de 1930. Chegava mesmo a afirmar que não haveria, àquelas alturas, quem acreditasse na possibilidade de tal experiência vir a repetir-se, o que, certamente, tinha por objetivo justificar a volta do uso da teoria econômica tradicional para explicar a realidade. Essa forma de entender a contribuição de Keynes ao pensamento econômico estava alinhada com o que se convencionou chamar de “Síntese Neoclássica” da Teoria Keynesiana, numa alusão à tentativa de, a partir das contribuições de Keynes, reabilitar o pensamento liberal marginalista ou neoclássico.

Assim, a despeito de incorporar à sua análise da realidade econômica, aqui e ali, aspectos menos ortodoxos do pensamento econômico produzido a partir da década de 1930, Eugênio Gudín esteve sempre muito mais próximo do pensamento liberal do que distante dele. Na década de 1940, como membro e relator da Comissão de Planejamento Econômico, órgão ligado ao Conselho de Segurança Nacional criado pelo governo Getúlio Vargas para executar o planejamento e a política econômica, foi encarregado de analisar um documento elaborado por Roberto Simonsen⁵⁰. Nesse documento, além de um levantamento estatístico da renda nacional, Simonsen propunha a planificação da economia brasileira e ocupava-se de justificar a sua necessidade. A avaliação de Gudín sobre o documento - além de rechaçar as estatísticas nele apresentadas – constitui-se num contundente e ácido arrazoado contra o

⁵⁰ Roberto Simonsen tem sido apontado como pioneiro na defesa do planejamento econômico e da proteção à indústria nacional através de ações do Estado.

planejamento econômico e em defesa do livre mercado. O documento ilustra muito bem as suas convicções liberais, em oposição ao pensamento desenvolvimentista em construção naquele período e às práticas desenvolvimentistas cada vez mais presentes nas políticas públicas. Desenrolou-se, a partir daí, um intenso debate entre Simonsen e Gudin, que, mais do que evidenciar as convicções de cada um deles – que, aliás, a essa altura eram já bastante conhecidas – contribuiu para sistematizar seus argumentos em defesa de tais convicções.

Na década de 1950, quando as idéias desenvolvimentistas eram claramente predominantes no Brasil e o processo de industrialização induzida ganhou um ritmo mais acelerado, Gudin ocupou-se inúmeras vezes de apontar distorções na realidade econômica nacional e atribuí-las aos rumos da política econômica adotada pelos governos de então, rumos esses que considerava equivocados. Fazia isso insistindo em exaltar alguns preceitos fundamentais da teoria econômica liberal, tais como a função alocativa e a democracia do mercado, a ineficiência do Estado como produtor de bens e de serviços, as origens monetária e fiscal do processo inflacionário e os efeitos perversos da inflação.

i) Desenvolvimento e subdesenvolvimento: conceitos e condicionantes

Ao tratar do desenvolvimento econômico e dos problemas a ele relacionados, Gudin privilegiava as restrições de oferta. Assim como os pensadores liberais – sejam da escola clássica ou marginalista -, Gudin enfatizava a dotação e a qualidade dos fatores de produção e a eficiência na utilização desses fatores como aspectos decisivos para o desenvolvimento econômico.

Essa preocupação está muito evidente nos textos em que o autor discute o tema e torna-se importante, nessa análise, na medida em que deixa em um plano secundário a idéia de que a insuficiência de demanda poderia estar na raiz das dificuldades de promover o desenvolvimento, uma idéia muito presente no pensamento desenvolvimentista. Não que ignorasse a importância da demanda para o crescimento da renda no Brasil, pois tinha plena

consciência da necessidade que a nação tinha de exportar, e que o volume e/ou os preços das exportações dependiam, em parte, da renda e da disposição de consumir nos mercados das nações importadoras. Admitia, por outro lado, que uma das dificuldades enfrentadas pelas nações especializadas na exportação de produtos primários era precisamente o efeito das crises sobre o preço desses produtos, o que sabia ser conseqüência da redução da capacidade de consumo dos importadores de produtos primários. As crises de superprodução, entretanto, ocupam cada vez menos espaço nas preocupações de Gudin, que tende a localizar a dificuldade do Brasil para exportar principalmente em dois outros aspectos: a baixa produtividade e a inflação.

Com respeito à produtividade, o autor parte do pressuposto que o desenvolvimento econômico de uma nação é função, acima de tudo, da eficiência nos seus processos produtivos, o que, aliás, não é um traço que o diferencie de autores de outras correntes, ou mesmo caracterize a corrente do pensamento com a qual se identifica. De fato, a convicção de que a baixa produtividade está na raiz do subdesenvolvimento é um traço marcante do pensamento desenvolvimentista e aparece também no pensamento socialista. Em Gudin, entretanto, essa idéia aparece casada com outras duas, que, como se disse acima, tornam as suas contribuições mais claramente identificadas com o pensamento liberal: a primeira é que a produtividade depende, basicamente, da qualidade dos fatores de produção previamente disponíveis na economia, assim como da utilização adequada e racional desses fatores; a segunda é que o mercado, onde interagem livremente compradores e vendedores, é onde se pode conseguir o melhor uso dos fatores de produção.

A primeira idéia aparece explicitamente e é referida repetidas vezes, com maior ou menor ênfase, em diversos textos do autor sobre o tema. A segunda aparece um pouco mais velada, embora com a mesma insistência, sob a forma de crítica ao planejamento e a aspectos da política econômica das administrações Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek e João

Goulart, e que Gudin considerava equivocadas e prejudiciais ao desenvolvimento econômico. Criticava com frequência, por exemplo, a expansão da oferta monetária e dos gastos públicos – que considerava responsáveis pela inflação – como meio de promover a expansão do emprego. Opunha-se também ao que considerava ser um excesso de proteção ao produtor nacional, cujo produto tornava-se competitivo graças à imposição de barreiras alfandegárias e às restrições ao ingresso de capitais internacionais. Mostrava-se, aliás, inconformado com o discurso e as práticas nacionalistas dos governos brasileiros que, segundo sua opinião, afastavam o capital internacional (GUDIN, 1952). Todos esses aspectos do seu discurso caminham na mesma direção: a de que a economia funciona melhor e com mais eficiência sem tanta ingerência do Estado e com maior liberdade para a atuação das forças de mercado.

Sua análise dos problemas do subdesenvolvimento não é, entretanto, indiferente ao debate que se desenrolava nesse período na América Latina e que tinha, no pensamento da CEPAL, sua mais importante sistematização. Em 1952, no segundo volume de *Princípios de economia monetária*, Gudin mostra-se bastante identificado com as idéias difundidas pela CEPAL acerca do subdesenvolvimento, de suas características e de seus condicionantes. Parece inclinado a aceitar a idéia de que haveria uma tendência de longo prazo à deterioração dos termos de intercâmbio entre produtos primários e industrializados e que isso poderia ser explicado, em parte, pelo argumento cepalino de que os ganhos de eficiência, nos países industrializados, não se traduziam em proporcional queda de preço das suas exportações.

O autor menciona a explicação de Raul Prebisch para esse fenômeno, segundo a qual os sindicatos, nos países industrializados, estariam aparelhados para a exigir que os ganhos de produtividade fossem, em parte, absorvidos por aumentos de salário. Isso elevaria os custos de produção, impedindo que os empresários reduzissem seus preços. Gudin não discorda dessa explicação, mas trata de relativizar a sua importância, ressaltando que o aumento dos salários, nos países industrializados, aqueceria a demanda dos trabalhadores por produtos

primários, favorecendo a elevação dos seus preços e beneficiando os países subdesenvolvidos, especializados na produção de bens primários. Além disso, argumenta que as políticas de expansão de crédito e déficit público, nos países de produção primária, acabam por provocar elevações internas de preço que induzem os governos a desvalorizarem suas moedas. A consequência disso seria, ainda segundo o autor, o aparecimento do lucro cambial ao exportador, o que favoreceria a queda do preço das exportações, em especial quando a oferta do produto fosse excessiva frente à demanda.

Na mesma passagem, recorre a razões de caráter estrutural, todas elas presentes na análise cepalina, para explicar a instabilidade que caracteriza as economias de produção primária. Dentre essas razões podem-se mencionar: a baixa elasticidade-preço da oferta de bens agrícolas de cultura permanente, que os torna abundantes no mercado internacional mesmo quando os seus preços sejam baixos; a inelasticidade-renda da procura de alimentos e matérias-primas naturais nos países industrializados, que não favorece uma grande expansão da sua demanda, mesmo quando a renda internacional está crescendo; o comportamento cíclico da renda internacional e a oscilação que provoca sobre os preços dos produtos primários; a excessiva especialização dos países produtores de bens primários, o que produz grande dependência de importações e vulnerabilidade frente a uma redução do mercado para suas exportações; a grande vulnerabilidade dos países especializados na produção de bens primários frente ao movimento internacional de capitais, que tende a ser pró-cíclico; o grande crescimento demográfico (GUDIN, 1952a).

É interessante observar, entretanto, que em artigo intitulado *O caso das nações subdesenvolvidas*, publicado em setembro do mesmo ano na Revista Brasileira de Economia (GUDIN, 1952b), Gudin parece afasta-se bastante dessas idéias, não apenas porque deixa de explicitá-las, mas também porque enfatiza outros aspectos do problema que revelam a sua resistência em tratar o subdesenvolvimento como um problema novo e que não encontra

explicações dentro da teoria econômica tradicional. Nesse artigo, o autor mostra-se cético em relação à possibilidade de se construírem novas teorias econômicas que possam ser mais adequadas à compreensão dos problemas e das perspectivas dos países subdesenvolvidos. Afirma de forma categórica que a teoria econômica é uma só e contém elementos suficientes para explicar qualquer realidade, razão pela qual se insurgia contra as idéias desenvolvimentistas e sua sistematização pela CEPAL. Sobre isso, manifesta-se como segue:

O assunto [os problemas específicos das nações subdesenvolvidas] tem [...], despertado o mais vivo interesse. [...] tem até por vezes surgido a opinião de que o desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos reclamaria uma nova teoria econômica, que se afastaria em vários pontos da teoria econômica geral, tornada obsoleta. [...] Há nisso, a meu ver, um evidente equívoco. [...] As equações são as mesmas; apenas os parâmetros variam (GUDIN, 1952b, p. 53).

Reafirma que “[...] as economias de atividades predominantemente primárias (agrícolas, agropecuárias e extrativas) apresentam características comuns e distintas das dos países em que a indústria é a atividade predominante” (GUDIN, 1952b, p. 52) e declara-se favorável ao estudo dos problemas específicos das nações subdesenvolvidas. Embora discorde da teoria do subdesenvolvimento sistematizada pela CEPAL, mostra-se simpático à existência de um órgão que, como ela, estivesse voltado a estudar os problemas específicos dos países menos desenvolvidos. Dispõe-se até a adotar o conceito de subdesenvolvimento proposto por Raul Prebisch - a quem se refere com admiração e respeito intelectual⁵¹ - resumindo-o como segue: “Podem-se designar por subdesenvolvidos os países em que uma elevada proporção da população trabalha em atividades primárias, com técnica rudimentar e baixo nível de renda per capita.” (Idem). Trata, entretanto, de adaptar o conceito às suas convicções e afirmava a seguir:

⁵¹ “Data também de 1947 a criação e organização de uma Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), que tem trabalhado sob a dinâmica direção do ilustre Professor Raul Prebisch [...], de todos conhecido, tanto pelas fecundas realizações em seu país, como pela publicação de trabalhos de valor (GUDIN, 1954a, p. 49)”.

Baixo nível de renda quer dizer pobreza e técnica rudimentar quer dizer atraso. Vê-se, portanto, desde logo, que se trata, por definição, de países cujas características de clima, de recursos da natureza, de relevo do solo e de população não foram propícias ao progresso econômico. Porque, se o fossem, não haveria problema. Os Estados Unidos, o Canadá, a Austrália, a Nova Zelândia e mesmo a Argentina não esperaram pela eclosão de uma nova teoria do desenvolvimento econômico (Ibidem)

Com essa observação, afasta-se da análise cepalina sobre os condicionantes do subdesenvolvimento. Longe de atribuir a pobreza e o atraso das nações ao papel que desempenham na divisão internacional do trabalho – como o faz o modelo centro-periferia desenvolvido pela CEPAL – passa a atribuí-los a características naturais ou, mais especificamente, à sua dotação de fatores. Chega mesmo a afirmar, a certa altura: “[...] não há como negar que o desenvolvimento econômico é primordialmente função do clima, dos recursos da natureza e do relevo do solo (Ibidem, p. 50)”, e segue fazendo referência às vantagens do clima temperado sobre o tropical e das planícies sobre as regiões montanhosas, dando ênfase, portanto, às condições naturais de oferta da economia como condicionantes do desenvolvimento. É provável que esteja nessa forma de perceber a economia Brasileira a origem da convicção que Maria Angélica Borges (2000) identifica nos trabalhos do autor, quanto aos limites intransponíveis do Brasil para alcançar um desenvolvimento semelhante ao dos países europeus ou mesmo do Estados Unidos da América, e a vocação para desempenhar um “papel de satélite” na economia mundial.

Em trabalhos posteriores, Gudín conservava alguma referência a problemas estruturais quando atribuía o atraso de nações como o Brasil também a aspectos como a extensão do território, a elevada taxa de crescimento demográfico e “os baixos padrões de saúde, nutrição e educação” de uma parcela expressiva da população (GUDÍN, 1954a, p. 28). O primeiro deles seria responsável pelo que chamava de “momento de inércia”, ou “[...] esforço para atingir um certo grau de desenvolvimento econômico [...]” (GUDÍN, 1952b, p. 51). Afirmava que, em países de pequena dimensão, a ação administrativa tendia a ser mais eficiente e favorecia um desenvolvimento mais rápido. Aos outros dois aspectos atribuía importante

papel na permanência da baixa renda *per capita*. Afirmava que o Brasil era ainda, naquele momento, um país de baixa densidade demográfica, mas mostrava-se preocupado com a elevada taxa de crescimento demográfico porque entendia que isso impunha à nação grandes dificuldades para “fazer crescer a renda mais depressa do que a população”, retardando assim o desenvolvimento (Idem).

Esses eram, pelo que se pode depreender, os “parâmetros” diferentes das “mesmas equações” do modelo econômico, que tornavam o desenvolvimento de nações como o Brasil um assunto a merecer atenção especial. Mas deixava claro que essa atenção nada tinha a ver com a negação dos conceitos fundamentais da teoria econômica liberal e muito menos com uma possível tendência à deterioração dos termos de intercâmbio entre produtos primários e industrializados, convicção sobre a qual sustentava-se a teoria cepalina. Com base em dados retirados de outra pesquisa⁵² sobre preços internacionais, questionava os resultados obtidos pela ONU⁵³ sobre as relações de troca entre produtos primários e industrializados, e que serviram de base para os primeiros trabalhos de Prebisch sobre o assunto.

- ii) Indústria, planejamento, papel do Estado na economia, inflação e capital estrangeiro

Eugênio Gudín parecia preocupar-se com diferenciar-se daqueles para quem o Brasil apresentaria uma vocação natural para a agricultura; dizia-se favorável à industrialização, desde que a indústria fosse competitiva. Assim, dirigia suas críticas à baixa produtividade de uma “indústria preguiçosa” que acreditava ter-se desenvolvido graças aos recursos oriundos da agricultura de exportação e depender ainda dela para sobreviver; uma indústria que considerava ineficiente e onerosa, não apenas pelos subsídios públicos que consumia, mas também pelos elevados preços que praticava. Deixava claro que a proteção à indústria ineficiente não favorecia o desenvolvimento, porque não estimulava a empresa a aumentar sua

⁵² Ver Gudín (1952b, p. 61-62).

⁵³ Ver ONU (1949).

produtividade, embasado, certamente, na convicção liberal de que ganhos de produtividade exigem, acima de tudo, mercado competitivo (GUDIN, 1954a).

Ao discutir os problemas da indústria no Brasil, Gudín não perdia a oportunidade de imputar ao Estado desenvolvimentista uma expressiva parcela de responsabilidade pela sua ineficiência. Apontava seguidamente as políticas comercial e cambial como responsáveis por permitirem a prática dos altos preços internos, que impunham perdas aos consumidores em favor de “uma minoria de privilegiados” (GUDIN, 1954a, p. 28). Quanto à política comercial, criticava não apenas as tarifas elevadas sobre importações, como principalmente a substituição das tarifas aduaneiras pelas licenças para importar, muito usadas na década de 1950. As licenças para importar eram distribuídas a partir de critérios que visavam a expansão da indústria nacional. Por essa razão, privilegiavam a importação de equipamentos e insumos de produção e dificultavam, ou até impediam, a importação de produtos para os quais havia similar nacional. Criava-se assim um duplo incentivo à indústria nacional: facilitava-se-lhe o acesso a bens de produção e reservava-se-lhe o mercado interno.

Gudín via, nessa prática, um rompimento perverso com um princípio fundamental do liberalismo, segundo o qual o consumidor deve ter acesso aos bens e serviços de sua preferência, seja no mercado interno ou no externo. Por esse princípio, até mesmo a tarifa aduaneira seria pouco recomendável, já que eleva artificialmente o preço das mercadorias importadas. Gudín não chegava a propor a eliminação dessas tarifas, mas era favorável à sua redução e não é de se admirar que fosse avesso à prática da distribuição de licenças. O uso de licenças para importar é uma interferência mais direta no mercado do que a imposição de tarifas alfandegárias, porque define, *a priori*, os bens que podem e os que não podem ser importados e as quantidades permitidas para os que estiverem no primeiro caso. Assim, a liberdade do consumidor fica ainda mais restrita, abre-se espaço para o favoritismo na

distribuição das licenças e, por outro lado, o produtor nacional é mais protegido da concorrência externa⁵⁴.

Ainda sobre a indústria, cabe repetir que, para Gudin, mais importante do que industrializar ou não, era promover a elevação da produtividade. Essa sim era por ele considerada, como se disse acima, uma condição *sine qua non* para atingir o desenvolvimento econômico. Chegava mesmo a negar a vantagem, em princípio, da indústria sobre a agricultura, do ponto de vista da ocupação eficiente da mão de obra, argumento freqüentemente utilizado pelos desenvolvimentistas em defesa da industrialização induzida. Sobre isso, Gudin manifestou-se como segue:

[...] é absurdo comparar a produtividade de um operário trabalhando na agricultura com o único auxílio de uma enxada com a do mesmo operário transferido para a indústria onde, apesar de sua também baixa produtividade, ele tem atrás de si maquinaria, Kilowatts e equipamentos de capital, importando acrescentar que muitas, senão às mais das vezes, se se proporcionasse ao agricultor em termos de trator, de arados, de fertilizantes etc., um capital equivalente ao que foi dado à indústria, obter-se-ia uma produtividade agrícola superior à industrial (GUDIN, 1959b, p. 42).

Essa afirmação torna bastante distinta a solução proposta por Gudin, para o problema da baixa produtividade, daquela proposta pelos desenvolvimentistas. Se, para aqueles, a elevação da produtividade passava necessariamente pela industrialização porque seria através dela que se poderia acelerar o aumento da eficiência no setor primário, para Gudin a produtividade deveria ser levada ao campo e à indústria indistintamente. Afirmava inclusive que o deslocamento de população da agricultura para a indústria tende a causar insuficiência de mão-de-obra no campo, em prejuízo da atividade primária, uma vez que a agricultura não

⁵⁴ É forçoso – e, sem dúvida, ilustrativo – ressaltar que, a despeito do que foi dito, Gudin adotou a política de distribuição de licenças para importar no curto período em que ocupou o cargo de ministro da economia, no governo Café Filho. Justificava-se por essa medida, afirmando ser inadequada, naquele momento, uma desvalorização cambial que certamente repercutiria em inflação. Seja como for, o fato é que, ao ter que decidir sobre a política econômica a ser adotada, optou por uma política que fugia aos preceitos liberais. Se ilustra a flexibilidade da qual se falava acima, evidencia também, ou a fragilidade da teoria para oferecer solução a um problema real, ou a dificuldade do autor em fazer uso da teoria para a solução desse problema. Gudin não enfrentou essa questão. Mais tarde, ainda na década de 1950, volta a criticar as licenças para importar.

vinha elevando sua produtividade - ou através de mecanização ou de novas técnicas de produção - para poder liberar força de trabalho. Sendo assim, o esforço no sentido de promover a industrialização esbarraria, segundo o autor, no problema do pleno emprego.

Quanto ao planejamento, Gudin mostrava-se francamente desfavorável e não perdia oportunidade para manifestar-se a esse respeito. Em primeiro lugar, identificava a idéia de planejamento com as ações do Estado Soviético e considerava o planejamento uma prática autoritária, que retirava do mercado a oportunidade de definir aquilo que era sua função definir: *o que, quanto e como* produzir. Afirmava, em um artigo de 1951:

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. A atividade de todos os setores da economia provada – Agricultura, Indústria, Comércio, Serviços, etc. – é guiada pelo sufrágio do consumidor. [...] O movimento ascendente ou descendente dos preços, conforme o sufrágio dos consumidores, passa a ser o fator de equilíbrio, de reajustamento e, portanto, de estabilidade do sistema (GUDIN, 1951, p. 33-34).

Segue sua argumentação afirmando que, em um mercado competitivo, os lucros obteníveis em cada atividade é que regulam a disposição dos empresários para investir num ou noutro setor, de modo que, quando os lucros de um setor são “excessivos”, o são porque a demanda do produto daquele setor é superior à sua oferta e o preço então torna-se excessivamente elevado, indicando – e ao mesmo tempo estimulando, através da expectativa de ganhos adicionais – que os investimentos se devem direcionar para aquele setor. E conclui que “assim, o planejamento da produção, em quantidade e qualidade, processa-se de baixo para cima, por sufrágio universal. Não só a produção para consumo mas também os investimentos são ditados pelo consumidor (GUDIN, 1951, p. 34).

Nada mais identificado com a visão marginalista do funcionamento da economia do que essas afirmações. À semelhança de Böhm-Bawerk, Jevons e outros autores citados anteriormente, Gudin acreditava que o consumidor era o rei e senhor do mercado, ditando, a

partir de suas preferências, a quantidade e a qualidade dos bens e serviços a serem produzidos na economia. Mais do que isso, acreditava que a produção de bens de capital e insumos respondia, em cadeia, às necessidades do setor produtor de bens de consumo, determinando-se, então, a partir das preferências do consumidor, toda a cadeia produtiva da economia.

Um segundo conjunto de argumentos de que o autor se utilizava era o da ingerência político-partidária nas decisões dos técnicos do governo e o da ineficiência dos burocratas do governo, para quem o compromisso com os resultados seria quase inexistente e as ações seriam pautadas por uma grande inércia. Sobre isso, é ilustrativa a passagem em que afirma:

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 das empresas do Estado. É o chamado “political management”. [...] 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 sua natureza uma máquina roceira, cujos membros, em regra mal selecionados, confiam no amparo político e na diluição da responsabilidade, mais do que no valor e no esforço pessoais (GUDIN, 1951, p. 35).

E seguia afirmando que tais “handicaps” eram ainda mais graves em nações subdesenvolvidas como Brasil. Afirmava, por outro lado, que o Estado teria alguma função nas economias de mercado para coibir a ação dos monopólios ou em fases de crise e desemprego, o que, como já se mencionou acima, não acreditava ser, nos anos cinquenta, o caso da economia brasileira. Dedicava-se, aliás, com frequência à crítica da política de expansão da renda e do emprego por considerá-la inflacionária. Argumentava que, ao expandir meios de pagamento para ampliar o nível da renda e do emprego, o Estado acabava por gerar pressões de demanda, numa economia em que o emprego já era o da plena utilização da capacidade instalada. Criticava ainda o uso do processo inflacionário como instrumento de geração de poupança, por acreditar que a inflação desestimularia as aplicações financeiras e os investimentos produtivos, tanto na produção de “bens de uso” quando em ações de

empresas. Estimularia, por outro lado, o consumo de bens duráveis ou “de propriedade”, que, pelo que se depreende, acreditava serem menos importantes para o crescimento econômico (GUDIN, 1954a).

Quanto à produção de bens e de serviços pelo Estado, a opinião de Eugênio Gudín é ainda mais firme: faz duras críticas à atuação do Estado como empresário e ainda mais à aquisição de empresas privadas pelo Estado; considera o Estado um empresário ineficiente e acredita que essa função – a de produzir bens e/ou serviços - não lhe cabe (GUDIN, 1951). Em Substituição à ampliação da oferta monetária ou dos gastos públicos, e também em substituição ao “Estado empresário”, o autor sugeria que se buscasse atrair o capital internacional para realizar os investimentos necessários à promoção do desenvolvimento econômico.

Gudín tratava como xenofobia o discurso e a prática nacionalistas e procurava desmistificar a idéia do risco do endividamento externo pela prática da atração de capital internacional. Acreditava que o capital internacional, quando canalizado para a atividade produtiva, gerava – este sim – oportunidade de ocupação mais eficiente da mão-de-obra, por contar com uma tecnologia mais avançada e com maior volume de capital. Além disso, argumentava que a maior eficiência dos processos produtivos liderados pelo capital internacional contribuiria para ampliar as oportunidades de exportação da economia brasileira, compensando, por essa via, o endividamento através de empréstimos.

No que se refere ao tratamento ao capital internacional, tema de grande importância no debate econômico brasileiro na década de 1950, o autor posicionava-se, portanto, muito claramente contra o nacionalismo e favorável ao ingresso do capital estrangeiro como meio de promover o desenvolvimento econômico. Mais que isso, também não propunha restrições à atuação do capital internacional no sentido de permitir o seu ingresso apenas em um ou outro

setor da economia. Defendia a sua atuação em todos os ramos de atividade, sempre que trouxesse ganhos de eficiência.

2.2.1.2 As questões distributivas

Como já se tem afirmado, as questões relativas à distribuição da renda estão longe de ocuparem espaço privilegiado no debate econômico da década de 1950. Nas contribuições de Eugênio Gudin a esse debate, esse tema aparece apenas eventualmente, em geral tratado sob a forma de comentários sobre a política econômica dos governos da época, como ocorreu em 1954, quando do debate sobre o aumento do salário-mínimo, ou quando se rebelava contra medidas que se propunham a elevar o nível de emprego da economia. Os aspectos da questão distributiva abordados por Gudin podem ser resumidos em três grupos: (i) combate ao desemprego e à fome; (ii) fixação do salário-mínimo e definição do seu valor relativo e (iii) reforma agrária.

i) Combate ao desemprego e à fome

Sobre o primeiro aspecto, Eugênio Gudin negava a existência de desemprego cíclico e de desemprego estrutural no Brasil. O que se convencionou chamar de desemprego cíclico é aquele que ocorre em fases de crise do sistema capitalista e origina-se de uma redução generalizada da demanda da economia, induzindo a queda dos investimentos e do nível de renda. Por desemprego estrutural entende-se aquele que permanece existindo mesmo em períodos em que a economia apresenta taxas elevadas de crescimento econômico e os demais fatores de produção encontram-se, em sua maioria, plenamente ocupados. Afirmou:

Não há no Brasil nem desemprego cíclico (keynesiano), nem desemprego estrutural devido a excesso de população. O desemprego cíclico não existe por se tratar de um país de produção predominantemente primária e onde a indústria nacional trabalha exclusivamente para o mercado interno. Tampouco há desemprego estrutural, como na Índia, por exemplo, por não termos atingido um grau de densidade demográfica excessivo em relação à disponibilidade de terra cultivável (GUDIN, 1959b, p. 39).

Ao fazer tais afirmações, o autor revela duas convicções que merecem destaque. A primeira delas diz respeito à forma como o Brasil enfrentaria uma crise cíclica e, sobre isso, ele manifesta-se claramente quando afirma, no mesmo artigo de 1959:

[...] não quer dizer que uma forte depressão cíclica deixe de afetar todos os países, qualquer que seja a sua estrutura econômica. A diferença é que nos países industrializados se verifica a queda do volume de produção e um considerável desemprego, ao passo que nos países de produção predominantemente primária o impacto da depressão se manifesta, não em uma redução do volume de produção e sim em uma considerável redução dos preços (GUDIN, 1959b, p. 38).

A passagem evidencia uma preocupação do autor com minimizar os efeitos das crises cíclicas sobre o nível de emprego no Brasil, o que justificaria, como já se teve oportunidade de comentar anteriormente, sua avaliação de que o uso das contribuições de Keynes à análise econômica para o exame dos problemas brasileiros seria inadequado. Ao contrário de autores como Celso Furtado, que entenderam que a crise de 1930 foi relativamente menos intensa no Brasil do que nos países industrializados graças a uma política anti-cíclica, de caráter keynesiano, adotada intuitivamente pelo governo brasileiro, Gudin afirma que as pequenas repercussões da crise devem-se à estrutura fundamentalmente agrária da economia brasileira. Ao fazer isso, parece raciocinar como se a produção primária, no Brasil, fosse ainda organizada com trabalho escravo. Talvez influenciado pela sua experiência no nordeste, onde a permanência do homem na terra era ainda estável graças às características sociológicas da região e à importância da atividade de subsistência, ignora o fato de que a produção primária, com o uso de trabalho assalariado, tende, assim como a produção industrial, a dar lugar a

desemprego em épocas em que o preço do produto e o lucro do empresário entram em declínio.

O segundo aspecto que merece atenção é a relação que estabelece entre disponibilidade de terras e de força de trabalho, para concluir que não existe, no Brasil, desemprego estrutural. Ignorando a questão da estrutura fundiária, já debatida na década de 1950, raciocina como recomenda o receituário marginalista, considerando terra e trabalho fatores de produção livres e disponíveis para serem combinados, como numa “receita de bolo”, da forma mais eficiente possível, para a geração do produto social máximo. Assim, se há terras não utilizadas, não haveria desemprego, mas mau uso dos fatores de produção, como se o desemprego estrutural não pudesse ser fruto das características institucionais da nação.

Em meados da década de 1950, Eugênio Gudín chegava mesmo a identificar uma situação de hiper-emprego no Brasil. Em artigo intitulado “Produtividade”, publicado em 1954, apontava o pleno emprego como um inibidor da produtividade do trabalho e afirmava:

Inúmeros são os exemplos em nosso país da queda de produtividade com o advento da lei social da estabilidade no emprego e da intensificação no regime do pleno emprego. Daí resulta que a produtividade ótima, que o máximo de produção e de 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 (GUDÍN, 1954a, p. 19).

Não apresentava, entretanto, nenhuma proposta para o sustento dos desempregados e há que se considerar que não havia, àquela época, políticas específicas para isso no Brasil. Será interessante observar, mais à frente, que o autor acreditava que a sociedade já vinha fazendo um grande esforço distributivo ao pagar impostos e vê-los utilizados na forma de benefícios sociais. Sendo assim, parece haver na afirmação citada acima, ainda que de forma velada, uma certa identificação com a idéia de que o desenvolvimento – aqui representado pelo aumento da produtividade - exigiria sacrifícios e perdas. As perdas recairiam sobre

alguns – os desempregados - mais do que sobre outros, mas, tendo em vista que contribuiriam para o benefício de todos, talvez pudessem ser minimizadas com ações compensatórias. A essas, o autor referia-se apenas vagamente e, mais adiante, concluía: “[...] inflação e hiper-emprego – como se verifica intensamente entre nós no momento atual – constituem o pior clima possível para a produtividade” (GUDIN, 1954a, p. 19).

A despeito disso, Eugênio Gudín admitia que eventualmente se podia observar algum desemprego na economia brasileira que, segundo sua avaliação, poderiam ser de dois tipos: “desemprego temporário” e “desemprego dirigido”. O primeiro deles ocorreria em especial na região nordeste do país e tinha caráter sazonal, provocado pela liberação temporária do trabalhador do campo em épocas de entressafra ou quando o clima não favorecia a produção. Admitia que, na entressafra, ocorria a migração do trabalhador do campo para as cidades e, quando a seca se prolongava e era mais intensa no nordeste, verificava-se também o movimento migratório em direção ao sul do país. Para esse problema, Gudín não apresentava solução, mas também não tratava como indicador da necessidade de uma política de expansão generalizada do emprego. Afirmava, aliás, que as atividades urbanas, ou de construção civil, encontravam sérias dificuldades para obterem mão-de-obra no nordeste, em épocas de safra, o que demonstrava, mais uma vez, a inexistência de desemprego estrutural naquela região (Idem).

O segundo tipo de desemprego – o dirigido – o autor considerava responsabilidade do Estado que, ao adotar a política de salário-mínimo, fixava o preço do trabalho acima do valor da sua produtividade marginal, desestimulando a absorção de trabalhadores por parte dos empresários. Referia-se especialmente ao caso da construção civil, que tem grande potencial de absorção de mão-de-obra em atividades como abertura de estradas e execução de loteamentos. Ocorre, ainda segundo o autor, que essas atividades também podem, em condições favoráveis, serem realizadas com o uso de equipamento, reduzindo-se,

conseqüentemente, a contratação de trabalhadores. O que Gudin considera “condições favoráveis” para que essa substituição ocorra são precisamente o encarecimento da mão-de-obra – consequência da fixação do salário-mínimo - e a redução do preço dos equipamentos. Essa última, segundo sua avaliação, passou a ocorrer a partir do momento em que o governo adotou a política de concessão de câmbio favorecido para a importação de equipamentos.

Considerava também desemprego dirigido “o que resulta de uma mudança na política monetária do Governo, no sentido de uma restrição de crédito em seguida a um período de excessiva expansão” (Ibidem, p. 40). Referindo-se novamente à indústria da construção civil, movido, com certeza, por sua experiência e observação do impacto recessivo que uma redução de crédito provoca sobre a capacidade de investimento das empresas, responsabiliza novamente o governo pelo desemprego que esse tipo de medida pode acarretar.

Cabe ainda ressaltar a inconformidade de Gudin com o conceito de “desemprego disfarçado”, criado por Joan Robinson para designar a situação daquele trabalhador que, embora não encontre emprego formal na atividade para a qual está apto a dedicar-se, mantém-se parcialmente ocupado, realizando tarefas que exigem pouca ou nenhuma qualificação, trabalhando por conta própria ou sem vínculo empregatício e recebendo uma remuneração bem inferior à que receberiam se estivessem formalmente empregados. Gudin não acreditava nesse tipo de desemprego e, a essa idéia, contrapunha outra: a da ocupação ineficiente e de baixa produtividade de uma parcela expressiva da população, que erroneamente, ainda segundo sua avaliação, se definia como desemprego disfarçado. Afirmava:

[...] O desemprego nada tem de disfarçado. Ou se trata de desemprego temporário de caráter regional, geralmente nordestino, [...] , ou de desemprego dirigido. [...] O que efetivamente há é uma lamentável confusão entre DESEMPREGO DISFARÇADO E BAIXA PRODUTIVIDADE. A baixa produtividade é a característica inerente aos países pobres, eufemisticamente chamados subdesenvolvidos. Ela resulta da baixa qualidade da mão-de-obra e – mais ainda – da escassez de capital e de “know how” complementares, para que o conjunto possa ter uma produtividade elevada (grifos no original) (Ibidem, p. 41).

E segue apresentando dados sobre agricultura e indústria, que demonstram a baixa eficiência nos processos produtivos brasileiros. É interessante observar que, a despeito de ter, no mesmo artigo, alertado para os efeitos da mecanização da indústria da construção civil sobre o nível de emprego, o autor não discute, para o caso da agricultura e até da indústria em geral, os efeitos do aumento do estoque de capital. Para a construção civil, faz uma análise estática, que não leva em consideração a possível abertura de novas oportunidades de investimento, em função do acesso a equipamentos que ampliam a capacidade produtiva. Ao negar o conceito de desemprego disfarçado e o seu uso para o caso brasileiro, parece ignorar a possibilidade de, em havendo aumento do estoque de capital na agricultura e na indústria em geral, revelar-se claramente o excesso de mão-de-obra, antes absorvido (disfarçadamente) em atividades que, não dispendo de capital, utilizam-se de trabalho. A não ser que, para essa situação, o autor estiver fazendo uma análise dinâmica e, nesse caso, há que se perguntar o que o levaria a fazer essa distinção entre um caso e outro.

No que diz respeito ao combate à fome e à miséria, Gudin invocava novamente o aumento da produtividade, mais especificamente da produtividade agrícola, como meio de realizá-lo. Afirmava:

A verdadeira batalha contra a miséria só pode ser vencida por uma espécie de exército. O EXÉRCITO DA PRODUTIVIDADE, isto é, do VOLUME DA PRODUÇÃO 'PER CAPITA'. Tratando-se de fome, a produtividade em questão é a produtividade agrícola, isto é, o VOLUME DE PRODUÇÃO AGRÍCOLA 'POR INDIVÍDUO EMPREGADO NA AGRICULTURA' [grifos no original] (GUDIN, 1959a, p. 71).

Nesse artigo de 1959, criticou abertamente os governos federal e estaduais por dispensarem pouca atenção à agricultura e tratarem esse setor com descaso. Aliás, aproveitou também a oportunidade para criticar a iniciativa do governo Juscelino Kubitschek de construir a nova capital, sugerindo que, ao invés de construir “empreendimentos faraônicos”, concedesse “a mais alta prioridade aos problemas da agricultura” (Idem, p. 73).

