

UFRRJ

**INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA**

DISSERTAÇÃO

**DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA NAS
VISÕES DE CELSO FURTADO E ROBERTO CAMPOS (1950-67)**

Israel Gil da Silva Mendonça

2016



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA

**DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA NAS
VISÕES DE CELSO FURTADO E ROBERTO CAMPOS (1950-67)**

ISRAEL GIL DA SILVA MENDONÇA

Sob a orientação do professor

João Márcio Mendes Pereira

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em História**, no Programa de Pós-Graduação em História, na Área de Concentração em História.

Seropédica, RJ

Junho de 2016

981.062

M539d

T

Mendonça, Israel Gil da Silva, 1988-
Desenvolvimento, agricultura e reforma
agrária nas visões de Celso Furtado e
Roberto Campos (1950-67) / Israel Gil da
Silva Mendonça - 2016.
273 f.

Orientador: João Márcio Mendes Pereira.
Dissertação (mestrado) - Universidade
Federal Rural do Rio de Janeiro, Curso de
Pós-Graduação em História.
Bibliografia: f. 267-273.

1. Brasil - História - 1950-1967 -
Teses. 2. Brasil - Política e governo -
1950-1967 - Teses. 3. Furtado, Celso,
1920-2004 - Vida intelectual - Teses. 4.
Campos, Roberto, 1917-2001 - Vida
intelectual - Teses. 5. Intelectuais -
Biografia - Teses. 6. Reforma agrária -
Teses. 7. Desenvolvimento econômico -
Teses. I. Pereira, João Márcio Mendes,
1977-. II. Universidade Federal Rural do
Rio de Janeiro. Curso de Pós-Graduação em
História. III. Título.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA – MESTRADO E
DOUTORADO

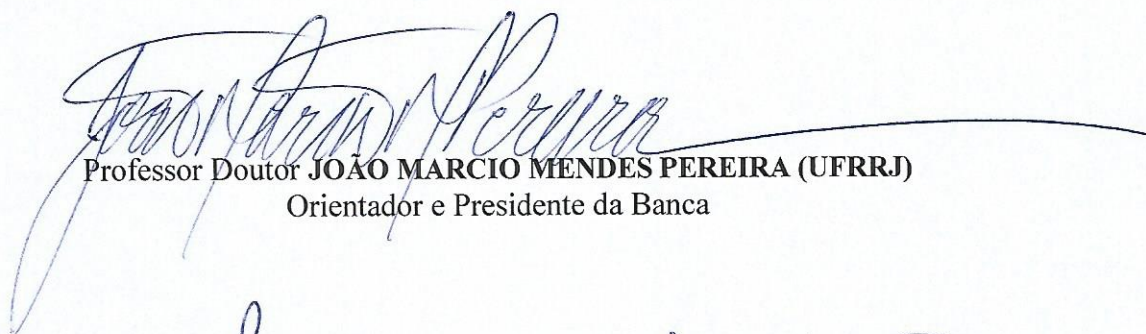
Desenvolvimento, agricultura e reforma agrária nas visões de Celso Furtado e Roberto Campos (1950-67)

ISRAEL GIL DA SILVA MENDONÇA

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em História**, no Programa de Pós-Graduação em História – Curso de Mestrado, área de concentração em Relações de Poder e Cultura.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM 01/06/2016

Banca Examinadora:



Professor Doutor **JOÃO MARCIO MENDES PEREIRA (UFRRJ)**
Orientador e Presidente da Banca



Professora Doutora **LEONILDE SÉRVOLO DE MEDEIROS (UFRRJ)**



Professor Doutor **PAULO ROBERTO RAPOSO ALENTEJANO (UERJ)**

RESUMO

MENDONÇA, Israel. **Desenvolvimento, agricultura e reforma agrária nas visões de Celso Furtado e Roberto Campos (1950-67)**. 2016. Dissertação (Mestrado em História). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ. 2016.

Este trabalho possui como tema o discurso de dois intelectuais, Celso Furtado e Roberto Campos, que vivenciaram as políticas de desenvolvimento no Brasil entre os anos de 1950 e 1967. Suas participações em órgãos de administração, como o Banco Nacional de Desenvolvimento, assim como do ministério do planejamento, o primeiro no governo de João Goulart e o segundo no governo de Castello Branco, fizeram com que suas concepções de desenvolvimento assumissem grande relevância para as políticas econômicas firmadas nos governos desenvolvimentistas e reformistas, tanto para afirmá-las quanto para confrontá-las. Assim, o trabalho possui como objetivos: 1) estabelecer uma história dos intelectuais tratados, observando a construção de suas ideias a partir de suas trajetórias e relações interpessoais; 2) estabelecer a participação desses dois atores na constituição de dois polos intelectuais, que passaram a disputar a hegemonia sobre o modelo de desenvolvimento brasileiro; 3) promover uma história intelectual de suas ideias, baseada na análise de suas obras escritas e divulgadas no período tratado; 4) identificar similaridades e diferenças entre as duas visões sobre *desenvolvimento, agricultura e reforma agrária*; 5) apresentar como tais ideias adquiriram sentido no poder Executivo, a partir da análise dos planos econômicos e projetos de reforma agrária desenvolvidos por esses atores quando ministros; 6) promover uma história política a partir da análise das ideias intelectuais. Como método principal, utilizamos da comparação histórica entre as ideias dos dois personagens em suas obras, nos planos que promoveram como ministros e nos projetos de reforma agrária em que participaram, a partir da formação de *associações, identidades e oposições* entre *palavras-temas* comuns dos dois discursos. Como resultados, ressaltamos que: 1) as trajetórias dos atores foram importantes para a constituição de seus modelos e visões sobre o desenvolvimento; 2) a partir da participação em dois grupos intelectuais antagônicos, tais agentes foram fundamentais para a atuação em dois blocos de poder adversários: o populista-reformista e o conservador-modernizante associado, como *intelectuais orgânicos*; 3) ambos almejavam o *desenvolvimento nacional, agrícola* e a resolução da *questão agrária* por meios diferentes; 4) tais concepções extrapolaram o meio intelectual e se estabeleceram na sociedade política, como observamos a partir das discussões parlamentares e dos planos e projetos de reforma agrária analisados. Dessa forma, concluímos que os modelos de desenvolvimento e desenvolvimento agrícola dos dois governos, marcados por forte apelo social e político à questão agrária, foram baseados em concepções de intelectuais que, diferente da imagem que promoviam de si de *técnicos neutros*, tiveram grande papel político nas conjunturas de auge e de crise econômica e social do capitalismo brasileiro, fundamental para o golpe civil-militar de 1964.

Palavras-chave: Intelectuais, Desenvolvimento, Questão Agrária

ABSTRACT

MENDONÇA, Israel. Development, agriculture and agrarian reform in the visions of Celso Furtado and Roberto Campos (1950-67). Dissertation (Master Science in History). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ. 2016.

The theme of this research is based on two intellectuals reasoning, Celso Furtado and Roberto Campos, who experienced the development policies in Brazil from 1950 to 1967. Their participation on government agencies, such as Banco Nacional de Desenvolvimento, as well as the ministry of planning, the first in the period of João Goulart government and the second in the Castello Branco government, made their assume large relevance to development concepts for the economic policies instituted in the developmentalist and reformers governments, one to support them and other to disqualify them. Thus, this research has the following goals: 1) to establish the considered intellectuals history and attend the construction of their ideas since their careers and interpersonal relationships; 2) to establish the participation of both protagonists in the two intellectual poles formation, which disputed the hegemony of the Brazilian development model; 3) to promote intellectual history of their ideas, based on the analysis of their written and published works in the period; 4) to identify similarities and differences between both views on development, agriculture and agrarian reform; 5) to present how such ideas have acquired meaning to the executive branch, based on the analysis of economic plans and agrarian reform projects developed by these protagonists when they were ministers; 6) to promote political history grounded on the analysis of intellectual ideas. As the main method, we used the historical comparison between the ideas of the two characters in their literary works, the promoted plans as ministers and agrarian reform projects which they participated, based on the formation of associations, identities and oppositions between common themes-words of the two reasonings. As results, we emphasize that: 1) the protagonists' trajectories were instrumental in the creation of their models and views on development; 2) since the participation of two antagonistic intellectual groups, such agents were essential to the work of two opponents blocks: the populist-reformist and the associated conservative-modernizing, as organic intellectuals; 3) both disered for national development, agriculture and the resolution of the agrarian question by different means; 4) such conceptions extrapolated the intelectual thought and settled in political society, as noted on the parliamentary discussions and plans and projects of analyzed agrarian reform. Under these circuntances, we conclude that the development models and agricultural development of both governments were based on intellectual concepts, that, different to the idea that promoted themselves for neutral technicians, they had large political function between the economic peak and economic and social crisis stage of Brazilian capitalism, fundamental to the military coup in 1964.

Key Words: Intellectual, Development, Agrarian Problem

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
CAPÍTULO I – OS INTELLECTUAIS E AS INSTITUIÇÕES.....	20
Introdução.....	20
1.1 - Celso Furtado: trajetória pessoal, relações institucionais e formação teórica.....	32
Celso Furtado e a vida acadêmica.....	33
Celso Furtado no Brasil.....	38
Celso Furtado e a Cepal.....	41
Celso Furtado e a polarização intelectual.....	54
Celso Furtado e a SUDENE.....	63
Celso Furtado e a Aliança para o Progresso.....	74
Celso Furtado, o Ministério extraordinário do Planejamento e a crise política.....	78
1.2 - Roberto Campos: trajetória pessoal, relações institucionais e formação teórica.....	82
Roberto Campos e a vida acadêmica.....	84
Roberto Campos e a Conferência de Bretton Woods.....	85
Roberto Campos e a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos.....	90
Roberto Campos e o BNDE.....	93
Roberto Campos e a CEPAL.....	97
Roberto Campos, o Programa de Metas e o governo JK	100
Roberto Campos e o rompimento com JK.....	108
Roberto Campos e Jânio Quadros.....	113
Roberto Campos, a Aliança para o Progresso e o governo de João Goulart.....	115
Roberto Campos e a interpretação da crise.....	121
Roberto Campos, o Ministério do Planejamento e o governo Castello Branco.....	129
1.3 - Principais pontos a serem destacados.....	143
CAPÍTULO II – DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA	
NAS VISÕES DE CELSO FURTADO E ROBERTO CAMPOS.....	147
2.1 - O método: história comparada e intelectual.....	147
2.2 - As fontes.....	149
As obras de Celso Furtado.....	150
As obras de Roberto Campos.....	155
2.3 – Análise comparada temática.....	158
Industrialização.....	159

Desenvolvimento.....	161
Planejamento.....	166
Intervencionismo estatal.....	169
Inflação.....	172
Desequilíbrios econômicos.....	176
Desenvolvimento agrícola.....	179
Reforma agrária.....	185
2.4 - Principais pontos a serem destacados.....	191

CAPÍTULO III - O CONSUMO E A PRODUÇÃO DE SIGNIFICADOS NA SOCIEDADE POLÍTICA: CONCEPÇÕES SOBRE DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA NOS PLANOS ECONÔMICOS E PROJETOS DE REFORMA AGRÁRIA.....194

3.1 – Análise comparada: Plano Trienal e PAEG.....	194
Plano Trienal.....	195
PAEG.....	197
Exportação.....	201
Alimentos.....	204
Matérias-primas.....	206
Mecanização.....	207
Pesquisa.....	208
Crédito.....	210
Preços Mínimos.....	212
Estrutura agrária.....	213
Reforma agrária.....	215
Principais pontos a serem destacados.....	219
3.2 – Análise comparada: o projeto do governo Goulart e o Estatuto da Terra.....	221
3.2.1 - Disputa política e concepções concorrentes de reforma agrária.....	221
3.3 – O projeto do governo Goulart e o Estatuto da Terra.....	239
Função social.....	244
Desenvolvimento agrícola.....	245
Cooperativas.....	247
Empresa agrícola.....	248
Colonização.....	249
Reforma agrária.....	250
Módulo rural.....	252