Já se teve a oportunidade de apresentar, anteriormente, a preocupação que Gudin demonstrava com a baixa produtividade nos mais diferentes setores da atividade produtiva no Brasil. Não é novidade, também, que considerava inútil buscar solução para esse problema através da industrialização, porque, embora se declarasse ciente dos problemas característicos das economias de produção predominantemente primária, recusava-se a reconhecer a superioridade da indústria sobre a agricultura, como meio de elevar a produtividade média da atividade econômica e até como meio de alcançar o desenvolvimento econômico. Sendo assim, não surpreende que, em fins da década de 1950, em plena vigência do Plano de Metas, cujas propostas priorizavam claramente a indústria e sinalizavam o compromisso do Estado para com esse setor, se mantivesse imune ao entusiasmo com as vantagens da industrialização e insistisse em alertar para a importância da produtividade agrícola.

Ainda no mesmo artigo, admitia que o Estado teria, em princípio, um papel distributivo ditado pela “solidariedade humana” da sociedade a que representa. Sugeriu, então, que o “imposto direto e proporcional e os serviços de amparo da previdência social” teriam a função de, até certo ponto, amenizar o problema da miséria. Considerava, entretanto, que, no Brasil, “a comunidade já [teria] feito quanto é possível fazer para socorrer as classes desfavorecidas (Ibidem, p. 71)”. Parece adequado concluir, então, que o que melhor se poderia esperar do Estado, no sentido de combater a fome e a miséria, seria uma política de apoio e incentivo à agricultura, que o autor não chega, nesse artigo, a explicitar qual seria ou como deveria ser implementada.

ii) Fixação de um salário-mínimo e definição do seu valor relativo

As convicções de Gudin relativamente à fixação do salário-mínimo foram já mencionadas anteriormente, mas exigem, a essa altura, uma atenção especial. Não é demais lembrar que, tendo em vista a identificação do autor com o pensamento liberal, é natural que acreditasse que o salário - ou o preço do trabalho - se devesse fixar no mercado, a partir da

relação entre oferta e demanda do fator de produção trabalho, e que fosse contrário à idéia de fixação de um salário-mínimo pelo Estado. É importante reconhecer, portanto, a questão ideológica de fundo que condicionava sua avaliação sobre o tema e que, aliás, ele expressa muito clara e abertamente em diferentes oportunidades.

A argumentação do autor contra a política de fixação do salário mínimo, entretanto, não se limitava ao chavão da supremacia do mercado sobre o Estado na fixação dos preços, mas incorporava também o conjunto das justificativas do pensamento liberal para essa suposta supremacia. Quando da proposta de duplicação do valor nominal do salário mínimo, em 1954, Eugênio Gudín reagiu afirmando:

A legislação do salário mínimo no Brasil procura transpor para o campo social um problema que é, em essência, econômico. O fim colimado é de uma distribuição da renda em favor de 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. Enquanto houver uma economia monetária e enquanto for respeitado o princípio da liberdade da escolha [...], os preços de todas as coisas serão os que resultarem da oferta e da procura (GUDIN, 1954b, p. 5).

A afirmação é interessante por mais de uma razão. Em primeiro lugar, contribui para esclarecer que o autor acreditava que a distribuição da renda obedeceria a uma lei econômica rígida, o que se confirma em outra passagem do mesmo artigo, em que afirma: “As leis econômicas são muito fortes [...]” (GUDIN, 1954b, p. 6). Sendo assim, não haveria opção política nem critério de bem-estar social que pudesse modificar uma dada realidade quanto à distribuição da renda. O segundo aspecto importante da passagem, é que ela revela o critério de ampliação dos salários – ou da melhora na distribuição da renda - na concepção do autor.

A afirmação traz implícito o argumento marginalista da eficiência dos fatores de produção como determinante das suas respectivas remunerações no mercado. Já se teve a oportunidade de observar, em outros momentos dessa pesquisa, que, se a renda produzida em

uma economia é fruto do somatório dos esforços despendidos por diferentes fatores de produção envolvidos no processo produtivo, a teoria liberal marginalista supõe que a remuneração que cabe a cada fator de produção é o valor correspondente à sua contribuição na formação dessa renda. Ora, quanto maior for a eficiência de um fator de produção, maior será sua capacidade de gerar renda e, portanto, maior será também a remuneração que lhe cabe. Assim, o salário seria tão maior quanto maior fosse a eficiência do fator trabalho.

Vinculada à questão da eficiência, aparece também a da escassez - ou abundância - relativa do fator de produção trabalho, frente à sua demanda. O pensamento marginalista trata ambos os aspectos interligados, porque considera que a eficiência de um fator de produção é, entre outros aspectos, fruto da quantidade desse fator de produção empregada no processo de produção. Partindo do pressuposto de que os processos produtivos obedecem à já mencionada *Lei dos Rendimentos Decrescentes*, ou *Não Proporcionais*, o pensamento marginalista considera que, quando um fator de produção é escasso, sua eficiência é maior do que quando é abundante, o que contribui para explicar por que razão, em presença de abundância do fator trabalho – ou de outro fator qualquer – o seu preço tende a ser mais baixo do que quando é abundante.

Ao tratar de salário, Gudin deixa muito clara a sua identificação com esse princípio marginalista. Afirma que “para que o salário se eleve é preciso que haja escassez de mão-de-obra em relação aos demais fatores de produção. É a escassez que dá lugar à alta produtividade marginal da unidade de mão-de-obra” (GUDIN, 1954a, p. 15). Seria desnecessário dizer que, havendo escassez de mão-de-obra, o salário seria elevado pelas forças de mercado, sem que houvesse necessidade - ou conveniência - de qualquer intervenção do Estado.

Uma conseqüência importante desses argumentos acima é que a fixação do salário mínimo tenderia a provocar desemprego de trabalhadores. De acordo com o princípio

merginalista, sendo o salário-mínimo superior ao preço de equilíbrio no mercado de trabalho, sua existência tenderia a desestimular a contratação de mão-de-obra por parte das empresas. Esse é, sem dúvida, um dos importantes argumentos do pensamento liberal – e é utilizado por Eugênio Gudín - contra a fixação do salário-mínimo. É interessante observar, entretanto, que, tendo em vista a convicção do autor quanto à tendência da economia brasileira ao hiperemprego, esse argumento torna-se um tanto frágil e até contraditório no conjunto das suas idéias.

Além do argumento do possível desemprego, o autor se utiliza também do argumento da ineficácia do salário mínimo, quando combinado com a pressão inflacionária que causa na economia. Segundo sua avaliação, o salário-mínimo, no Brasil, vinha sendo reajustado acima dos índices de reajustamento de preços dos demais fatores de produção da economia. Assim, o trabalho tornava-se, com o passar do tempo, mais caro e mais bem remunerado do que os demais fatores de produção. Essa situação induziria os demais proprietários de fatores de produção a aumentarem também os seus preços, de modo a restabelecer os preços relativos dos vários componentes do processo produtivo.

Para esclarecer o argumento, convém lembrar que o autor supunha que aqueles preços relativos seriam consequência das eficiências relativas, ou seja, da participação de cada fator de produção na geração do produto total. Sendo assim, se o preço do produto fosse dado, a fixação do salário acima do que lhe proporcionaria a sua produtividade reduziria a remuneração dos demais fatores de produção – terra, capital, capacidade empresarial, etc. – induzindo seus proprietários a elevarem também suas remunerações. Mas para que isso ocorresse, o preço do produto não se manteria fixo; ao contrário, tenderia a elevar-se, assim como também os aluguéis, os lucros e todas as demais remunerações. No final desse processo, os preços relativos teriam sido restabelecidos e o trabalhador, que recebera um aumento de salário, estaria pagando, então, mais caro pelos produtos que consumisse. Assim, o aumento

de salário não lhe proporcionaria a capacidade permanente de comprar mais bens e serviços e, por outro lado, teria dado origem a um processo inflacionário que poderia comprometer investimentos e crescimento econômico.

iii) Reforma agrária

Um último aspecto das questões distributivas sobre o qual Gudin manifestava-se eventualmente - e que chegou a ser bastante debatido na década de 1950 – era a reforma agrária. Tratava o assunto como fruto da imaginação latino-americana. Em um artigo publicado em 1961, introduz como segue seus comentários sobre esse tema: “É, se não me engano, do professor Hirschman a observação de que a América Latina é fértil na descoberta de panacéias de ação universal, verdadeiros passes de mágica, capazes de tudo solucionar” (GUDIN, 1961, p. 68). E segue, referindo-se inicialmente à industrialização como meio de elevar a produtividade e em seguida à reforma agrária como forma de elevar o padrão de vida do homem do campo.

Não há como desconsiderar o aspecto ideológico, que certamente está presente em sua crítica à reforma agrária. A reforma agrária é uma medida de interferência direta na distribuição da propriedade e isso contraria os fundamentos do liberalismo econômico, para o qual a propriedade é indiscutível. Gudin manifesta-se sobre o assunto como segue:

Já estou vendo daqui os que me têm por defensor de um feroz capitalismo interpretarem essas observações preliminares [as críticas à reforma agrária] como manifestação adversa à medida de justiça social que deve ser a reforma agrária. Mas estão enganados. Se eu me convencesse de que, para resolver a pobreza do brasileiro que labuta nesse vasto hinterland, [...], bastaria entregar-lhe a posse da terra, eu aplaudiria mesmo as medidas socialmente mais avançadas para realizá-la. O meu brado de alarma é contra o primarismo de soluções de base emocional, sem estudo objetivo e acurado, **como contra as tendências ‘fidelistas’ que elas possam encobrir** [sem grifo no original] (GUDIN, 1961, p. 69).

A referência a Fidel Castro parece indicar que o autor vê na reforma agrária não apenas uma medida contrária aos interesses do capitalismo – o que é compreensível, tendo em vista as suas convicções liberais -, mas também uma medida de risco, que pode levar a um rompimento com a economia de mercado. Cabe ressaltar que, embora não se possam negar as dificuldades de se fazer reforma agrária em economias capitalistas, muitos economistas – e até instituições, como é o caso da CEPAL - que defendiam a reforma agrária no início da década de 1960 não propunham e nem pretendiam ver o rompimento da economia de mercado.

Mas além da questão ideológica, é importante examinar também os argumentos de que Gudín se vale para justificar seu descaso pela idéia de reforma agrária. Começa por evidenciar o caráter relativo do argumento da excessiva concentração das terras, propondo um exame das diferenças entre regiões do Brasil, tipos de terra e atividades desenvolvidas, o que não apresenta novidade.

A seguir, Gudín argumenta que o baixo padrão de vida do homem do campo é fruto, acima de tudo da baixa produtividade do seu trabalho; e localiza as razões da baixa produtividade num conjunto de “deficiências humanas ou do meio”, que enumera como segue: Saúde precária, analfabetismo, falta de conhecimento técnico, escassez de crédito e, por último, concentração das terras (Idem, p. 69). Afirma, então:

Na realidade, eu diria que em um país como o Brasil, em que [...] a população é escassa em relação à terra, o indivíduo que dispuser dos quatro primeiros predicados [...] [saúde, alfabetização, técnicas agrícolas e crédito] não terá nenhuma dificuldade em se apropriar do quinto, isto é, em tornar-se proprietário da terra (GUDÍN, 1961, p. 69).

E complementa seu raciocínio afirmando que as experiências históricas – e menciona a experiência mexicana – teriam evidenciado, por outro lado, que se for dada a propriedade da

terra ao indivíduo que não dispõe dessas prerrogativas, ele não terá como produzir e será obrigado a desfazer-se da terra.

2.2.1.3 Desenvolvimento e distribuição da renda

Nas considerações sobre o pensamento de Eugênio Gudín, no período compreendido entre a década de 1950 e meados da década de 1960, procurou-se ressaltar: (i) a identificação do autor com o pensamento liberal; (ii) a importância relativa de temas como salário mínimo, desemprego, pobreza e reforma agrária dentro do conjunto das suas idéias e (iii) a forma como interligou o problema do subdesenvolvimento e da sua superação com esses aspectos mais diretamente relacionados com a distribuição da renda e da propriedade.

Sobre os dois primeiros pontos, poder-se-ia concluir que a preocupação do autor foi menos voltada para as questões distributivas do que para outros temas em debate no período. Estão entre as suas principais preocupações as questões monetária e cambial; a eficácia do planejamento; o tratamento ao capital estrangeiro e as razões do subdesenvolvimento e as formas de superá-lo. A forma como se articulam, na sua concepção da economia brasileira, essas diversas preocupações, revela uma forte identificação com o pensamento liberal marginalista. Se incorpora à sua análise argumentos característicos da teoria keynesiana ou mesmo do pensamento desenvolvimentista, nem por isso rende-se a eles. Ao contrário, a ênfase que dispensa aos argumentos de caráter liberal é sempre maior do que aquela que atribui, eventualmente, aos críticos do liberalismo.

Relativamente ao terceiro ponto, conclui-se que o autor estabelece critérios econômicos para a distribuição da renda que a tornam consequência do crescimento da

produtividade e da renda. Nega a eficácia de políticas distributivas como a fixação do salário mínimo porque acredita que, no Brasil, “[...] a legislação do salário-mínimo [...] esbarra no fato inexorável, não da distribuição, nem das formas monetárias, mas da quantidade insuficiente da produção” (GUDIN, 1954b, p. 6). E complementa: “Socialmente, ou antes, idealmente, é muito bonito. Economicamente, distribuir o que não há é um contra-senso” (GUDIN, 1954b, p. 6). Nega também a eficácia da distribuição das terras porque não acredita que esteja na falta de acesso à terra a origem da pobreza no campo. Localiza na desqualificação do trabalhador e na baixa produtividade do trabalho; na pobreza dos recursos naturais; nas políticas econômicas equivocadas e, como agravante, também na dependência de exportações primárias, a origem do atraso da economia brasileira e da sua produção insuficiente. Enfatiza que a pré-condição da distribuição da renda é a existência de uma renda passível de ser distribuída.

Assim, parece bastante adequado afirmar que, na concepção de Eugênio Gudín, a distribuição da renda é consequência do desenvolvimento das forças produtivas da nação e, portanto, do crescimento da produtividade e da renda. Não chega a sugerir, nessa época, a concentração da renda como meio de formação de poupança ou de capital; tampouco desenvolve qualquer argumento relativo à tendência da concentração da renda em fases iniciais do desenvolvimento econômico de nações jovens. Essas duas idéias serão desenvolvidas somente na segunda metade da década de 1960. Deixa claro, entretanto, que não acredita na eficácia de medidas distributivas e que, quando realizadas de forma antecipada, as considera causadoras de inflação e desemprego. Por outro lado, condiciona a distribuição da renda a leis de funcionamento do sistema econômico que, como as leis naturais, descrevem comportamentos inevitáveis das variáveis envolvidas.

2.2.2 O desenvolvimentismo com tendências distributivistas no pensamento de Celso Furtado

Celso Furtado teve importante participação na construção e na sistematização do pensamento desenvolvimentista no Brasil. Suas contribuições ao pensamento econômico e à análise da economia brasileira lhe têm permitido ocupar um lugar de destaque como economista e como cientista social, reservando-lhe, não raro, o título de mais criativo economista brasileiro. Formado em Direito em 1944 pela Universidade do Brasil, no Rio de Janeiro, interessou-se, ainda durante o curso universitário, pela teoria das organizações e do planejamento, o que acabou por induzi-lo ao estudo da economia. Doutorou-se em economia em 1948 pela Universidade de Paris e, na sua tese de doutorado, desenvolveu um estudo sobre a economia brasileira colonial no período da especialização na produção da cana-de-açúcar. Uma parte importante dessa pesquisa e as reflexões que foi desenvolvendo ao longo da década de 1950 sobre o processo de desenvolvimento do Brasil, foram incorporadas a *Formação Econômica do Brasil*, publicado em 1959, no qual discute a evolução da economia brasileira desde o período colonial até a superação dessa fase - que o autor localiza no início do século XX - e oferece importantes elementos para compreender a sua visão sobre as razões do subdesenvolvimento e os meios de superá-lo.

Dentre os diversos trabalhos que publicou nos anos 1950 - e que reuniu e sistematizou em *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*, de 1961 - *A economia Brasileira*, de 1954, já trazia os elementos fundamentais da sua visão sobre esse tema e, no capítulo final, em que faz uma reflexão sobre o tratamento que a ciência econômica dedicou, ao longo de sua história, ao problema do desenvolvimento econômico, apresenta de forma sintética o roteiro de *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*, publicado em 1967, seu mais importante trabalho teórico sobre o tema desenvolvimento.

Foi durante a década de 1950 que Celso Furtado adquiriu importância como teórico e como técnico dedicado ao planejamento e à coordenação de projetos públicos. Atuou na CEPAL, como coordenador da Divisão de Desenvolvimento Econômico daquele órgão; participou do Grupo BNDE-CEPAL, que elaborou as bases para o Plano de Metas do governo do presidente Juscelino Kubitschek; dirigiu o BNDE durante o governo JK e desempenhou importante papel como idealizador, criador e organizador da SUDENE. As preocupações de Celso Furtado com os problemas do nordeste, que já se manifestavam na escolha do tema de sua tese de doutoramento, deram lugar, na SUDENE, a um grande esforço no sentido de caracterizar e analisar os problemas da região, assim como propor e promover mudanças na sua estrutura econômica e social. Apesar das resistências que enfrentou, vindas especialmente de segmentos privilegiados, que se beneficiavam com as frequentes políticas de transferência de renda para a região, o projeto de criação da SUDENE foi aprovado em 1959, como parte de uma seqüência de medidas direcionadas ao equacionamento dos problemas econômicos e sociais da região, assim como à mediação dos conflitos políticos que ali se avolumavam desde meados da década, com a criação das Ligas Camponesas e a organização de sindicatos rurais. Celso Furtado não apenas concebeu e criou a SUDENE, mas, com exceção do período de dez meses em que esteve à frente do Ministério do Planejamento, coordenou os trabalhos daquele órgão desde a sua criação até o golpe militar de 1964, quando teve seus direitos políticos cassados e passou a viver fora do Brasil.

No início da década de 1960, durante o governo do presidente João Goulart, Celso Furtado foi chamado a ocupar o cargo de ministro do recém criado Ministério Extraordinário do Planejamento, cuja primeira atribuição era elaborar um plano de governo capaz de, a um só tempo, devolver o dinamismo à atividade produtiva e amenizar o processo inflacionário em curso. Elaborou, então, o Plano Trienal, para ser desenvolvido no período de 1963 a 65, cuja implementação apresentou inúmeras dificuldades e acabou por inviabilizar a sua permanência à frente do Ministério. Esse plano de governo é representativo das suas idéias sobre

desenvolvimento e apresenta importantes sinais da divergência que se iria estabelecer, ao longo dos anos sessenta, entre o pensamento desenvolvimentista liderado por Celso Furtado e o pensamento desenvolvimentista que sustentou os programas dos governos militares, acerca das questões distributivas. Outras importantes manifestações do início dessas divergências encontram-se em *A Operação Nordeste*, publicada pelo ISEB em 1959 e *A Pré-Revolução Brasileira*, de 1962, em que manifesta sua discordância quanto a alguns aspectos do processo de desenvolvimento em curso, tais como o seu custo social em termos de concentração pessoal e funcional da renda, a importância relativa do setor de bens duráveis no total dos investimentos da indústria e a concentração regional da renda e dos investimentos industriais. Nesses últimos trabalhos, inclusive no Plano Trienal, propõe reformas de base nos âmbitos da administração pública, das instituições bancárias, da estrutura fiscal e da distribuição fundiária. Demonstra ainda, entretanto, uma clara convicção dos avanços obtidos com a industrialização e esperança na possibilidade de alcançar o desenvolvimento econômico, desde que feitos os ajustes necessários, através de um adequado planejamento.

Como intelectual, Celso Furtado não se limitou ao estudo da ciência econômica. Demonstrava também grande interesse pelo estudo da história, da sociologia e da cultura, do que lhe resultou a influência de autores como Karl Marx e Karl Mannheim. Esse conjunto de interesses lhe proporcionou uma formação eclética e tais influências se manifestam na sua opção metodológica associada ao estudo da ciência e da realidade econômicas, uma opção que o induziu a afastar-se do método indutivo e a buscar, na observação e na reflexão sobre a realidade concreta, os meios para testar a teoria econômica que aprendera e produzir novas idéias.

Distanciando-se do pensamento econômico clássico e do neoclássico marginalista, Celso Furtado tratou as questões econômicas como histórica e geograficamente determinadas e ocupou-se de esclarecer que, por meio de construções meramente teóricas e abstratas, não se

reúnem elementos suficientes para analisar todos os problemas econômicos e seus desdobramentos. Concluiu, a partir daí, que a ciência econômica precisava buscar outros métodos - além do indutivo - e aproximar-se de outras áreas do conhecimento científico para apreender com mais precisão a realidade econômica, em especial quando o tema em estudo fosse o desenvolvimento econômico. Afirmava que esse era um tema pouco estudado pelos economistas e que os problemas do subdesenvolvimento escapavam à preocupação das teorias econômicas clássica e neoclássica, razão pela qual não julgava possível buscar, nessas teorias, a solução para tais problemas. Do pensamento econômico, recebeu forte influência de autores como Joseph Schumpeter, John Maynard Keynes, Joan Robinson, Gunnar Myrdal, Ragnar Nurkse e, sem dúvida, Raul Prebisch, com quem teve oportunidade de trabalhar no período em que esteve ligado à CEPAL.

Celso Furtado considerava que a compreensão da realidade não se encerrava em si, mas era o ponto de partida para a ação transformadora dessa mesma realidade. Afinado com um movimento intelectual que ganhava expressão no Brasil ao longo dos anos cinquenta, e que teve no ISEB – Instituto Superior de Estudos Brasileiros – seu mais importante fórum de debates, procurava, de um lado, apreender a realidade brasileira como fruto da sua evolução histórica e, de outro, interferir nessa realidade e, portanto, no curso dessa história. Distanciando-se do determinismo histórico, portanto, mostrava-se confiante na possibilidade de interferir na realidade a realizar mudanças; era, em outras palavras, um reformista. E era reformista também no sentido da preservação das instituições capitalistas, porque não propunha e nem se mostrava simpático à idéia de superação do capitalismo ou de substituição da economia de mercado pela economia planificada.

O autor acreditava na complementaridade entre o mercado e um Estado economicamente atuante; via o planejamento como um meio de corrigir falhas de mercado e distorções estruturais provocadas por um determinado processo histórico de desenvolvimento.

Concebiam o planejamento, portanto, como perfeitamente compatível com a economia de mercado e não como uma ameaça a ela e muito menos à democracia, argumento muitas vezes utilizado pelos liberais – inclusive por Eugênio Gudin - para se contraporem ao planejamento.

2.2.2.1 Desenvolvimento e subdesenvolvimento

As concepções sobre desenvolvimento e subdesenvolvimentos presentes nos trabalhos de Celso Furtado são claramente identificadas com o pensamento estruturalista e, mais precisamente, com o pensamento estruturalista construído pela CEPAL, com a colaboração dele próprio. Identifica-se com a concepção centro-periferia, assim como com a idéia da dualidade interna das economias subdesenvolvidas, nas quais o setor exportador, mais dinâmico e dependente dos estímulos externos, ditaria o ritmo de crescimento do setor de mercado interno, ao mesmo tempo reflexo e condicionado pela concorrência imposta pelas importações.

O subdesenvolvimento, na concepção de Celso Furtado, revela-se através da incapacidade de incorporação do conhecimento técnico disponível aos processos produtivos internos de uma nação, um fenômeno associado, em geral, à sua pouca disponibilidade de capital. Nas palavras do autor:

[...] as regiões cuja produtividade aumenta ou poderia aumentar pela simples implantação das técnicas já conhecidas, seriam consideradas em graus diversos de subdesenvolvimento. [...] O crescimento das economias subdesenvolvidas é, sobretudo, um processo de assimilação de técnicas prevaletentes na época. [...] Dentro dos padrões da técnica conhecida, numa região subdesenvolvida sempre existe deficiente utilização dos fatores de produção. Essa deficiência, sem embargo, não resulta necessariamente de má combinação dos fatores existentes. O mais comum é que resulte da escassez do fator capital (FURTADO, 1954, p. 194).

Ocorre que a dificuldade de incorporar novas técnicas de produção aos processos produtivos resulta em baixa eficiência e, conseqüentemente, em baixa capacidade produtiva. Se a capacidade produtiva é baixa, a renda da comunidade é pequena e, tendo em vista que parte da renda precisa ser utilizado para o sustento da população, o potencial de acumulação de capital dessa sociedade tende a ser exíguo. Assim, ainda segundo o autor, as economias subdesenvolvidas estão presas a um círculo vicioso dentro do qual a baixa eficiência está associada à dificuldade de incorporar a tecnologia existente ao processo produtivo e à insuficiência de capital, cujo efeito é a impossibilidade de gerar uma renda suficientemente elevada para promover a acumulação de capital.⁵⁵

Celso Furtado acreditava, portanto, que o desenvolvimento econômico resultava da combinação de acumulação de capital e progresso técnico incorporado à atividade produtiva, aspectos basilares da elevação da produtividade. Não reside aí, como já se teve oportunidade de mencionar anteriormente, a especificidade da sua concepção sobre o subdesenvolvimento em relação à de autores representativos de outras correntes do pensamento econômico no Brasil. O que o diferencia – e como a ele, a outros pensadores que se afastaram do pensamento liberal marginalista – é a sua convicção de que a capacidade que tem uma economia de acumular capital e incorporar progresso técnico não se poderia explicar apenas por aspectos econômicos, mas era fruto também de situações históricas determinadas, razão pela qual considerava que a ciência econômica abstrata era insuficiente para dar respostas ao subdesenvolvimento. Afirmava que:

a natureza abstrata ou histórica do método com que trabalha o economista não é independente [...] da natureza dos problemas que o preocupam. O desenvolvimento econômico é essencialmente um fenômeno histórico. Cada economia que se desenvolve enfrenta uma série de problemas que lhe são específicos, se bem que muitos deles sejam comuns a outras economias contemporâneas. O complexo de recursos naturais, as correntes migratórias, a ordem institucional, o grau relativo de desenvolvimento das economias contemporâneas singularizam cada fenômeno histórico de desenvolvimento (FURTADO, 1954, p. 213).

⁵⁵ Essa figura do círculo vicioso da pobreza é também utilizado pela CEPAL para caracterizar as economias subdesenvolvidas.

Essa concepção sobre o desenvolvimento justifica a preocupação do autor com buscar o estudo da história e das ciências sociais e políticas para auxiliarem na sua análise; justifica também a sua preocupação com a insuficiência do método indutivo usualmente utilizado pela ciência econômica, como método de análise dos problemas do subdesenvolvimento; justifica-se, por fim, o esforço do autor no sentido de desenvolver uma formulação teórica nova e específica para compreender as origens e os condicionantes do subdesenvolvimento no Brasil e encontrar meios para promover o desenvolvimento. Visto dessa forma, o desenvolvimento das nações subdesenvolvidas passa a exigir um olhar atento às especificidades da economia e da sociedade em estudo.

i) Os condicionantes do subdesenvolvimento no Brasil

Celso Furtado elaborou um modelo de análise da economia brasileira que a situava historicamente em uma fase do processo de desenvolvimento econômico que apresentava importantes avanços em relação à economia colonial do passado, mas exigia uma ação deliberada no sentido de promover a sua superação. Segundo o autor, a economia brasileira estava passando, desde décadas de 1930, por uma fase de transição de um padrão agrário-exportador para um padrão industrial de crescimento econômico⁵⁶. O padrão agrário-exportador era ainda resquício do período colonial, no qual a economia brasileira tinha seu crescimento econômico induzido pelas exportações, mantendo laços de dependência do mercado internacional que inviabilizavam o surgimento de mecanismos internos de crescimento da renda e do emprego. Nessas circunstâncias, ainda segundo o autor, a economia brasileira era, ainda na década de 1930, altamente especializada na produção de uns poucos bens primários, cujo destino era o mercado internacional, e de cuja demanda internacional dependia a expansão da renda nacional e o dinamismo da economia interna.

⁵⁶ Essas idéias se foram organizando ao longo da década de 1950 e vão sendo desenvolvidas em diferentes trabalhos publicados naquele período, tais como Furtado (1952, cap. III); Furtado (1954, cap. IV e V) e Furtado (1959, cap. XXVIII a XXXV).

Apresentava também insuficiência de capacidade técnica, estoque de capital e poupança interna para garantir a plena ocupação da mão-de-obra.

Tais eram as características das nações subdesenvolvidas, entendido o subdesenvolvimento não como uma etapa do desenvolvimento mas como uma face do processo capitalista de desenvolvimento mundial, que, ainda segundo o autor, teria reservado a algumas nações o papel de fornecedoras de produtos primários às economias industrializadas e de produção diversificada.

A superação do subdesenvolvimento, segundo a avaliação de Celso Furtado, exigia a transferência do centro dinâmico da economia nacional do mercado externo para o interno, processo que estaria ocorrendo no Brasil desde a década de 1930. Para que essa transferência ocorresse, foi necessário que o padrão anterior de crescimento – a partir do estímulo externo – apresentasse deficiências capazes de induzir uma mudança drástica de comportamento dos agentes econômicos e que, de forma deliberada ou não, se criassem condições internas para deslocar os investimentos das atividades de exportação para as atividades voltadas para o mercado interno. Tais condições se teriam criado a partir da crise de 1929, quando a demanda internacional de produtos primários, mais especificamente de café, teria ficado, por vários anos, sistematicamente abaixo da oferta do produto, forçando os preços para baixo e inviabilizando o crescimento da renda nacional a partir das exportações.

Depreende-se da análise de Celso Furtado que ele considera as condições históricas em que se encontrava a economia brasileira quando ocorreu a crise – produção com base no trabalho assalariado; um certo grau de desenvolvimento da atividade manufatureira; um mercado consumidor bastante diversificado; volume expressivo de capital acumulado na atividade exportadora e grande acúmulo de estoques excedentes de café, resultantes da política de favorecimento aos cafeicultores conduzida pelo Estado brasileiro durante a década de 1920, para citar apenas os aspectos mais importantes, – decisivas para explicar a mudança

de padrão de crescimento. Acrescenta, entretanto, que foi necessário que o Estado brasileiro desempenhasse um papel ativo e determinado - ainda que talvez intuitivamente - para que tais mudanças se fizessem possíveis. O papel do Estado foi, segundo o autor, tipicamente keynesiano, comprometido com promover uma política anti-cíclica capaz de garantir o nível de renda da classe cafeeira e, através dela, do conjunto da economia nacional.

Celso Furtado afirmava que, se os cafeicultores tivessem enfrentado, sem a proteção do Estado, os efeitos devastadores da crise sobre a renda de exportação, certamente teriam abandonado os cafezais e desempregado a mão-de-obra nele ocupada, fazendo repercutir sobre o restante da economia brasileira os efeitos de uma crise que se iniciara no exterior e atingira em cheio o setor mais dinâmico da economia nacional. Os efeitos seguintes seriam os esperados em uma crise de insuficiência de demanda: redução do consumo, queda da renda nas atividades voltadas para o mercado interno – agricultura mercantil, manufatura, serviços – e conseqüente redução dos investimentos e do nível de emprego nessas atividades.

Ao comprar os estoques de café e exterminá-los, entretanto, o Estado, ainda segundo o autor, teria salvado parte da renda do setor exportador e atuado como amortecedor da crise, evitando que o desemprego fosse tão expressivo e que a renda caísse tão bruscamente. Mais que isso, a política de manutenção do nível de renda do setor exportador, combinada com a continuidade da crise internacional e a manutenção dos preços do café em nível bastante baixo, teriam estimulado, de um lado, o deslocamento dos capitais do setor exportador para outros setores da economia – notadamente o setor industrial, para o qual o Estado passou a fornecer estímulos variados – e, de outro, o aumento da demanda interna por produtos nacionais, tendo em vista que a insuficiência de divisas dificultava o acesso a importações. Ambos os movimentos teriam contribuído para diversificar a produção interna, aproximando-a das necessidades de consumo do mercado nacional e diminuindo a dependência em relação à economia internacional.

O que é importante nessa análise é que ela revela que Celso Furtado identificava na diversificação do setor produtivo interno um aspecto fundamental do rompimento com o modelo agrário exportador porque acredita que, para superar a dependência das exportações como fator dinâmico da economia nacional, seria necessário que a demanda interna assumisse o papel anteriormente desempenhado pelas exportações. Como a demanda na economia brasileira na década de 1930 era já bastante diversificada, seria necessário que a oferta interna se modificasse, tornando-se também diversificada e voltada para as exigências do mercado nacional. Assim, ao aquecer-se, essa demanda estimularia o setor produtivo nacional a ampliar seus investimentos, ampliando também o nível de emprego e as encomendas de matérias-primas e de equipamentos, contribuindo para um novo aquecimento da demanda e novo aumento dos investimentos.

Se, ao contrário, o setor produtivo nacional se mantivesse especializado, produzindo apenas alguns poucos produtos agrícolas de pequena demanda interna, voltados, portanto, para o mercado internacional, o aquecimento da demanda interna teria, na avaliação de Celso Furtado, uma fraca capacidade de estimular os investimentos internos, resultando no aumento das importações e na transferência, para fora das fronteiras nacionais, do estímulo à ampliação dos investimentos. Seria a diversificação da atividade produtiva, conjugada com uma demanda já diversificada no mercado interno, que garantiriam, portanto, a mudança do padrão de desenvolvimento⁵⁷.

ii) Indústria, planejamento, atuação do Estado e inflação

Não há dúvida de que a idéia da diversificação da atividade produtiva esteve sempre, na concepção de Celso Furtado, diretamente relacionada com a industrialização. Ao apresentar a diversificação da atividade produtiva como sinalizador do rompimento da

⁵⁷ Essas idéias aparecem em diferentes textos do autor, publicados ao longo da década de 1950. Ver, por exemplo, Furtado (1954, cap. IV); Furtado (1956, cap. III) e Furtado (1959, cap. XXX a XXXIV).

economia brasileira com o modelo de desenvolvimento herdado do período colonial, apresentava, conjuntamente, o processo de industrialização por substituição de importações como a alternativa encontrada pelo sistema econômico para o crescimento da renda nacional. Ocupava-se, então, de discutir o papel desempenhado pelas indústrias já instaladas no país antes da crise e de justificar que o aumento da produção industrial, a despeito da dificuldade de importar equipamentos durante a crise, teria sido fruto da existência de capacidade ociosa naquelas indústrias. Acusava ainda a expansão da indústria interna de bens de capital ainda na década de 1930 e procurava demonstrar que esse fato refletia a mudança do padrão de acumulação da economia nacional. Ressaltava, por fim, que as taxas positivas de crescimento da renda, já nos primeiros anos da década de 1930, teriam sido fruto não apenas das políticas de sustentação do preço do café, mas também dos desdobramentos dessa política sobre as taxas de crescimento do setor industrial (FURTADO, 1959, cap. XXXII).

O autor tinha convicção de que o crescimento industrial trazia ao sistema econômico vantagens em relação à produção primária. Sobre isso, afirmou:

O crescimento industrial gera [...] seu próprio impulso de crescimento, o qual se propaga aos demais setores da atividade econômica. Esse autodinamismo é específico da indústria, sendo a razão que faz o setor industrial funcionar como força propulsora do crescimento das economias avançadas, que são sistemas autônomos (FURTADO, 1957, p. 31).

Acreditava que, na década de 1950, algumas regiões do Brasil - notadamente a região Sudeste - já teriam atingido um grau razoável de diversificação da atividade produtiva e teriam reunido condições para romper definitivamente com a dependência das exportações, superando, assim, o subdesenvolvimento. Acreditava ainda que, nessas regiões, o dinamismo do setor exportador era ainda importante para estimular o crescimento econômico, mas já não era a única alternativa do sistema para manter um nível elevado de renda e emprego. A razão dessa maior autonomia era, ainda segundo sua avaliação, o grau de desenvolvimento do setor

industrial, que atingira não apenas o setor de consumo, mas também o de bens de capital, permitindo uma maior integração entre as atividades econômicas internas. Afirmava:

A partir do momento em que as atividades industriais chegam a ocupar posição significativa e a produção de bens de capital, dentro das atividades industriais, alcança importância relativa, o sistema econômico passa a crescer por conta própria. Isso resulta do fato de observação geral de que o sistema industrial, operando em condições normais, gera importante massa de lucro, que anualmente alcança dez, vinte ou mais por cento do total do capital aplicado nas indústrias. O grau de concentração desses lucros, além de outros fatores, faz que grande parte deles tenha que ser reinvestida. Ora, essa reinversão cria automaticamente procura para as indústrias de bens de capital, as quais tendem a expandir-se e a ampliar o mercado das outras indústrias (FURTADO, 1957, p. 14).

Em resumo, Celso Furtado atribuía ao maior grau de integração das atividades produtivas internas um importante papel no sentido de garantir o crescimento autônomo da economia e considerava a indústria a atividade com maior potencial para impulsionar esse processo de integração. Por essa razão, era francamente favorável ao desenvolvimento industrial e acreditava que esse desenvolvimento poderia e deveria ser acelerado através de políticas públicas de estímulo à industrialização.

Celso Furtado acreditava, entretanto, que o início da industrialização, no Brasil, não ocorrera, como nos países capitalistas avançados, movido pelas forças espontâneas do mercado, ou pelas leis de funcionamento do sistema econômico; ao contrário, precisou ser induzido, ainda que de forma inconsciente, pelas políticas de proteção ao café, realizadas em circunstâncias históricas específicas. Acreditava, por outro lado, que a estabilidade do ritmo do crescimento econômico – fundamental para assegurar a superação do subdesenvolvimento -, ainda que sob a liderança da indústria, estava permanentemente ameaçado por contradições intrínsecas ao processo de industrialização substitutiva, em curso no Brasil. Por isso, sugeria que as ações intuitivas realizadas no passado pelo Estado fossem substituídas por ações deliberadas, norteadas por objetivos claros e transformadas em políticas públicas comprometidas com a continuidade do processo de industrialização. Daí a importância que

atribuía aos movimentos no sentido de conhecer a realidade, de analisá-la, de identificar suas fragilidades, estabelecer metas, formular propostas de mudança e agir de modo a realizar tais mudanças. Justificava tais convicções através de afirmações como:

A experiência indica que a economia brasileira pode alcançar espontaneamente uma taxa de crescimento anual, de sua produção física, de 7 a 8 por cento. Mas também revela essa mesma experiência que taxa de tal magnitude não pode se mantida por vários anos, em condições de desenvolvimento espontâneo. O objetivo central da programação, na forma como entendemos, consiste em criar as condições para que a economia mantenha um ritmo de desenvolvimento estável pelo menos tão intenso quanto o que é capaz de alcançar espontaneamente quando se beneficia de condições muito favoráveis (FURTADO, 1957, p. 17).

O autor era, portanto, inteiramente favorável ao planejamento econômico e à atuação do Estado como coordenador da atividade econômica. Esse posicionamento refletiu-se na sua avaliação da realidade econômica - como quando atribuiu ao Estado o papel de protagonista na recuperação da economia brasileira pós-crise de 1929 – e orientou a sua atuação como técnico, freqüentemente envolvido com experiências de planejamento, ora como coordenador da chamada “Operação Nordeste”, ora como participante ou coordenador de planos de governo. Acreditava que o Estado deveria conduzir o processo de desenvolvimento e, sem romper com as leis de mercado e com as instituições existentes, realizar as transformações estruturais necessárias para superar o subdesenvolvimento.

Utilizava-se freqüentemente de uma retórica carregada de pretensão consenso quando à importância do papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico, como quando afirmou: “Atualmente estamos todos convencidos de que é função precípua do Estado brasileiro, além de preservar a integridade do nosso território, desenvolver as enormes potencialidades desse país” (FURTADO, 1959, p. 17). Ou na passagem: “Todos, ou quase todos, reconhecemos que o desenvolvimento do Brasil nos decênios recentes foi, em grande parte, o resultado de ação estatal, ainda que descontinuada e às vezes contraditória” (FURTADO, 1962, p. 42-43). Na seqüência desse último texto, ressaltou ainda o papel do

Estado como financiador da atividade privada e como investidor em setores estratégicos da economia, procurando enfatizar e explicitar a afirmação inicial.

Celso Furtado acreditava, entretanto, que o Estado, no Brasil, não estava preparado para cumprir as funções que lhe cabiam no processo de desenvolvimento econômico e ocupou-se inúmeras vezes de ressaltar a importância de transformá-lo para esse fim, como nas passagens em que afirmou: “Todavia, ainda não aparelhamos o Estado para o efetivo desempenho dessa complexa função de mentor do desenvolvimento” (FURTADO, 1959, p. 17). Ou “Teria sido necessário não uma, mas várias reformas visando a capacitar o poder público para o desempenho de suas novas e complexas funções” (FURTADO, 1962, p. 42). Também no *Plano Trienal*, no capítulo intitulado *Diretrizes para as reformas de base requeridas pelo desenvolvimento econômico*, o primeiro ponto apresentado é a reforma administrativa, cujo objetivo seria “introduzir o máximo de racionalidade na ação do Governo, tanto em seus centros de decisão como nos de execução” (BRASIL, 1962).

Afirmava freqüentemente que o Estado necessitava de reformular sua estrutura administrativa e de ampliar a sua arrecadação para fazer frente ao aumento das despesas envolvidas nos seus crescentes compromissos. Tinha ciência, entretanto, das dificuldades de realizar essa tarefa e foi-se tornando progressivamente mais pessimista com relação a isso. Passou a enfatizar, em suas análises, as dificuldades políticas de se realizarem as transformações requeridas pelo setor público, atribuindo a interesses de classe e a convicções ideológicas contrárias ao fortalecimento do Estado a responsabilidade por tais dificuldades. Referiu-se várias vezes a isso no início da década de 1960. Em 1962, afirmou:

Surgiu, assim, essa óbvia contradição que vivemos nos dias de hoje: exige a opinião pública do Estado o desempenho de importantes funções ligadas ao desenvolvimento econômico e social do país., mas, através de seus representantes, no parlamento, essa mesma opinião pública nega meios de que necessita o Estado para cumprir tal missão (FURTADO, 1962, p. 42).

Em *Dialética do Desenvolvimento*, publicado em 1964, foi mais diretamente ao ponto e, ao discutir a falta de compreensão das lideranças nacionais para os problemas que a economia apresentava e a dificuldade de obter o apoio dessas lideranças para as reformas que julgava imprescindíveis à superação da crise que o país vivia então, Celso Furtado afirmou: “A contradição entre a necessidade de investimentos crescentes do setor público e a resistência ao aumento da participação desse setor no produto encontra ainda menor ressonância ideológica nas classes dirigentes” (FURTADO, 1964, p. 130).

Convém ressaltar, a essa altura, que sua percepção da resistência das elites ao aumento da participação do setor público no produto nacional claramente não se confirmou nas décadas seguintes, quando, com o apoio desse grupo, o Estado tornou-se progressivamente mais intervencionista. A classe empresarial estabeleceu, em 1964, um novo pacto com o Estado, que permitiu a esse último ampliar a sua intervenção não apenas na vida política, mas também na vida econômica brasileira, assegurando para si uma parcela importante da renda nacional e um papel de liderança no processo de desenvolvimento econômico até o final da década de 1970.

A percepção do autor sobre a resistência das elites, naquele período, parece estar ainda fortemente contaminada pelo debate, que fora efetivamente acirrado até a década de 1950, sobre o papel do Estado na economia. Talvez isso tenha ofuscado sua visão para as questões que efetivamente tornavam desconfortável, para as elites, a participação crescente do setor público na economia. De fato, essas questões parecem estar muito mais relacionadas ao conflito distributivo e ao posicionamento do Estado sobre ele, no início dos anos 1960, do que propriamente às convicções ideológicas das classes dirigentes.

Quanto à inflação, o autor identificava-se com a concepção cepalina segundo a qual os processos inflacionários nas economias periféricas tinham origem em aspectos estruturais. Procurar-se-á demonstrar mais à frente, que as manifestações do autor quanto aos efeitos da

inflação foi-se modificando com o passar do tempo, mas é importante adiantar aqui que ele tinha consciência dos efeitos da inflação sobre a distribuição da renda. Importa adiantar ainda que, relativamente ao combate aos processos inflacionários, distanciava-se muito da visão liberal, segundo a qual a estabilidade era condição para o crescimento e deveria ser prioridade da política econômica. Ao contrário, Celso Furtado admitia que a inflação, sob determinadas circunstâncias, poderia ser útil ao crescimento.

A despeito disso, é importante mencionar que, quando ocupou o cargo de Ministro do Planejamento, durante o governo do Presidente João Goulart, foi responsável pela elaboração de um plano de estabilização que contribuiu para o aumento do desemprego e para a queda dos salários reais. É bem verdade que, por essa época, suas manifestações sobre as conseqüências do processo inflacionário sobre os salários reais já anunciavam uma preocupação maior com a busca da estabilidade de preços, mas o fato é que a política adotada estava em desacordo com a concepção desenvolvimentista sobre a inflação e a forma de combatê-la.

2.2.2.2 Distribuição da renda e da propriedade

A concentração da propriedade e da renda no Brasil foi tema presente nos trabalhos de Celso Furtado desde os seus estudos sobre a economia açucareira do nordeste no período colonial. Embora algumas vezes de forma implícita, está subjacente à sua análise da formação econômica do Brasil a preocupação com identificar a estrutura fundiária sobre a qual se desenvolviam as atividades produtivas mais dinâmicas da economia colonial, em diferentes períodos da história. Preocupava-se também com discutir a repercussão de uma dada estrutura fundiária sobre o nível e a distribuição da renda gerada naquelas atividades. Sempre atento às

possibilidades e limitações da diversificação da atividade econômica no Brasil, identificava no grau de concentração da renda um condicionante da disposição dos grupos de alta renda para satisfazerem suas necessidades de consumo com importações e do pequeno fluxo interno da renda, aspectos que, segundo a sua avaliação, retardavam o desenvolvimento da atividade manufatureira.

Na análise da economia cafeeira, Celso Furtado referiu-se com mais frequência aos condicionantes da concentração da renda e aos seus efeitos sobre outras variáveis da economia. Ao discutir a repercussão dos movimentos cíclicos da renda mundial sobre a renda da economia brasileira exportadora de café, o autor identificava uma tendência à concentração da renda a favor dos lucros, nos períodos de expansão da renda mundial, quando o volume e principalmente os preços do café exportado encontravam-se em ascensão. Atribuía essa tendência à oferta abundante de terras e de mão-de-obra que, segundo sua avaliação, supriam com facilidade a demanda do setor exportador de café, nessas fases de prosperidade.

Celso Furtado creditava que a absorção de mão-de-obra pelo setor exportador tinha a capacidade de elevar o nível médio da renda da classe trabalhadora, tendo em vista que os salários pagos aí eram superiores à renda auferida na atividade de subsistência e aos salários pagos em outras atividades da economia, tais como a agricultura voltada para o mercado interno e os serviços⁵⁸. Apesar disso, sua ênfase, ao tratar da dinâmica da economia cafeeira com trabalho assalariado, recaía sobre a forma como se distribuía a renda entre lucros e salários dentro do setor exportador. Mais precisamente, preocupava-se com demonstrar que o aumento da renda do setor exportador não proporcionava aumentos de salário, mas concentrava-se na forma de lucro. Afirmava:

⁵⁸ É possível identificar, nesse raciocínio, um certo otimismo - que se vai manifestar também na sua análise sobre a industrialização - quanto à capacidade que teriam as atividades mais dinâmicas da economia de elevarem a renda média das camadas mais pobres da população, promovendo assim, através da sua expansão, uma certa redistribuição da renda.

Podemos agora observar em seu conjunto o funcionamento da economia colonial à base de trabalho assalariado. Os aumentos de produtividade econômica alcançados na alta cíclica eram retidos pelo empresário, dadas as condições que prevaleciam de abundância de terras e de mão-de-obra. Havia, portanto, uma tendência à concentração da renda nas etapas de prosperidade. Crescendo os lucros mais intensamente que os salários, ou crescendo aqueles enquanto esses permaneciam estáveis, é evidente que a participação dos lucros na renda territorial tendia a aumentar (FURTADO, 1954, p. 104).

Tratava essa concentração da renda a favor dos lucros como um fator decisivo na explicação da queda acentuada dos preços do café em subsequente fase de recessão internacional, quando o volume de café exportado se reduzia. Identificado com a análise cepalina, Celso Furtado afirmava que, ao transformar em lucro os aumentos de preço das exportações, nas fases de crescimento da renda mundial, a classe cafeicultora auferia um lucro extraordinário do qual teria mais facilidade de abrir mão, nas fases recessivas, do que se fosse forçada a dividir com a classe trabalhadora, através de aumentos de salários, os ganhos obtidos na fase de expansão.

Argumentava ainda que, nas fases recessivas, a queda do valor das exportações e a tendência à fuga de capitais – que tende a ocorrer em economias pouco estáveis como a brasileira – reduz a oferta interna de divisas, dando origem a um movimento ascendente da taxa de câmbio. Ocorre que a desvalorização cambial, numa economia cujo mercado interno é abastecido principalmente por importações, transforma-se rapidamente em inflação, impondo ao conjunto da sociedade uma perda de poder aquisitivo. Assim, ocorreria, ainda segundo o autor, uma transferência de renda real das mãos de quem importava – e pagava um preço mais alto pelas divisas - para as mãos de quem exportava – e vendia por preço mais alto as divisas que recebia ao exportar. Nas suas palavras:

Na etapa de declínio cíclico, havia uma forte baixa na produtividade econômica do setor exportador. Pelas mesmas razões por que na alta cíclica os frutos desse aumento de produtividade eram retidos pela classe empresária, na depressão os prejuízos da baixa de preços tenderiam a concentrar-se nos lucros dos empresários. Não obstante, o mecanismo pelo qual a economia corrigia o desequilíbrio externo – o reajustamento da taxa cambial – possibilitava a transferência do prejuízo para a grande massa consumidora. Destarte, o processo de concentração da riqueza que

caracterizava a prosperidade, não encontrava um movimento compensatório na etapa da contração da renda (FURTADO, 1954, p. 104-105).

Essa política, que Celso Furtado chamava de “socialização dos prejuízos”, teria, ainda segundo o autor, efeitos que ultrapassavam a simples concentração da renda a favor de uma classe. A relativa estabilidade da renda do setor exportador, decorrente dessa política, teria efeito anti-cíclico sobre o conjunto da economia brasileira, preservando o nível de emprego não apenas no setor exportador, mas também no setor de mercado interno. Como já se examinou anteriormente, esse foi, segundo a sua avaliação, o mecanismo que induziu a recuperação da economia brasileira na crise deflagrada em 1929.

Essas observações são relevantes para o objetivo dessa pesquisa na medida em que indicam que o autor tinha, já na primeira metade da década de 1950, um olhar atento para as questões distributivas. Demonstrava acreditar que a concentração da renda, no Brasil, tinha condicionantes de caráter estrutural; reconhecia, por outro lado, que tal concentração produzira, em determinadas condições históricas, desdobramentos importantes sobre o processo de acumulação do capital e, portanto, sobre a determinação do nível da renda. Isso o diferenciava de outros autores tais como Eugênio Gudín, da corrente liberal, e Roberto Campos, da corrente desenvolvimentista, e o aproximava de autores como Caio Prado Junior e Nelson Werneck Sodré, da corrente marxista. Nos últimos anos da década de 1950 e primeiros da década de 1960, Celso Furtado passou a ocupar-se cada vez mais dos problemas relativos à distribuição da renda e da propriedade, manifestando já a percepção de que o processo de desenvolvimento brasileiro tendia a concentrar a renda e a riqueza. Passou, então, a propor medidas para amenizar essa tendência, afastando-se progressivamente da tese segundo a qual o aumento da produtividade e a industrialização da economia poderiam solucionar o problema da concentração da renda.

Antes de chegar a isso, entretanto, o que se quer aqui demonstrar é que, ao longo da década de 1950, ao discutir a política econômica adotada pelos governos brasileiros e analisar os seus resultados, não parecia preocupar-se especialmente com as questões distributivas. Ocupava-se muito mais de outros temas e, embora não adotasse o discurso liberal baseado na idéia de pleno emprego e dos salários fixados rigorosamente com base na produtividade do trabalho, também parecia acreditar que, ao elevar-se a produtividade média dos processos produtivos na economia brasileira, a classe trabalhadora passaria a receber salários mais elevados, eliminando, assim, as origens estruturais da concentração da renda. Sua concepção sobre o desenvolvimento industrial autoriza a supor que confiava no processo de industrialização como meio de promover o aumento das remunerações a todos os participantes do processo produtivo.

No primeiro capítulo de *A Economia Brasileira*, publicado em 1954, ao ressaltar as diferenças entre a economia industrializada e uma onde lidera a atividade comercial, Celso Furtado demonstrava acreditar, em diferentes momentos do texto, que uma certa distribuição da renda faz parte da lógica das economias industrializadas. As citações abaixo são representativas dessa idéia: “A atividade do empresário [da indústria, em comparação ao comerciante] já não se limita a criar renda para ele mesmo e sim tem como efeito o aumento da renda de um grande número de pessoas dentro da coletividade” (FURTADO, 1954, p. 38). E, mais adiante,

O aumento da renda decorrente da produção [industrial] se distribui entre todas aquelas pessoas que participam no processo produtivo e provoca um crescimento da procura de [...] artigos de consumo genérico: alimentos, tecidos, etc. À medida que o empresário vai intervindo na produção artesanal e logrando expandi-la, cresce a renda distribuída aos fatores de produção empregados na mesma e concomitantemente a procura interna de artigos de consumo, pois a renda dos pequenos artesãos e dos assalariados rapidamente se transforma em gasto de consumo. Surge assim um novo fator dinâmico no processo de expansão da economia, que é o mercado interno (FURTADO, 1954, p. 40).

Embora a discussão proposta no texto seja a industrialização da Espanha, que ocorreu em condições históricas distintas da industrialização brasileira, o capítulo em que está inserida intitula-se *As Categorias Fundamentais do Processo Histórico do Crescimento Econômico*; e o contexto daquelas afirmações induz a crer que o autor admitia que aquelas características do processo de industrialização ali discutidas eram passíveis de generalização. Partindo-se dessa premissa, pode-se depreender, das afirmações, que o autor acreditava que o desenvolvimento de uma economia industrial exige sempre uma certa distribuição da renda, o que dá suporte à expansão do mercado consumidor que, por sua vez, empresta dinamismo crescente ao sistema econômico.

É interessante observar que o autor já demonstrava aqui sua convicção da importância da expansão do mercado para o desenvolvimento econômico, mas estava ainda distante da tese da estagnação econômica por insuficiência de consumo das massas que irá defender em meados da década de 1964, como demonstra a afirmação abaixo, retirada do mesmo texto:

[...] O [empresário] industrial tende a reduzir ao máximo os pagamentos a fatores de produção que não sejam de sua propriedade, para assim aumentar sua quota no valor total do produto. Mas, como esse lucro tem que ser restituído ao circuito econômico, para que o próprio empresário continue em atividade, mesmo que esse logre reter para si a maior parte do aumento de produtividade criado pela organização da produção, o ritmo de crescimento da economia não será por isso afetado. **Conforme indicamos em outra parte, o processo de crescimento da economia industrial no regime de livre-empresa exige que uma parte do aumento da produtividade alcançado pelo conjunto da economia seja transferido aos consumidores finais para que se mantenha o ritmo de crescimento. Aqui, entretanto, o que nos interessa é chamar a atenção para o fato de que a apropriação do fruto do aumento da produtividade pelo empresário, não significa um fator de entorpecimento da expansão econômica** [sem grifo no original]. (FURTADO, 1954, p. 44).

Observa-se, portanto, que sua concepção sobre a forma como se relacionam o desenvolvimento industrial e a distribuição dos frutos do progresso técnico não era ingênua a ponto de acreditar que a distribuição funcional da renda era uma tendência do capitalismo industrial. Chegou a admitir a possibilidade dos benefícios do progresso técnico

transformarem-se inteiramente em lucro, embora tenha tratado o assunto como se essa fosse uma situação extrema. Tudo indica que se utilizou desse argumento apenas para demonstrar o dinamismo endógeno das economias industrializadas, que é o que procura ressaltar. A idéia geral que se depreende do capítulo é que o autor tinha grande confiança nas potencialidades das economias industrializadas para promoverem uma seqüência de estímulos expansivos, que caminhariam da elevação da produtividade para o aumento da renda dos diferentes participantes do processo produtivo e dali para o aumento da demanda de consumo e de investimento que, por sua vez, induziriam novos aumentos de produtividade e assim sucessivamente.

De fato, o que está sempre subjacente à sua análise sobre a indústria é a avaliação que fazia das economias subdesenvolvidas, segundo a qual uma parcela expressiva da população estaria ligada a atividades de baixa produtividade, que iam da simples atividade de subsistência à agricultura de produção extensiva para exportação. Nessas atividades, a remuneração do trabalho seria extremamente baixa, razão pela qual essa parcela da população viveria em condições de pobreza e teria dificuldade de acesso ao mercado. A atividade industrial apresentava-se então, na concepção do autor, como um meio de absorver crescentes parcelas dessa população em atividades de maior eficiência e, portanto, mais bem remuneradas. Isso elevaria não apenas a produtividade média da economia, mas também a remuneração dos grupos de mais baixa renda. O aumento da renda favoreceria o acesso dessa população a novas formas de consumo, ampliando o mercado para os produtos industrializados que a economia estaria produzindo, o que, por sua vez, induziria a expansão da atividade industrial e daria continuidade às transformações em curso. Talvez por atribuir tanta importância à superação das formas atrasadas de produção, negligenciava o problema da concentração funcional da renda e chegava até a trabalhar com essa possibilidade teórica, apenas para enfatizar as vantagens da atividade industrial sobre as demais atividades econômicas.

Mais que isso, Celso Furtado mostrava-se tão claramente identificado com as políticas voltadas a promover a industrialização, que chegava a ser condescendente com algumas formas de concentração da renda. No mesmo trabalho publicado em 1954⁵⁹, ao analisar o crescimento econômico do Brasil no período do segundo pós-guerra, apontou novamente para os efeitos da transferência de renda subjacente ao processo inflacionário. Procurou esclarecer - em contraste com o pensamento liberal - que a inflação brasileira naquele período não era um fenômeno de origem monetária, mas era fruto da luta pela distribuição da renda. Afirmou: “[...] a inflação é fundamentalmente uma luta entre grupos pela distribuição da renda real e [...] a elevação do nível de preços é apenas uma manifestação exterior desse fenômeno” (FURTADO, 1954, p. 181). Ocupou-se, então, de demonstrar que a origem da inflação teria sido o aumento do preço internacional do café, cujo efeito imediato foi o aumento da renda monetária do setor exportador. Esse aumento de renda monetária ampliou a capacidade de consumo do setor exportador e, caso o exportador tivesse acesso a divisas para realizar importações, ter-se-ia traduzido, em grande parte, em consumo de bens importados.

Ocorre, entretanto, que a oferta de divisas era, à época, controlada e direcionada a favorecer a importação de equipamentos para a indústria, tornando relativamente escassa a sua oferta para a importação de bens de consumo. Essa política, segundo o autor, induziu ao aumento da procura por bens de consumo produzidos internamente, especialmente bens industrializados. Como o crescimento da produção industrial não pode satisfazer imediatamente o aumento do consumo, teve início uma inflação de demanda, cujo efeito foi a transferência de renda do setor exportador – onde a renda monetária e a capacidade de consumo havia aumentado - para o setor industrial, cuja oferta se foi ajustando lentamente à nova demanda.

⁵⁹ O capítulo V dessa obra publicada em 1954 foi incorporado à Quinta Parte do livro *Formação econômica do Brasil*, publicado em 1959, sem alterações expressivas no seu conteúdo. Sendo assim, consideram-se válidas, para o final da década de 1950, as observações feitas sobre a obra publicada em 1954.

A conclusão do autor sobre os movimentos das variáveis econômicas naquele período foi que o setor industrial foi duplamente beneficiado. Em primeiro lugar – e principalmente –, porque a política cambial lhe permitiu acesso privilegiado a divisas para importação de bens de capital. Esse acesso privilegiado significava preço relativamente baixo por divisas tornadas escassas, para o restante da economia, pela política de câmbio múltiplo. Assim, se nos demais setores a procura de divisas era superior à oferta interna, para a indústria a oferta era abundante, favorecendo, portanto, custos cambiais inferiores aos que o mercado ofereceria. Em segundo lugar, a indústria teria sido, ainda segundo o autor, favorecida pelo processo inflacionário em curso – fruto exatamente da escassez relativa de divisas para importação de bens de consumo provocada pela política cambial - que lhe permitiu praticar preços mais elevados do que seria possível se tivesse que enfrentar a concorrência das importações.

Os termos da análise demonstram que Celso Furtado reconhecia a importância do processo inflacionário como instrumento de acumulação de recursos pelo setor industrial. Procurou ressaltar, entretanto, que o papel da inflação, naquela situação, foi transferir para a indústria uma renda real obtida pelos exportadores através do aumento do preço internacional do café. Apresentou esse argumento em uma seção do trabalho publicado em 1954 intitulada “Condições particulares em que a inflação teve efeitos positivos” (FURTADO, 1954, p. 174). A certa altura do texto, afirmou:

A elevação contínua do nível dos preços internos foi, destarte, o instrumento que favoreceu a apropriação, pelos empresários – particularmente os industriais – de uma parte crescente do aumento da produtividade econômica de que se estava beneficiando a economia com a melhora na relação de preços do intercâmbio externo. Assim, para que a inflação pudesse desempenhar um papel positivo no sentido de intensificar as inversões e o crescimento da economia, foi necessário que houvesse algo a redistribuir, cuja origem independia dela. Mas é indubitável que ela pôs em marcha um mecanismo que canalizou para as mãos do empresário uma parte crescente da massa de renda que a melhora na relação de preços havia formado na economia (FURTADO, 1954, p. 176).

É ilustrativo do que se quer demonstrar, que a ênfase do autor, ao analisar o papel da inflação naquele período, localizou-se na transferência de renda que ela promoveu entre o setor exportador e o setor industrial. Depreende-se do título e da discussão proposta naquela seção, que a concentração da renda a favor da indústria através da inflação, por representar fundamentalmente – como demonstra a citação acima - apropriação de benefícios oriundos do aumento do preço internacional do café, foi positiva porque estimulou a industrialização e, conseqüentemente, o fortalecimento do novo padrão de desenvolvimento, assentado sobre a indústria substitutiva.

Ao discutir a política de proteção ao café - adotada, em épocas de crise, pelos governos brasileiros da República Velha e pelo governo Vargas, na década de 1930 - referia-se ao processo inflacionário como parte importante do mecanismo de “socialização dos prejuízos” através do qual a política cambial transferia renda do conjunto da sociedade – inclusive da classe assalariada - para o setor exportador. Certamente não ignorava o fato de que, no pós-guerra, o conjunto da sociedade, ao pagar mais caro pelas importações e pelos produtos industrializados, transferia renda ao setor industrial – o que poderia ser considerado uma espécie de socialização dos custos da industrialização induzida pela política cambial . Chegou a perguntar-se claramente sobre isso quando afirmou: “Caberia levantar a hipótese de que a redistribuição se realizou em detrimento dos consumidores em geral” (FURTADO, 1954, p. 171). Ocupou-se, entretanto, de demonstrar que a resposta a essa indagação era negativa. Sobre isso, afirmou:

O benefício que usufruíram os empresários industriais através das importações a baixos preços dos equipamentos e das matérias-primas representa não o fruto de uma distribuição da renda no sentido estático, e sim de uma apropriação por aqueles empresários de parte substancial do aumento da renda real da coletividade que resultou da melhora na relação de preços do intercâmbio externo. A baixa relativa no preço dos produtos importados, em vez de beneficiar igualmente a todos os setores, ia concentrar-se no setor industrial, pela simples razão de que este setor era o maior absorvedor de divisas (FURTADO, 1954, p. 172).

Entende-se disso que os consumidores de produtos industrializados, por não terem livre acesso a divisas, não se puderam beneficiar do preço relativamente baixo dos produtos estrangeiros nesse período; foram induzidos a adquirir produtos relativamente caros, de produção nacional. Como a renda da coletividade estava em ascensão, esses consumidores não chegaram a perder poder de compra; apenas deixaram de ganhar uma renda real adicional, que lhes teria sido acessível caso a política cambial não tivesse anulado a queda do preço relativo das importações. Há aqui uma sutileza na interpretação do autor sobre o significado da perda imposta aos consumidores, que parece estar a serviço de uma forte identificação ideológica com o processo de industrialização. O que se depreende da sua argumentação é que, se o ganho não se chegou a efetivar, ainda que fosse uma possibilidade concreta, não houve perda. Em outro trecho do mesmo texto, Celso Furtado afirmou também:

O setor industrial não reteve a totalidade do benefício que a situação cambial lhe proporcionou. Ao irem aumentando sua produtividade, as indústrias transferiram parte do fruto dessa melhora para o conjunto da população, através de uma baixa relativa dos preços. Assim, entre 1945 e 1951, a elevação dos preços dos produtos industriais de produção interna foi cerca de 20 por cento menor do que a do nível geral de preços da economia. **Mesmo assim, o desnível entre os preços internos dos produtos industriais e os das importações continuava a ser substancial, comparativamente à paridade de 1939** [sem grifo no original] (FURTADO, 1954, p. 168-169).

Novamente aqui, sem ocultar o fato de que os consumidores estiveram submetidos a preços relativamente elevados no mercado interno - quando comparados aos preços das importações -, o autor trata de amenizar os efeitos da inflação sobre o conjunto dos consumidores; ocupa-se de ressaltar os benefícios concedidos pela indústria aos consumidores, quando o aumento da produtividade se vai transformando em queda dos preços relativos dos produtos industrializados. Com isso, confirma a sua condescendência com a concentração da renda a favor dos lucros da indústria, provocada pela inflação.

Parece lícito concluir que o entusiasmo do autor com a diversificação da atividade produtiva o induzia, naquele período, a aceitar a inflação como um mal necessário desde

que fosse capaz de transferir renda do setor agrícola exportador para o setor industrial de mercado interno. Ainda que isso representasse também - e não há como negar que representava - transferência para a classe empresarial de uma renda que poderia ter sido apropriada pelo conjunto dos consumidores, esse efeito da inflação foi amenizado na análise do autor.

Revela-se, portanto, o que se deseja aqui demonstrar: que durante quase toda a década de 1950, as questões distributivas estavam num segundo plano, tendo em vista a importância que assumia, nas contribuições do autor, a preocupação com superar o atraso das formas de produzir e a dependência do mercado internacional. Sua convicção de que a industrialização promoveria, como se mencionou acima, a elevação da produtividade, uma maior autonomia em relação à economia internacional, mudanças estruturais no setor agrícola e integração nacional, o induzia a apostar nela como meio de modernizar a economia. Acreditava que, no bojo das transformações, viriam também o aumento dos salários e a distribuição da renda. Nesse sentido, poder-se-ia dizer, desde que se façam as devidas ressalvas, que, Celso Furtado, se aproximava dos autores das demais correntes do pensamento econômico no Brasil, pelo menos até meados da década de 1950.

As ressalvas que se vai fazer são no sentido de mostrar que, a despeito do que foi dito acima, e confirmando as observações feitas no início dessa seção, Celso Furtado, diferentemente de outros autores, sempre demonstrou alguma preocupação com as questões distributivas e, nos últimos anos da década de 1950, passou a propor medidas no sentido de atenuar a concentração da renda e da propriedade. Um argumento do autor que revela essa preocupação é o que diz respeito ao consumo excessivo dos grupos de alta renda. Segundo sua avaliação, o fato de uma parcela da sociedade ter renda excessivamente elevada favorece o consumo de bens supérfluos, muitas vezes importados. Assim, parte da renda nacional, que poderia ser utilizada para realizar investimentos e ampliar a capacidade produtiva da nação,

escoa por meio das importações. Sugeria, para amenizar essa tendência, uma política fiscal que tributasse as rendas mais elevadas e transferisse recursos, na forma de financiamento ou investimentos públicos, para o setor produtivo da economia. Esse tema apareceu desde cedo na análise do autor⁶⁰ e foi utilizado, muitas vezes, como argumento contrário à idéia de que a concentração da renda poderia favorecer a formação de poupança. Em trabalho publicado em 1958, afirmou:

Ao contrário do que se imagina, a concentração da renda não é meio eficaz de aumentar a taxa de poupança. É verdade que uma brusca concentração da renda repercute positivamente na taxa de poupança. Todavia, esse efeito positivo terá duração limitada e o resultado final poderá ser negativo. Uma grande concentração da renda cria, em todas as sociedades, ampla camada social de ociosos ou semi-ociosos, com efeitos diretos e indiretos altamente negativos nos hábitos de consumo (FURTADO, 1958, p. 47-48).

E, mais adiante,

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

Nesse mesmo trabalho, já apresenta também algumas idéias que serão fundamentais para a tese da estagnação, que passará a defender na segunda metade da década de 1960. O primeiro dele diz respeito à expansão das indústrias de “bens suntuários”. A escolha da política econômica a ser adotada pelo Estado deveria evitar o estímulo à indústria de bens supérfluos, porque, segundo o autor: “Essa orientação dos investimentos tem efeitos claramente negativos sobre a produtividade média, pois as indústrias de bens suntuários contam com um mercado limitado e têm muitas vezes que operar em caráter semi-artesanal” (FURTADO, 1958, p. 48-49). Esse argumento tornou-se fundamental para a tese da estagnação econômica, porque, segundo o autor, as reduzidas dimensões do mercado teriam

⁶⁰ Ver, por exemplo, GRUPO MISTO CEPAL-BNDE (1957, p. 23).

sido a causa fundamental da queda do lucro das empresas produtoras de bens duráveis e conseqüente perda de dinamismo da economia, no início da década de 1960.

A segunda idéia que aparece no trabalho de 1958 e tornou-se o cerne da tese da estagnação é a de que a concentração da renda e da propriedade podem comprometer o crescimento econômico. Afirmou:

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

Depreende-se dessa afirmação que, embora ainda nutra a confiança na idéia de que “o desenvolvimento implica distribuição da renda”, já admite que o desenvolvimento talvez exija ações deliberadas no sentido de promover a distribuição da renda e da propriedade, o que significa que parece estar já abandonado a certeza de que a industrialização dará conta de todas as transformações necessárias para alcançá-lo.

Foi nesse mesmo contexto - os últimos anos da década de 1950 - que Celso Furtado intensificou seus estudos sobre o problema da concentração regional da renda no Brasil, no contexto da idealização, da criação e da coordenação da SUDENE. Sua preocupação com os problemas do nordeste sempre envolveu as questões distributivas. Apontava a excessiva concentração das terras como causa da ineficiência dos métodos de produção ali utilizados e da concentração da renda na região. Por outro lado, apontava a concentração da renda como causa do consumo supérfluo de bens importados, acessível às elites, que inviabilizava a formação de poupança interna e a diversificação da atividade produtiva na região.

Nesse período, adaptou a teoria cepalina da deterioração dos termos de troca para as relações econômicas que regiam o comércio entre sudeste e nordeste do país. Passou então a

desenvolver a tese de que, ao especializar-se na produção de bens primários, a região nordeste do país transferia renda para o Sudeste industrializado. Argumentava que essa transferência de renda ocorria porque a região vendia barato seus alimentos e outros bens de produção primária, e adquiria, a preços relativamente mais elevados, os produtos industrializados vindos de São Paulo e de outros estados industrializados. Sugeriu um exame das potencialidades agrícolas da região, do modo a promover a diversificação da atividade agrícola e o melhorar a eficiência desse setor. Propunha também um estudo cuidadoso do tamanho de propriedade mais adequado para diferentes atividades, em diferentes sub-regiões do nordeste e medidas no sentido de adequar a estrutura fundiária a um projeto de modernização da atividade produtiva na região. Sugeriu, por fim, que se promovesse o desenvolvimento industrial da região nordeste (FURTADO, 1959).

É interessante perceber que, ainda quando constatava e discutia o problema da concentração regional da renda – que se havia intensificado na fase da industrialização - na análise do caso do Nordeste, o autor demonstrava convicção na capacidade da indústria de, também ali, promover a modernização que operou em outras regiões do Brasil. É importante ressaltar, entretanto, que passava a sugerir, além do estímulo à indústria, outras ações voltadas mais especificamente para reduzir o grau de concentração da renda e da propriedade. Exemplo disso é a reforma administrativa, capaz de aparelhar o Estado para atuar no sentido de reduzir as desigualdades regionais. Essa idéia, que aparece diretamente relacionada com a proposta de criação da SUDENE, se vai ampliar nos anos seguintes, compondo o quadro das reformas de base, muitas vezes sugeridas pelo autor nos primeiros anos da década de 1960. A tributação às classes de alta renda, a reforma agrária e a reforma administrativa são os pontos fundamentais desse quadro, que encerra a proposta de uma interferência mais direta do Estado no sentido de promover a desconcentração da renda e da propriedade e que passa a aparecer com frequência, a partir de 1957, nos trabalhos de Celso Furtado. Ainda em 1962, em *A pré-revolução Brasileira*, demonstrava otimismo com o processo de desenvolvimento em curso,

mas tornava-se mais insistente com a idéia da necessidade das reformas de base e apresentava preocupação com a estabilidade política da nação.

Em *Dialética do Desenvolvimento*, publicado em junho de 1964, Celso Furtado mostrava-se menos otimista e ainda mais preocupado com a estabilidade política no Brasil. Apresentou a luta de classes como um aspecto positivo para o desenvolvimento capitalista e, talvez pressentindo o golpe militar, vaticinou que a supressão das instituições democráticas tenderia a entorpecer o crescimento econômico. afirmou:

O desenvolvimento da sociedade democrática orientou-se no sentido da progressiva eliminação daqueles privilégios que passavam a operar anti-socialmente, isto é, que freavam a expansão das forças produtivas e assim entorpeciam todo o desenvolvimento social. [...] Desta forma. O específico do Estado democrático de base capitalista não é propriamente uma tendência à eliminação dos privilégios. Pelo contrário, os grupos privilegiados podem nele crescer e conservar o seu poder. Sua característica essencial é a tendência à eliminação daqueles privilégios que entorpecem o desenvolvimento das forças produtivas, razão pela qual deve estar aberto à ação de todos os grupos que, integrados no processo produtivo, busquem aumentar a sua participação na renda, seja através da concorrência, seja exercendo pressão organizada no mercado de mão-de-obra (FURTADO, 1964, p. 43).