Unidade familiar.....	253
Minifúndio\Latifúndio.....	254
Desapropriação.....	254
Indenização.....	256
Distribuição.....	257
3.4 - Principais pontos a serem destacados.....	258
CONCLUSÃO.....	261
BIBLIOGRAFIA.....	267

INTRODUÇÃO

Durante as décadas de 1930 a 1970, a Escola dos *Annales* foi dominada por perspectivas de cunho estrutural que visavam o estudo dos tempos de média e longa duração, praticando análises quantitativas e seriais. Assim, a história política e o estudo dos acontecimentos foram desprestigiados durante longo período da historiografia. Na década de 1970, devido à uma quebra de paradigma intelectual, houve um retorno à ênfase na história dos eventos, surgindo uma nova história política. Desta forma, a história dos intelectuais, como um ramo da história política, passou a ser prestigiada na década de 1980, a partir de novos objetivos e métodos (Remond, 2003, p.234-238).

Observamos que a referência acima não trata de uma história intelectual, mas de uma história *dos* intelectuais, ou seja, de personagens políticos de determinadas épocas, ou de uma “história política dos intelectuais” (Remond, 2003, p.245).

Esta dissertação tem como objeto tanto os personagens e suas ações nas sociedades civil e política, promovendo uma história *dos* intelectuais, quanto suas ideias, o que amplifica o caráter desta dissertação como uma história intelectual. Precisamente, objetivamos neste trabalho entender e comparar duas perspectivas intelectuais que disputavam a hegemonia política nas décadas de 1950 e 1960, acerca de dois conceitos, *desenvolvimento* e *questão agrária*, que definiremos. Além desses dois conceitos, para a importância do trabalho, apresentaremos a definição de *Estado e intelectual orgânico*.

A definição de *desenvolvimento* utilizada nesta dissertação é a mesma que baseava o ideário dos teóricos do desenvolvimento na década de 1950, simplificada: *crescimento econômico* somado a *transformações estruturais*. Contudo, entendemos que o ponto central do conceito não é a sua definição, já que após a Segunda Guerra Mundial a significação apresentada tornou-se hegemônica – mesmo que para algumas linhas intelectuais, que serão apresentadas, as *transformações estruturais* resultassem automaticamente do *crescimento econômico* –, mas o que representa a sua propagação pelo capitalismo central.

De acordo com Reginaldo Moraes, o conceito de *desenvolvimento* estabelece um campo de disputa sobre a identificação dos sujeitos e a unidade de análise, ou seja, quem participa, do que participa e quem se beneficia. Foram essas indagações que levaram a uma

teoria do desenvolvimento nos grandes centros e sua propagação para as nações subdesenvolvidas (Moraes, 2006, p.38-39).

Essa difusão não deve ser entendida como alheia a conjuntura internacional, ou seja, era uma forma de disputa por áreas de influência gerada pela bipolarização política-militar, econômica e ideológica do contexto da Guerra Fria, em que os Estados Unidos tinham como função sobrepor-se ao ideal e ao modelo de desenvolvimento da União Soviética. Sem essa polarização mundial, seria impossível explicar os motivos que proporcionaram a expansão ideológica e técnica do modelo de desenvolvimento dos países centrais “ocidentais”, propagada pela nação cerne do capitalismo mundial pós-segunda guerra, para os países periféricos, principalmente a América Latina.

O conceito de *desenvolvimento* trás implícita a ideia de *modernização*. De acordo com Moraes:

A modernização desmancha o desenho da velha ordem com o simultâneo engendramento de novo quadro – novas relações e novos laços sociais, novos costumes, valores, sentimentos, novas ideias e imagens de mundo. Sem essa substituição, correr-se-ia o risco de que o vazio fosse ocupado pela versão degenerada do ‘moderno’, como essa figura aparece em muitos autores desse campo: o comunismo (Moraes, 2006, p.57).

Para criar o “desenho da nova ordem” era decisivo o papel dos líderes dos países subdesenvolvidos, para que a população desses países não caísse nas tentações do grande inimigo internacional (Moraes, 2006, p.58-59).

Além das questões políticas, Moraes esclarece que a *teoria da modernização* surgiu em um contexto de penetração do capital norte-americano na Europa e na Ásia, a partir das empresas e bancos internacionais, e da ajuda externa destinada para a Europa Ocidental, Japão, Coreia do Sul e Taiwan. Este processo é explicado pelo aumento da dependência dos EUA por matérias-primas importadas, como petróleo, bauxita, cobre e manganês. Estas eram fundamentais para a indústria bélica, importante para a disputa de forças na Guerra Fria. Essa expansão capitalista global e uma maior interdependência da economia dos EUA com o mundo se aceleraram entre as décadas de 1950 e 1970 (Moraes, 2006, p. 105-116).

A teoria da modernização ganhou então legitimidade institucional a partir das universidades. O sociólogo Talcott Parsons entendia que os países modernos tinham a virtude de transformar o mundo atrasado cultural e materialmente. Partindo do princípio da homeostase, Parsons dizia que a capacidade dos EUA de gerar equilíbrio interno ao país

estava associada à promoção do equilíbrio externo, funcionando este como uma pré-condição para o primeiro e vice-versa (Moraes, 2006, p.140-141). Outro personagem que era adepto da teoria da modernização era W.W. Rostow. Devido à sua importância no contexto deste trabalho, discutiremos suas ideias no primeiro capítulo.

Outra vertente do paradigma do desenvolvimento, mais ligada à política interna, foi o *keynesianismo*. Ao explicar a teoria de Keynes, Furtado argumenta que, de acordo com ela, o dinamismo da economia não estava na oferta, mas na demanda, já que os empresários tinham a possibilidade de produzir para supri-la a partir de crédito. O funcionamento do mercado deveria estar condicionado às projeções, através do planejamento, sobre o consumo de determinado produto em um determinado nível de preços, o que é conceituado como *demanda efetiva*. Ao errarem a expectativa, ocorria uma distorção entre a oferta real e a procura monetária, afetando o nível de preços, o que modificava a expectativa e os planos de produção (Furtado, 1961, p.81-82).