Outra passagem do texto contribui para esclarecer a forma como se foi estruturando a tese da estagnação econômica. Ao referir-se às economias subdesenvolvidas, e certamente inclui entre elas a economia brasileira, afirmou:

A penetração da nova tecnologia no sistema produtivo, ao desorganizar uma faixa da economia artesanal preexistente, cria de imediato um problema de excedente de mão-de-obra sem possibilidade de absorção. Esse excedente reflui para formas artesanais de economia de subsistência, criando uma dualidade dentro do sistema econômico que condicionará todo o processo social subsequente. O dualismo da estrutura econômica reflete-se, por um lado, em uma distribuição extremamente desigual da renda e, por outro, em uma demanda de bens finais pouco vigorosa (FURTADO, 1964, p. 30).

E seguiu argumentando que a renda tenderia a concentrar-se nas mãos da classe empresarial em função da pouca resistência que a classe trabalhadora poderia oferecer, em ambiente de desemprego. Nessa situação, segundo sua avaliação, a classe trabalhadora teria muito poucas chances de contribuir para a formação de um mercado interno, cabendo à classe

empresarial fazê-lo. Esta última, entretanto, não formaria um mercado suficientemente dinâmico para garantir o ritmo necessário de crescimento. Vai-se construindo, dessa forma, a tese segundo a qual a economia brasileira estaria enfrentando, no início da década de 1960, uma estagnação econômica originada da insuficiência de vigor do mercado interno.

Nesse trabalho, desenvolveu a tese segundo a qual o processo de substituição de importações teria chegado a um ponto de saturação. Reafirmou que a industrialização brasileira se teria desenvolvido a partir da insuficiência de divisas para importação e que, em fases anteriores, sempre que as divisas eram insuficientes para garantir um conjunto de importações, se encontravam meios para produzir, internamente, os produtos que não se podia mais importar. Argumentou, por outro lado, que se teria chegado a uma fase do processo de industrialização em que as importações que se teria que substituir então – no início da década de 1960 – seriam de difícil substituição. Afirmou:

Quando se alcança este ponto de relativa saturação, a substituição deixa de ser um fator dinâmico para tornar-se sério empecilho à acumulação. Cria-se uma barreira ao desenvolvimento, cuja superação exige uma autonomia tecnológica e uma independência no que respeita à oferta de equipamentos que são característicos do pleno desenvolvimento econômico (FURTADO, 1964, p. 115).

Tinha início, aqui, o pessimismo que caracterizou as análises do autor ao longo da segunda metade da década de 1960.

2.3 CONCLUSÃO

Nesse capítulo, procurou-se evidenciar que, ao longo da década de 1950, não se pode observar um debate entre as duas vertentes do pensamento econômico analisadas,

relativamente às questões distributivas. Embora houvesse diferenças na ênfase que cada uma delas emprestava ao tema, as divergências eram ainda difusas, não manifestas claramente. Existiam de forma latente ou mais precisamente potencial, na medida em que a *potência* possa ser considerada a “presença de uma ausência” (MARTINS, 2001, p. 40). Enquanto potência, mantiveram-se ausentes, ou “não ato”, no sentido aristotélico da expressão, durante quase todo o período. E, a essa altura, toma-se por empréstimo a idéia de fronteira e algumas das reflexões propostas por Martins (2001) acerca desse conceito. Parece lícito afirmar que o estabelecimento de uma outra fronteira – o desenvolvimento industrial – foi capaz de anuviar as divergências relativas à questão distributiva, tornando pouco nítida a fronteira relativa a esse tema entre os dois paradigmas em estudo. Poder-se-ia mesmo afirmar que as divergências quanto ao papel do Estado na promoção do desenvolvimento e quanto ao processo de industrialização substitutiva “roubaram a cena”, ofuscando outras divergências.

Nesse contexto, semelhantemente ao que se observou sobre o pensamento cepalino, a ênfase na necessidade de criar as condições adequadas para que o desenvolvimento industrial fizesse seu papel induziu os desenvolvimentistas a adotarem uma concepção tipicamente liberal sobre a distribuição da renda. Ainda quando, como no caso de Celso Furtado, reconheciam a importância da concentração da renda como determinante do atraso econômico ou, mais especificamente, da condição periférica, negligenciavam suas divergências em relação ao pensamento liberal, relativamente a essa questão. Os liberais, por outro lado, tomavam como indiscutível a necessidade do aumento da produtividade e da solução de problemas de oferta para que o crescimento da renda desse lugar à melhor distribuição. Não se referiam à concentração da renda como possível causa do atraso, mas sempre como consequência dele. Não era por esse motivo, entretanto, que se opunham aos desenvolvimentistas, mas por discordarem desses quanto à superioridade da indústria sobre a agricultura, como instrumento de elevação da produtividade, e quanto aos meios através dos quais buscavam promover a indústria – a proteção do Estado.

Ademais, era voz corrente que o desenvolvimento encontrava na insuficiência de poupança interna uma importante limitação, de tal sorte que a distribuição precoce da renda poderia tornar-se uma ameaça à acumulação de capital e ao próprio desenvolvimento industrial. Sendo assim, um certo grau de concentração da renda poderia ser útil e necessário ao desenvolvimento industrial, desde que as rendas mais elevadas se pudessem traduzir em poupança e, a partir dela, em investimento. Essa idéia, embora tipicamente liberal, era aceita também pelos desenvolvimentistas e contribuía para que, a despeito das divergências houvesse pontos de concordância entre as duas correntes.

A despeito do que se disse acima, não havia, entre os liberais, quem defendesse abertamente a concentração deliberada da renda como meio de promover o desenvolvimento. Já entre os desenvolvimentistas havia; a tese da “poupança-forçada” defendida por João Paulo de Almeida Magalhães (1955) pode ser considerada precursora da “teoria do bolo”, posteriormente atribuída a Antônio Delfim Netto, também simpatizante do pensamento desenvolvimentista. Na fase em que essas idéias apareceram as divergências sobre o tema puderam mostrar-se com alguma clareza. Celso Furtado manifestou-se contrário a ela e, dessa divergência, desenrolou-se um debate entre os dois autores que demonstrava que, relativamente à relação entre crescimento e distribuição da renda, não havia unanimidade no interior do pensamento desenvolvimentista.

É preciso que se insista na importância que adquire aqui a *ênfase* dispensada à questão distributiva naquele período. Essa questão recebia um tratamento secundário; parecia mesmo haver um certo consenso quanto à capacidade do progresso técnico de sanar ou pelo menos amenizar as desigualdades sociais e econômicas. Para os liberais, o progresso técnico era pré-condição para a distribuição da renda, não havendo, portanto, porque discutir sobre o tema. Entre os desenvolvimentistas, a industrialização seria a grande responsável por gerar progresso técnico. Ela abriria novas oportunidades de trabalho; e não qualquer trabalho, mas

trabalho mais eficiente e, portanto, capaz de proporcionar maior valor agregado, dando lugar ao aumento dos lucros e atraindo para si também uma maior remuneração. A ampliação das oportunidades de emprego e o aumento dos salários eram tratados, assim, como instrumentos suficientes para promover a distribuição da renda.

Não é demais lembrar que, entre os marxistas, predominava a idéia de que a industrialização traria as formas capitalistas de produção e, com elas, as suas contradições, aproximando o dia da revolução socialista, quando, enfim, a renda seria distribuída. Assim, o debate em torno da industrialização ocultava algumas fronteiras entre essas duas últimas correntes, gerando uma falsa impressão de unanimidade. Isso fortalecia o seu discurso e favorecia a sua retórica em favor da idéia-força que as unia: a industrialização induzida pelo Estado como forma de superação do subdesenvolvimento.

E não ficou impune tal indiferenciação. Se a fronteira é também um *lugar de promiscuidade*, como ressalta Martins (2001, p. 44 e 50), parece aqui elucidativo percebê-la, também a partir de suas reflexões, no seu caráter simultaneamente *demarcatório* e *emancipador*. Ao negligenciarem a demarcação de sua fronteira relativamente a esse aspecto do desenvolvimento, os desenvolvimentistas comprometeram-se com um projeto que estava longe de ser unanimidade mesmo entre os seus idealizadores. Alguns deles, à semelhança do que ocorrera com a CEPAL, repensaram suas antigas posições ao observarem a evolução dos acontecimentos. Para esses, o resultado desse repensar foi a demarcação das novas fronteiras e a emancipação relativamente a idéias e compromissos que dividiram com antigos aliados.

Não por acaso, isso ocorreu a partir dos últimos anos da década de 1950 e início da década seguinte, quando era possível observar uma redução do ritmo de crescimento da renda e, até por causa disso, crescentes dificuldades para equacionar os problemas relativos à distribuição funcional da renda. Diante da carência de fontes mais adequadas de financiamento para a indústria, a inflação, em uma economia desprovida de instrumentos de

indexação, transformava-se num importante aliado da classe empresarial, ao transferir renda de salários para lucros. Nessa circunstância, a redução do ritmo de crescimento da renda, com conseqüente aumento do desemprego, acentuava as perdas dos grupos assalariados e estimulava o surgimento de manifestações de inconformidade, refletindo-se num ambiente político mais tenso e menos propício à continuidade do referido padrão de financiamento.

Já naquele contexto, tornavam-se mais freqüentes as referências às questões distributivas no debate sobre a política econômica e seus resultados. Sobressaíam, nesse debate, ora a questão salarial, ora as questões regionais, ora as reformas de base – reforma agrária e reforma tributária, principalmente. A maior parte dos autores tratava desses temas quase sempre ligando-os, direta ou indiretamente, à viabilidade do processo de acumulação.

Na década seguinte, quando o crescimento industrial tornou-se mais lento e truncado, aliados de ontem tornaram-se ferrenhos adversários e a fronteira potencial, antes ausência, tornou-se presente e claramente visível. Mais do que isso, o pensamento desenvolvimentista distributivista fragmentou-se, dando origem a diferentes interpretações sobre as causas da crise e os meios de enfrentá-la. Numa explosão de críticas e autocríticas, os teóricos dessa corrente contrapunham-se aos resultados da promiscuidade do passado, quando estiveram irmanados com seus então oponentes na formulação da política econômica⁶¹. Ao passo que surgiam os primeiros sinais do que se viria a chamar de Teoria da Estagnação, desenvolvida principalmente por Celso Furtado, que identificava na concentração da renda e da propriedade uma causa importante da perda de dinamismo do processo de acumulação industrial no Brasil,

⁶¹ Foi precisamente dessa fragmentação que nasceu a teoria da dependência, cuja crítica metodológica ao pensamento desenvolvimentista ganhou expressão na América Latina na década de 1960. São axiais, a esse respeito: Cardoso e Faletto (1973); Cardoso (1993). Foi também nesse momento que o pensamento econômico da CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – berço do desenvolvimentismo latino-americano, sofreu uma importante inflexão, dando origem a propostas de reformas de base, tais como reforma fiscal com fins distributivos e reforma agrária. Ver Prebisch (1982). Dentre as inúmeras avaliações, críticas e auto-críticas formuladas nesse período a partir do pensamento desenvolvimentista, entretanto, a mais pessimista foi a produzida por Furtado, para quem a economia brasileira estar-se-ia encaminhando para a estagnação, cuja origem estaria justamente na excessiva concentração da renda. Certo de que a crise era causada por insuficiência de demanda, o autor argumentava que somente a distribuição da renda poderia criar um mercado consumidor suficientemente amplo para a indústria nacional, capaz de arrancá-la da crise em que emergia. (Ver FURTADO, 1962 e 1966).

ganhavam força, por outro lado, os argumentos quanto aos riscos que o “distributivismo precoce” poderia impor ao processo de acumulação. A oposição *liberais versus desenvolvimentistas* foi cedendo espaço para outras divergências, dentre as quais ganhava espaço a oposição *produtivistas versus distributivistas*. Não por acaso, o debate econômico, nos anos sessenta, passou a recorrer com mais frequência às questões distributivas, para situar-se precisamente em torno delas no início dos anos setenta.

Por fim, deseja-se enfatizar que no período aqui analisado – década de 1950 e primeira metade da década seguinte - subjacente ao debate econômico que priorizava outras variáveis que não a distribuição da renda, estava uma concepção linear e teleológica do funcionamento da economia e da relação entre as variáveis econômicas. Ainda que essa concepção não fosse enunciada claramente e, quem sabe, fosse inconsciente, ela existia e contribuiu, assim como as mencionadas prioridades do debate, para produzir a aparente unanimidade ou, melhor dizendo, para mascarar divergências latentes entre os debatedores.

3 DA MANIFESTAÇÃO DAS DIVERGÊNCIAS À CONTROVÉRSIA DOS ANOS SETENTA (1964-1974)

Ao longo da década de 1950, a ideologia desenvolvimentista consolidou-se no Brasil, a ponto de seguir inspirando os programas econômicos dos governos militares até o final da década de 1970. Assim, a oposição *liberalismo* versus *desenvolvimentismo*, centrada na função desenvolvimentista do Estado, perdia, nesse período, a importância que tivera no passado. O debate econômico deslocou-se de temas como a participação ou não do Estado na economia e a indução ou não da industrialização, para outras questões, dentre as quais passam a ocupar um lugar destacado as questões distributivas. A controvérsia que se quer aqui enfatizar é a que se desenrolou, entre a segunda metade da década de 1960 e os primeiros anos da década seguinte, envolvendo “produtivistas” de um lado e “distributivistas” de outro.

No primeiro grupo, encontravam-se aqueles autores que, incorporando a concepção liberal sobre os condicionantes do crescimento e da distribuição da renda, insistiam em afirmar que o aumento da produtividade, o crescimento econômico e a formação de poupança interna deveriam anteceder a distribuição da renda e seriam pressupostos necessários - e para alguns autores também suficientes - para que a distribuição ocorresse no futuro. No segundo grupo, incluíam-se os autores que negavam essa concepção e propunham alternativas a ela. Nas contribuições destes últimos, identifica-se uma caminhada no sentido da superação das visões teleológicas sobre a relação crescimento-distribuição da renda, em favor da concepção

segundo a qual o elo que liga essas variáveis está subordinado a decisões políticas, e não a leis econômicas.

3.1 CONTEXTO HISTÓRICO

Os estudos da história econômica do Brasil têm usualmente dividido o período aqui considerado, que corresponde aos quatro primeiros governos militares, em dois sub-períodos: de 1964 a 1967 e de 1968 a 1974. A subdivisão diz respeito ao crescimento da renda e do emprego; enquanto no primeiro período as taxas de crescimento do PIB variaram entre 2,4% e 6,7% ao ano, a partir de 1968 essas taxas passaram a ser superiores a 9,5% ao ano, chegando a 14,0% em 1973 (ABREU, 1992). Também relativamente ao debate sobre o crescimento e a distribuição da renda essa subdivisão é adequada, tendo em vista que marca a superação da tese da estagnação econômica e o esforço no sentido de adaptar a teoria a uma realidade em rápida transformação. Por esta razão, adota-se, para efeitos de contextualização histórica do debate, essa mesma subdivisão.

Os indicadores econômicos para os primeiros anos da década de 1960 revelam, como já se teve oportunidade de comentar, que a crise econômica se vinha aprofundando. A taxa de crescimento do PIB chegara a 0,6% ao ano em 1963 enquanto a inflação, medida pelo IGP-DI, atingiu 83,2% no mesmo ano. As principais fontes de financiamento nas quais o crescimento econômico se havia sustentado na segunda metade dos anos 1950 apresentavam sinais evidentes de esgotamento no período. O déficit da União girava em torno de 3% do PIB entre 1961 e 1963, o que representava mais do que a média dos últimos trinta anos (SOCHACZEWSKY, 2003). Além disso, o ingresso de capitais autônomos caíra de 559 milhões de dólares em 1959 para 310 milhões em 1963, enquanto as reservas internacionais

sofreram queda de 307 milhões de dólares em 1961 e não chegaram a recuperar-se nos dois anos seguintes (ABREU, 1992).

A forma como o novo governo enfrentou a crise teve papel importante na definição dos rumos do desenvolvimento brasileiro nos anos subsequentes e contribui também para entender o debate que se desenrolou naquele período. Antes chegar a isso, entretanto, é conveniente ressaltar que a idéia do planejamento permaneceu viva no discurso e nas ações do governo, o que demonstra que a mudança de regime nada teve a ver com uma possível vitória do pensamento liberal em relação ao desenvolvimentista. Aliás, o Estado politicamente autoritário, além de não abrir mão da intervenção econômica, ampliou o uso desse recurso nos anos seguintes.

É certo, entretanto, que predominou, no discurso e nas ações dos governos militares, a concepção liberal sobre a distribuição da renda. Além disso, no primeiro governo militar é visível também a influência do pensamento liberal no diagnóstico da conjuntura econômica e na definição das políticas a serem adotadas. Embora Eugênio Gudin não participasse diretamente do governo, emprestou claro apoio ao novo regime e suas idéias certamente influenciaram a política econômica daquele período. Além disso, o liberalismo se fazia representar por Otávio Gouveia de Bulhões, igualmente alinhado com essa ideologia, no Ministério da Fazenda.

É inegável, para insistir ainda nessa idéia, que o Ministro do Planejamento, Roberto Campos, que fora, nos anos cinquenta, participante ativo das ações desenvolvimentistas do Estado, passara há algum tempo a identificar-se cada vez mais com o pensamento liberal. De fato, no que diz respeito à distribuição funcional da renda e à relação entre crescimento e distribuição, não surpreende que o novo ministro estivesse identificado com a visão liberal, já que, quanto a esta questão, sempre fora herdeiro direto de Eugênio Gudin, defendendo o argumento da produtividade como determinante dos salários.

Relativamente ao diagnóstico das causas da inflação e dos instrumentos para combatê-la, uma das principais preocupações daquele governo, ter-se-á a oportunidade de demonstrar mais adiante que a influência do pensamento liberal foi também expressiva sobre o *Plano de Ação Econômica do Governo* (PAEG), elaborado sob a coordenação do ministro. A despeito disso, não se pode negar que o PAEG mesclava diagnósticos e medidas ortodoxas e heterodoxas, permitindo que se identifique nele, ainda que não de forma linear, continuidade em relação aos programas de industrialização induzida, característicos do período anterior. Mais que isso, as reformas institucionais propostas no plano foram fundamentais para dotar a economia dos instrumentos necessários para aprofundar o processo de industrialização por substituição de importações.

O PAEG arrolava, com o mesmo grau de importância, os objetivos de conter o processo inflacionário, assegurar oportunidades de emprego, atenuar as desigualdades regionais e sociais e corrigir a tendência ao déficit do balanço de pagamentos, definindo como objetivo último a promoção do desenvolvimento econômico (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL, 1964). Tendo em vista o diagnóstico que se fazia da inflação, os objetivos eram por demais conflitantes para serem atingidos em prazo tão curto. A inflação era entendida como fruto do excesso de gastos públicos dos aumentos abusivos de salários. Sendo assim, seria de se esperar que a política para contê-la incluísse redução no déficit público e reajustes menores de salário. No curto prazo, a primeira medida tende a aumentar o desemprego, ao passo que a segunda não contribui em nada para corrigir as desigualdades sociais, senão tende a torná-las mais acentuadas.

De fato, no curto prazo as medidas de política econômica incluíram arrocho salarial e redução do déficit fiscal. Já as políticas monetária e de crédito ao setor privado foram oscilantes, apresentando-se relativamente folgadas na maior parte do período, exceto no final de 1964 e a partir do segundo trimestre de 1966 (REZENDE, 1990). Como resultado dessa

política, o Índice Geral de Preços caiu de 90,0% em 1964 para 38,0% em 1966. Já o Produto Interno Bruto cresceu a taxas de 3,4% em 1964, 2,4% em 1965 e 6,7% em 1966 e 4,2% em 1967. A expansão econômica em 1966 deveu-se principalmente ao crescimento da indústria, beneficiada pela expansão monetária e pela capacidade ociosa do período anterior, já que, no ano de 1966 a política econômica foi restritiva e o setor agrícola teve fraco desempenho (ABREU, 1992).

O índice de salário mínimo real reduziu-se em 34,1% entre março de 1964 e março de 1967 e, embora não existam estatísticas de emprego para o período, tudo indica que o desemprego cresceu (REZENDE, 1990). Tais resultados foram favorecidos pela repressão aos sindicatos e aos movimentos de contestação ao regime, pelo fim da estabilidade no emprego e pela própria recessão que, ao ampliar o desemprego, reduzia a capacidade de reivindicação da classe trabalhadora.

Indo além do plano de estabilização e de seus resultados mais imediatos, encontram-se as reformas institucionais, arquitetadas a partir de aspectos menos ortodoxos do diagnóstico do governo para os condicionantes da crise econômica. Dirigiam-se, tais reformas, a três setores principais: as finanças públicas, o setor externo e o sistema financeiro. A reforma do setor público incluía a modernização do sistema tributário, com vistas a aumentar o controle sobre a arrecadação, e a instituição da correção monetária sobre títulos da dívida pública e sobre ativos financeiros em geral. A correção monetária, além de reduzir as perdas inflacionárias do governo com a arrecadação, estimulava a compra, pelos poupadores, de papéis da dívida pública, possibilitando o financiamento do déficit por outra via que não a emissão. Por outro lado, aquele instrumento pretendia estimular também a formação de poupança privada, visto que, em ambiente inflacionário, somente a correção monetária pode garantir previsibilidade e estabilidade ao ganho do especulador.

Com respeito ao setor externo, as reformas visavam a reaproximação com o capital internacional e incluíam medidas no sentido de facilitar o acesso de empresas privadas a crédito internacional de médio e longo prazos; a modernização das instituições voltadas ao comércio internacional e a unificação das taxas de câmbio. O governo desejava romper com a ideologia nacionalista, atribuída aos governos anteriores e responsabilizada pelas restrições externas a que a economia brasileira estava sujeita. As medidas eram, portanto, uma demonstração de boa vontade por parte do governo brasileiro e foram recebidas com entusiasmo pelo capital internacional.

As reformas do setor financeiro tinham por objetivo torná-lo mais moderno e estável, de modo a favorecer a formação de poupança, e ampliar o mercado de capitais. Para isso, criou-se o Banco Central, redefiniram-se as funções do Banco do Brasil, criou-se o Sistema Financeiro da Habitação, criaram-se fundos para-fiscais, tais como FGTS, PIS e PASEP e regulamentou-se o funcionamento e o campo de ação das diferentes instituições financeira, entre tantas outras medidas direcionadas para o setor.

Evidencia-se, no conjunto das reformas, a preocupação do governo com recompor as fontes de financiamento que se haviam esgotado no início da década, intento, aliás, bem sucedido no médio prazo. A partir de 1968, já com a inflação sob controle e aparelhada com as novas instituições, a formação bruta de capital, que oscilara entre 13% e 17% do PIB na primeira metade da década, atingiu 18,7 e chegou a 21,4% do PIB em 1973.

O crescimento acelerado da economia no período que se segue (1968 a 73) exhibe o resultado de uma série de elementos que, ao se combinarem, favoreceram a expansão da renda e do emprego, a estabilidade de preços e resultados relativamente confortáveis nas contas do balanço de pagamentos. As reformas do PAEG ocuparam um lugar importante nesse cenário, mas deve-se acrescentar a elas outros aspectos não menos significativos. Em primeiro lugar, a conjuntura internacional, na qual o crédito era abundante e o capital internacional reconhecia,

no Brasil e em outras nações em fase de industrialização, a existência de oportunidades promissoras de investimento possibilitava o acesso ao crédito externo. Além disso, a capacidade ociosa, que se foi formando na economia brasileira ao longo de mais de meia década de crise econômica, favoreciam a rápida expansão dos investimentos, desde que houvesse financiamento e mercado consumidor. Por último, mas não menos importante, convém lembrar que a repressão inibia os movimentos reivindicatórios e grevistas, proporcionando um ambiente de estabilidade e favorecendo a concentração da renda a favor do capital.

Imersa nessa conjuntura, o governo brasileiro pôs em marcha dois planos econômicos subseqüentes: o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), para ser desenvolvido entre 1968 e 1970; e o I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, para o período de 1972 a 74. O diagnóstico que os planos faziam do processo de industrialização no Brasil envolvia a percepção de que o desenvolvimento industrial em curso era poupador de mão-de-obra e estava perigosamente sustentado sobre o consumo crescente de bens de luxo. Além disso, identificava-se a carência interna de tecnologia e bens de capital, elementos indispensáveis ao desenvolvimento capitalista.

Uma das estratégias do governo era revigorar as indústrias já instaladas, principalmente através de crédito às empresas e ao consumidor, já que tais indústrias apresentavam alto índice de capacidade ociosa e podiam, com certa facilidade, ampliar sua oferta de bens e serviços. Ainda voltado para a produção de bens de consumo, o governo tratava de estimular a indústria da construção civil, favorecendo, de um lado, a expansão dos investimentos do setor e, de outro, a absorção de mão-de-obra desqualificada, abundante no mercado de trabalho. Outra estratégia do governo dizia respeito à ampliação do parque industrial, estimulando principalmente os investimentos

para a produção de bens de capital e tomando a si a tarefa de ampliar a infra-estrutura e produzir insumos industriais.

Os resultados obtidos foram consideráveis. O produto da indústria cresceu a taxas que variaram entre 11,2% e 16,6%, puxado pelos setores produtores de bens duráveis e de capital. O ingresso de capitais autônomos, que fora de 471 milhões de dólares em 1967, atingiu 5184,6 milhões de dólares em 1973 (ABREU, 1992), grande parte do qual se ia transformando em reservas ao longo do período. Isto indica que a economia brasileira endividou-se mais do que seria necessário para manter o ritmo de crescimento. A inflação, por outro lado, manteve-se relativamente estável durante o período, oscilando entre 24,8%, em 1968, e 15,5% em 1973, medida pela variação do IGP-DI.

Com respeito à distribuição da renda, os dados apontam para uma contínua queda do salário mínimo real, ao passo que o salário médio, em diferentes setores da economia, aumentaram, embora menos do que o índice de produtividade. A diferença entre a evolução do salário mínimo real e a do salário médio real tem sido atribuída, em boa medida, ao fato de que os salários dos trabalhadores qualificados tendeu a crescer mais do que os dos trabalhadores não qualificados, como se terá oportunidade de examinar mais adiante. Com respeito à absorção de mão-de-obra, é certo que o nível de emprego da economia aumentou, embora não se disponha de dados para medir esse aumento. Apesar disso, a renda concentrou-se durante o período. O Coeficiente de Gini, que medira 0,50 em 1960, passava a medir 0,56 em 1970 (GONZAGA e MACHADO, 2003)⁶².

Esses são alguns resultados do *Milagre Brasileiro*. Enquanto a renda e a produtividade cresciam aceleradamente, algumas contradições do modelo de desenvolvimento voltavam lentamente a se manifestar. O endividamento externo crescente e a concentração da renda são exemplos disso.

⁶² O Coeficiente de Gini é uma medida de concentração da renda calculada a partir da Curva de Lorenz. O coeficiente varia entre 0 e 1 e indica renda mais concentrada quanto mais próximo da unidade for o seu valor.

3.2 OS PRIMEIROS ANOS DO REGIME MILITAR: AVALIAÇÃO DA CRISE E A MANIFESTAÇÃO DAS DIVERGÊNCIAS

As avaliações que se faziam da crise econômica, em meados da década de 1960, evidenciavam que as divergências quanto às questões distributivas se estavam acentuando e que o tema crescia em importância no debate econômico brasileiro. De um lado, os técnicos do governo afirmavam que a crise era, em grande parte, fruto de medidas distributivas irrealistas e inadequadas à capacidade produtiva da nação. De outro lado, nascia a tese subconsumista da estagnação econômica, segundo a qual a crise era fruto da excessiva concentração da renda, que inviabilizava a formação de um mercado de consumo suficientemente amplo para estimular o setor dinâmico da economia.

A concepção segundo a qual a distribuição da renda seria consequência natural do aumento da eficiência dos processos produtivos aparecia claramente no discurso do governo e estava subjacente aos planos econômicos. Arelada a ela, vinha a convicção de que o aumento de eficiência estaria condicionado à acumulação de capital, o que, por sua vez, dependeria do volume da poupança disponível para a realização de investimentos. Surgiria daí a afirmação de que a renda precisaria crescer primeiro para só depois distribuir-se, apelidada jocosamente de “teoria do bolo”.

Atribuída a Antônio Delfim Netto⁶³, a afirmação resume, ainda que de forma

⁶³ Antônio Delfim Netto formou-se em economia pela FCEA-USP em 1952, onde mais tarde foi professor e coordenador de pesquisa. Ao longo da década de 1960 ocupou diversos cargos ligados à administração pública, tais como membro do Conselho Técnico Consultivo da Assembléia Legislativa de São Paulo, membro do CONSPLAN – órgão que assessorava o governo Castelo Branco – e Secretário da Fazenda do Estado de São Paulo – esse último, por indicação de Roberto Campos. Em 1967 foi nomeado Ministro da Fazenda do governo Costa e Silva, cargo que ocupou também durante o governo Médici. Embora muito ligado a Roberto Campos, Delfim Netto mostrava-se, naquele período, um defensor do planejamento econômico e um crítico do que se convencionou chamar de “monetarismo” no debate sobre a inflação e os meios de combatê-la. É de sua autoria a afirmação: “Os economistas estão se conformando com coisas incríveis. Quanto mais monetaristas são, mais crentes de que o mercado é Deus e que, portanto, a função do economista é obedecer o Deus Mercado” (NETTO apud BIDERMAN; COZAC; REGO, 1996, p. 88). Como ministro, atuou no sentido de ampliar a participação do Estado na economia Brasileira. De estilo irônico e ferino, suas contribuições ao debate econômico no Brasil encontram-se principalmente na forma de editoriais e artigos para a imprensa e muito pouco em livros e revistas especializadas.

simplicista, o pensamento de um grupo de economistas que se alternava no governo - ou emprestava a ele seu apoio - durante o período aqui considerado. Curiosamente, o grupo incluía economistas de diferentes matizes ideológicas: antigos defensores do pensamento liberal, como Eugênio Gudín e Octávio Gouveia de Bulhões⁶⁴; a nova geração nascida da sua influência, como Mário Henrique Simonsen; “liberais-novos”, como o então recentemente convertido Roberto Campos⁶⁵; e o próprio Antônio Delfim Netto, claramente identificado com uma nova versão do desenvolvimentismo, adotada pelos governos militares.

É oportuno lembrar que, na década de 1950, a preocupação com a insuficiência de poupança esteve presente, com mais ou menos ênfase, em diferentes avaliações sobre o subdesenvolvimento do Brasil e da América Latina e seus condicionantes, tanto no

⁶⁴ Octávio Gouveia de Bulhões formou-se em Direito em 1930, mas nunca chegou a exercer a profissão. Dedicou-se desde muito cedo, como autodidata, à leitura e ao estudo da ciência econômica e foi como funcionário do serviço do Imposto de Renda que iniciou sua vida como profissional da economia. Participou da assessoria econômica de Souza Costa, Ministro da Fazenda de o presidente Getúlio Vargas, e participou, em 1944, da delegação brasileira na Conferência de Bretton Woods. Em 1945, criou a Superintendência da Moeda e do Crédito, posteriormente substituída, também por iniciativa de Bulhões, pelo Banco Central do Brasil. Foi ministro da fazenda no governo Castelo Branco. Assim, embora identificado com o pensamento liberal – monetarista, avesso ao planejamento e ao Estado desenvolvimentista - dividiu com Roberto Campos a responsabilidade de implementação do PAEG e foi responsável também pela instituição da correção monetária sobre os ativos financeiros no Brasil, o que representa uma certa flexibilidade em relação às concepções teóricas que defendia.

⁶⁵ Roberto de Oliveira Campos ingressou na carreira diplomática, na década de 1930, através de concurso público. Enviado aos Estados Unidos na década de 1940, fez mestrado em economia na Universidade George Washington e ingressou no curso de doutorado na Universidade de Columbia, que não chegou a concluir. No período em que esteve nos Estados Unidos, integrou a delegação brasileira na Conferência de Bretton Woods e participou, nessa mesma condição, de reuniões que deram origem à ONU e ao GATT, e de uma série de comissões de planejamento e de acordos comerciais no período do pós-guerra. De volta ao Brasil em 1949, participou da III Reunião da CEPAL em 1950 e integrou, ainda durante o governo Vargas, a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, da qual participavam técnicos dos dois países e que tinha por objetivo diagnosticar problemas e propor soluções para o subdesenvolvimento no Brasil. Participou ainda do projeto que deu origem ao BNDE, foi o primeiro diretor econômico da instituição e, nesse período, liderou a criação do Grupo Misto BNDE-CEPAL, coordenado por Celso Furtado a convite de Roberto Campos. Deixa o BNDE em 1953, mas retorna a ele em 1955, a convite de Eugênio Gudín. No governo de Juscelino Kubitschek, integrou outros órgãos de governo, tais como o Conselho de Desenvolvimento e o Grupo Executivo da Indústria Automobilística (GEIA), responsável por definir as regras de instalação das montadoras multinacionais no Brasil. Durante esse período, esteve muito ligado às experiências de planejamento realizadas no Brasil e, embora não tenha cursado a escola de planejamento da CEPAL, mostrava-se identificado com as suas idéias. Ainda durante os governos de Jânio Quadros e João Goulart, Roberto Campos representa o governo brasileiro em negociações internacionais que obtêm a prorrogação do pagamento da dívida externa brasileira e a concessão de um novo empréstimo. Nessa época, entretanto, já se mostra menos afinado com as políticas desenvolvimentistas adotadas pelo governo brasileiro e, em um trabalho intitulado *Economia, planejamento e nacionalismo*, critica, em 1963, a orientação nacionalista da CEPAL e dos seus seguidores. Após o golpe militar de 1964, é convidado a assumir o Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica. Elabora e, juntamente com Octávio Gouveia de Bulhões, implementa o PAEG (BIDERMAN; COZAC; REGO, 1996, p. 88).

pensamento liberal quanto no desenvolvimentista. Essa preocupação, aliás, ocupou lugar de destaque no pensamento cepalino e deu origem, como já se teve oportunidade de examinar⁶⁶, a uma certa condescendência da CEPAL e de Celso Furtado com a concentração da renda nos estágios iniciais do processo de industrialização. Afinal, os desenvolvimentistas acreditavam que a modernização estaria, por outra via, distribuindo renda através da absorção de mão-de-obra em atividades de maior eficiência e melhor remuneração.

Ocorre, entretanto que, nesse período, a industrialização já era uma realidade em alguns países da região - e o Brasil era exemplo disto - e os seus frutos já haviam feito desaparecer aquela certeza do discurso de muitos daqueles economistas que a viam como meio seguro para a superação do subdesenvolvimento. Constatou-se isto nos trabalhos de Raul Prebisch e de Celso Furtado, que passaram, já no início da década de 1960, a questionar o poder distributivo da modernização em curso e sugerir medidas distributivas.

No Brasil, não por acaso, enquanto se aprofundava a crise econômica e o acirramento das disputas políticas punha fim ao regime democrático, as divergências teóricas sobre as questões distributivas, latentes na década de 1950, se iam tornando expostas. Também não pode ser encarado como casualidade o fato de que os porta-vozes do novo regime se manifestavam contrários ao que consideravam “distributivismo precoce”. Engajados na tarefa de dar continuidade ao modelo de desenvolvimento em curso, tratavam de negar as suas contradições e, ao mesmo tempo em que buscavam formas de equacioná-las, procuravam equacionar as tensões políticas a elas vinculadas. O adiamento das medidas distributivas, assim como a ruptura do regime democrático, foram parte da estratégia adotada para alcançar esses fins.

Os críticos do novo regime, por outro lado, dedicavam-se então a apontar as contradições do modelo de desenvolvimento em curso e a necessidade de uma mudança de

⁶⁶ Ver a análise do pensamento de CEPAL e de Celso Furtado nos Capítulos 1 e 2 deste trabalho.

rota. Na construção teórica desses autores, muitos dos quais foram entusiastas do referido modelo de desenvolvimento, a concentração da renda e da propriedade passou a ocupar lugar de destaque e as medidas para atenuá-la assumiram caráter de urgência.

Cabe mencionar, embora deslocado do foco principal da controvérsia enfatizada nesta pesquisa, que o pensamento marxista fazia, na segunda metade da década de 1960, seu próprio debate em torno do tema. Em *A Revolução Brasileira*, publicado em 1966, Caio Prado Jr. contestou o *Modelo Democrático-Burguês*, que dera sustentação, até 1964, ao apoio do PCB às políticas desenvolvimentistas. O autor afirmava que a tese segundo a qual a economia brasileira viveria ainda sob um modo pré-capitalista de produção estava equivocada. Segundo sua avaliação, o desenvolvimento brasileiro, desde o período colonial, teria sido parte integrante da expansão mercantilista na Europa. Assim, o Brasil teria desempenhado, desde o descobrimento, um papel na divisão internacional do trabalho subordinado às exigências do capitalismo mundial e, a certa altura, teria assumido formas capitalistas de produção (PRADO JÚNIOR, 1977). O capitalismo brasileiro seria subdesenvolvido, diferente, portanto, do capitalismo europeu ou norte-americano. Apresentaria traços de dependência externa, especialização na produção de bens primários para exportação e estruturas internas atrasadas, mas ainda assim capitalistas.