De acordo com Ribeiro, o *keynesianismo* serviu como base teórica para o *desenvolvimentismo*. A participação do Estado no planejamento econômico, como a doutrina propunha, deveria favorecer o equilíbrio político e econômico interno para que a produção e o comércio, interno e externo, não fossem prejudicados (Ribeiro, 2006, p.99-100).

Isso explica o keynesianismo ter influenciado fortemente a política e diversas universidades dos Estados Unidos. De acordo com Albert Hirschman, houve uma penetração dos pressupostos keynesianos nos centros acadêmicos e em órgãos governamentais estadunidenses na década de 1930, como reflexo da depressão econômica. A adoção dos diagnósticos de Keynes, de aumento dos gastos para gerar demanda efetiva e a sobretaxação de produtos de importação, e o seu sucesso no revigoramento da economia norte-americana, entre 1938 e 1945, fizeram tais medidas tornarem-se preponderantes nesse período. Após a guerra, os EUA, como país hegemônico do capitalismo mundial, fizeram questão de propagar o keynesianismo para o resto do mundo, sendo esse o resultado do projeto de revigoramento da economia europeia, o Plano Marshall (Hirschman, 1996, p.162-167).

Hirschman ressalta que a teoria de Keynes se distinguiu da economia neoclássica porque esta tinha uma análise extremamente reduzida ao limitar-se aos casos de *pleno emprego dos fatores* dos países desenvolvidos, enquanto que nos países subdesenvolvidos existia o subemprego dos recursos humanos e materiais. Por isso, a primeira mudança que a teoria keynesiana propiciou no mundo pós-crise de 1929 foi a queda do “monoeconomismo”,

ou seja, a ideia de que existia apenas uma forma de entender os fenômenos econômicos (Hirschman, 1984, p.56).

A ideia de *pleno emprego dos fatores de produção* significa que toda a capacidade de capital e mão de obra, ou quase toda, estaria sendo ocupada produtivamente, sem a necessidade de interferências externas ao mercado, o que geraria um equilíbrio entre oferta e demanda. Ao nosso ver, esta ideia representa um nível de abstração incompatível mesmo para os países desenvolvidos, já que nestes problemas como o desemprego são marcantes em seus cotidianos.

O autor ainda estabelece três fenômenos políticos como consequência do keynesianismo: 1) o estabelecimento de uma prática política econômica intermediária, entre o *laissez-faire* e o planejamento centralizado, como o soviético, difundindo um novo papel econômico para o Estado, o planejamento indicativo; 2) a formação de um “espírito público”, a partir da relação entre intelectualidade e política; 3) a propagação de novas teorias, como a teoria e economia do desenvolvimento (Hirschman, 1996, p.170-173).

Moraes assim sintetiza a importância do paradigma do desenvolvimento:

No imediato pós-guerra, a economia do desenvolvimento não escaparia desse condicionante, a síntese entre o instrumental e as convicções privatizantes da microeconomia neoclássica, por um lado, (...) [e] a macroeconomia keynesiana, com sua insistência no papel decisivo que tinha e devia ter a autoridade pública. A esta última caberia o papel de controlar ‘variáveis relevantes’ que permitam regular volume de investimento e nível de emprego, gerenciando os ciclos, para que eles não tenham impactos irreversíveis e destrutivos na ordem liberal (Moraes, 2006, p.54).

Mesmo reconhecendo sua importância, Furtado explica que o keynesianismo se limitava a focar as correções que reestabelecessem os “automatismos do mercado”, ou seja, a economia livre de oferta e demanda. Assim, ao restabelecer o pleno emprego, tudo voltaria como era antes. “Na medida em que a forma de pensar dos economistas esteve presa pelos conceitos de equilíbrio geral, de automatismos autocorretores, de volta ao equilíbrio, foi mais ou menos evidente sua inaptidão para captar os problemas do desenvolvimento” (Furtado, 1962, p.35).

Podemos então dizer que a relação entre *liberalismo* e *keynesianismo*, como apresentamos no parágrafo anterior, não é contraditória, mas complementar e possui grande funcionalidade dentro da economia capitalista global.

Dessa forma, a ideologia do *desenvolvimento* possui um tempo e um espaço definido: o pós-guerra, propagado pelo grande centro da economia capitalista mundial, os Estados Unidos. Como o país havia passado por uma experiência positiva com o controle estatal sobre a economia, passaram a fornecer bases para que os países subdesenvolvidos adotassem tais medidas de controle para alcançar os objetivos desejados pelo centro do capitalismo no pós-guerra.

Todavia, é importante destacar que, mesmo sendo uma ideologia propagada de fora para dentro, a forma que o *desenvolvimento* foi *consumido* pelos países subdesenvolvidos foi marcada por conflitos entre grupos políticos e frações de classe, entre correntes que apoiavam indiscriminadamente as determinações oriundas dos Estados Unidos e correntes que resignificavam o conceito. Assim, a soberania sobre as decisões, influenciada pela própria adaptação do paradigma do desenvolvimento na América Latina, e as peculiaridades conjunturais internas fizeram com que a relação entre países latino-americanos e Estados Unidos se tornasse conflituosa, como apresentaremos.

Sobre a *questão agrária*, Sonia Draibe observa que tanto nos primeiros anos da década de 1930 e, principalmente, após a Segunda Guerra Mundial, foi definido um conjunto específico de respostas às questões mais gerais da revolução burguesa no Brasil, como a questão agrária, a questão industrial, a urbana, a proletária e a institucional. No entanto, “em 1951 foi que *pela primeira vez, de modo explícito, integrado e compatibilizado*, essas questões foram equacionadas e pensadas como constitutivas de um todo orgânico, superando o modo fragmentado e parcial com que haviam sido tratadas até então” (grifos da autora), exigindo um trabalho de coordenação, planejamento, controle e interdependência (Draibe, 1985, p.182-183).