Com isso, o autor contestava a tese da existência de feudalismo nas relações de produção no campo. Esforçava-se por demonstrar que as relações de produção na grande fazenda brasileira, produtora de bens exportáveis, nada tinha a ver com a economia camponesa. Naquelas, os senhores tinham assegurado o direito institucional de explorar o trabalho do camponês, ainda que não fossem os proprietários da terra e demais meios de produção. Já no Brasil, ainda segundo o autor, a propriedade da terra e instrumentos de produção era indiscutivelmente do fazendeiro e o trabalhador não seria forçado por recursos jurídicos, senão por necessidade econômica, a submeter-se ao trabalho no campo. Assim, ao

invés de camponês, esse trabalhador era um assalariado, ainda que, em muitos casos, o pagamento lhe fosse feito *in natura*, ou através do direito de uso da terra para produzir a sua própria subsistência (Idem).

Dentre as conseqüências da tese de Caio Prado Jr., importa ressaltar que, diante da inexistência de estruturas pré-capitalistas a serem superadas pela industrialização, o apoio ao projeto desenvolvimentista perdia sua razão de ser. Além disso, embora o autor não defendesse essa idéia, a tese servia de sustentação para a proposta de revolução imediata, defendida por alguns segmentos do PCB e pelo PCdoB. Mas, para efeitos desta pesquisa, a conseqüência mais importante dessa tese é que a defesa da reforma agrária – ponto fundamental da agenda política do PCB - passava a ser substituída, no discurso de Caio Prado Jr. pela defesa de medidas de distribuição da renda. O autor negava a importância da luta pela distribuição da propriedade e valorizava a luta tipicamente operária, por aumento da participação do salário na renda e melhores condições de vida e de trabalho ao operário (MANTEGA, 1992).

Assim, também entre os marxistas desaparecia, naquele período, a coesão em torno da idéia de que a distribuição da renda viria após o desenvolvimento capitalista e através da reforma agrária. Ganhavam importância a tese da revolução imediata – o que, no limite, significa negar a possibilidade de distribuição da renda sob o modo de produção capitalista e acreditar que ela só será possível no futuro, após a revolução – e a tese do “subdesenvolvimento capitalista”, que defendia a luta operária pela distribuição da renda principalmente no campo, através de bandeiras como aumento imediato dos salários, extensão dos benefícios da legislação trabalhista ao trabalhador do campo, políticas públicas para melhorar as condições de vida e garantia de melhores condições de trabalho. Observam-se aqui, portanto, as duas concepções do pensamento marxista sobre a distribuição da renda,

mencionadas anteriormente: a fatalista e a que admite a possibilidade de aumento da participação dos salários na renda, através da luta operária⁶⁷.

3.2.1 Distribuição da renda como entrave ao crescimento: o argumento da “distribuição responsável” no discurso dos técnicos do governo

O discurso dos técnicos do governo, depois do golpe de 1964, privilegiava o argumento da “distribuição possível” ou “responsável”, subjacente à qual encontrava-se a idéia de que uma distribuição prematura da renda – assim como a distribuição irresponsável da terra – comprometeria as possibilidades de expansão e o desenvolvimento econômico.

A avaliação que o então ministro Roberto Campos fazia, em 1964, da crise econômica que se vivia desde o início da década, deixava clara a sua convicção de que teria havido, por parte dos governos anteriores, um conjunto de políticas equivocadas e irracionais que teriam comprometido a confiança da classe empresarial e reduzido as potencialidades do sistema para formar a poupança necessária à expansão dos investimentos. Em artigo publicado em agosto daquele ano, Roberto Campos afirmava:

Essa estagnação e retrocesso resultam de vários fatores: inflação acelerada, destruindo poupança e orçamentos, intimidação dos empresários nacionais, afugentamento dos capitais estrangeiros, inquietação do meio agrário atemorizado por reformas demagógicas (CAMPOS, 1964, p. 54).

Esta era, aliás, a interpretação oficial sobre a crise. Numa versão resumida do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), publicada naquele ano pelo Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, encontra-se a seguinte

⁶⁷ Ver capítulo I.

afirmação: “O processo inflacionário galopante, as greves sucessivas, as ameaças de confisco da propriedade privada, a vigência da lei de remessa de lucros, etc., tornaram-se focos de desestímulo à produção e, sobretudo, aos investimentos (PAEG, 1964, p. 7).

E mais adiante:

Os processos inflacionários crônicos costumam resultar da irrealidade da política distributiva, ou seja, da tentativa de dividir o Produto Nacional em partes de soma maior que o todo. No caso brasileiro, tal irrealismo se tem concentrado em dois pontos principais: no hábito de o setor governamental dispensar mais do que retira do poder de compra do setor privado, sob a forma de impostos ou de empréstimos públicos; b) na incompatibilidade entre a propensão a consumir, decorrente da política salarial, e a propensão a investir, associada à política de expansão de crédito às empresas (MPCG, 1964, p. 9).

Diagnosticava-se, portanto, uma inflação de demanda agravada por componentes de custos. O déficit público e os reajustes desmedidos de salário teriam gerado, segundo a avaliação do governo, um poder de compra incompatível com a capacidade produtiva da nação. Essa última, limitada pela poupança insuficiente e pela inexistência de mecanismos adequados de financiamento, não poderia expandir-se na medida das exigências da demanda, dando origem a uma inflação de demanda. Somava-se a isso, ainda segundo essa avaliação, o fato de que os aumentos abusivos de salários reduziam o lucro das empresas, comprometendo ainda mais a sua capacidade de poupar. Num comportamento defensivo, os empresários reagiriam à elevação dos custos aumentando os seus preços, o que, por sua vez, reduziria o poder de compra dos salários, induzindo os trabalhadores a lutarem por novos aumentos. Os governos populistas, pressionados pelos sindicatos, autorizariam novo aumento dos salários, reforçando a espiral inflacionária.

A inflação acabaria por prejudicar a todos: trabalhadores, empresários e governo. Geraria um ambiente de instabilidade, numa combinação de freqüentes movimentos grevistas com vistas à recuperação dos salários reais; conturbação política; risco permanente de perda da capacidade de poupar, por parte da classe empresarial; e dificuldades crescentes para a

elaboração de orçamentos confiáveis. Essa instabilidade desestimularia os investimentos, reduzindo as oportunidades de emprego e agravando as disparidades de oportunidades e de renda.

Medidas distributivas que afetavam o direito à propriedade, por outro lado, teriam, ainda segundo essa avaliação, contribuído para essa instabilidade – na medida em que ameaçavam a confiança do empresário do campo - e agravado a tendência à perda de dinamismo do setor produtivo, já castigado pela inflação. Como se não fosse o bastante, as políticas protecionistas e de restrição aos investimentos estrangeiros atuavam na mesma direção, reduzindo o acesso da economia brasileira à poupança externa e, como agravante, também às divisas necessárias para o cumprimento das obrigações internacionais.

Propondo-se a corrigir esses desequilíbrios, o *PAEG*, enfatizava a necessidade de combater a inflação, recompor a capacidade de financiamento do setor público, recuperar a confiança dos investidores internacionais, sem contudo, como já se mencionou acima, descuidar do crescimento econômico e do bem-estar social. Os capítulos referentes à distribuição da renda e à política salarial afirmavam o compromisso do programa com manter a participação dos salários na renda, garantindo reajustes pelas perdas inflacionárias e aumentos reais de acordo com a evolução da produtividade. Referindo-se explicitamente à possibilidade de adotar uma política que viesse a impor perdas aos salários como forma de elevar compulsoriamente o nível de poupança, o *PAEG* rejeitava a idéia e a identificava, em tom de crítica, com “programas de desenvolvimento de várias nações, particularmente na área socialista”. Afirmava então:

O presente programa de governo rejeita essa orientação por considerar que: (1) o país pode alcançar, com a sua atual estrutura distributiva, uma capacidade de investimento suficiente para assegurar uma taxa de desenvolvimento plenamente satisfatória; (2) nessas condições não há por que retardar a participação dos assalariados nos frutos do desenvolvimento; e (3) uma política salarial restritiva poderia, pela conseqüente diminuição da procura de bens de consumo, conduzir ao desestímulo a novos investimentos (MPCG, 1964, p. 37).

No mesmo capítulo sobre política salarial, entretanto, o programa definia a fórmula de reajuste de salários baseada na média do salário real dos últimos 24 meses anteriores ao reajuste, acrescido de um percentual relativo ao aumento de produtividade do ano anterior e de um resíduo inflacionário, calculado com base na estimativa da inflação dos 12 meses de vigência do novo salário (Ibidem, p. 39). A fórmula em si já indicava uma tendência à perda salarial, visto que o salário real médio dos 24 meses anteriores ao reajuste, em ambiente inflacionário, é evidentemente inferior ao salário real recebido pelo trabalhador no primeiro mês daquele período.

Para amenizar essa perda, a fórmula incluía o adicional relativo à estimativa da inflação futura, como forma de antecipar, ao trabalhador, um ganho que seria lentamente subtraído dele à medida que a inflação fosse reduzindo seu poder de compra. Ocorre que, a menos que o governo superestimasse a inflação futura – o que não seria recomendável, já que o objetivo era reduzir o índice de inflação, e certamente não estava nos planos do governo –, as perdas passadas não seriam compensadas pelo resíduo inflacionário. Assim, embora os salários passassem a incorporar ganhos de produtividade, não recuperariam as perdas impostas pela inflação, reduzindo inevitavelmente a sua participação na renda. Fica claro que essas perdas seriam ainda maiores se a inflação futura fosse subestimada, o que efetivamente ocorreu.

Mais tarde, ao avaliar o programa em curso, Roberto Campos tratava de enfatizar a adoção de outras medidas distributivas e deixava transparecer que o compromisso com manter a participação dos salários na renda era mais uma intenção do que a realidade da política econômica. Manifestava isso de forma sutil ao afirmar:

Interessados na democratização das oportunidades, está o Governo procurando estimular o surgimento de um novo trabalhismo, cuja agenda incluía a busca de oportunidades de educação e de acesso à casa própria, ao lado de uma política salarial realista, que **procure** manter a participação do assalariado na renda nacional e aumentá-la em função de produtividade, ao invés de prometer aumentos salariais maciços, que redundam inevitavelmente na aceleração do ritmo inflacionário ou na

diminuição da capacidade de investir em novos empregos. Ainda há que pedir aos trabalhadores moderação e sacrifício, para que possamos conciliar a desinflação com a retomada do crescimento [sem grifo no original] (CAMPOS, 1966, p. 77).

E mais adiante: “[...]se o governo se limitasse a repetir erros do passado, por amor à falsa popularidade, estaríamos sacrificando o futuro por covardia em enfrentar os desafios do presente” (Idem).

Dizer que a política salarial **procura** manter a participação dos salários na renda e elevá-los de acordo com a produtividade, em plena vigência da mencionada política, parece indicar um certo descompromisso com a obtenção de resultados efetivos. Além disso, a afirmação deixa transparecer a consciência de que a política de combate à inflação era incompatível com a volta imediata do crescimento econômico, ao contrário do que sugeriam os objetivos arrolados no PAEG. Essas são, provavelmente, as razões que induziram o autor a justificar-se e pedir “moderação e sacrifício” aos trabalhadores.

Na década de 1970, no calor da controvérsia sobre a distribuição da renda, Roberto campos admitiu abertamente que a política salarial do PAEG teria imposto perdas a um grupo da classe trabalhadora, quando afirmou:

Sabe-se que entre 1965 e 1968 os reajustes do salário mínimo, dos vencimentos dos funcionários públicos, e dos salários de várias categorias profissionais foram fixados abaixo do aumento do custo de vida, devido à aplicação da fórmula da política salarial com a subestimativa do resíduo inflacionário (CAMPOS, 1975, p. 185).

Assim, o governo, através dos seus técnicos, enfatizava o argumento liberal da determinação dos salários com base nos ganhos de produtividade do trabalho, tratando a distribuição funcional da renda como uma questão eminentemente técnica.

Utilizando-se de uma retórica que valorizava a política responsável em detrimento das promessas “irrealistas”, reunia em seu discurso dados de realidade e conhecimento científico para justificar a necessidade do “sacrifício” de aspirações de curto prazo. Fazia, então, um

raciocínio circular. Embora admitisse a importância da reposição das perdas inflacionárias para garantir a participação dos salários na renda, atribuía a inflação ao distributivismo precoce e irresponsável, argumento através do qual justificava a adoção de medidas restritivas e de contenção dos reajustes salariais. Afirmava que o mesmo distributivismo precoce reduzia a capacidade de poupança das empresas e, ao provocar inflação, inviabilizava o sistema financeiro. Negava explicitamente, por outro lado, a intenção de concentrar a renda para gerar poupança e, através dela, acelerar o crescimento econômico; mas a política salarial explicitada no PAEG e a forma como tal política foi implementada indicam exatamente o contrário. Por essa razão, identificam-se, naquele período, os primeiros sinais daquilo que se intitula, nessa pesquisa, de *Versão cínica* da teoria liberal sobre os condicionantes da distribuição da renda, da qual se vai tratar em outra seção deste capítulo.

Faz-se necessário esclarecer que, embora o PAEG refletisse a visão liberal sobre a distribuição da renda, o mesmo não ocorria com respeito à propriedade da terra. O *Estatuto da Terra*, como ficou conhecida a Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964, era um programa de reforma agrária que previa uma série de medidas distributivas, que vão da tributação progressiva sobre a propriedade da terra à desapropriação. Na Mensagem 556, de encaminhamento do projeto de lei ao Congresso, justificava-se a necessidade de reforma agrária pelo processo acelerado de desenvolvimento industrial e de urbanização, pela importância de promover a justiça social e por razões políticas. O Estatuto da Terra criticava abertamente os governos anteriores por promoverem a agitação popular no meio rural, com promessas irrealistas que, não podendo concretizar-se, agravavam as tensões sociais e concorriam para desestimular os investimentos e a produção de alimentos e de bens exportáveis (INSTITUTO BRASILEIRO DE REFORMA AGRÁRIA, 1964, p. 8).

Assim, o documento deixava claro a preocupação com acalmar as tensões no meio rural, caminho indispensável para ampliar os investimentos no campo e melhorar a eficiência

no uso da terra. A motivação era, portanto, conservadora, assim como também o foi o uso que se fez da lei. A despeito disso, não se pode ignorar a importância do documento, ainda que representasse uma estratégia do discurso conservador para responder às pressões políticas ou submeter a classe proprietária às regras do novo governo.

A avaliação sobre o problema da habitação era ainda mais conservadora. Além da urbanização acelerada e da falta de um planejamento capaz de acompanhar este processo, atribuía-se o déficit habitacional aos efeitos perversos da inflação sobre a capacidade de financiamento do sistema econômico (MPCG, 1964). Centrava-se a solução do problema, portanto, no combate à inflação e na criação de um sistema de financiamento específico para a habitação, sem questionar o papel que os baixos salários e a pobreza das famílias desempenhava no sentido de limitar o acesso à propriedade. O fato de que os recursos concebidos para a criação do Sistema Financeiro da Habitação seriam, em grande parte, reunidos a partir do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - que fora instituído em substituição à estabilidade de emprego - torna conservadora também a solução encontrada.

3.2.2 Concentração da renda como entrave ao crescimento: o pessimismo ingênuo e fatalista representado no pensamento de Celso Furtado⁶⁸

Após o golpe militar de 1964, a análise de Celso Furtado sobre as características e os rumos do processo de desenvolvimento industrial no Brasil passaram a apresentar um tom consideravelmente menos otimista. Foi nesse contexto que o autor desenvolveu a idéia que ficou conhecido como a *Teoria da Estagnação*, segundo a qual a economia brasileira teria

⁶⁸ Os adjetivos *ingênuo*, *fatalista* e *cínico*, para qualificar diferentes visões sobre a relação entre distribuição da renda e crescimento no Brasil foram utilizados por Fonseca (2003). Já o vínculo entre esses adjetivos e as idéias de diferentes autores é resultado desta pesquisa.

chegado a um ponto de esgotamento do processo de substituição de importações, resultante, em parte, das contradições do próprio modelo de industrialização e, em parte, das decisões de política econômica que prevaleceram no período de sua implantação.

Voltou ao conceito de *economia dependente* e vinculou-o ao de *desenvolvimento dependente*, para caracterizar o tipo de desenvolvimento que se vinha articulando nas economias em que a industrialização ocorrera tardiamente. Afirmou:

Em síntese, o que caracteriza uma economia dependente, é que nela o progresso tecnológico é criado pelo desenvolvimento, ou melhor, por modificações estruturais, que surgem do lado da demanda, enquanto nas economias desenvolvidas o progresso tecnológico é, ele mesmo, a fonte do desenvolvimento. [...] o desenvolvimento de uma economia dependente é o reflexo do progresso tecnológico nos pólos dinâmicos da economia mundial. Contudo, convém assinalar que o elemento dinâmico não é a irradiação do progresso tecnológico, e sim o deslocamento da curva de demanda (FURTADO, 1968, p. 23).

Reafirmou, então, que a industrialização brasileira teria sido induzida, numa primeira etapa, pela expansão da demanda internacional do café, fruto do desenvolvimento industrial na Europa e nos Estados Unidos. A expansão da atividade cafeeira teria então permitido, no Brasil, aumento da renda e ampliação do mercado consumidor, cuja demanda era satisfeita inicialmente por importações e, aos poucos, também por produção nacional. Já na segunda fase, a industrialização teria sido impulsionada pelas tensões criadas pelo declínio da capacidade para importar da economia, que a induzia a substituir antigas importações por produção nacional. Nessa fase, o dinamismo da indústria teria estimulado a formação de um mercado crescente e diversificado, permitindo que o processo de substituição de importações se aprofundasse e a renda da economia crescesse a taxas elevadas.

Em ambos os casos, a demanda foi, segundo o autor, o aspecto que impulsionou o desenvolvimento industrial e, conseqüentemente, a assimilação do progresso técnico, mas, na segunda fase, o poder germinativo da indústria teria sido mais expressivo no início e

declinante com o passar do tempo⁶⁹. A perda de dinamismo da indústria seria fruto de uma série de características do processo de industrialização, que incluiriam concentração da renda, oferta excessiva de mão-de-obra, desnacionalização do capital produtivo - e, portanto, das decisões de investimento - e atuação equivocada do Estado.

Segundo sua avaliação, na segunda fase do processo de industrialização, teria crescido em importância a participação do capital internacional nos investimentos industriais no Brasil. As empresas multinacionais teriam uma política própria de expansão - que envolvia a padronização dos mercados e dos processos produtivos - e grande massa de recursos financeiros, capazes de financiar, com recursos próprios, seus projetos de expansão. Essas empresas teriam, ainda segundo o autor, assumido, ao longo dessa segunda fase, a liderança do setor industrial e imposto à economia brasileira uma tecnologia, uma estrutura produtiva e um padrão de consumo que apresentavam flagrantes contradições com a realidade nacional. Isso teria sido facilitado pela anterior concentração da renda, que permitira ao processo de industrialização brasileiro, cuja indução ter-se-ia dado historicamente pela demanda interna, contar, desde o início, com um grupo de consumidores de renda alta, cujos hábitos de consumo assemelhavam-se, por imitação, aos que prevaleciam nos países industrializados.

As contradições não eram visíveis na fase em que a industrialização se fazia a partir dos setores mais tradicionais, tais como tecidos, alimentos, e outros produtos de consumo popular, porque, nessa fase, a expansão da indústria possibilitava a absorção de uma parcela crescente da população, antes sub-ocupada em atividades de baixa eficiência e baixa remuneração. Ao incorporar-se ao setor mais dinâmico e de maior eficiência, essa população tinha sua remuneração ampliada, transformando-se, então, em mercado consumidor para os produtos da própria indústria. Mas desde o momento em que atingiu a fase da substituição de bens duráveis, dando origem à instalação, em território nacional, do que o autor denominou

⁶⁹ Em artigo publicado na *Revista Brasileira de Economia*, em colaboração com Andrea Maneschi, o declínio do poder germinativo da indústria é tratado como uma terceira fase do processo de industrialização. (FURTADO e MANESCHI, 1968).

“indústria pesada” a industrialização passou a ter seu dinamismo ameaçado por estreiteza de mercado (FURTADO, 1968).

A tecnologia intensiva em capital, característica do desenvolvimento industrial posterior à II Guerra Mundial, teria, ainda segundo o autor, contribuído para a menor absorção de mão-de-obra, nessa fase do processo brasileiro de industrialização. Assim, a indústria, que anteriormente absorvia crescentes quantidades de mão-de-obra dos setores menos produtivos, passou a ter fraco desempenho como fator de transformação da estrutura ocupacional da economia, reduzindo progressivamente o número de trabalhadores por unidade de capital investido. Nesse caso, a característica do processo não se restringiu à industrialização substitutiva, em curso em países como o Brasil, mas atingiu as economias industrializadas em geral. No Brasil, entretanto, essa característica veio juntar-se a outras duas, que agravavam as suas conseqüências. A primeira diz respeito à política equivocada do Estado, que favorecia excessivamente a importação de equipamentos. Ao reduzir tarifas e conceder câmbio privilegiado para a importação de equipamentos, o Estado induziria a indústria a optar por um processo acelerado de mecanização, promovendo com mais velocidade do que seria racional, a substituição de uma tecnologia menos intensiva em capital por outra mais intensiva em capital. A segunda, refere-se ao excesso de mão-de-obra, que dificultava, ainda segundo o autor, a incorporação, aos salários, dos ganhos de produtividade obtidos na indústria.

O excesso de mão-de-obra ocupou então, nessa formulação teórica do autor, um lugar de destaque. A economia brasileira apresentaria, segundo sua avaliação, um dualismo estrutural, definido como “a coexistência de setores pré-capitalistas e capitalistas que se dedicam a linhas de produção semelhantes” (FURTADO e MANESCHI, 1968, p. 6). Nos setores pré-capitalistas, a mão-de-obra permaneceria sub-ocupada e recebendo remuneração muito baixa, inferior à que recebiam os trabalhadores dos setores capitalistas. Assim, os

setores pré-capitalistas constituir-se-iam em fonte ilimitada de trabalhadores para os setores capitalistas, pressionando a taxa de salário para baixo. Por essa razão, ainda segundo o autor, os salários ter-se-iam mantido estáveis nas indústrias mais tradicionais, a despeito do aumento da renda dessas últimas.

Embora admitisse que os salários pagos nas indústrias modernas eram mais elevados do que aqueles pagos nas indústrias tradicionais, o autor afirmava que mesmo esses não acompanhavam o crescimento da renda das novas indústrias. Afirmava ainda que a queda da participação do fator trabalho nos novos investimentos e a estabilidade da taxa de salários somaram-se para acentuar a tendência de queda da participação dos salários na renda da indústria como um todo. Assim, os rumos do processo de industrialização foram reduzindo não apenas o número de trabalhadores absorvidos pelos novos investimentos no setor moderno da economia, mas também a participação dos salários na renda gerada por esse setor (FURTADO, 1968). Além disso, afirmava também que o processo de industrialização estaria reduzindo a participação da renda e dos investimentos do setor agrícola na renda e nos investimentos totais da economia, reduzindo, portanto, a capacidade do setor agrícola de absorver o excedente de mão-de-obra ocupado em atividades de baixa produtividade.

Celso Furtado acreditava que, em virtude dessas características, o desenvolvimento dependente estaria induzindo a economia a uma permanente concentração da renda, agravando uma tendência histórica que provinha da concentração da propriedade da terra, característica que sobrevivera ao processo de industrialização e continuava ainda atuando no mesmo sentido. Acreditava ainda que essa concentração da renda estaria reduzindo as potencialidades do mercado consumidor, dificultando a acumulação de capital. Segundo sua avaliação, 50% da população brasileira estaria submetida a níveis tão baixos de remuneração que produzia sua própria subsistência e sequer participava do mercado consumidor. Outros 40% teriam renda para participar do mercado, consumindo bens não duráveis como alimentos,

bebidas, tecidos, calçados, utensílios domésticos, oriundos da indústria tradicional. Somente 10% da população teria acesso aos bens duráveis produzidos pela indústria moderna, precisamente onde se estavam concentrando os investimentos industriais (FURTADO, 1968, p. 38).

Observa-se que a concentração da renda assumiu, nessa formulação teórica, papel fundamental para explicar os rumos do processo de desenvolvimento. Mais que isso, ela seria alimentada pelo próprio processo, atuando num círculo que agravava permanentemente as distorções que causava. Nas palavras do autor:

Em síntese, o processo de concentração da renda atua em duas direções. Por um lado, tende a elevar o coeficiente de capital, dando lugar a um mecanismo cumulativo, pois a elevação do coeficiente de capital por unidade de emprego causa nova concentração da renda, se a taxa de salário se mantém estável. Por outro lado, tende a reduzir a taxa de crescimento, na medida em que provoca declínio na relação produto-capital, em consequência da concentração dos investimentos nas indústrias de bens duráveis de consumo, com respeito às quais são maiores os obstáculos causados pelas inadequadas dimensões do mercado; como também, na medida em que provoca redução relativa dos investimentos no setor agrícola, onde a formação de capital se efetiva, em grande parte, através de absorção de mão-de-obra proveniente do setor pré-capitalista (FURTADO, 1966, p. 80).

A renda assim concentrada, segundo o autor, estaria inviabilizando a expansão das indústrias tradicionais e induzindo a indústria de bens duráveis a diversificar permanentemente a oferta, para atender o pequeno grupo de consumidores com renda compatível com o consumo de bens duráveis. Ocorre que a única forma de estimular o consumo desse grupo de consumidores seria, ainda segundo o autor, através do lançamento de novos produtos ou novos modelos de um mesmo produto, o que induziria a indústria de bens duráveis a inovar permanentemente. O lançamento de novos produtos exigiria grandes investimentos, mas o mercado para os novos produtos não seria suficientemente amplo para que as empresas pudessem ocupar plenamente a capacidade produtiva instalada. Assim, as empresas demorariam mais para amortizar os investimentos feitos e teriam lucros menores a cada novo investimento, comprometendo o seu processo de acumulação.

Afirmava, por outro lado, que, a partir do momento em que a economia brasileira passou a substituir a importação de equipamentos, reduziu-se o subsídio concedido pelo Estado à acumulação de capital, configurado em políticas cambial e tarifária favoráveis à importação de equipamentos. Essa política, que fora responsável, na fase inicial do processo de industrialização, pela excessiva acumulação de capital na indústria, teria sido substituída, na fase da instalação da indústria de bens de capital, por outra, que dificultava a importação dos equipamentos produzidos internamente. Assim, a indústria teria, agora, que arcar com custos mais altos para a reposição do estoque de capital, aspecto que contribuía para reduzir sua taxa de lucro.

O resultado desse processo seria uma perda de dinamismo do setor industrial, que se estaria manifestando na forma de redução dos investimentos, queda do nível de emprego e redução da renda. Tendo continuidade esse processo, a economia permaneceria, segundo o autor, num estado de estagnação. Essa estagnação seria reversível, segundo o autor, caso se optasse pelo redirecionamento da demanda e da oferta. Isso poderia ser obtido, por um lado, através de um conjunto de medidas distributivas, tais como aumento dos gastos públicos com vistas a elevar o nível de emprego, aumento dos salários, investimento em educação e formação da população para o trabalho e reforma agrária. Por outro lado, a reorientação dos investimentos da indústria, feita através de políticas macroeconômicas e de uma adequada política industrial, contribuiriam também para a superação da crise. Para que isso fosse possível, entretanto, seria necessário, ainda segundo o autor, que o Estado atuasse de forma diferente da que vinha atuando até então, comprometendo-se mais com políticas distributivas e reduzindo os favores à indústria. Acreditava que o Estado vinha colaborando, através do planejamento e da política econômica, para que o desenvolvimento industrial se fizesse de forma concentradora.

O conjunto de idéias aqui exposto permite observar uma série de mudanças expressivas no pensamento do autor sobre o desenvolvimento e a distribuição da renda no Brasil, quando comparado ao que se vinha descrevendo para o período anterior. Em primeiro lugar, cabe ressaltar a aproximação das suas idéias com o pensamento sub-consumista de Rosa de Luxemburgo. Ao identificar o problema da insuficiência de demanda para o produto da indústria, supôs que estava diante de uma crise de sub-consumo e, numa adaptação das idéias da autora, concluiu que a superação dessa crise só seria possível mediante a distribuição da renda a favor das camadas mais populares, como forma de elevar o consumo de bens-salário.

Um segundo aspecto que merece atenção é o fato de que o entusiasmo do autor com os resultados da industrialização no Brasil desapareceu. Nessa nova avaliação, a concentração da renda herdada do período colonial combinada com os interesses das grandes empresas multinacionais e com uma política de incentivo à importação de capital teria feito surgir, no Brasil, um parque industrial com elevada relação capital-produto e voltado para um mercado de dimensões anti-econômicas. Assim, o desenvolvimento industrial, que era visto nos anos 1950 como meio para elevar a renda das camadas mais pobres da população, através de uma crescente absorção de mão-de-obra dos setores pré-capitalistas, passou a ser percebido então como altamente mecanizado e, portanto, com pouco potencial para absorver força de trabalho e fazer desaparecer os setores pré-capitalistas. Como consequência disso, o excesso de mão-de-obra sobrevivera à industrialização e passara a pressionar os salários para baixo, favorecendo a concentração da renda a favor do capital.

Mais que isso, o autor desenvolveu a convicção de que essa concentração da renda, ao reduzir o poder de compra das camadas mais populares, foi restringido o mercado consumidor dos bens produzidos pela indústria tradicional - precisamente aquela que ainda apresentava maior potencial de absorção de mão-de-obra - inviabilizando, portanto, a expansão dos seus

investimentos. Em contrapartida, abriu mercado para as indústrias de bens duráveis, que são as mais mecanizadas, atraindo investimentos para setor. Assim, a concentração da renda agravaria a tendência ao aumento da relação capital-produto do setor industrial, que, por sua vez, promoveria a reconcentração da renda.

Por outro lado, o autor afirmava que o mercado para bens duráveis, formado pelos grupos de renda alta, teria dimensões pequenas e seria exigente; só apresentaria dinamismo diante de permanentes inovações. Em resposta a isso, as empresas investiriam constantemente em novos produtos, envolvendo-se em custos crescentes. Não podendo contar com um mercado suficientemente amplo para ocuparem plenamente a capacidade produtiva instalada, entretanto, passariam a enfrentar a queda dos lucros e perderiam o estímulo e a capacidade para darem continuidade à acumulação.

Assim, o processo de desenvolvimento industrial, configurado desde o início pela renda concentrada, seria não apenas também ele concentrador da renda, como estaria fadado, por esse caminho, a provocar a estagnação da economia. A estagnação, por sua vez, traria consigo desemprego e queda dos salários, contribuindo para que se acentuasse a concentração da renda, caso se mantivessem as tendências identificadas. A retórica do autor sobre a industrialização tornou-se, então, teleológica, fatalista e carregada de pessimismo.

Por outro lado, observa-se também uma mudança no discurso sobre o Estado. Se antes o que faltava ao Estado era, na avaliação do autor, apoio das elites para aparelha-se e desempenhar sua função de indutor de desenvolvimento, a essa altura o apoio das elites ao Estado parece não faltar, mas induzi-lo a favorecer o desenvolvimento dependente, concentrador da renda. Assim, também em relação ao Estado e à sua possibilidade de contribuir para a superação do subdesenvolvimento a avaliação do autor é claramente mais pessimista.

De fato, há uma tendência ao pessimismo em muitas das manifestações sobre o desenvolvimento da América Latina nos anos 1960, como já se teve a oportunidade de

examinar nos trabalhos elaborados pela CEPAL naquele período. O conceito de “insuficiência dinâmica”, cunhado por Raul Prebisch e a Teoria da Dependência, desenvolvida por Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, parecem sinalizar para o fato de que as expectativas em relação ao projeto de desenvolvimento industrial na América Latina se viram frustradas. No caso brasileiro, essa frustração se fez acompanhar de outra, que diz respeito ao modelo político. Embora os trabalhos de Celso Furtado dos primeiros anos da década de 1960 já mostrassem sua decepção com o modelo econômico, foi depois do golpe militar, com *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina*, que assumiram o caráter fatalista que vão estampar até os primeiros anos da década seguinte. No prefácio à edição brasileira de 1966, o autor tratava de manifestar sua incompatibilidade pessoal com o novo regime ao afirmar:

Entre as conseqüências secundárias do golpe militar que, em abril de 1964, interrompeu o precário regime democrático que existia no Brasil a partir de 1945, inclui-se uma modificação fundamental na vida do autor, que teve de abandonar suas atividades práticas no campo do desenvolvimento para dedicar-se ao trabalho universitário fora do Brasil (FURTADO, 1966, prefácio).

É interessante observar, no trabalho acima mencionado, que além de revelar sua inconformidade com o regime militar, tratou também de apontar características institucionais da sociedade brasileira que estariam, segundo sua avaliação, na raiz das distorções do processo de desenvolvimento. Criticou o populismo, por iludir irresponsavelmente a população com promessas incompatíveis com a realidade nacional, e acusou as oligarquias nacionais de se aproveitarem dessa circunstância para alcançarem seus interesses. Afirmou:

[...] ao extremar as disputas pelo poder pessoal, e ao excitar as massas com a miragem de objetivos irrealistas, o populismo criou sérios obstáculos ao surgimento de um movimento político efetivamente capaz de mobilizar as massas para uma luta coerente pelo desenvolvimento. Enquanto isso, o controle dos principais centros de poder político permanecem nas mãos da oligarquia tradicionalista, que tem sabido utilizar a pressão populista como espantalho para submeter mais facilmente a um esquema de ação comum os novos grupos de industrialistas, os interesses estrangeiros que atuam no país e os escalões superiores das classes militares (FURTADO, 1966, p. 106).

Parece lícito inferir, do conjunto dessa obra, que o pessimismo de sua análise revela a decepção com o modelo de desenvolvimento, que é, na verdade, fruto da inconformidade com a permanência de instituições sociais e políticas características do passado colonial, que julgara possível transformar ao longo do processo de industrialização. Inconformado com a sobrevivência de tais instituições à modernização econômica, tratou de responsabilizá-las pelos rumos indesejáveis do processo de desenvolvimento em curso. É como se os aspectos não econômicos, que escapam ao modelo econômico construído para diagnosticar e propor soluções para os problemas do subdesenvolvimento, tivessem impossibilitado o alcance dos resultados previstos. Condiçoadas, então, pelos aspectos institucionais, as variáveis econômicas estariam impedidas de atuar no sentido de promoverem os resultados desejados. Ao contrário, atuariam inexoravelmente no sentido de inviabilizar o alcance de tais resultados e, o que é ainda pior, agravar as distorções já existentes.

Celso Furtado tinha consciência, desde a década de 1950, que a distribuição da renda tinha condicionantes estruturais, mas permitiu-se, ao discutir o processo de industrialização, enfatizar os efeitos distributivos que a modernização das formas de produzir, os ganhos de produtividade e o aumento da renda poderiam proporcionar em favor dos grupos de mais baixa renda. Na década de 1960, entretanto, a ênfase passou a ser no caráter estrutural da concentração da renda e, mais precisamente, nos condicionantes institucionais da concentração. Assim como a reforma agrária, a reforma fiscal e o aparelhamento do Estado, também a distribuição da renda passou a ser tratada como um problema de decisão política. Apesar disso, suas conseqüências econômicas seriam ainda necessárias e incontestáveis; sem distribuir, não haveria como crescer. Logo, a decisão política poderia por fim à estagnação ou perpetuá-la, e é nesse sentido que sua análise pode ser considerada fatalista; não haveria saída econômica para a estagnação, se a decisão política de favorecer a concentração da renda fosse mantida.

3.3 A CONTROVÉRSIA DOS ANOS SETENTA

As elevadas taxas de crescimento da renda nos últimos anos da década de 1960 alteraram de forma expressiva os termos do debate sobre distribuição da renda e crescimento econômico no Brasil. Tornou-se ultrapassada - e vazia de significado histórico - a interpretação fatalista de Celso Furtado sobre os condicionantes da crise que se viveu na primeira metade da década. Não havia como negar que a volta do crescimento econômico era possível e independia de uma melhor distribuição da renda, ao contrário do que Celso Furtado, e outros autores afinados com a sua interpretação, sugeriam até os últimos anos da década de 1960. Os números eram inquestionáveis: a renda vinha crescendo a taxas crescentes desde 1967 e não havia qualquer indício de que se houvesse distribuído. Ao contrário, as informações disponíveis pareciam apontar para um aumento do grau de concentração, o que, segundo a teoria da estagnação, era incompatível com taxas ascendentes de crescimento.

Assim, as críticas à tese da estagnação, que sempre estiveram presentes no discurso dos técnicos do governo e de autores identificados com a sua política, ganharam espaço também entre aqueles autores que se contrapunham à política econômica do governo e ao próprio governo militar, e que, assim como Celso Furtado, denunciavam a tendência à concentração da renda presente no modelo brasileiro de desenvolvimento. O próprio Celso Furtado repensou sua tese dos anos 1960 e apresentou novas contribuições sobre o significado da crise e da volta do crescimento ao longo daquela década. Desenvolveu-se, então, a partir da crítica e da auto-crítica da tese da estagnação, a idéia de que a concentração da renda teria sido necessária ou pelo menos útil para o crescimento e para a continuidade do processo de desenvolvimento em curso. A concentração da renda não seria mais, portanto, impeditiva do crescimento; ao contrário poderia contribuir para retomá-lo.

É interessante observar, portanto, que se desenvolvia aí, entre os críticos da política econômica, tais como Celso Furtado, Maria da Conceição Tavares⁷⁰ e José Serra⁷¹, a idéia de que o modelo de desenvolvimento adotado no Brasil não apenas promovia a concentração da renda, mas a tinha como um pressuposto. Na análise dos dois últimos, inverteu-se o argumento teleológico que estabelecia uma relação necessária entre crescimento e distribuição da renda: a renda teria precisado concentrar-se para dar lugar ao crescimento econômico. Além disso, esses autores manifestavam a convicção de que a concentração da renda era uma tendência inexorável do modelo de desenvolvimento em curso.

Celso Furtado, por sua vez, abandonava o argumento teleológico e admitia que a concentração da renda teria sido uma opção política e não uma necessidade econômica. Segundo sua avaliação, uma política alternativa - de distribuição da renda - também poderia, sob determinadas circunstâncias, ter promovido a volta do crescimento.

Mas não foi apenas a superação da teoria da estagnação que modificou os termos do debate. A divulgação, ainda que parcial, dos dados do censo de 1970 trouxe a público um conjunto de informações que possibilitou aos críticos do regime militar sustentarem

⁷⁰ Maria da Conceição Tavares é portuguesa, naturalizada brasileira desde 1957. Licenciada em Matemática pela Universidade de Lisboa, sua primeira atividade profissional no Brasil foi como técnica do Instituto Nacional de Migração e Colonização, onde tomou contato com os conflitos em torno da posse da terra e do trabalho no campo, que afloravam no Brasil naquele período. Segundo sua própria avaliação, foi essa experiência e a leitura do livro de Celso Furtado – Formação Econômica do Brasil – que a induziram a estudar economia. Formou-se em economia pela Universidade do Brasil em 1960, onde foi aluna de Roberto Campos e Octávio Gouveia de Bulhões. Nessa época, trabalhou como analista matemática no BNDE e participou da elaboração do Plano de Metas para o governo de Juscelino Kubitschek. Na década de 1960 passou a lecionar na UFRJ e fez o curso de pós-graduação em Planejamento Econômico na CEPAL, instituição com a qual manteve vínculo de trabalho até 1974. Sempre avessa ao receituário liberal, identificava-se com o pensamento desenvolvimentista difundido pela CEPAL. Após o AI-5, Conceição Tavares, que já havia sido levada para a prisão por razões políticas, exilou-se no Chile e só em 1973 voltou ao Brasil. Passou então a lecionar na UNICAMP e foi uma das fundadoras do curso de pós-graduação em economia daquela universidade (1973), que constituiu-se em importante centro de pesquisa e debate entre economistas que se mostravam contrários ao regime militar, por um lado, e à ortodoxia econômica, por outro. Os textos da autora, referidos nesta pesquisa, foram produzidos entre o final da década de 1960 e meados da década de 1970 (BIDERMAN; COZAC; REGO, 1996, p. 88).

⁷¹ José Serra foi estudante de engenharia civil na Escola Politécnica da USP no início da década de 1960. Nesse período, participou ativamente do movimento estudantil, tendo ocupado os cargos de presidente da UEE e da UNE. Após o golpe de 1964, insurgiu-se contra o regime militar e, tendo a prisão decretada, refugiou-se no exílio. Fixou-se no Chile, onde cursou economia e especializou-se em planejamento industrial na escola de planejamento da CEPAL. Voltou ao Brasil somente em 1978, ingressando como professor na UNICAMP. Identificado com o pensamento de esquerda, sofreu influência das idéias desenvolvimentistas difundidas pela CEPAL. Os trabalhos do autor mencionados neste texto foram produzidos durante o período de exílio, e certamente refletem as suas divergências com o regime militar instalado no Brasil.

suas divergências em relação aos rumos do processo de crescimento em curso. Um trabalho de Albert Fishlow⁷², intitulado *Brazilian Size Distribution of Income*⁷³, publicado na *American Economic Review* em maio de 1972, acendeu o debate sobre o tema. Utilizando-se dos dados que o IBGE havia disponibilizado relativamente ao último censo, e comparando-os com resultados do censo de 1960, o autor demonstrou, com o auxílio de instrumental estatístico, que a renda se havia concentrado ao longo da década de 1960.

A essa altura, permanecia vivo o argumento da insuficiência de poupança, sustentando a idéia de que a distribuição prematura da renda poderia comprometer o desenvolvimento econômico, porque um certo grau de concentração era necessária para garantir a acumulação de capital em economias com baixo nível de renda. Desde já é preciso que se esclareça que a confluência entre a interpretação formulada por Maria da Conceição Tavares e José Serra, de um lado, e a *Teoria do Bolo* de outro, não vai além da aparência. Enquanto os dois primeiros afirmavam que a concentração da renda era uma tendência permanente do desenvolvimento capitalista, que se tornava especialmente útil em economias atrasadas, essa última tratava a concentração como uma tendência passageira e uma necessidade temporária do processo de desenvolvimento industrial.

Colada à *Teoria do Bolo*, portanto, ganhava importância e nova roupagem o antigo argumento de que a concentração da renda tenderia a desaparecer naturalmente ao longo do

⁷² Albert Fishlow era pesquisador da Universidade da Califórnia, e chegou pela primeira vez ao Brasil em 1965, encarregado de coordenar um grupo de apoio à experiência de planejamento no país, inserido no conjunto das ações previstas no programa de ajuda internacional do governo norte-americano conhecido como Aliança para o Progresso. Através de um convênio com o Ipea, transferiu-se para o Brasil em 1967 com o intuito de treinar técnicos brasileiros para a realização de planos de governo e criar condições propícias ao financiamento de projetos de desenvolvimento, conforme a filosofia da Aliança para o Progresso. Em desacordo com a orientação do FMI e do próprio PAEG, defendia a idéia de que o combate à inflação deve estar subordinado ao crescimento econômico, idéia, aliás, muito bem aceita por Antônio Delfim Netto, Ministro da Fazenda à época. Assim, Fishlow e sua equipe de técnicos – brasileiros e estrangeiros - participou da elaboração do PED, Plano Estratégico de Desenvolvimento, elaborado para o governo de Costa e Silva. Dentre os trabalhos que realizou no Brasil encontra-se a orientação da pesquisa que deu origem ao artigo publicado em 1972 na *American Economic Review*, mencionado neste trabalho. O resultado da pesquisa desagradou o Ministro Delfim Netto. Além disso, depois do AI-5 Albert Fishlow entrou em desacordo com a orientação política do governo militar e, transferindo-se de volta para os Estados Unidos, tratou, segundo depoimento seu, de encerrar o convênio da Universidade da Califórnia com o governo brasileiro (IPEA, 2004).

⁷³ O trabalho de Fishlow, que se fazia acompanhar por um Technical Appendix, elaborado por ele e por A. Meesook, foi traduzido para o português sob o título *A distribuição de renda no Brasil* e publicado em uma coletânea de textos representativos do debate, em Tolipan e Tinelli, 1978.

processo de desenvolvimento. Através de um convênio firmado com o Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo – com o intuito declarado de refutar as conclusões de Albert Fishlow - o Ministro da Fazenda, Antônio Delfim Neto encomendou a Carlos Geraldo Langoni⁷⁴ uma pesquisa para medir os parâmetros da distribuição da renda no início e no fim da década de 1960. Os resultados da pesquisa revelaram que a renda se havia efetivamente concentrado durante o período, e só foram divulgados em 1973, quando Langoni publicou dois trabalhos intitulados *Distribuição da Renda e Desenvolvimento do Brasil* (LANGONI, 1973a) e *Distribuição da renda: resumo da evidência* (LANGONI, 1973b). Nesses trabalhos o autor procurava: i) relativizar os resultados obtidos, argumentando que as estatísticas disponíveis para a realização do trabalho eram imprecisas e distorciam desfavoravelmente tais resultados e ii) demonstrar que aquele processo de reconcentração era temporário, devendo desaparecer no longo prazo. Essa segunda idéia transformava-se numa das vertentes fundamentais da controvérsia sobre distribuição e crescimento da renda que se desenrolou no início dos anos setenta, a partir do artigo de Albert Fishlow.

A outra vertente, numa tentativa de desmistificar o discurso oficial da necessidade econômica da concentração da renda, ocupava-se de investigar a origem da concentração e enfatizava o papel da política econômica nesse processo. Os autores divergiam entre si quanto a diferentes aspectos do problema, tais como a relação entre concentração e crescimento ou a importância atribuída à distribuição funcional da renda como determinante da distribuição pessoal. Assim, enquanto alguns acreditavam que a renda se havia concentrado principalmente em meados da década de 1960, período em que a política econômica era

⁷⁴ Carlos Geraldo Langoni era professor da Fundação Getúlio Vargas e pesquisador do IPE-USP no início da década de 1970. Através do convênio firmado com o ministério da Fazenda, foi autorizado a examinar dados do senso econômico não acessíveis ao público, ou a outros pesquisadores. Sua tarefa era demonstrar que a renda não se havia concentrado na década de 1960 no Brasil, mas sua pesquisa mostrou exatamente o contrário. Tratou, então, de buscar explicações para essa realidade e o fez através do uso de um instrumental estatístico sofisticado, da Teoria do Capital Humano e da tese da curva de U-invertido elaborada por Kuznets. Seu trabalho foi prefaciado por Antônio Delfim Netto, que se declara inteiramente convencido dos argumentos expostos por Carlos Langoni e aponta o seu trabalho como prova definitiva de que era absurdo considerar a política econômica da segunda metade da década de 1970 responsável pela concentração da renda, assim como também não haveria sentido em trocar crescimento por distribuição da renda como, segundo a sua avaliação, alguns “mais afoitos” sugeriam. (LANGONI, 1973a).

recessiva e visava o combate à inflação – é o caso de Albert Fishlow -, outros buscavam na fase do crescimento acelerado, após 1967, os condicionantes da concentração – como Celso Furtado, Edmar Bacha, Paul Singer e outros. Por outro lado, Edmar Bacha, Paul Singer, Maria da Conceição Tavares e José Serra, embora admitissem a importância decisiva da distribuição funcional da renda, dedicavam atenção também à dispersão dos rendimentos do trabalho e buscavam explicá-la. Já Albert Fishlow atribuía à política de arrocho salarial a maior responsabilidade pela concentração pessoal da renda.

Havia em comum entre eles, a convicção de que as opções de política econômica estavam na raiz da concentração da renda, o que revela um rompimento com as idéias mecanicistas que estabelecem uma relação necessária entre crescimento e distribuição da renda. Por um lado, rompeu-se com a convicção de que a distribuição da renda viria automática e necessariamente ao longo do processo de desenvolvimento. Por outro, abandonou-se as visões fatalistas segundo as quais a concentração da renda seria ou um entrave ou um pressuposto à continuidade desse processo.

3.3.1 Sobrevivência e metamorfoses da concepção teleológica

3.3.1.1 A concentração da renda como pressuposto do crescimento: uma nova versão do pessimismo fatalista

Em 1970, em um ensaio intitulado *Além da Estagnação*, Maria da Conceição Tavares, em colaboração com José Serra, discutiam o modelo estagnacionista de Celso Furtado e procuravam compreender os aspectos que condicionaram a volta do crescimento. Embora

reafirmassem a existência de problemas recorrentes de demanda em economias subdesenvolvidas como a brasileira, procuravam demonstrar que esses problemas eram passíveis de superação, independentemente de políticas distributivas dirigidas a ampliar o poder de compra das camadas mais populares. Mais que isso, afirmavam que, no caso brasileiro, foi a reconcentração da renda a favor dos grupos de renda média o aspecto decisivo para promover a volta do crescimento.

Para chegar a isso, partiram da convicção de que o desenvolvimento industrial, em economias subdesenvolvidas, seria fortemente influenciado pelos rumos do desenvolvimento capitalista mundial. Assim, as características do parque industrial dessas economias, assim como seu potencial de crescimento, refletiria, em boa medida, mais os interesses do capital internacional do que uma lógica própria das economias subdesenvolvidas, induzindo essas últimas a permanentes adaptações. A expansão da indústria de bens duráveis e bens de capital em países como o Brasil da segunda metade da década de 1950 em diante, seria, portanto, a resposta da economia brasileira a uma tendência das grandes empresas, que vinham concentrando seus investimentos multinacionais nesse setor. É importante ressaltar que os autores não tratavam os rumos do desenvolvimento das nações subdesenvolvidas como mera imposição externa, ou como se não houvesse, dos agentes econômicos internos, possibilidades diversas de resposta a um mesmo estímulo vindo de fora. Sobre isso, é representativa a seguinte passagem:

É importante evidenciar que os resultados [da expansão capitalista], em termos de padrões de investimento e crescimento, variam de acordo com o tipo de relação objetiva que prevalece entre o país e os capitais externos nos setores estratégicos, bem como as formas de comportamento nacional no processo de tomada de decisão (TAVARES e SERRA, 1979, p. 176).

E segue na nota de roda-pé:

Estas formas podem caracterizar-se por submissão, antagonismo ou, ainda, tender a posições de tolerância ou negociação, não sendo, evidentemente, independentes das

mencionadas relações objetivas que, por sua vez, podem verificar-se com base numa solidariedade orgânica ou, no extremo oposto, numa certa descomplementaridade ou disfuncionalidade, passando por um esquema configurado por uma clara divisão de áreas (TAVARES e SERRA, 1979, p. 176).

Entende-se, dos parágrafos acima, que os autores consideravam as possibilidades de expansão capitalista em economias subdesenvolvidas uma função do alinhamento dessas economias com o capital internacional: quanto maior o alinhamento, maiores seriam as possibilidades de expansão. O grau de alinhamento, entretanto, seria condicionado por decisões internas, representadas principalmente pelas ações do Estado. Afirmavam, então:

Na realidade, o Brasil, juntamente com o México, constitui um dos casos mais típicos de integração (com ou sem crise) da expansão de sua economia ao capitalismo internacional, o que resultou numa alta taxa de crescimento que vem de longa data no México, sendo mais recente no Brasil (1968-70) (TAVARES e SERRA, 1979, p. 176).

Entendiam, portanto, que o forte alinhamento do Brasil com o capitalismo internacional teria determinado sua possibilidade de expansão, não sem promover, entretanto, uma série de ajustes, que tiveram na solidariedade do Estado seu principal ponto de apoio. Afirmavam ainda:

Na atual etapa de desenvolvimento capitalista da economia, o Estado brasileiro não tem, ao contrário do que ocorria em épocas anteriores, maiores compromissos com a chamada burguesia “nacional” ou com esquemas do tipo populista. Nesse sentido, teve as mãos livres para executar as reformas institucionais correspondentes a um acelerado processo de modernização e para promover, inclusive, uma divisão mais concreta de tarefas com o capital estrangeiro (enquanto Estado-empresário). Assim, foi possível o desenvolvimento de uma crescente solidariedade entre ambos no investimento e produção dos chamados setores estratégicos: petroquímica, mineração, siderurgia, energia elétrica, transportes e comunicações (TAVARES e SERRA, 1979, p. 178).

Numa referência ao regime político autoritário e à sua utilidade para a realização de transformações econômicas de difícil negociação, os autores atribuíam, à aliança do Estado com o capital internacional e às políticas adotadas para atender às suas exigências, boa parte

da responsabilidade pela volta do crescimento econômico a partir de 1967⁷⁵. Além da modernização dos setores estratégicos da indústria, teria cabido também ao Estado, ainda segundo os autores, a criação de condições adequadas para estimular a demanda interna dos bens produzidos pela indústria moderna, representada pelas empresas multinacionais. O Estado teria promovido, por um lado, a produção de insumos e infra-estrutura para baratear os custos de produção da indústria moderna e, por outro lado, a expansão da demanda para os bens produzidos por essa indústria, que se compunham de bens duráveis e de bens de capital.

A infra-estrutura e os insumos baratos teriam sido garantidos pela ação empresarial do Estado, cujos investimentos ter-se-iam direcionado para os setores estratégicos. A demanda teria sido gerada por um conjunto de medidas que visavam à expansão das fontes de financiamento à produção e ao consumo e a uma particular redistribuição da renda, que, aliás, distanciar-se-ia significativamente daquela preconizada por Celso Furtado nos anos sessenta.

Quanto às fontes de financiamento, os autores consideravam de fundamental importância as reformas fiscal e do mercado de capitais. De fato, ambas contribuíram para a recuperação da capacidade de financiamento do setor público; estimularam a formação de poupança por parte dos agentes privados nacionais; facilitaram o acesso de bancos e empresas privadas nacionais e multinacionais a empréstimos estrangeiros e fortaleceram o mercado financeiro nacional. Com isso, criaram-se importantes fontes de financiamento ao setor produtivo e estendeu-se, aos consumidores de renda média, o acesso ao mercado de bens duráveis de consumo, favorecendo a expansão dos negócios e o aumento da renda. Exemplo disso foi a criação do Sistema Financeiro da Habitação que, ao possibilitar a formação de um fundo de poupança para a compra de imóveis, financiou a expansão dos investimentos da indústria da construção civil e permitiu o acesso à compra de imóveis a um grupo de

⁷⁵ É curioso que os autores pareçam acreditar que as políticas adotadas pelo Estado Brasileiro estariam em desacordo com os interesses da burguesia “nacional”, uma vez que essa última emprestou o seu apoio ao golpe militar de 1964 e foi, desde a década de 1950, beneficiada pelas políticas que possibilitaram ao capital internacional assumir a liderança do processo de industrialização no Brasil.

consumidores cuja renda não permitiria o consumo desse tipo de bem caso não pudesse financiá-lo a juro baixo e prazo dilatado.

Com respeito à redistribuição da renda, os autores apontavam a política salarial como um dos aspectos decisivos para a expansão dos investimentos e da renda. Segundo sua avaliação, essa política se teria caracterizado pelo achatamento dos salários mais baixos, num movimento de redução de custos de produção e de transferência de renda de salários para lucros. Além disso, a crise econômica dos primeiros anos da década de 1960, ao eliminar as empresas menos eficientes, teria promovido a reconcentração dos ativos, contribuindo para o aumento dos lucros. O aumento dos lucros, por sua vez, favoreceria a expansão dos investimentos e também o aumento do consumo da classe proprietária, possibilitando a ampliação da demanda de bens de capital e de bens duráveis.

Assinalavam, por outro lado, que a política salarial teria promovido o aumento dos salários médios e altos, favorecendo principalmente aqueles trabalhadores que ocupavam cargos de gerência e administração dos negócios. O aumento desses salários, além de favorecerem o engajamento desses funcionários aos interesses da empresa, funcionariam também como um estímulo ao consumo de bens duráveis, uma vez que esse grupo da classe trabalhadora teria atingido um patamar de renda que lhe permitiria o acesso a esse tipo de produto. Como os mecanismos de financiamento ao consumo teriam favorecido principalmente os grupos de renda média e alta, também por essa razão ter-se-ia ampliado significativamente o potencial de consumo dessa parcela da população. Com isso, o mercado para bens duráveis, que no início da década de 1960 era acessível a uma parcela muito pequena da população – como afirmara Celso Furtado -, composta principalmente por proprietários, na segunda metade da década teria crescido consideravelmente, ao atingir as faixas de renda média e alta da classe trabalhadora.

Essa idéia voltou a ser apresentada, com o uso de um instrumental teórico retirado dos esquemas de reprodução de Michel Kalecki⁷⁶, em um novo ensaio elaborado por Maria da Conceição Tavares. Nele a autora desenvolveu o argumento segundo o qual o surgimento de um departamento II - setor produtor de bens duráveis – como o setor mais dinâmico da indústria, em economias subdesenvolvidas, tenderia a agravar os problemas de insuficiência de demanda característicos das economias capitalistas, na medida em que proporcionaria, “além da contradição geral salário-lucro, uma contradição particular: consumo dos trabalhadores “versus” consumo dos capitalistas” (TAVARES, 1978, p. 39). A origem desse argumento é a percepção de que, nessas economias, o baixo nível dos salários inviabilizaria, de modo geral, o acesso da classe trabalhadora aos bens consumidos pela classe proprietária. A diferença entre a renda dos trabalhadores e a das classes proprietárias provocaria uma descontinuidade na distribuição da renda e dificultaria a formação de uma classe média, usualmente responsável pelo consumo de massa em economias capitalistas mais desenvolvidas.

Assim, na etapa do desenvolvimento industrial assentado sobre a indústria de bens duráveis, a desproporção entre a capacidade produtiva dessa indústria e o tamanho do mercado para esses bens obrigaria as empresas a produzirem com capacidade ociosa e custos unitários excessivamente elevados, argumento, aliás, apresentado por Celso Furtado para justificar a tendência à estagnação.

Conceição Tavares e José Serra acreditavam, entretanto, que havia possibilidade de solucionar esse impasse, mas, para isso, a classe capitalista seria forçada a transferir parte da sua renda para um grupo da classe trabalhadora. Como o nível médio dos salários tenderia a ser, nessas economias, muito inferior ao necessário para participar do mercado de bens duráveis, essa transferência de renda precisaria ser restrita a uma parcela pequena

⁷⁶ Sobre as contribuições de Michel Kalecki ao debate econômico sobre distribuição da renda e crescimento, ver o primeiro capítulo deste trabalho.

da classe trabalhadora, cuja média salarial teria que se tornar muito superior ao salário médio da economia. Assim, promover-se-ia uma forte concentração de renda entre os trabalhadores, para possibilitar o acesso de um grupo deles ao mercado de bens duráveis. Este teria sido, segundo a avaliação da autora, o mecanismo através do qual a economia brasileira pode superar a insuficiência de demanda que manifestava nos primeiros anos da década de 1960 e voltar a apresentar taxas elevadas de crescimento da renda e do emprego.

Os autores alertavam para o fato de que as economias subdesenvolvidas apresentavam contradições que inviabilizavam a sua homogeneização, tanto no que se refere à modernização dos diferentes setores, quanto relativamente à distribuição da renda. Afirmavam que o progresso técnico e a eficiência, assim como a elevação do nível de renda, tenderiam a ingressar nessas economias a partir dos setores mais modernos e dinâmicos e permaneceriam restritos a eles, apresentando grandes dificuldades para se generalizarem, de modo a alcançar os setores tradicionais. Assim, o capital e os lucros manter-se-iam concentrados nos setores modernos.

Afirmavam, por outro lado, que para expandirem-se, os setores modernos necessitariam de que se concentrasse também a renda dos trabalhadores. Assim, a renda tenderia a concentrar-se nos setores mais modernos e, dentro deles – até para viabilizar a sua expansão -, a favor dos lucros e dos salários do pessoal administrativo, em detrimento dos salários do pessoal de produção, que compõe a base da pirâmide salarial. Depreende-se que, segundo a avaliação dos autores, haveria não apenas uma tendência dessas economias à concentração da propriedade e da renda, mas também a necessidade dessa concentração para que o sistema fosse viabilizado nos moldes em que se vinha estruturando.

Conceição Tavares chega a afirmar isso, ao referir-se ao desenvolvimento industrial brasileiro.

Na prática, pelo menos na experiência brasileira recente, foi necessário adotar uma ‘estratégia’ de crescimento que implicou o aumento da taxa de exploração da mão-de-obra como também a redistribuição regressiva da renda pessoal, além do estabelecimento preciso de mecanismos de redistribuição do excedente que permitissem a realização dinâmica desse mesmo potencial de acumulação. (TAVARES, 1978, p. 67).

Influenciados por concepções teóricas e práticas metodológicas; movidos pela intenção de oferecerem uma resposta à tese da Estagnação, flagrantemente desmentida pela realidade; influenciados pela decepção e pela opressão que o governo militar lhes impunha; ou quem sabe por todas essas razões; o fato é que a interpretação dos autores sobre a recuperação da economia, nos artigos aqui analisados, revelam uma leitura linear do relação entre crescimento e concentração da renda, que mantém viva a concepção teleológica do funcionamento da economia no debate aqui analisado⁷⁷.

3.3.1.2 A concentração da renda como instrumento indispensável mas temporário de promoção do crescimento econômico: a versão cínica do otimismo mecanicista

O argumento da prioridade da formação de poupança para o desenvolvimento, em detrimento da distribuição da renda, assumiu um novo significado na segunda metade da década de 1960, quando incorporado ao discurso dos economistas que emprestaram seu apoio ao regime militar. A economia brasileira já vivenciara um período de grande expansão do produto industrial e da renda na década de 1950, sem que a renda se tivesse distribuído. Mais que isso, foram os próprios representantes e simpatizantes do novo regime que anunciaram abertamente a necessidade do golpe como forma de conter a agitação popular promovida

⁷⁷ Cabe ressaltar que, no conjunto de suas obras, os autores construíram avaliações ricas e complexas da economia brasileira. Naquele debate, entretanto, a leitura que se faz de suas contribuições é a que consta nesta seção.

pelos governos populistas. Por agitação popular – e já se teve oportunidade de constatar isso em passagens do PAEG – entendia-se também a luta por aumento de salário e os movimentos em favor da reforma agrária.

Ademais, o regime militar tratou de proibir movimentos grevistas e reivindicação popular, restringiu o poder dos sindicatos, eliminou a estabilidade de emprego, enfim, conduziu-se de forma a obstruir os canais através dos quais as classes populares buscavam ampliar sua participação na renda. É sabido que essa estratégia contribuiu para amenizar a crise econômica, visto que definiu, pela via institucional, de que forma seriam divididas as perdas impostas pela crise; quem perdia mais, quem perdia menos. Não por outro motivo, o golpe militar teve amplo apoio das classes empresariais. Assim, se o novo regime se impusera, entre outras razões, exatamente porque se propunha a por fim a um impasse criado pela ação dos sindicatos e dos grupos populares diante da crise, e se a avaliação desse novo regime era de que a crise provinha exatamente do “distributivismo precoce”, há que se perguntar quando seria, afinal, a hora de “repartir o bolo”.

A política salarial dos governos militares, durante o período aqui considerado, e principalmente os seus resultados, revelam a simpatia dos seus condutores pela idéia contida na conhecida *Teoria do Bolo*. Houve perdas salariais durante todo o período, e não há como negar que elas refletiram em parte a política salarial e em parte a própria repressão. Os planos de governo para o período de 1968 a 74 - o Plano Estratégico de Desenvolvimento e o I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - não defendiam abertamente a tese de utilizar a concentração da renda como instrumento para promover a formação de poupança. É bem verdade que, ao contrário do PAEG, foram bastante sucintos quanto às questões distributivas e não afirmavam a discordância em relação àquela tese. Limitavam-se, entretanto, a repetir o antigo discurso do aumento dos salários de acordo com índice de

inflação e o aumento da produtividade, o que significaria, no pico, manter o grau de concentração já existente.

Por outro lado, o ministro da fazenda naquele período, Antônio Delfim Netto, a quem se atribui a autoria da frase famosa - exceto no caso de ter escapado algum texto de sua autoria ao qual não se tenha tido acesso –, não fez a afirmação em trabalhos técnicos⁷⁸. Onde a idéia aparece mais explicitamente é nos trabalhos de Eugênio Gudín e de Mário Henrique Simonsen. Em um artigo intitulado *A falácia dos salários nominais*, Eugênio Gudín defendia a idéia de que a luta por aumentos de salário superiores à produtividade consistia num “conluio de ignorância e de egoísmo irracional”, na medida em que, a tais aumentos de salário, seguir-se-iam aumentos de preços - que anulariam o ganho anterior dos salários - e instabilidade, que reduziria os investimentos e os empregos. A certa altura, o autor afirmava:

É dever do governo velar, antes de tudo, por um aumento de produtividade que faça crescer o total a distribuir (PNB) e EM SEGUIDA por uma distribuição inspirada no dever de ampara as classes menos favorecidas. Os algarismos aí estão, entretanto, para provar que, em todos os países industrializados, o fruto da melhoria da produtividade tem sido distribuído aos assalariados e não aos industriais. [grifo no original].

A falácia, a ilusão, quando não a fraude, consiste em distribuir o que não existe [...]. O conflito econômico passa então a ser social e político e a afetar a paz, o progresso das nações, inclusive o interesse real dos reclamantes. (GUDÍN, 1973, p. 34).

O autor enfatizava, até com uma certa dramaticidade, a importância de promover o crescimento para “em seguida” distribuir a renda, sob pena de comprometer a própria capacidade de crescimento. Não poderia estar mais afinado, portanto, com a *Teoria do Bolo*.

Na mesma linha de raciocínio, ao discutir o modelo de desenvolvimento no Brasil, Mário Henrique Simonsen afirmava:

⁷⁸ É voz corrente que o ex-ministro Antônio Delfim Netto teria feito a dita afirmação em entrevista à imprensa. Sabe-se também que, mais tarde, ao ser perguntado sobre o assunto, teria dito que nunca afirmara tal coisa. Não se teve acesso a essas entrevistas e, de qualquer modo, por definição metodológica utilizou-se apenas material publicado em revistas técnicas e livros. De fato, os trabalhos técnicos do autor são de número reduzido, posto que, mais do que um teórico, o ex-ministro tem-se caracterizado por ser um economista prático e um comentarista econômico.

De um modo geral, os países em desenvolvimento têm que optar entre duas alternativas em matéria de filosofia econômica: a do produtivismo e a do redistributivismo. A primeira estabelece como prioridade básica o crescimento acelerado do produto real, aceitando, como ônus de curto prazo, a permanência de apreciáveis desigualdades individuais de renda. A segunda fixa como objetivo fundamental a melhoria da distribuição da renda e dos níveis de bem-estar presente, embora isso costume custar a mutilação da capacidade de poupança e das possibilidades de crescimento do produto real (SIMONSEN, 1975, p. 20).

E mais adiante, referindo-se à opção de política econômica do governo brasileiro, concluía:

O importante, porém, é que diante desses debates, o Governo firmou-se na filosofia produtivista, recusando-se a promover a melhoria na distribuição de renda por medidas de prodigalidade salarial, ou qualquer outras que pudessem comprometer o futuro crescimento da economia (SIMONSEN, 1975, p. 20).

Também aqui o autor mostra-se identificado com aquela idéia e a expressa de forma mais clara. De qualquer modo, ainda quando não se encontra uma manifestação explícita sobre o tema, fica subentendido, nas propostas de aumento de salários com base na produtividade, a convicção de que o grau de concentração já existente, na distribuição funcional da renda, deve permanecer por prazo indeterminado. Além disso, tendo em vista a inflação, torna-se evidente que, entre um reajuste e outro, a classe assalariada estará transferindo renda à classe empresarial, promovendo a reconcentração.

Importa ressaltar aqui que defesa aberta dessa idéia e a condescendência com ela vinha, via de regra, acompanhada da convicção de que essa situação era passageira e tenderia a modificar-se com o próprio crescimento. Tal convicção sugere, como se teve a oportunidade de examinar anteriormente, uma visão linear do funcionamento da economia, que permaneceu viva a até sofisticou-se no discurso do governo. Não fosse pelo contexto histórico no qual estava inserida, essa concepção poderia ser considerada penas otimista e ingênua, quem sabe mecanicista. Naquele contexto, entretanto, soava como cinismo.

3.3.1.3 A concentração da renda como característica temporária do processo acelerado de crescimento: uma versão sofisticada da visão mecanicista a serviço do cinismo

Na tentativa de justificar o aumento do grau de desigualdade revelado pelas estatísticas e demonstrar o seu caráter temporário e “natural”, Carlos Langoni enfatizou os possíveis condicionantes da variação na distribuição pessoal da renda, em detrimento da distribuição funcional. Isso foi deixado claro quando definiu seu campo de investigação, na introdução do capítulo 4 de seu livro, dedicado a discutir *os efeitos redistributivos do processo de desenvolvimento econômico*. Afirmou: “O nosso interesse principal está [...] nos efeitos distributivos de mudanças que ocorreram na composição regional, setorial e, particularmente, nas alterações qualitativas da força de trabalho: nível de educação, idade e sexo (LANGONI, 1973a, p. 79).

Apressou-se, então, em esclarecer sua discordância em relação ao trabalho de Albert Fishlow, argumentando que a busca das causas da concentração da renda observada nos anos sessenta exigia um estudo ao longo de toda a década e não poderia restringir-se ao período 1964 a 66, como faziam “as primeiras análises do aumento da desigualdade [que] precipitadamente tentaram atribuir a uma das facetas deste último período – a política salarial - a responsabilidade maior pelo que aconteceu ao longo de toda a década” (LANGONI, 1973a, p. 78).

Utilizou-se, para compor a sua interpretação dos fatos, de uma combinação entre o que se convencionou chamar de *Efeito Kuznets* e a *Teoria do Capital Humano*⁷⁹. Das pesquisas de Simon Kuznets, tomou emprestada a ênfase nas mudanças setoriais como condicionantes da concentração da renda. Segundo Kuznets, em estágios iniciais do desenvolvimento

⁷⁹ Para maiores esclarecimentos sobre o *Efeito Kuznets* e a *Teoria do Capital Humano*, ver o primeiro capítulo deste trabalho.

industrial as economias tenderiam a apresentar um aumento no grau de concentração da renda explicável, entre outras razões, pelo deslocamento de população do meio rural e das atividades agrícolas – onde a renda seria, segundo o autor, relativamente menor, mas menos concentrada - para o meio urbano e o setor industrial e de serviços, onde a renda seria relativamente maior, mas mais concentrada. Assim, uma maior proporção da população atuando em ambiente e atividades onde as remunerações tendem a ser mais concentradas promoveria um aumento do índice geral de desigualdade.

Essa idéia foi expressa claramente no texto de Carlos Langoni, quando afirmou:

[...] a redução na proporção de indivíduos do setor primário tem *coeteris paribus* dois efeitos opostos sobre a desigualdade da distribuição: um positivo, pelo menor peso do grupo de renda baixa, e outro negativo, que é o menor peso do grupo de menor intradesigualdade (LANGONI, 1973a, p. 82).

E, embora admitisse que “a contribuição líquida deste fator para a variação do índice agregado de concentração [...] [era] relativamente pequena” (Ibidem, p. 82), ocupou-se de levantar estatísticas sobre a variação na composição setorial da renda e da ocupação da mão-de-obra na década de 1960, para demonstrar que poderia ser esta uma das explicações para o que ocorreu. Argumentou que a participação relativa da ocupação no setor primário teria caído em 14% na década de 1960, enquanto a participação no setor secundário aumentara em 29%. A renda do setor primário, por outro lado, teria reduzido em 32% a sua participação na renda total, ao passo que a renda do setor industrial aumentara em 33% a sua participação (Ibidem, p. 80).

Com esses dados, o autor procurava demonstrar que o processo de desenvolvimento industrial da década de 1960 no Brasil teria, efetivamente, apresentado as modificações apontadas por Simon Kuznets como características de estágios iniciais do desenvolvimento industrial. Já está implícita, na escolha deste argumento, a idéia de que a concentração da

renda seria um efeito “natural” - ainda que pudesse ser indesejável - do processo de desenvolvimento econômico, em sua fase inicial.

Da Teoria do Capital Humano, Carlos Langoni retirou a ênfase que atribuía às “alterações qualitativas na força de trabalho” - em especial à educação - como fatores explicativos da variação nos graus de desigualdade. Embasada no pressuposto marginalista de que o salário seria diretamente proporcional à produtividade do trabalho, a Teoria do Capital Humano entende que o conhecimento e a capacidade de trabalho do indivíduo constituem um capital – o capital humano. De acordo com essa concepção, a educação seria um investimento em capital humano que, embora envolvesse custo, repercutiria na forma de aumento da capacidade produtiva do indivíduo e reverteria em seu benefício e em benefício da sociedade como um todo. De modo semelhante, a idade seria um determinante do grau de experiência, maturidade e capacidade de resolver problemas, razão pela qual indivíduos mais velhos, mantidas as demais condições constantes, apresentariam maior eficiência do que os mais jovens. A consequência disso é que o salário, em um mercado competitivo, estaria diretamente relacionado à idade e ao grau de educação e qualificação do trabalhador.

Ao adotar essa concepção, Carlos Langoni admitia, para o caso brasileiro, o pressuposto marginalista⁸⁰ de que a remuneração dos trabalhadores era proporcional à sua contribuição ao produto social que, por sua vez, era função direta da experiência e da qualificação do trabalhador. Assim, atribuía as diferenças salariais às diferenças qualitativas entre os trabalhadores, com ênfase para idade e grau de escolaridade e supunha que tanto o trabalhador mais velho quanto aquele com maior grau de escolaridade, por serem capazes de produzir mais e melhor, garantiriam para si uma remuneração mais elevada.