Outra associação interessante que é feita entre *desenvolvimento* e *questão agrária* é a de Jorge Tapia. De acordo com o autor:

(...) ao redor do encaminhamento histórico-concreto das grandes questões da revolução burguesa (questão agrária, questão nacional, questão democrática, questão social e do estado) é que definiria o conteúdo e a natureza da revolução burguesa. Por isso, não existe um modelo de revolução burguesa, uma única forma de articular e hierarquizar o conjunto de questões colocadas em curso. Ela também não seria uma imposição objetiva, ao contrário, seria o resultado de um complexo jogo político de classes sociais, forças políticas, etc. e seus respectivos projetos, em lutas (Tapia, 1986, p. 5).

Eram as *vias de desenvolvimento*, ou seja, os caminhos percorridos pelo desenvolvimento do capitalismo no país, que determinavam o caráter da questão agrária.

Desta forma, os diversos projetos de reforma agrária que tramitaram no Congresso entre 1946 e 1964 refletiam as diversas vias que a questão agrária poderia tomar dentro do contexto do desenvolvimento capitalista (Tapia, 1986, p. 7).

O autor faz uma distinção da *questão agrícola* e da *questão agrária*: a primeira está associada ao abastecimento de matérias-primas e alimentos para as cidades; a segunda está relacionada com a permanência e saída de pessoas do campo e as relações de produção no meio rural. Não necessariamente a resolução de uma significa a resolução da outra, ao contrário, a história brasileira apresenta que a resolução da primeira vinha levando ao agravamento da segunda (Tapia, 1986, p.6).

Conclusivamente, para Sérgio Leite, o debate relativo ao campo está totalmente vinculado ao *modelo de desenvolvimento* adotado nos diferentes períodos históricos. O modelo hegemônico delimita o grau de prioridade das *questões nacionais* impostas pelo desenvolvimento do capitalismo. Assim:

Do modelo de desenvolvimento hegemônico, fruto do confronto político das diversas frações de classe e dos interesses em jogo, dependeria a ênfase no processo de reforma agrária (...) e sua posição na agenda governamental deriva das resultantes do modelo de desenvolvimento proposto ou imposto (Leite, 1992, p.17-18).

Todos os três autores fazem uma associação direta entre *desenvolvimento* e *questão agrária*. Entendemos que a questão agrária não pode ser analisada fora de seu contexto maior: o processo de modernização capitalista no Brasil, especificamente, nos anos de intensificação e crise, entre 1950 e 1967.

Como tanto o *desenvolvimento* quanto a *questão agrária* são objetos de disputa política, este trabalho não poderia deixar de apresentar uma definição sobre o *Estado*, já que esse serve como base para toda a dissertação, enquanto apresentamos a relação entre os atores escolhidos e o aparelho estatal.

Um pressuposto que utilizamos é o de que o Estado possui uma autonomia relativa, já que a ação direta do Estado não está vinculada estritamente a nenhum grupo, apesar de representar os interesses da classe burguesa. Isso porque, para conseguir ser o aparelho desses interesses necessita passar por cima dos conflitos internos da classe e proporcionar o consenso das outras classes sobre o projeto hegemônico de determinada fração da burguesia, estabelecendo meios para se esquivar das pressões populares.

Complementando a ideia, Loureiro entende que a autonomia do Estado depende das relações concretas históricas estabelecidas entre o aparelho e a sociedade através de lutas políticas, levando em consideração o regime político, as crises econômicas, as interferências externas e os paradigmas teóricos hegemônicos (Loureiro, 1997, p.11).

Poulantzas complementa apresentando o conceito de *bloco de poder*. O autor explica que dentro da esfera estatal a representação de diferentes frações da classe burguesa e de outras classes é dividida nos distintos aparelhos administrativos, os ministérios e órgãos estatais – para que, dentro de uma política de compromisso, o projeto de determinada fração hegemônica não seja perturbado e se fortaleça –, proporcionando uma divisão hierárquica dentro do Estado. Contudo, os conflitos entre os grupos instituídos estão presentes constantemente, “consistindo a política do Estado no essencial na resultante de seu entrechoque e não na sua aplicação – mais ou menos perfeita – de um esboço global de objetivos do Estado” (Poulantzas, 2000, p.138-139). De acordo com o autor:

(...) se tal ou qual aparelho detém o papel dominante no seio do Estado (...), não é apenas porque ele concentra o poder da fração hegemônica, mas porque ele consegue da mesma maneira, (...), cristalizar a função político-ideológica do Estado diante das classes dominadas. Mas (...), as divisões e contradições internas do Estado, dentre seus diversos setores e aparelhos, no seio de cada um deles, no pessoal de Estado, ocorrem também devido à existência de lutas populares no Estado (...) sob a forma de focos de oposição ao poder das classes dominantes (Poulantzas, 2000, p.144-145).

Em relação ao Brasil, de acordo com Francisco Weffort, a nova composição política na esfera estatal após a “revolução de 1930” – formada pelas demais oligarquias além da cafeeira, a classe média urbana e a burguesia industrial –, gerou a necessidade de adoção de medidas que proporcionassem uma base de legitimidade social, principalmente com a redemocratização. Sendo assim, instaurou-se uma relação de equilíbrio de forças, o *Estado de compromisso*, entre essas frações mais os trabalhadores urbanos, que funcionava conforme a capacidade de Vargas de equilibrar os interesses de todos os componentes desse bloco e limitar as exigências dos trabalhadores urbanos para que não entrassem em contradição com os interesses dominantes (Weffort, 2003, p.50-54).

Um exemplo dessa relação de disputa de frações de classe por seus interesses na esfera estatal é apresentado por Draibe. De acordo com a autora, uma grande mobilização foi feita pela burguesia cafeeira para extinguir o Departamento Nacional do Café, que, criado em 1933, dava pouca margem de decisões para os empresários. Essa luta, ao longo do governo Dutra, resultou na criação, em 1952, do Instituto Brasileiro do Café, como um órgão legítimo

que funcionaria como um espaço de pressão da burguesia cafeeira sobre as políticas econômicas destinadas ao produto (Draibe, 1985, p.278-296). Assim, a limitada participação da burguesia cafeeira, que lutava para ter hegemonia, além da debilidade conjuntural enquanto fração econômica, exprimia:

(...) sua incapacidade estrutural de se apoderar do Estado e promover uma ‘reversão liberal’ mas, também, demonstra suas possibilidades de se apropriar de um segmento do aparelho estatal utilizando a crítica liberal: manifesta tanto a sua fraqueza quanto sua força diante da sociedade e do Estado (Draibe, 1985, p.296-297).

Em uma ideia similar a apresentada por Weffort, o historiador Thiago Mondêgo entende que o Estado serviu, após 1930, para o desenvolvimento do capitalismo no Brasil após a crise da cafeicultura, já que as demais frações burguesas não poderiam fazê-lo, sendo interesse da burguesia nacional o crescimento do Estado para o fornecimento de infraestrutura, indústrias básicas e subsídios para as empresas privadas, como também para o subsídio da reprodução da força de trabalho, com a expansão dos serviços de educação, saúde, transporte urbano e habitação. Quanto mais o processo de industrialização avançava, mais trabalhadores migravam para as cidades e maior a pressão por direitos sociais. Conseqüentemente, as lutas sociais urbanas foram institucionalizadas e o reflexo disso representa os dezenove anos de democracia, entre 1945 e 1964 (Mondêgo, 2013, p.22-28). Assim, Mondêgo corrobora a convicção de Paul Singer (1988) de que existe uma relação direta entre *democracia política e capitalismo*.

Uma visão sobre a atuação do *Estado no desenvolvimento capitalista* pode ser apresentada pelo sociólogo Francisco de Oliveira. Para o autor, com a industrialização brasileira impulsionada a partir da década de 1930, o Estado brasileiro passou a complementar os recursos da iniciativa privada, atuando na acumulação primitiva. No entanto, além disso, o Estado tinha a função de controlar o movimento operário, “aprisionando-o”. Portanto, benefícios que eram concedidos aos trabalhadores de setores estratégicos na década de 1930 foram realizados devido à acumulação primitiva não estar relacionada com a massa de salários dessas atividades, mas com a obtenção de impostos sobre esses serviços. Assim, o Estado pôde acumular recursos para a iniciativa privada e ainda legitimar sua atuação perante a classe trabalhadora, gerando uma falsa “ambigüidade” de seu papel, ora se mostrando a favor dos trabalhadores, ora da burguesia industrial (Oliveira, 1977, p.87-88).

A responsabilidade que assumia o Estado para o capitalismo no Brasil proporcionou a ascensão de práticas *populistas*, durante todo o período democrático. Sônia Mendonça faz uma ressalva sobre o conceito:

O populismo enquanto regime não deve ser encarado como a mera manipulação das massas, muito menos como o produto de sua passividade. Se por um lado são importantes, para a compreensão do fenômeno, os aspectos carismáticos do líder, pela identificação que estabelece entre presidente e cidadão (...) e que lhe serve de base, por outro o populismo também representa o reconhecimento institucional do acesso do trabalhador à cidadania política, isto é, do direito de reivindicar e exigir o que lhe é devido. Três eram as pressões das massas de cujo atendimento dependia a estabilidade do pacto populista: a oportunidade de acesso ao emprego urbano, à condição de consumidores e à participação eleitoral. Os limites da manipulação esbarravam aí (Mendonça, 1988, p.41).

Dessa forma, entendemos que o Estado é atravessado de alto a baixo por disputas políticas entre diferentes frações de classe e blocos de poder. Contudo, a possibilidade de diferentes setores da sociedade conseguirem obter ganhos políticos e participar ativamente do Estado, não significa que este não seja um aparelho dos interesses dominantes. Sua composição interna, organizada de forma hierárquica, apenas serve para legitimar esse pressuposto. Por isso, o Estado assumiu de forma tão efetiva o ideal, estabelecido pelo capital hegemônico, do desenvolvimento.

Para o Estado, como aparelho da classe burguesa, conseguir promover o desenvolvimento do capitalismo, necessariamente precisa de legitimidade. Antonio Gramsci, pensador marxista italiano, ressalta ser uma tarefa educativa do Estado a formação do “homem coletivo”, resultando na importância de “adequar a ‘civilização’ e a moralidade das mais amplas massas populares às necessidades do contínuo desenvolvimento do aparelho econômico de produção” (Gramsci, 2000, v.III, p.23). Assim se estabelece a relação entre *Estado e intelectuais*. Gramsci entende que a hegemonia de uma classe requer a formação de certo consenso social. Para isso, a classe cria seus próprios intelectuais, que organicamente assumem a função de dar coesão e direção aos demais grupos sociais, os chamados *intelectuais orgânicos* (Gramsci, 1982, p.3). Consequentemente:

formam-se (...) categorias especializadas para a função intelectual (...) em conexão com todos os grupos sociais, mas especificamente em conexão com os grupos sociais mais importantes, e sofrem elaborações mais amplas e complexas em ligação com o grupo social dominante (Gramsci, 1982, p.8-9).

Os intelectuais assumem tal função na sociedade civil e na sociedade política. Como organizadores da classe dominante, assumem o papel de difundir o consenso na sociedade

civil, que se estabelece a partir do próprio prestígio da classe, e a função política de legalmente disciplinar os não consentidos (Gramsci, 1982, p.11).

Para esse consentimento, a definição de neutralidade do intelectual é uma forma de construção simbólica, de representação social de si e de seu grupo. É nessa construção que reside a representação de “apolítico”, proporcionando uma oposição, sustentada dentro do Estado, entre técnico, dotado de racionalidade, e o político tradicional, como um símbolo das relações clientelistas (Esteves, 2011, p.26-28). É na imagem de *neutralidade* e principalmente de *racionalidade*, associada à *verdade*, que o intelectual legitima sua função orgânica de interesse de determinada classe, fração de classe ou bloco de poder.