O uso deste argumento foi certamente inspirado na constatação de que os rendimentos do trabalho se haviam concentrado em favor dos grupos de renda média e alta, ao longo do

⁸⁰ Sobre os pressupostos da teoria marginalista da distribuição da renda, ver o primeiro capítulo deste trabalho.

período considerado. Carlos Langoni focou então sua pesquisa na busca de explicações para a concentração dessa parcela da renda. Contrapondo-se à tese de Fishlow segundo a qual o aumento da desigualdade estaria ligado diretamente à concentração funcional da renda a favor dos lucros, o autor argumentou:

[...] o acesso à propriedade é importante numa economia tradicional onde a simplicidade da estrutura produtiva leva a uma extrema homogeneização da força de trabalho. [...] Quando passamos, porém, para um ambiente econômico mais dinâmico e sofisticado seu impacto **marginal** (isto é, tudo o mais constante), é substancialmente enfraquecido [grifo no original] (LANGONI, 1973a, p. 90).

E prosseguiu: “Num nível mais complexo de tomada de decisão, o nível de educação é que passa a ser a condição necessária para garantir altos níveis de produtividade e conseqüentemente renda (Idem)”.

Desenvolveu então a tese segundo a qual a concentração dos rendimentos do trabalho estaria vinculada à maior remuneração dos trabalhadores qualificados em detrimento dos não qualificados. Argumentava que o desenvolvimento industrial se caracterizava pela permanente incorporação de novas tecnologias, exigindo mais qualificação da força de trabalho e também maior número de trabalhadores qualificados. Como o trabalho qualificado seria, segundo sua concepção, proporcionalmente mais bem remunerado, haveria um grupo crescente de trabalhadores buscando qualificação, de modo a suprir a demanda exigente. Em fases de crescimento acelerado da indústria, entretanto, - como a que caracterizou os últimos anos da década de 1960 - a demanda por trabalho qualificado tenderia a crescer muito rapidamente, dificultando o ajustamento da oferta. A demanda aquecida frente à oferta inelástica levaria ao aumento do preço do trabalho, que nesse caso constituir-se-ia no salário do trabalhador com qualificação.

O autor argumentava ainda que, nessa fase, as empresas estariam aumentando também a contratação de trabalhadores não-qualificados, mas o ritmo dessa expansão seria menor do que para o trabalhador com formação. Como a oferta de trabalho não qualificado seria, ainda

segundo o autor, maior do que a demanda, os salários desse grupo da força de trabalho manter-se-ia relativamente mais estável do que os do outro grupo, ampliando as diferenças de rendimento entre os dois grupos. Segundo o autor, portanto, a renda tenderia, por duas razões, a concentrar-se nas mãos dos grupos mais qualificados da classe trabalhadora: porque teriam uma participação maior na geração da renda social e porque o mercado de trabalho seria compartimentado, apresentando distorções entre oferta e demanda de diferentes tipos de trabalho.

É importante, para os objetivos aqui definidos, insistir no fato de que o autor considerava essas distorções no mercado de trabalho, assim como também os seus efeitos sobre a distribuição da renda, uma característica intrínseca a uma fase do processo de desenvolvimento e insuperável durante essa mesma fase. Afirmava: “É importante perceber que, enquanto a economia continuar a crescer a um ritmo acelerado, será praticamente impossível evitar que os indivíduos qualificados se beneficiem desses ganhos extraordinários” (LANGONI, 1973a, p. 96).

Não menos importante é a convicção expressa pelo autor de que essa tendência à concentração da renda desapareceria – tão naturalmente quanto manifestou-se - com o passar do tempo, à medida em que o processo de desenvolvimento, ao ampliar continuamente a renda e as oportunidades de emprego, estimulasse o engajamento da população na busca de aperfeiçoamento profissional. Isso iria ampliando o número de trabalhadores qualificados e reduzindo a oferta dos não qualificados, de forma a ajustar oferta e demanda nos dois segmentos do mercado de trabalho. Para que isso ocorresse, o autor recomendava a ação do Estado no sentido de ampliar o acesso dos grupos menos qualificados da classe trabalhadora às oportunidades de ensino.

Com uma análise sofisticada, tanto pelo rigor no uso do método estatístico quanto pela escolha dos fundamentos teóricos para o seu trabalho, Carlos Langoni recuperou dois aspectos fundamentais da retórica utilizada desde a década de 1950 sobre a distribuição da

renda: a linearidade no estabelecimento da relação entre desenvolvimento e distribuição da renda e o otimismo quanto às tendências futuras de redução do grau de desigualdade.

O trabalho de Langoni apresentou contribuições importantes para o debate sobre a distribuição dos rendimentos do trabalho. Não há muitas dúvidas, na atualidade, quanto à importância da educação e da formação para o trabalho na determinação do nível e do grau de distribuição da renda. Do início dos anos setenta em diante, muitos foram os trabalhos e estudos sobre distribuição da renda que buscaram, nesse item, a explicação para a concentração da renda e apresentaram dados convincentes. Deslocou, entretanto, o foco do debate. Enquanto acontecia no nível do ajustamento salarial frente à obstinação na defesa do lucro, privilegiava o debate clássico sobre crescimento e distribuição funcional da renda. Passou, a partir do trabalho de Langoni, a privilegiar a distribuição pessoal da renda e seus condicionantes, justificando a concentração através de argumentos mecanicistas do funcionamento da economia.

3.3.2 A ascensão da idéia de escolha política

3.3.2.1 A concentração da renda como alternativa de política econômica para a volta do crescimento: abandono da visão fatalista e reconhecimento da escolha política

Na tentativa de explicar a nova realidade, Celso Furtado apresentou, em um artigo publicado no Brasil em 1972, uma nova avaliação sobre as potencialidades do modelo de desenvolvimento brasileiro⁸¹. Nessa avaliação, repensou a crise da primeira metade da década de 1960 e, conservando os aspectos fundamentais da sua análise sobre o processo de

⁸¹ O artigo, intitulado *Análise do Modelo Brasileiro*, foi publicado no Brasil como primeiro capítulo do livro com o mesmo título, em 1972.

industrialização em curso, inverteu a relação que estabelecera anteriormente entre a distribuição da renda e o crescimento econômico. Se, na avaliação anterior, pressupunha que a concentração da renda inviabilizava o crescimento, passou, então, a explicar a volta do crescimento exatamente pela reconcentração da renda.

Interessa, a essa altura, acompanhar os caminhos através dos quais construiu sua argumentação, tendo em vista a inversão das conclusões. Partiu da constatação, feita ao longo da década de 1960 e discutida em seção anterior desse trabalho, de que a industrialização não fora suficiente para superar o subdesenvolvimento e a dependência externa. A citação abaixo ilustra essa constatação:

[...] afirmava-se que a industrialização traria consigo uma crescente autonomia das decisões econômicas. Não se via então com suficiente clareza que a industrialização é um processo em permanente mutação e não um circuito fechado. Se os fatores responsáveis por essas mutações são exógenos ao sistema, basta o controle desses fatores para que se criem condições estruturais de dependência tão ou mais estritas do que as que prevaleciam no sistema tradicional de divisão internacional do trabalho (FURTADO, 1972, p. 14).

Desenvolvendo essa idéia, reafirmou o diagnóstico, já revelado no trabalho de 1968, segundo o qual a participação do Estado no processo de industrialização teria contribuído para promover a concentração da renda a favor daquele setor. Para exemplificar uma situação em que isso teria ocorrido através de medidas de política econômica, referiu-se à política cambial adotada nos primeiros anos da década de 1950 – que, na época, observara com entusiasmo e aprovação – admitindo que a renda transferida para a indústria por meio daquela política foi retirada não apenas do setor agrícola exportador – como argumentava na época – mas também do “conjunto da população, em consequência da elevação dos preços relativos dos bens cuja oferta estava sendo restringida” (FURTADO, 1972, p. 25)⁸².

⁸² A interpretação otimista que o autor faz, na década de 1950, dessa mesma política, foi discutida no segundo capítulo deste trabalho.

Retomou, por outro lado, o argumento segundo o qual as empresas internacionais sediadas no Brasil teriam, através do controle da tecnologia e do uso de seu poder financeiro, imposto à economia nacional um padrão de consumo incompatível com a renda média da população brasileira e só possível graças à acentuada concentração da renda e da propriedade a favor de um pequeno grupo privilegiado. Na seqüência desse argumento, reafirmou a idéia de que a industrialização substitutiva caracterizou-se, no Brasil, por um flagrante descompasso entre a assimilação de novas formas de consumo e a transformação dos processos produtivos. Segundo sua interpretação, o aumento da produção industrial ocorreu, em boa medida, induzido pela introdução de novos produtos no mercado, fruto de uma demanda em rápido processo de diversificação.

Mas esse processo não se fez acompanhar, ainda segundo o autor, de aumento expressivo da massa de salários pagos na indústria, em parte porque a absorção de mão-de-obra se foi reduzindo ao longo do processo, em razão do elevado grau de mecanização dos novos processos produtivos, em parte porque os salários pagos na indústria também não refletiram o aumento da produtividade industrial. Assim, grande parte do aumento de produtividade da indústria transformou-se em lucro, utilizado para modernizar a economia através de uma tecnologia poupadora de mão-de-obra, reproduzindo o modelo de industrialização já em curso e aprofundando suas contradições.

Mantendo fora do processo de modernização uma parcela crescente da população, inviabilizou-se o seu acesso ao consumo e impediu-se que ela se tornasse mercado para a própria indústria. Para expandir-se, essa indústria necessitou de contar com o consumo de um grupo estreito da população. Mormente a indústria mais moderna, que produzia os novos produtos, contava com um mercado de dimensões muito pequenas, formado pela parcela da população que tinha renda suficientemente elevada para consumir bens duráveis. Como esse mercado tinha dimensões reduzidas, as empresas precisavam diversificar permanentemente a

oferta, o que representava pesados investimentos, e em contrapartida contavam com uma demanda geralmente inferior à capacidade produtiva instalada. Assim, os custos unitários de produção se foram tornando progressivamente mais elevados e os lucros decaíram, dificultando o processo de acumulação.

Até aqui, a análise sobre o processo brasileiro de industrialização confirmava a interpretação para a crise dos anos 1960. A partir daqui, entretanto, a análise dos anos 1970 sofreu importante alteração. Segundo Celso Furtado, o processo descrito tendia a promover a contínua reconcentração da renda, passível de reversão somente através de uma ação deliberada do Estado no sentido de promover a redistribuição da renda e a reorientação dos investimentos. Ao contrário do que sugerira no passado, entretanto, o Estado teria, segundo essa nova avaliação, adotado medidas no sentido de acelerar o processo de concentração da renda, como forma de ampliar o mercado para os produtos diversificados acessíveis ao restrito grupo de renda alta. O grupo com possibilidade de acesso a formas diversificadas de consumo seguiu sendo, portanto, uma parcela muito pequena da população, mas seu poder de compra foi ampliado, com vistas a amenizar o problema da estreiteza de mercado. Assim, a reconcentração da renda tornou-se uma solução para a crise.

É importante observar que, embora a sua interpretação dos fatos esteja muito próxima daquela desenvolvida por Maria da Conceição Tavares e José Serra, diferenciou-se dela por considerar a concentração da renda uma opção política e não uma necessidade econômica. Discordava também da importância atribuída pelos autores ao achatamento salarial dos grupos de mais baixa renda. Afirmava que a ampliação das fontes de financiamento e a reconcentração da renda a favor dos grupos mais privilegiados teriam sido os aspectos decisivos para a volta do crescimento, que teria ocorrido mesmo sem o achatamento dos salários da base da pirâmide salarial.

Essa nova avaliação diferenciou-se, por outro lado, da análise feita pelo próprio autor nos anos sessenta, por admitir que o crescimento não foi impedido pela concentração da renda; pelo contrário, foi possibilitado por ela. Assim, a distribuição da renda, apontada anteriormente como única alternativa para superar o impasse que se vivia nos anos 1960, tornou-se, então, uma opção política possível, mas não uma necessidade econômica.

A crise econômica também foi reavaliada e, embora o autor não tenha modificado substancialmente o diagnóstico anterior, admitiu ter subestimado a capacidade da política econômica de encontrar alternativas para a sua superação. e que o prolongamento da crise, ao invés de representar estagnação, revelava que a economia havia demorado para adaptar-se ao novo padrão de desenvolvimento. Além disso, acrescentou ao diagnóstico anterior a crise financeira do Estado - que, segundo essa nova avaliação, havia perdido a capacidade de financiar a expansão da indústria (Idem, p. 31-32) - e a dificuldade de obter financiamento externo (Ibidem, p. 43).

É particularmente importante, para os objetivos dessa pesquisa, ressaltar o abandono, na argumentação do autor, do discurso da “necessidade econômica” da distribuição da renda. Ao contrário do que afirmava durante o período da crise, passou a afirmar, então, que a distribuição da renda não era indispensável para o crescimento, mas era uma opção política. Afirmava ainda que a opção política poderia ter sido outra, o que viabilizaria uma forma de crescimento diferente daquela que se vinha promovendo.

3.3.2.2 Concentração da renda como sub-produto conveniente da política de estabilização: a proposta de outra escolha política

Em seu primeiro artigo publicado em 1972, que deu origem ao acirramento do debate sobre a concentração da renda no Brasil, Albert Fishlow realizou um trabalho estatístico a partir dos dados do censo de 1970 que, comparados aos resultados para 1960, lhe permitiu demonstrar que a renda se havia concentrado ao longo daquela década. Alertou, então, para o fato de que a concentração da renda, no Brasil, se fazia acompanhar de graves indicadores de pobreza; argumentou, por exemplo, que, em 1960, 14,7% da população economicamente ativa do país não recebiam nenhuma renda e 22,3% recebiam até US\$ 16.28 mensais, ao passo que os 5% mais ricos desse grupo da população recebiam uma renda mensal superior a US\$ 387.00. (FISHLOW, 1978, p. 167). Por outro lado, as famílias pobres apresentavam, dentre outras características, baixo ou nenhum nível de instrução dos chefes de família, concentração nas áreas e atividades rurais, elevado número de filhos e dificuldade de acesso à educação para os filhos.

Os indicadores pareciam sugerir que a concentração da renda tinha condicionantes históricos. Mais que isso, Fishlow alertou para o fato de que tanto a renda familiar muito baixa como as características mencionadas acima tendiam a limitar fortemente as possibilidades de ascensão econômica e social dos indivíduos pobres. Afirmou então que, dadas as características das famílias pobres e o distanciamento, em termos de renda e de oportunidades, que estas guardavam dos demais grupos de renda, a desigualdade tendia a perpetuar-se.

Passou, em seguida, a investigar a importância relativa, sobre o grau de concentração da renda, de variáveis estruturais, tais como educação, setor de ocupação (agricultura,

indústria ou serviços), idade e região, e de características pessoais, como aptidões individuais, riqueza herdada e *status*. Concluiu que, embora importantes e dignas da preocupação dos gestores da política econômica, essas variáveis tinham poder limitado para explicar o grau de concentração da renda no Brasil no período em estudo.

Voltou-se, assim, para a política econômica adotada naquele período e para a análise dos seus resultados. Tratou, inicialmente, de minimizar a importância do crescimento acelerado do produto e do emprego nos três últimos anos da década para a explicação do que ocorrera em termos de concentração. Argumentou que o período de crescimento havia sido exceção na década e afirmou:

Pouco mais da metade da década é marcado pela continuidade do governo militar desde 1964, e somente o último segmento desse período é caracterizado por substancial progresso material. Realmente, é razoável presumir que a estabilização tem maior parcela de responsabilidade, do que o crescimento, na crescente desigualdade [...] (FISHLOW, 1978, p. 183).

Em seguida, esclareceu de que aspectos da política de estabilização falava:

Entre 1964 e 1967, como consequência das políticas que restringiram severamente os salários nominais, e, simultaneamente, aplicaram a “inflação corretiva” – ajustamento de preços administrados pelo Governo – os salários mínimos reais declinaram 20%. Posteriormente, eles mal conseguiram manter essa situação. Os salários médios reais da indústria tiveram comportamento algo melhor [...]. Os níveis de 1970 situam-se cerca de 10% acima dos rendimentos de 1964. Considerando que a renda *per capita* cresceu [...] 22%, alguém ganhou relativamente (FISHLOW, 1978, p. 183).

E concluiu, com base nas estatísticas levantadas, que provavelmente os ganhadores seriam “os usufrutuários de renda acima da média, nos sub-setores de finanças, comércio, etc” (Ibidem, p. 185).

As afirmações do autor revelam alguns aspectos que merecem atenção. Em primeiro lugar, é importante salientar que, diferentemente da grande maioria dos autores que participaram do debate, o autor considerava o período recessivo – e não o de expansão

acelerada – o mais importante para explicar a concentração da renda ao longo da década. Uma pesquisa realizada por John Wells⁸³ a partir de estatísticas sobre o rendimento dos empregados nos setores secundário e terciário, elaboradas anualmente pelo Ministério do Trabalho, revelou, em março de 1972, que o coeficiente de Gini, para esse grupo da população, em ambos os setores, havia aumentado mais entre 1965 e 66 do que em qualquer outro ano até o final da década. No segundo artigo de Albert Fichlow sobre o tema, publicado em 1973 em resposta às críticas que o anterior recebera de Carlos Langoni, o autor insistiu nessa idéia e mencionou a pesquisa de John Wells para reforçar seu argumento.

Um segundo aspecto que se deve ressaltar é a origem da concentração da renda, segundo a avaliação do autor. Assim como outros autores, tais como John Wells e Rodolfo Hoffmann, afirmava que a renda pessoal se havia concentrado como fruto da concentração funcional, ou seja, da redução da participação dos salários na renda do setor produtivo, principalmente na indústria e no setor de serviços. Na raiz desta distorção, os autores localizavam a política salarial adotada pelos governos militares, que teria recebido do PAEG, implementado no Governo de Castelo Branco – um plano declaradamente comprometido com a estabilização – um tratamento mais rigoroso no sentido de conter os ajustes de salários. Assim, a idéia de que a concentração pessoal da renda se deu principalmente no período de crise era explicada, na análise desses autores, pela concentração funcional da renda provocada pela política de forte contenção dos salários, implementada com o objetivo de promover a estabilização dos preços.

Além disso – e esse é o terceiro aspecto que se deseja ressaltar - Albert Fishlow identificava uma tendência à concentração dos rendimentos do trabalho. Nesse aspecto, sua análise aproximava-se interpretação de autores como Edmar Bacha, Conceição Tavares, José

⁸³ A pesquisa de John Wells foi apresentada em março de 1972 na Conferência da Sociedade de Estudos Latino-Americanos. Posteriormente o autor escreveu um artigo situando a controvérsia entre Carlos Langoni e Albert Fishlow e, utilizando-se dos dados da sua pesquisa, posicionou-se favoravelmente à avaliação do segundo. Ver Wells (1978).

Serra e Celso Furtado, que também alertavam para o fato de que os trabalhadores tiveram perdas diferenciadas em diferentes faixas de salário, assim como também em diferentes setores. Em seu primeiro artigo, a avaliação do autor chegou a aproximar-se ainda mais da desenvolvida por esses autores, ao ensaiar o estabelecimento de um vínculo entre essa concentração dos rendimentos do trabalho e a expansão econômica registrada no período subsequente, liderada pelo setor de bens duráveis. Afirmou:

A grande força da expansão, no final das contas, deriva parcialmente da anterior concentração da renda. Os setores líderes na redinamização industrial foram os de bens de consumo duráveis, especialmente automóveis, e não as áreas de alimentação ou têxteis (FISHLOW, 1978, p. 185).

Mais Tarde, entretanto, distanciou-se dessa interpretação, negando que a concentração da renda tivesse exercido algum papel importante no sentido de induzir o consumo de bens duráveis. Apresentou estatísticas sobre a expansão do consumo de automóveis no Grande Rio para reforçar seu argumento e referiu-se a uma pesquisa estatística realizada por John Wells que demonstrava que o dispêndio médio com automóveis e a elasticidade-renda⁸⁴ da demanda desse bem teriam variado muito pouco em função da concentração da renda. Argumentou que isso se devia ao fato de a renda ser já muito concentrada, de modo que a sua reconcentração teria favorecido principalmente aquele grupo de consumidores que já adquiria bens duráveis numa quantidade satisfatória. Assim, o efeito sobre a disposição de consumo desse grupo da população tendia a ser baixo, diante de um aumento na sua renda (FISHLOW, 1973).

Além disso, o autor negava também que tivesse havido intenção deliberada do governo de concentrar a renda para gerar demanda e crescimento. Sobre isso, afirmou, em 1972:

A concentração da renda resultante da estabilização não foi inteiramente intencional. Ela ocorreu porque a inflação real ultrapassou os aumentos programados para os

⁸⁴ A elasticidade renda da demanda mede a variação percentual da quantidade demandada para uma variação de 1% na renda do consumidor. É uma medida do interesse e da capacidade do consumidor para aumentar a quantidade demandada de um produto, dada uma variação na sua renda.

preços, e esses aumentos programados é que foram aplicados no emprego da fórmula oficial para reajuste de salários. Assim, o aumento da desigualdade mede o fracasso de instrumentos monetários e fiscais convencionais aplicados durante a administração Castelo Branco (Idem, 1978, p. 185).

E novamente em 1973, referindo-se às interpretações de Conceição Tavares e Celso Furtado sobre o assunto, afirmou: “Divergimos significativamente em nossas interpretações quanto à consciência do processo de concentração da renda na década de 1960 e mais fundamentalmente ainda, na análise de seu papel no recente crescimento da economia brasileira” (FISHLOW, 1973, p. 53).

E ainda:

É sempre difícil inferir a motivação correta para políticas econômicas a partir das afirmações que as justificam. [...] Mas é ainda mais difícil inferir das conseqüências reais as suas intenções conscientes. E isso é o que especialmente Furtado parece ter feito, convertendo um resultado **ex post** numa meta **ex ante** [grifos no original] (Idem, p. 56).

Admitia, por outro lado, que a demanda de bens duráveis havia de fato crescido aceleradamente, principalmente a partir de 1968, conforme indicavam as interpretações de Conceição Tavares e Celso Furtado. Argumentava, entretanto, que os aspectos decisivos para determinar aquele crescimento teriam sido a ampliação das fontes de financiamento ao setor produtivo, a disponibilização de crédito ao consumidor e principalmente a “recuperação cíclica baseada inicialmente num maior déficit governamental em 1967, seguido por um ‘boom’ em investimentos que adquiriu impulso em 1968” (Ibidem, p. 61).

Um quarto aspecto que se deseja enfatizar é a avaliação que o autor fez da orientação ideológica da política econômica adotada pelo Estado brasileiro, ao discutir o processo de concentração da renda. Embora negasse a intencionalidade da política econômica do governo, afirmou: “Em um sentido mais amplo, contudo, o resultado foi indicativo [...] de prioridade: destruição do proletariado urbano como uma ameaça política, e restabelecimento de uma ordem econômica voltada para a acumulação de capital privado” (FISHLOW, 1978, p. 185).

Em outro artigo, referindo-se ao que considerava os reais objetivos da política econômica adotada pelo governo brasileiro entre 1964 e 67, afirmou: “A política econômica até 1967 buscou duas metas principais, o restabelecimento dos sinais de mercado e do mecanismo de preços, e a eliminação da inflação. Em ambos os casos, os interesses dos grupos urbanos de mais baixa renda foram prejudicados (Idem, 1973, p. 55).

E, ao avaliar os resultados das medidas adotadas sobre os salários, afirmou:

O governo teve poucos escrúpulos com estas adversas implicações distributivas; talvez tenha até ficado satisfeito com as mesmas. No início da década de 60, os conservadores tinham se preocupado muito com a crescente importância econômica e política dos sindicatos trabalhistas e a severa política salarial foi bem-vinda, por suas conseqüências punitivas (Ibidem, p. 55).

Depreende-se que, para compreender aquele processo de concentração da renda, o autor buscava explicações não apenas nas questões econômicas, mas também em variáveis políticas e ideológicas, tais como a identificação do Estado com o pensamento econômico liberal, com o capital privado e com os grupos mais conservadores da classe empresarial; a falta de habilidade desses últimos – e do próprio Estado – para lidar com os movimentos sindicais e provavelmente também o fechamento do regime político⁸⁵.

É interessante observar, por outro lado, que, ao esforçar-se por estabelecer o vínculo entre concentração da renda e política de estabilização, o autor não mencionou os efeitos da recessão e da inflação acentuada dos primeiros anos da década de 1960 sobre a distribuição da renda⁸⁶. Afinal, se foram apenas três os anos de crescimento acelerado (1967-69) e foram também três os anos recessivos sob o regime militar (1964-66), houve, sob regime democrático, pelo menos três anos (1961-63) de recessão e inflação elevada. Assim, uma busca criteriosa das razões da concentração da renda ao longo de toda a década exigiria uma avaliação também desse período ou, na pior das hipóteses, uma justificativa para não fazê-lo.

⁸⁵ Depreende-se isso da citação feita no final dessa seção.

⁸⁶ Carlos Langoni critica, com razão, a omissão desse período na análise do autor.

A omissão parece ser indicativa de maior identificação ideológica com o regime anterior ou, pelo menos, de falta de identificação com as “prioridades” dos governos militares. Seja como for, parece lícito inferir que há, na avaliação do autor – como, aliás, em todas as manifestações que compuseram o debate daquele período sobre as questões distributivas -, um forte conteúdo ideológico.

Cabe, por fim, comentar a resposta de Albert Fishlow às críticas recebidas de Carlos Langoni. Sobre isso, são ilustrativas as afirmações abaixo:

Meu propósito [...] era demonstrar que as diferenças [de grau de concentração da renda] observadas eram inconsistentes com uma interpretação baseada na produtividade marginal, que enfatiza demandas diferenciadas por mão-de-obra devido a necessidades técnicas do crescimento. [...] Nada que eu tenho visto me fez abandonar esta posição, ou acreditar que a política salarial de um lado, e crescente distribuição de lucros potenciais via altos salários para um número maior de pessoal administrativo de outro, não tenham desempenhado um papel importante durante a década dos 60 (FISHLOW, 1973, p. 75).

E mais adiante:

Pretendo eu concluir, portanto que é um exercício estéril relacionar crescimento da renda e crescente diferenciação da força de trabalho à concentração da renda observada durante a década? De forma alguma. Minha conclusão é de que este é um fator dentre outros, não uma causa exclusiva (Idem, p. 77).

Essas afirmações revelam que o autor não desprezava a importância da educação como variável explicativa da concentração da renda na década de 1960 – o que, aliás, estava já expresso no seu artigo de 1972. Sua preocupação era com demonstrar que havia outras variáveis com maior poder de explicação e que eram ignoradas ou subestimadas por Carlos Langoni, ainda quando suas próprias estatísticas evidenciavam a sua importância.

No intuito de reforçar sua tese e demonstrar o descolamento entre as estatísticas e os argumentos de seu adversário no debate, Albert Fishlow ressaltou o fato de que, segundo as estatísticas do próprio Carlos Langoni, o acesso à propriedade apresentava muito maior poder

de explicação para o aumento da desigualdade no campo do que o grau de escolaridade. Observou, por outro lado, que, a despeito disso, Carlos Langoni insistia em desconsiderar a importância da distribuição funcional da renda, embasando-se na simples suposição de que, no meio urbano, a renda de propriedade seria relativamente menos importante do que os rendimentos do trabalho para explicar as variações na distribuição pessoal da renda. Enfatizava, por outro lado, que a renda de propriedade representava pelo menos um terço da renda pessoal brasileira, razão pela qual não podia ser ignorada (Ibidem).

O autor incorporou também aos seus argumentos as contribuições de Edmar Bacha sobre a importância da hierarquia como determinante das remunerações de diferentes grupos de trabalhadores de uma mesma empresa. Segundo Bacha (1978), a forma como se vinham organizando as grandes empresas e o setor público no Brasil, favorecia o surgimento de uma “classe dirigente”, formada por diretores, gerentes, altos funcionários, enfim, burocratas que, embora não fossem proprietários dos meios de produção que geriam, incorporavam os objetivos dos proprietários. Esse grupo seria uma espécie de intermediário entre o capital e o trabalho e, longe de compor com os demais trabalhadores, representava, dentro das empresas, os interesses dos proprietários; dentro dos órgãos públicos, os interesses do governo.

A partir dessa premissa, Edmar Bacha afirmava que o valor e a evolução dos salários dos dirigentes nada teriam a ver com o dos demais salários; antes, refletiam o papel que aquele grupo desempenhava na estrutura hierárquica das empresas e a evolução dos lucros obtidos pelas empresas. O autor afirmava também que, embora a educação fosse um aspecto importante para explicar a distribuição dos cargos dentro das empresas e no setor público, certamente não era o único, já que as relações pessoais entre proprietários e encarregados, assim como entre diretores e governo, eram, em muitos casos, mais importantes que a própria formação. Albert Fishlow referia-se aos estudos de Edmar Bacha concordando com seus argumentos. Concordava com a idéia de que a estrutura hierárquica das empresas era decisiva

para explicar a abertura do leque salarial e, assim como Bacha, argumentava que a educação, ainda que tivesse sua importância, era apenas um dos muitos aspectos que contribuíam para a definição da hierarquia.

Além disso, Albert Fishlow procurou também desmistificar a tese da correção automática das distorções observadas na década de 1960. Insistia em afirmar que a distribuição da renda teria componentes históricos e estruturais que nada teriam a ver com crescimento acelerado da renda e com descompassos entre oferta e demanda de diferentes tipos de trabalho. Argumentou que, sem políticas específicas no sentido de promover a redução das desigualdades – de acesso à propriedade e de salários – e, o que é pior, com a adoção de políticas que tendiam a agravar o quadro já existente, não haveria razões para supor que a concentração da renda viria ser menor no futuro. Já em seu artigo de 1972 alertara para isso, quando afirmou:

Em resumo, na ausência de alterações efetivas e profundas nas atividades governamentais, é provável que haja pouco progresso e, muito possivelmente, retrocesso da distribuição da renda. É um engano encarar esse resultado como uma consequência desafortunada, porém inevitável, do crescimento rápido (FISHLOW, 1978, p. 188-189).

E, em outro artigo, afirmou ainda: “A minha preocupação com políticas francamente distributivas, parcialmente se baseia no fato de que a diferenciação de rendas observada não tende a ser automaticamente corrigida (FISHLOW, 1973, p. 77).

Embora alertasse para a provável permanência do quadro distributivo existente, o autor mostrava-se otimista quanto à possibilidade de corrigi-lo e, invertendo o argumento utilizado por Carlos Langoni, sugeria que o crescimento acelerado criava oportunidades excepcionais para a implementação de políticas distributivas. As passagens abaixo são representativas disso:

É necessário não esquecer a natureza absoluta do problema distributivo, o fato que talvez uma proporção tão grande quanto um terço das famílias brasileiras estejam abaixo de um mínimo padrão de subsistência. Parte de minha intenção é indicar

como o tratamento desse problema não é impossível, não requer recursos ilimitados ou o rebaixamento generalizado do padrão de vida (FISHLOW, 1973, p. 77).

“O Brasil está diante de uma oportunidade e de um desafio únicos nos anos próximos. Devido a seu crescimento rápido, dispõe hoje de recursos capazes de efetivar estas mudanças substantivas sem custos sociais elevados” (Ibidem, p. 79).

Afirmava, entretanto, que essa possibilidade estava condicionada ao compromisso do Estado com esse fim, o que, segundo se depreende da afirmação abaixo, exigiria uma mudança no regime político:

As experiências históricas européia e americana sugerem que apenas quando sociedades pluralistas puderam pressionar suficientemente seus respectivos governos a ponto de engajá-los em amplos programas de reforma econômica e social é que ocorreram reduções significativas no nível de desigualdade (FISHLOW, 1973, p. 78).

3.3.2.3 Entre o determinismo e a escolha política: outra contribuição relevante

O artigo de José Serra intitulado *A reconcentração da renda: justificações, explicações, dúvidas* (SERRA, 1973) é representativo de uma concepção que mescla o determinismo econômico com a idéia de escolha política. Reportando-se aos dados apresentados por Carlos Langoni, o autor admitia como inegável a correspondência entre educação e distribuição da renda. Admitia, portanto, que trabalhadores com maior escolaridade efetivamente eram mais bem remunerados do que trabalhadores sem qualquer escolaridade ou com um número reduzido de anos de estudo. Buscava demonstrar, entretanto, que isso não permitia estabelecer uma relação direta de causa e efeito entre as duas variáveis, ou seja, concluir que era a educação que determinava o nível de renda dos indivíduos. Seria perfeitamente possível, e muito justificável, ainda segundo o autor, que se invertesse essa

relação, de modo a explicar o tempo de escolaridade por um conjunto de variáveis não enfatizadas na análise de Carlos Langoni, dentre as quais o elevado nível de renda das famílias. Indivíduos oriundos de famílias de alta renda certamente teriam mais chances de permanecerem mais tempo na escola e de concluírem seus estudos, do que os pertencentes a famílias de renda baixa.

Além disso, argumentava que o grau de escolaridade não seria o único fator a interferir na qualificação do trabalhador ou mesmo determinar as suas oportunidades de trabalho. O tempo de experiência, as aptidões e a formação específica, muitas vezes adquirida no próprio ambiente de trabalho, foram apontados como aspectos por vezes mais importantes para definir a qualificação do trabalhador do que a sua escolaridade. Argumentava ainda que, na década de 1960, época em que a industrialização brasileira estava centrada na produção de bens duráveis – eletrodomésticos, automóveis, construção civil – o tipo de qualificação exigido pelos processos produtivos podia, em muitos casos, dispensar a escolaridade.

O nível de renda e a posição social dos pais, suas relações de trabalho e amizade e os recursos de que dispõem para investirem na vida profissional de seus filhos também foram apontados como fatores determinantes das disparidades salariais e de remuneração em geral. Segundo o autor, pais com nível de renda mais elevado eram, em geral, mais bem relacionados e mais capazes de encaminhar seus filhos para oportunidades de trabalho mais bem remunerado, aspecto que poderia fazer toda a diferença para definir o nível de renda de dois indivíduos com o mesmo grau de escolaridade e até com a mesma qualificação para o trabalho.

José Serra apontava ainda a necessidade de considerar com seriedade e precisão a estrutura ocupacional da economia; reconhecer que o aparato produtivo – seu volume, sua estrutura, a forma como se difunde o progresso técnico nas suas diferentes atividades – é que configura a demanda de mão-de-obra. Segundo esse argumento, a educação não poderia, de forma isolada, determinar a estrutura ocupacional de uma nação. Por isso mesmo, o projeto de

desenvolvimento, ou seja, as opções quanto ao padrão de acumulação a ser adotado e ao tipo de investimento que se pretende privilegiar, mormente em uma economia em que o investimento depende fundamentalmente do estímulo do Estado, é que determinariam a estrutura ocupacional. Apontava essa situação como representativa da economia brasileira naquele período.

Com base nesses argumentos, buscava-se refutar a teoria do capital humano desenvolvida por Carlos Langoni, com o intuito de refutar a tese da superação automática da concentração da renda ao longo do processo de desenvolvimento. Argumentava que a desconcentração da renda exigia medidas específicas e, conseqüentemente, dependia de uma opção política do governo, o que não se podia observar na condução da política econômica adotada então.

No final do artigo, o autor escorregou novamente para a concepção linear da relação entre crescimento e distribuição da renda, que desenvolvera com Conceição Tavares em outro artigo. Argumentou novamente que o programa de substituição de importações chegara a um ponto em que a sua continuidade pressupunha uma crescente reconcentração da renda e afirmou ser essa a lógica do modelo: concentrar a renda para gerar mercado para os produtos que se era capaz de produzir. Tentou, entretanto, conciliar essa concepção com a da escolha política, perguntando-se sobre as razões pelas quais o padrão de acumulação escolhido fora esse e que alternativas se tinha.

3.4 CONCLUSÃO

Em meados da década de 1960, a crise econômica que se vinha agravando desde os primeiros anos daquela década juntou-se à crise política que pôs fim ao regime democrático no Brasil. A evolução dos acontecimentos contribuiu para acirrar o debate sobre os rumos de

desenvolvimento econômico e definir posições quanto às questões distributivas. Representante da oposição ao novo regime, Celso Furtado substituiu a retórica pró-industrialização, que já há algum tempo apresentava evidentes sinais de perda de entusiasmo, por uma retórica pessimista e fatalista sobre as perspectivas do desenvolvimento industrial. Mais que isso, enquanto o novo governo tratava de pôr em ação um plano de estabilização que identificava no “distributivismo precoce” a causa fundamental da crise econômica, Furtado, ao contrário, responsabilizava a concentração da renda pela perda de dinamismo do processo de industrialização e condicionava a volta do crescimento a medidas distributivas.