Maria Loureiro explica que após a crise de 1929 os economistas adentraram no Estado brasileiro, se ligando a funções executivas, a partir de ministérios, ou de forma indireta, a partir de assessoria. Isso ocorreu devido ao papel do economista de analisar as tendências econômicas e “prever” o futuro, fundamental para o planejamento econômico, além da utilização de instrumentos técnicos para o levantamento de dados estatísticos e para formulações de modelos econômicos (Loureiro, 1997, p.4). Isso ocorreu como resultado da hegemonia do modelo keynesiano de gestão da economia. Além disso, passou a ser destinado ao economista o poder de deliberar, já que era entendido que não existia uma relação entre técnicos e eleitores, ou parlamentares, impossibilitando a influência das lutas políticas nas decisões (Loureiro, 1997, p.17). Por isso, a ditadura militar no Brasil, legitimando essa convicção, intensificou a “tecnificação” do Estado.

No entanto, é importante ressaltar que a própria introdução da técnica do planejamento no Estado foi algo determinado pelas necessidades conjunturais do capitalismo ocidental. Para reforçar a argumentação, a indagação de Michel Lowy é pertinente:

Esse raciocínio (a definição de ideologia) vale unicamente para os representantes políticos e literários de uma classe? Não se aplicaria ele também a seus representantes científicos (ou com pretensão científica) no domínio das ciências sociais e econômicas? (...) Marx já escrevera que ‘os economistas são os representantes científicos da classe burguesa’ – fórmula que sugere claramente que para ele ciência e representação de um ponto de vista de classe não são mutuamente exclusivos (Lowy, 1987, p.98 *apud* Mondêgo, 2013, p.7).

O surgimento dos cursos de economia no Brasil, privada em 1938 e federal em 1945, por grande influência dos dois principais nomes do liberalismo no Brasil, Eugênio Gudim e Octávio Gouveia de Bulhões – cujas ideias serão tratadas no primeiro capítulo –, já surgiu com um viés tecnocrático e pouco interdisciplinar, justamente na intenção de desfavorecer a

entrada de grupos populares nesses cursos, mantendo a “elite” na formação em economia. A composição dos professores mostra isso, formada pelos funcionários técnicos de agências como a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), Banco do Brasil, Ministério da Fazenda, entre outras (Loureiro, 1997, p.36).

Não queremos desqualificar a função do economista, ou afirmar que existe uma relação intrínseca entre esse profissional e os interesses burgueses. Apenas entendemos, a partir da bibliografia utilizada, que os intelectuais, economistas ou “técnicos”, que adentram no aparelho estatal estão comprometidos com a legitimidade da prática política do Executivo, atuando como intelectuais orgânicos do bloco de poder hegemônico, ou como intelectuais orgânicos do grupo de pressão contrária à política hegemônica. Nos dois casos, a função de *neutralidade* desses personagens é fundamental, assim como apresenta Lúcio Flávio de Almeida:

Afinal, a separação entre a burocracia de Estado e classe dos proprietários dos meios de produção é condição essencial para que se oculte o caráter de classe da estrutura do Estado burguês, possibilitando que este apareça como expressão da soberania de uma comunidade nacional. Desta forma, o poder político, ‘sobredeterminado’ pela dominação burguesa, aparece como poder público (Almeida, 2006, p.305).

De acordo com Max Weber, a administração no Estado moderno sofreu um processo “proletarização”, ou seja, os meios materiais administrativos passaram todos à mão do poder Executivo. Assim como uma empresa capitalista, a função pública passou a exigir um corpo de trabalhadores intelectuais especializados, altamente qualificados, prevalecendo um princípio de “honra corporativa” (Weber, 1968, p.68-70).

Por essa visão, o autor associa *Estado* a uma *empresa privada*. O problema dessa associação é que o autor desvincula o Estado da esfera econômica da sociedade, sendo ele próprio produtor de relações de produção, e não, como apresentamos acima, um aparelho marcado por disputas entre frações de classe e blocos de poder.

Essa ideia sobre o Estado possibilita que a burocracia estatal adquira uma consciência apenas de seu papel operacional, tal como apresenta Weber:

O verdadeiro funcionário (...) não deve fazer política exatamente devido à sua vocação: deve administrar, antes de tudo, de forma não partidária (...). Não deve fazer o que o homem político (...) está compelido a fazer incessante e necessariamente (...). Com efeito, tomar partido, lutar, apaixonar-se (...) são as características do homem político (Weber, 1968, p.78-79).

Assim, podemos entender a base teórica para as afirmações de “neutralidade” do intelectual\burocrata que tanto constituiu a mentalidade de vários funcionários que adentraram na administração estatal, dentre eles, Celso Furtado e Roberto Campos.

Esses são os conceitos\categorias que circunscrevem a dissertação: *desenvolvimento e questão agrária* de forma direta, e *intelectuais e Estado* de forma mais indireta.

Sobre os dois personagens citados, objeto central do trabalho, o primeiro atuou a maior parte de sua carreira na década de 1950 na Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), adentrando no governo brasileiro a partir da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) em 1958 e no gabinete ministerial do governo presidencialista de João Goulart em 1962. O segundo foi diplomata e trabalhou em altos cargos no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), a partir de 1952 até 1959, e assumiu o Ministério do Planejamento do governo de Castello Branco em 1964.

Nos interessa neste trabalho os modelos de desenvolvimento apresentados pelos dois personagens citados, Celso Furtado e Roberto Campos, no período de auge e declínio econômico, entre os anos de 1950 e 1967. Como segundo objetivo, questionamos quando que esses personagens passaram a estabelecer preocupações com a questão agrícola e a questão agrária nacional. Por último, questionamos suas atuações como ministros do planejamento, analisando o conteúdo dos planos econômicos e projetos de reforma agrária que seus governos estabeleceram.

Para isso, utilizaremos as fontes autobiográficas dos dois personagens retratados, os seus textos escritos entre os anos de 1950 e 1967 e publicados após a segunda metade da década de 1950 e os projetos econômicos e de reforma agrária em que participaram como ministros.

Assim, a dissertação está dividida em três capítulos. O primeiro tem por objetivo fazer uma apresentação das trajetórias pessoais e institucionais dos dois atores, realizando uma história *dos* intelectuais a partir de suas autobiografias. No segundo capítulo, utilizaremos as suas obras publicadas, apresentando uma comparação entre as ideias de ambos, no intuito de realizar uma história intelectual comparada. Por fim, no terceiro capítulo, apresentaremos as contribuições de suas ideias na esfera política estatal, mediante a análise de seus planos econômicos e projetos de reforma agrária.