Poder-se-ia perguntar que realidade era essa, que inspirava avaliações tão contraditórias. Talvez melhor seria, entretanto, perguntar que concepções teóricas e que motivações eram aquelas que, a partir de uma mesma realidade, produziam diagnósticos opostos. A tese da estagnação, sustentada numa visão sub-consumista da *Teoria da Demanda Efetiva*, pressupunha que o desenvolvimento exigia a ampliação do mercado interno. Pressupunha ainda que, para ampliar o mercado, era necessário estimular o consumo de massa através do aumento da renda disponível das famílias de renda baixa e média, aquelas cuja demanda era restringida pela renda. Identificava, no processo de industrialização em curso, uma tendência ao movimento oposto. A renda tendia a concentrar-se, ainda segundo aquela tese, comprometendo a capacidade de consumo da economia e induzindo as empresas a forçarem o aumento da demanda através da diversificação dos produtos. Essa estratégia, além de insuficiente para solucionar o problema, provocava o aumento dos custos de produção, num processo suicida que acabaria por inviabilizar a acumulação de capital.

Essa tese não encontrava eco entre os condutores da política econômica, que a consideravam absolutamente equivocada e fora de contexto. A insuficiência de poupança, a ineficiência do setor financeiro, a instabilidade provocada pelas medidas “irrealistas” em favor de uma distribuição precoce da renda e da propriedade, enfim, as condições de oferta

desfavoráveis à produção e que comprometiam o lucro das empresas eram considerados, pelos técnicos do governo, os condicionantes fundamentais da crise. A renda concentrada era vista por eles como um mal necessário, remediável, a seu tempo, pelas forças do mercado e mediante a continuidade do processo de desenvolvimento. As circunstâncias políticas, assim como a experiência anterior de crescimento, ao longo da qual não se obteve distribuição da renda, emprestaram a esse discurso, já um tanto anacrônico, um tom de cinismo.

Não fosse pela restrição à liberdade de expressão, de qualquer modo o diálogo estaria irremediavelmente prejudicado pelas divergências teóricas que separava os dois grupos. Em comum, a essas alturas, apenas a concepção teleológica do funcionamento da economia. A nova categoria aqui explicitada - *sem distribuição não haverá crescimento* - era fruto de uma visão tão mecanicista da economia quanto a antiga: *crescimento gera distribuição da renda*.

A volta do crescimento, no final da década de 1960, denunciava a fragilidade da tese da estagnação. Já os dados do censo de 1970, por outro lado, conferiam respeitabilidade à idéia de que *o processo de desenvolvimento em curso era concentrador da renda*. Assim, o entusiasmo com que os técnicos do governo tratavam de divulgar seus feitos – a estabilização dos preços, o equacionamento das contas públicas, o alívio das contas externas e a volta do crescimento da renda e do nível de emprego – contrastava com os números da concentração da renda, tanto quanto a tese da estagnação contrastava com as taxas de crescimento. Nem estagnação, nem distribuição: a realidade teimava em desmentir ambas as teses; o debate precisava ser enriquecido para dar conta de explicá-la. Nesse contexto, a concepção teleológica do funcionamento da economia permaneceu viva e assumiu formas diversas, tanto para justificar quanto para rechaçar os resultados do processo de desenvolvimento em curso. Somou-se a ela, entretanto, uma concepção menos mecanicista da economia, que procurava nas escolhas políticas a explicação para tais resultados.

Assim, eram vários os pontos de divergência: os representantes do governo, ainda apegados a uma visão linear da economia, tentavam reabilitar o antigo argumento da produtividade como meio de promover a distribuição da renda. Se no passado o argumento era, como se teve oportunidade de observar, comum a diferentes correntes do pensamento econômico e poderia ser considerado ingênuo, no contexto da ditadura militar e, tendo em vista as experiências anteriores de crescimento acelerado da renda, assumia ares de cinismo. Numa tentativa de escapar às críticas quanto à política salarial – fugindo, portanto, dos problemas relativos à concentração funcional da renda -, os técnicos do governo centravam sua justificativa para o aumento do coeficiente de Gini na ênfase à abertura do leque salarial. Munia-se, para isso, de argumentos “cientificamente incontestáveis” que emprestavam um caráter de naturalidade e transitoriedade à concentração da renda.

Entre os críticos do governo, por outro lado, as contribuições ao debate são diversas. José Serra e Conceição Tavares defendiam a idéia de que a concentração da renda era uma necessidade do modelo de desenvolvimento em curso, que exigia a formação de um grupo de assalariados de renda suficientemente alta para adquirir os bens de consumo duráveis, produzidos por um setor que se tornara fundamental para o desenvolvimento econômico, e acessíveis, até então, apenas para um grupo reduzido da população. Argumentavam que, para fazer surgir esse grupo de assalariados, era necessário comprimir os salários da base da pirâmide salarial, de modo a transferir, para uma casta de gerentes e trabalhadores mais qualificados, a renda necessária à formação do mercado interno. Já Celso Furtado reafirmava, da sua tese anterior, a idéia de que o modelo de desenvolvimento apresentava tendências à concentração da renda. Empreitava a essa idéia, entretanto, maior flexibilidade do que tivera no passado, ao concluir que esse mesmo modelo teria oferecido, a certa altura, alternativas entre crescer com distribuição da renda ou crescer e com concentração da renda. Albert Fishlow, por outro lado, discordava da utilidade da concentração da renda e da tendência do modelo de desenvolvimento adotado à concentração da renda, seja temporária ou permanente.

Afirmava que o aumento do coeficiente de Gini teria sido fruto de uma opção equivocada de política macroeconômica que, ao privilegiar a estabilidade de preços em detrimento do crescimento econômico, teria adotado uma política conservadora de combate à inflação, assentada sobre a redução da demanda e a compressão dos salários.

De resto, é bem verdade que havia em comum entre os debatedores, como observa José Leite Lopes (1978), o uso de um instrumental estatístico hermético, inacessível ao público leigo, sobre um tema paradoxalmente de interesse geral e que, pela primeira vez no Brasil, assumia, em plena ditadura militar, um papel de destaque no debate econômico.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procurou-se, ao final de cada capítulo, enunciar as conclusões que deles se pode retirar, de modo a evidenciar o alcance dos objetivos propostos. Assim, cumpre, a essa altura, retomar os aspectos fundamentais da pesquisa, para enfatizar o que se acredita serem as suas principais contribuições.

A produção do pensamento científico, e do pensamento econômico em particular, é aqui tratada como resultado da interação entre o cientista e os diferentes aspectos da realidade histórica em que vive. Incluem-se entre esses aspectos o contexto histórico, o ambiente sócio-econômico e o conjunto de valores, normas e idéias que permeiam a realidade, assim como também a capacidade criativa do cientista, suas convicções ideológicas, as concepções teóricas que o inspiram e o lugar que ocupa no contexto histórico em que está inserido. Partindo desta perspectiva, o estudo do debate sobre o elo que liga crescimento e distribuição da renda, sempre atual numa economia em que a modernização acelerada dos processos produtivos e das formas de consumo convive com desigualdades, miséria e marginalidade desconcertantes, retorna, aqui, a uma época em que a industrialização assumia a liderança do processo de desenvolvimento da economia de “capitalismo difícil”. Nessa época, a controvérsia em torno dos meios de superar o atraso da economia brasileira era o centro do debate econômica no Brasil, mobilizando autores de

diferentes correntes teóricas em torno de temas como as vantagens da indústria sobre a agricultura e o papel do Estado na economia.

Demonstrou-se que, nesse período, o debate sobre as questões distributivas ocupava um lugar secundário e mascarava as divergências latentes, entre os diferentes debatedores, a respeito das questões distributivas. Ao observar as contribuições dos dois debatedores – Eugênio Gudim e Celso Furtado -, escolhidos para representarem o pensamento das correntes liberal e desenvolvimentista, foi possível perceber que as concepções sobre desenvolvimento econômico e, conseqüentemente, sobre os condicionantes do crescimento da renda, eram bastante distintas, como também o eram as convicções em torno do papel da concentração da renda na permanência do atraso econômico de nações como o Brasil. Tais divergências, entretanto, tornavam-se invisíveis diante de outras, que ocupavam papel central no debate.

Relativamente aos possíveis efeitos do desenvolvimento econômico, por outro lado, constatou-se que havia consenso em torno da idéia de que a modernização, ao ampliar a produtividade da economia, garantiria o aumento da oferta de empregos e o pagamento de maiores salários, favorecendo a distribuição da renda. Essa idéia é tratada aqui como a primeira categoria de análise. Acredita-se que o consenso em torno dessa idéia também contribuiu para mascarar as outras divergências quanto às questões distributivas. Implícita nessa visão otimista do processo de desenvolvimento, identifica-se uma concepção teleológica e, por que não dizer, mecanicista do funcionamento da economia, que permanecerá viva ao longo de todo o período aqui considerado, a despeito das divergências que animaram o debate.

A evolução dos acontecimentos favoreceu, no início da década de 1960, o abandono, entre os desenvolvimentistas, do otimismo em torno das potencialidades distributivas do processo de desenvolvimento industrial. Da observação da realidade e certamente também

condicionada pelo lugar de onde o pesquisador – Celso Furtado – observava essa realidade, nasceu a teoria da estagnação econômica. Essa concepção pessimista do processo de desenvolvimento invertia a relação entre crescimento e distribuição da renda e permite que se construa uma segunda categoria de análise: a volta do crescimento estaria condicionado à distribuição da renda. A nova categoria, embora invertesse a relação entre as duas unidades de análise recém mencionadas, conservava ainda a terceira: era teleológica e determinista.

Nessa fase, a classificação dos autores entre liberais e desenvolvimentista modificou-se de forma expressiva. De fato, o pensamento desenvolvimentista, entendido como defesa da atuação do Estado como condutor do processo de desenvolvimento econômico, passa a ser unanimidade entre os diferentes debatedores. A classificação, portanto, segue servindo apenas no sentido de identificar, entre os diferentes argumentos, a concepção tipicamente liberal sobre a relação entre crescimento e distribuição da renda – a primeira categoria de análise – de um lado, e as concepções alternativas, que de uma ou de outra forma recuperam a tradição cepalina segundo a qual o grau de concentração da renda interfere no potencial de crescimento da economia, de outro.

No final da década de 1960, as idéias tiveram que ser novamente repensadas, diante de uma realidade em flagrante oposição à teoria. Foi quando se firmou a concepção segundo a qual a concentração da renda seria característica intrínseca ou condição necessária ao crescimento econômico. Por um lado, essa concepção aparece no discurso de tradição liberal – nas contribuições de Eugênio Gudín e Mário Henrique Simonsen -, atrelada à justificativa oficial para o aumento da concentração da renda e assentada sobre a teoria do capital humano e a hipótese da curva de U-invertido de Kuznets. Por outro lado, surge na contribuição de pensadores de tradição desenvolvimentista, como José Serra e Maria da Conceição Tavares, inserida na avaliação que faziam da importância da concentração da renda como meio de promover a volta do crescimento econômico a partir dos últimos anos da década de 1960.

Nesse caso, a intenção não era justificar a concentração da renda, mas apontar as contradições intrínsecas ao modelo de desenvolvimento em curso, que, ao contrário do que previa a tese da estagnação, utilizava-se da concentração da renda para dar continuidade ao processo de acumulação capitalista. Novamente se modificam os elos que ligam crescimento e distribuição da renda, possibilitando a identificação de uma terceira categoria de análise: o crescimento pressupõe concentração. Mais uma vez sobrevive, entretanto, a terceira unidade de análise: ambas as concepções são ainda teleológicas.

Paralelamente a isso, surge a concepção segundo a qual a concentração da renda teria sido fruto de decisão política. Essa concepção aparece no *mea culpa* produzido por Celso Furtado, quando, diante da realidade, admite que a distribuição da renda não era o único caminho para a retomada do crescimento. Conclui então que, ainda que tenha sido possível crescer com concentração, teria sido igualmente possível – e desejável – que a volta do crescimento tivesse sido induzida pela distribuição da renda. Concepção semelhante pode ser encontrada no trabalho de Albert Fishlow, quando responsabiliza a política de compressão salarial do primeiro governo militar pelo aumento da concentração da renda no Brasil. Afastando-se de Celso Furtado, o autor nega a intencionalidade da política concentradora da renda e, a certa altura, recusa-se também a admitir a utilidade de tal política para a volta do crescimento econômico. Admite, entretanto, que a distribuição pressupõe, ao mesmo tempo, crescimento e decisão política. Nessa quarta categoria de análise, rompeu-se também com a concepção teleológica e determinista da economia.

Assim, a trajetória do debate esteve articulada com os acontecimentos históricos no Brasil, favorecendo o surgimento da controvérsia onde, no início do processo, parecia haver consenso. Partindo de concepções teóricas distintas, os autores as foram confrontando com a sua percepção da realidade e definindo, a partir daí, as suas fronteiras em relação aos demais debatedores. Ao longo dessa trajetória, o pensamento econômico brasileiro ganhou

flexibilidade e tornou-se mais rico, no sentido de mais capaz de captar os inúmeros aspectos da realidade que determinam a relação entre as variáveis econômicas. Ao mesmo tempo em que isso ocorria, a preocupação com as questões distributivas crescia em importância, chegando a ocupar – ainda que por pouco tempo - o centro do debate sobre a economia brasileira.

REFERÊNCIAS

- ABREU, M. de (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- _____. Inflação, estagnação e ruptura: 1961-1964. In: _____. (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- _____. O Brasil no século XX. In: *Estatísticas do século XX*. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.
- ARIDA, P. A história do pensamento econômico como teoria e retórica. In: REGO, J. M. (Org.). *Retórica na economia*. 1. ed. São Paulo: Editora 34, 1996.
- BACHA, E. L. *Os mitos de uma década: ensaios de economia brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- _____. Hierarquia e remuneração gerencial. In: TOLIPAN, R.; TINELLI, A. C. *A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *Seminário de Desenvolvimento Econômico, Investimento, Mercado de Trabalho e Distribuição de Renda*. XXX: Sistema BNDES, 1993.
- BIEDERMAN, C.; COZAC, L. F. L.; REGO, J. M. *Conversa com economistas brasileiros*. São Paulo: Editora 34, 1996.
- BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 1995.
- BONELLI, R. Nível de atividade e mudança estrutural. In: *Estatísticas do século XX*. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.
- BORGES, M. A. Eugênio Gudín: as controvérsias do neoliberalismo caboclo. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 20, n. 4, out.-dez. 2000.

BRASIL. Presidência da República. *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social: 1963-1965*. (Síntese). Brasília, 1962.

BRESSER PEREIRA, L. C. O novo modelo brasileiro de desenvolvimento. *Revista Brasileira de Economia*, n. 11, 1973.

_____. *Desenvolvimento e crise no Brasil – 1930-1983*. 16. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.

BULHÕES, O. G. Estudos sobre a programação do desenvolvimento econômico. *Revista do Conselho Nacional de Economia*, Rio de Janeiro, v. 2, p. 19-20, nov.-dez. 1953a.

_____. Considerações adicionais sobre a programação do desenvolvimento econômico. *Revista do Conselho Nacional de Economia*, Rio de Janeiro, v. 2, p. 19-20, nov.-dez. 1953b.

CAMARGO, J. M.; GIAMBIAGI, F. *Distribuição da renda no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 1991.

CAMARGO, P. F. et al. *São Paulo 1975: crescimento e pobreza*. 5. ed. São Paulo: Loyola, [s.d.].

CAMPOS, R. O. Planejamento do desenvolvimento econômico de países subdesenvolvidos. *Revista Digesto Econômico*, São Paulo, abr. 1952a.

_____. Desenvolvimento econômico do Brasil. *Revista Digesto Econômico*, São Paulo, ago. 1952b.

_____. Observações sobre a teoria do desenvolvimento econômico. *Revista Digesto Econômico*, São Paulo, n. 100, p. 62-77, mar. 1953a.

_____. A crise econômica brasileira. *Revista Digesto Econômico*, São Paulo, n. 108, p. 28-44, nov. 1953b.

_____. O desenvolvimento econômico e suas ilusões. *Revista Digesto Econômico*, São Paulo, n. 136, p. 35-47, jul.-ago. 1957.

_____. Sobre um conceito belo e vago. *Revista Digesto Econômico*, São Paulo, n. 163, p. 5-7, jan.-fev. 1962.

_____. *Economia, planejamento e nacionalismo*. Rio de Janeiro: Anpec, 1963.

_____. Os assassinos do capitalismo. *Revista Digesto Econômico*, São Paulo, n. 176, p. 30-35, mar.-abr. 1964.

_____. Problema da economia brasileira e o empresário. *Revista Digesto Econômico*, São Paulo, n. 188, mar.-abr. 1966.

_____. *Ensaio de história econômica e sociologia*. Rio de Janeiro: Apec, 1969.

_____. Os desafios do desenvolvimento. In: SIMONSEN, M. H.; CAMPOS, R. O. *A nova economia brasileira*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1975.

CAPORALI, R. *Do desenvolvimento econômico ao desenvolvimento sustentável*. Disponível em: <http://www.formosaonline.com.br/geonline/textos/meio_ambiente> Acesso em: 2002.

CARDOSO, F. H. *As idéias e seu lugar: ensaios sobre as teorias do desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes, 1993.

_____.; FALETTO, E. *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973.

CARDOSO, C. F.; VAINFAS, R. *Domínios da história, ensaios de teoria e metodologia*. 6ª Tiragem. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

CHAMI, J. O setor externo brasileiro no século XX. In: *Estatísticas do século XX*. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

CHARTIER, R. *A história cultural – entre práticas e representações*. Rio de Janeiro: Difusão Editorial, 1990.

CONSTANTINO, N. S. Pesquisa histórica e análise de conteúdo: pertinência e possibilidades. *Estudos Ibero-Americanos*, Porto Alegre, v. XXVIII, n. 1, 2002.

CORAZZA, G. *Teoria econômica e estado (de Quesnay a Keynes)*. Porto Alegre: FEE, 1986.

DELFIM NETTO, A. *Planejamento para o desenvolvimento econômico*. São Paulo: Pioneira, 1962.

_____. Saneamento da economia paulista. *Revista Digesto Econômico*, São Paulo, n. 193, p. 136-138, jan.-fev. 1967.

_____. Tentativa de destruição dos incentivos. *Revista Digesto Econômico*, São Paulo, n. 226, p. 26-31, jul.-ago. 1972.

DOBB, M. *Teorias do Valor e distribuição desde Adam Smith*. Tradução de Álvaro de Figueiredo. Lisboa: Presença, 1973. (Coleção Biblioteca de Textos Universitários; n. 17).

DOWBOR, L. *A formação do capitalismo dependente no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

FALCON, F. História das idéias. In: CARDOSO, C. F.; VAINFAS, R. *Domínios da história, ensaios de teoria e metodologia*. 6ª Tiragem. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

FEBVRE, L. Examen de conciencia de una historia y de um historiador. In: *Combates por la historia*. Barcelona: Ariel, 1992.

_____. Por una historia dirigida: las investigaciones colectivas y el porvenir de la historia. In: *Combates por la historia*. Barcelona: Ariel, 1992.

_____. *Combates por la historia*. Barcelona: Ariel, 1992.

FERNANDES, F. *Fundamentos empíricos da explicação sociológica*. 4. ed. São Paulo: T. A. Queiroz, 1980.

_____. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

FISHLOW, A. Algumas reflexões sobre política econômica brasileira após 1964. *Estudos Cebrap*, São Paulo, v. 7, jan.-mar. 1972.

- _____. Distribuição de renda no Brasil – um novo exame. *RBE*, n. 11, 1973.
- _____. A distribuição da renda no Brasil. In: TOLIPAN, R.; TINELLI, A. C. *A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.
- FONSECA, P. C. D. As origens do pensamento cepalino e a influência de Keynes. In: *Anais do II Encontro Nacional de Economia Política*. São Paulo: SBEP, 1997.
- _____. *Vargas: o capitalismo em construção. 1906-1954*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- _____. *Desenvolvimento econômico e distribuição de renda*. Porto Alegre, 2003. mimeo.
- FURTADO, C. Características gerais da economia brasileira. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, ano 4, n. 1, mar. 1950.
- _____. Formação de capital e desenvolvimento econômico. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, ano 6, n. 3, set. 1952.
- _____. A programação do desenvolvimento econômico. *Revista do Conselho Nacional*, Rio de Janeiro, v. 4, p. 1, mar. 1953.
- _____. *A economia brasileira (contribuição à análise do seu desenvolvimento)*. Rio de Janeiro: A Noite, 1954.
- _____. Setor privado e poupança. *Revista Econômica Brasileira*, Rio de Janeiro, abr-jun. 1955.
- _____. *Uma economia dependente*. Rio de Janeiro: A Noite, 1956.
- _____. *Perspectiva da economia brasileira*. Rio de Janeiro: MEC/ISEB, 1958.
- _____. *A operação nordeste*. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1959.
- _____. *A pré-revolução brasileira*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.
- _____. *Dialética do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.
- _____. *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.
- _____. *Um projeto para o Brasil*. Rio de Janeiro: Saga, 1968.
- _____. *Análise do “modelo” brasileiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.
- _____. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Nacional, 1980.
- _____. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- _____; MANESCHI, A. Um modelo simulado de desenvolvimento e estagnação na América Latina. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, ano XXII, n. 2, jun. 1968.

GANDRA, R. *O debate sobre a desigualdade de renda no Brasil: da controvérsia dos anos 70 à convergência nos anos 90*. Niterói: UNFF, 2002. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade Federal Fluminense, Faculdade de Economia, 2002.

GENRO FILHO, A. *Sobre o conceito de camponês na ciência social brasileira*. Florianópolis: UFSC, 1984. mimeo.

GONZAGA, G.; MACHADO, D. Rendimentos e preços. In: *Estatísticas do século XX*. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

GRUPO MISTO CEPAL-BNDE. *Esboço de um programa preliminar de desenvolvimento para a economia brasileira (1955-1962)*. Rio de Janeiro: BNDE, 1957.

GUDIN, E. *A estatização da nossa economia*. Carta Mensal. Rio de Janeiro: Confederação Nacional do Comércio, set. 1947.

_____. Planejamento econômico. *Revista Digesto Econômico*, São Paulo, n. 77, abr. 1951.

_____. *Princípio de economia monetária*. Rio de Janeiro: Agir, 1952a. 2 v.

_____. O caso das nações subdesenvolvidas. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, n. 3, set. 1952b.

_____. Produtividade. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, n. 3, set. 1954a.

_____. Salário mínimo. *Revista Digesto Econômico*, São Paulo, n. 118, p. 5-11, set. 1954b.

_____. A reforma cambial. *Revista Digesto Econômico*, São Paulo, n. 131, p. 7-13, set.-out. 1956.

_____. Orientação e programação do desenvolvimento econômico. *Digesto Econômico*, São Paulo, v. 134, mar.-abr. 1957.

_____. Três livros sobre desenvolvimento econômico. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, n. 2, jun. 1958.

_____. O problema da fome. *Revista Digesto Econômico*, São Paulo, n. 149, p. 71-73, set.-out. 1959a.

_____. Desemprego e temas correlatos. *Revista Digesto Econômico*, São Paulo, n. 150, p. 35-46, nov.-dez. 1959b.

_____. Preliminar sobre reforma agrária. *Revista Digesto Econômico*, São Paulo, n. 162, p. 68-69, nov.-dez. 1961.

_____. *Princípios de economia monetária*. 3. ed. Rio de Janeiro: Agir, 1965. 2 v.

_____. A falácia dos salários nominais. *Revista Digesto Econômico*, São Paulo, n. 230, p. 33-34, mar.-abr. 1973.

_____. Rumos da política econômica. In: *A controvérsia do planejamento na economia brasileira; coletânea da polêmica Simonsen X Gudin, desencadeada com as primeiras*

propostas formais de planejamento da economia brasileira ao final do Estado Novo. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1977a. (Série Pensamento Econômico Brasileiro).

_____. Carta à comissão de planejamento. In: *A controvérsia do planejamento na economia brasileira; coletânea da polêmica Simonsen X Gudin, desencadeada com as primeiras propostas formais de planejamento da economia brasileira ao final do Estado Novo*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1977b. (Série Pensamento Econômico Brasileiro).

GURRIERI, A. La economía política de Raúl Prebisch. In: *La obra de Prebisch en la CEPAL*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982.

HOBBSAWM, E. *Sobre história*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

HUNT, E. K. *História do pensamento econômico: uma perspectiva crítica*. Tradução de José Ricardo Brandão Azevedo. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1982.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Estatísticas do século XX*. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE REFORMA AGRÁRIA. *Estatuto da terra*. Porto Alegre: Idasul, 1964.

IPEA. *Albert Fishlow*. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/livro40anos/parte-1>> Acesso em: 2004.

KALDOR, N. Conferências do Prof. Nicholas Kaldor. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, n. 1, mar. 1957.

KALECKI, M. As equações marxistas de reprodução e a economia moderna. In: _____. *Crescimento e ciclo das economias capitalistas*. São Paulo: HUCITEC, 1977a. p. 1-9. (Coleção economia e planejamento. Série teoria econômica).

_____. O mecanismo da recuperação econômica. In: _____. *Crescimento e ciclo das economias capitalistas*. São Paulo: HUCITEC, 1977b. p. 21-28. (Coleção economia e planejamento. Série teoria econômica).

_____. Esboço de uma teoria do ciclo econômico. In: _____. *Crescimento e ciclo das economias capitalistas*. São Paulo: HUCITEC, 1977c. p. 29-41. (Coleção economia e planejamento. Série teoria econômica).

_____. Luta de classe e distribuição da renda nacional. In: _____. *Crescimento e ciclo das economias capitalistas*. São Paulo: HUCITEC, 1977d. p. 92-101. (Coleção economia e planejamento. Série teoria econômica).

_____. Os aspectos políticos do pleno emprego. In: _____. *Crescimento e ciclo das economias capitalistas*. São Paulo: Hucitec, 1980.

KRISCHKE, P. J. *Brasil: do “milagre” à “abertura”*. São Paulo: Cortez, 1982.

KUZNETS, S. *Crecimiento económico y estructura económica*. Barcelona: Gustavo Gili, 1970.

LAGO, L. A. C. do. A retomada do crescimento e as distorções do “Milagre” 1967-1973. In: ABREU, M. de (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

LANGONI, C. G. *Distribuição da renda e desenvolvimento econômico do Brasil*. Rio de Janeiro: Expressão e cultura, 1973a.

_____. Distribuição da renda: resumo da evidência. *RBE*, n. 11, 1973b.

_____. Distribuição de renda: uma versão para a minoria. *Revista Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 167-180, fev. 1981.

LESSA, C. *Quinze anos de política econômica*. São Paulo: Brasiliense, 1975.

LOPES, J. L. Sobre o debate da distribuição da renda: leitura crítica de um artigo de Fishlow. In: TOLIPAN, R.; TINELLI, A. C. *A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

MAGALHÃES, J. P. A. Setor privado e poupança. *Revista Econômica Brasileira*, Rio de Janeiro, jan.-mar. 1955.

_____. Planejamento e a experiência brasileira. *Revista Brasileira de Economia*, ano VVI, n. 4, dez. 1962.

_____. *A controvérsia brasileira sobre o desenvolvimento econômico: uma reformulação*. Rio de Janeiro: Record, 1964a.

_____. *Inflação e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Edições GRD, 1964b.

MALAN, P.; WELLS, J. Distribuição da renda e desenvolvimento econômico do Brasil. *Revista Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 4, p. 1103-1124, dez. 1973.

MANTEGA, G. *A economia política brasileira*. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 1992.

MARTINS, R. C. O paradoxo da demarcação emancipatória: a fronteira na era da sua reprodutibilidade icônica. *Revista crítica de Ciências Sociais*, n. 59, fev. 2001.

MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

_____. *Salário, preço e lucro*. Rio de Janeiro: Abril Cultural, 1982. (Coleção Os Economistas).

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL. *Programa de ação econômica do governo, 1964-1966*. Rio de Janeiro, 1964.

MOTA, C. G. (Org.). *Brasil em perspectiva*. São Paulo: Difusão Editorial, 1985.

MOTTA, P. C. Distribuição de renda e análise custo-benefício: a integração da eficiência e equidade. *Revista Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, jun. 1974.

MORETTO, C. F. O capital humano e a ciência econômica: algumas considerações. *Teoria e Evidência Econômica*, Passo Fundo, v. 5, n. 9, p. 67-80, maio 1997.

NURSKER, R. *Problemas da formação de capital em países subdesenvolvidos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1957.

OLIVEIRA, F. de. Padrões de acumulação, oligopólio e estado no Brasil. In: *A economia da dependência imperfeita*. Rio de Janeiro: Graal, 1977.

_____. *A navegação venturosa: ensaios sobre Celso Furtado*. São Paulo: Boitempo, 2003.

ORENSTEIN, L.; SOCHACZEWSKI, A. C. Democracia com desenvolvimento: 1956-1961. In: ABREU, M. de (Org.). *A ordem do progresso: Cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Relações de troca pós-guerra entre países subdesenvolvidos e países industrializados. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, n. 2, 1949.

PANOFSKY, E. *Arquitetura gótica e escolástica: sobre a analogia entre filosofia e teologia na Idade Média*. São Paulo: Martins Fontes, 1991.

PÁDUA LOPES, F. L. Subsídios à formulação de um modelo de desenvolvimento e estagnação no Brasil. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, abr.-jun. 1969.

PINHO NETO, D. M. de. O interregno Café Filho: 1954-1955. In: ABREU, M. de. (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

PINTO, A. Centro-periferia e industrialización: vigencia y cambios en el pensamiento de la CEPAL. *El Trimestre Económico*, v. 50, n. 198, abr.-jun. 1983.

_____. La CEPAL y el problema del progreso técnico. *El Trimestre Económico*, v. 43, n. 2, abr.-jun. 1976a.

_____. Heterogeneidade estrutural e modelo de desenvolvimento recente. In: SERRA, José. *América Latina, ensaios de interpretação econômica*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976b.

POLETTO, D. W. A CEPAL e a América Latina. *Estudos Ibero-Americanos*, Porto Alegre, v. 25, n. 1, 1999.

PRADO JÚNIOR, C. *Esboço dos fundamentos da teoria econômica*. São Paulo: Brasiliense, 1957.

_____. *A revolução brasileira*. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1977.

_____. *História e envolvimento*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1978.

_____. *A questão agrária no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.

PREBISCH, Raúl. *Transformação e desenvolvimento: a grande tarefa da América Latina*. Rio de Janeiro: FGV, 1973.

_____. El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. In: GURRIERI, Adolfo. *La obra de Prebisch en la CEPAL*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982a. v. 1. p. 99-155. (Publicado originalmente como introdução ao *Estudio económico de América Latina, 1948 - CEPAL*).

_____. Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo económico. In: GURRIERI, Adolfo. *La obra de Prebisch en la CEPAL*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982b. v. 1. p. 156-247. (Publicado originalmente como primeira parte do *Estudio económico de América Latina, 1949 - CEPAL*).

_____. Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico. In: GURRIERI, Adolfo. *La obra de Prebisch en la CEPAL*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982c. v. 1. p. 248-297. (Publicado originalmente em 1951).

_____. La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano. In: GURRIERI, Adolfo. *La obra de Prebisch en la CEPAL*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982d. v. 1. p. 298-393. (Publicado originalmente em 1954).

_____. El estímulo de la demanda, las inversiones y la aceleración del ritmo del crecimiento. In: GURRIERI, Adolfo. *La obra de Prebisch en la CEPAL*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982e. v. 1. p. 394-423. (Publicado originalmente em 1954).

_____. Los principales problemas de la técnica preliminar de programación. In: GURRIERI, Adolfo. *La obra de Prebisch en la CEPAL*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982f. v. 1. p. 424-441. (Publicado originalmente em 1954).

_____. La política comercial en los países insuficientemente desarrollados. Desde el punto de vista latinoamericano. In: GURRIERI, Adolfo. *La obra de Prebisch en la CEPAL*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982g. v. 1. p. 442-465. (Publicado originalmente em 1959).

_____. El falso dilema entre desarrollo y estabilidad monetaria. In: GURRIERI, Adolfo. *La obra de Prebisch en la CEPAL*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982h. v. 2. p. 9-71. (Publicado originalmente em 1961).

_____. Desarrollo económico, planeación y cooperación internacional. In: GURRIERI, Adolfo. *La obra de Prebisch en la CEPAL*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982i. v. 2. p. 72-136. (Publicado originalmente em 1961).

_____. Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano. In: GURRIERI, Adolfo. *La obra de Prebisch en la CEPAL*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982j. v. 2. p. 137-227. (Publicado originalmente em 1963).

_____. Nueva política comercial para el desarrollo. In: GURRIERI, Adolfo. *La obra de Prebisch en la CEPAL*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982k. v. 2. p. 228-357. (Publicado originalmente em 1964).

_____. *Hacia una estrategia global del desarrollo*. In: GURRIERI, Adolfo. *La obra de Prebisch en la CEPAL*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982l. v. 2. p. 358-440. (Publicado originalmente em 1968).

_____. El sistema económico e su transformación. In: GURRIERI, Adolfo. *La obra de Prebisch en la CEPAL*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982m. v. 2. p. 441-484. (Publicado originalmente em 1970).

- _____. La planificación económica. *Panorama Económico*, Santiago, n. 231, 1952.
- _____. Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo. *El Trimestre Económico*, v. 50, n. 2, p. 198, abr.-jun. 1983.
- RAMOS, L. R. A.; REIS, J. G. A. Distribuição da renda: aspectos teóricos e o debate no Brasil. In: CAMARGO, J. M.; GIAMBIAGI, F. *Distribuição da renda no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 1991.
- REGO, J. M. (Org.). *Retórica na economia*. 1. ed. São Paulo: Editora 34, 1996.
- RESENDE, A. L. Estabilização e Reforma 1964-1967. In: ABREU, M. de. (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- RICARDO, D. *Princípios de economia política e tributação*. Rio de Janeiro: Abril Cultural, 1982. (Coleção Os Economistas).
- RODRIGUEZ, O. *La teoría del desarrollo de la CEPAL*. México: Siglo Vientiuno, 1981.
- RYFF, T. Introdução ao tema distribuição de renda. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, n. 11, 1973.
- SCHULTZ, T. W. *O capital humano – investimentos em educação e pesquisa*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973.
- _____. *Investindo no povo*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1981.
- _____. *O valor econômico da educação*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.
- SERRA, José. O desenvolvimento da América Latina: notas introdutórias. In: *América Latina, ensaios de interpretação econômica*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- _____. Distribuição da renda e desenvolvimento econômico no Brasil. In: TOLIPAN, R.; TINELLI, A. C. *A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.
- SIMONSEN, R.C. A planificação da economia brasileira. In: *A controvérsia do planejamento na economia brasileira; coletânea da polêmica Simonsen X Gudín, desencadeada com as primeiras propostas formais de planejamento da economia brasileira ao final do Estado Novo*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1977a. (Série Pensamento Econômico Brasileiro).
- _____. O planejamento da economia brasileira. In: *A controvérsia do planejamento na economia brasileira; coletânea da polêmica Simonsen X Gudín, desencadeada com as primeiras propostas formais de planejamento da economia brasileira ao final do Estado Novo*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1977b. (Série Pensamento Econômico Brasileiro).
- SIMONSEN, M. H. Salários, dualismo e desemprego estrutural. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, n. 4, dez. 1963.
- _____.; CAMPOS, R. O. *A nova economia brasileira*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército; José Olympio, 1975.

- SOCHACZEWSKI, A. C. Finanças públicas brasileiras no século XX. In: *Estatísticas do século XX*. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.
- SODRÉ, N. W. *Formação histórica do Brasil*. 10. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.
- _____. *História da burguesia brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.
- _____. *Introdução à revolução brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1963.
- TAVARES, M. C. *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. 2. ed. Campinas: UNICAMP, 1986.
- _____. Distribuição da renda, acumulação e padrões de industrialização: um ensaio preliminar. In: TOLIPAN, R.; TINELLI, A. C. *A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.
- _____; SERRA, J. Além da estagnação. In: *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.
- _____. Ajuste e reestruturação nos países centrais. *Economia e Sociedade*, São Paulo: UNICAMP, n. 1, p. 21-57, ago. 1992.
- TOLEDO, C. N. de. *ISEB: fábrica de ideologias*. São Paulo: Ática, 1977. (Ensaio, 28).
- TOLIPAN, R.; TINELLI, A. C. *A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.
- THOMPSON, J. B. *Ideologia e cultura moderna*. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.
- TREVISAN, M. J. *50 anos em 5: A FIESP e o desenvolvimentismo*. Petrópolis: Vozes, 1986.
- VAINFAS, R. História das mentalidades e história cultural. In: CARDOSO, C. F.; VAINFAS, R. *Domínios da história, ensaios de teoria e metodologia*. 6ª Tiragem. Rio de Janeiro: Campus, 1997.
- VIANNA, S. B. Duas tentativas de estabilização 1951-1954. In: PAIVA ABREU, M. de (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- VUSKOVIC, P. A distribuição da renda e as opções de desenvolvimento. In: SERRA, J. *América Latina, ensaios de interpretação econômica*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- WELLS, J. Distribuição de rendimentos, crescimento e estruturas de demanda no Brasil na década de 60. In: TOLIPAN, R.; TINELLI, A. C. *A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA

HELIANE MULLER DE SOUZA NUNES

**CRESCIMENTO E DISTRIBUIÇÃO DA RENDA NO BRASIL:
O DEBATE NA HISTÓRIA (1950-1974)**

Porto Alegre

2006