CAPÍTULO I

Os Intelectuais e as Instituições

Introdução

Após a Segunda Guerra Mundial, com o acúmulo de moeda estrangeira (divisas) geradas pela retração do mercado internacional, o governo liberal de Dutra (1946-1950) liberou às importações, esgotando-as em dois anos. Assim, um sistema de licenciamento de importações por grau de importância foi implantado, estabelecendo uma menor prioridade para os bens de consumo (Ianni, 1979, p.118). Isso gerou um estímulo à produção de bens de consumo no Brasil, mas também uma demanda maior por equipamentos, proporcionando um processo inflacionário (Furtado, 1958). Em 1953, a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) promoveu uma medida que oficializava cinco categorias de importações com taxas cambiais diferenciadas, favorecendo as importações de bens de capital. Além disso, a Carteira de Comércio Exterior (CACEX) criou medidas para facilitar a importação de equipamentos (Ianni, 1979, p.119). Esse processo foi responsável pela intensificação da industrialização de base no Brasil no segundo governo Vargas (1951-1954).

A concepção do segundo governo Vargas sobre o desenvolvimento, apresentada em suas mensagens presidenciais de 1951, pautava-se na industrialização maximizada dos setores de base, a partir de incentivos e controle estatal, especialmente nos ramos de transporte e energia. Esse modelo de desenvolvimento visava incorporar os trabalhadores no processo de modernização; capitalizar a agricultura para o aumento da quantidade e melhoria da qualidade ofertada para os centros urbanos; o aumento dos financiamentos e atração de investimentos estrangeiros em áreas prioritárias, porém, limitando a remessa de lucros para o exterior (Draibe, 1985, p.183).

Em relação às fontes energéticas, três eram as prioridades na pauta do governo: energia elétrica, petróleo e carvão mineral. Em relação aos transportes, as prioridades eram os portos, rodovias e, principalmente, ferrovias, que eram priorizadas pela menor quantidade de divisas necessárias para seu aprimoramento. Ainda tinha o setor de comunicações, como os correios, telégrafos e telefonia (Draibe, 1985, p.185-190).

Para satisfazer esses setores de infraestrutura, mais os setores de bens de consumo, era fundamental a produção de equipamentos para minimizar a dependência por importações, investindo no setor de bens de produção, tais como: ferro e aço, indústria química pesada, de equipamentos, material para serviços de comunicação, automobilística e de construção naval. Além disso, era entendida como fundamental uma política de industrialização para intensificar a produção de bens de consumo e de bens de produção já produzidos nacionalmente (Draibe, 1985, p.190-194).

Três eram as prioridades gerais: 1) integrar e equilibrar a estrutura econômica do país; 2) promover uma constelação adequada de fatores de produção e mercado; 3) possibilitar a poupança e aquisição de divisas via empréstimos públicos externos para financiar a industrialização. Além disso, o governo tinha a função de gerar incentivos, como isenções de tarifas e proteção aduaneira e cambial (Draibe, 1985, p.195).

Em relação ao capital estrangeiro privado, esse era legítimo no projeto varguista se aceitasse a associação com o capital privado nacional e com os setores controlados pelo Estado. Os setores de energia receberiam investimentos públicos nacionais na geração, mas não na distribuição, minimizando os déficits em divisas gerados pela remessa de lucros das empresas estrangeiras ao exterior e acumulando recursos para incentivos nos setores privados. Por exemplo, o petróleo seria investido e monopolizado pelo Estado, enquanto que as indústrias derivadas do petróleo, como a petroquímica, teriam investimentos iniciais do Estado para atrair investimentos privados nacionais. No setor de transportes também existia uma divisão de funções entre público e privado, sendo o incentivo do primeiro nos ramos de ferrovia e marítima e o segundo em rodovias, devido aos excessivos gastos, a partir de uma parceria entre capital estatal, privado nacional e estrangeiro (Draibe, 1985, p.200-208).

Em relação ao desenvolvimento do campo, o projeto de Vargas enfatizava a necessidade de gerar o surgimento de pequenos e médios empresários agrícolas, com a finalidade de aumentar a produção tanto para o mercado interno quanto para o externo. Para isso, eram necessários investimentos em técnicas modernas de produção, a partir da industrialização de equipamentos e carros agrícolas, produzidos pela estatal Fábrica Nacional de Motores; de um sistema de crédito, de armazéns e silos; da exploração racional do solo e da criação de associações das “classes rurais”, empresários e trabalhadores (Draibe, 1985, p.197-198). Para isso, foram criadas a Carteira de Colonização do Banco do Brasil, Banco

Nacional de Crédito Cooperativo, a Companhia Nacional de Seguro Agrícola e o Conselho Nacional de Administração de Empréstimos Agrícolas (Draibe, 1985, p.218-219).

Todas essas medidas caracterizam o que chamamos de *desenvolvimentismo* e, por isso, podemos entender o governo de Juscelino Kubitschek – com exceção à penetração maximizada do capital estrangeiro – como o que teve a base estrutural para tornar o projeto mais factível. Isso se deve a fatores internos e externos.

De acordo com Mendonça, 1955 foi um marco de mudanças na economia e na política econômica brasileira. Primeiramente, a compressão salarial gerada pela lei do salário mínimo, o abastecimento energético a preços baixos e a produção de bens intermediários pelo Estado, impulsionada no governo Vargas, favoreceu a acumulação empresarial, possibilitando, no novo governo, diversificar a industrialização com a produção de bens de consumo duráveis para uma classe média alta em ascensão. Em segundo, com a recuperação econômica dos países centrais após a Segunda Guerra Mundial, esses começaram a investir e financiar o desenvolvimento dos países periféricos, ocasionando, por um lado, a diminuição da dependência na importação de bens industriais e, por outro lado, o surgimento de uma nova dependência ligada aos empréstimos e investimentos externos (Mendonça, 1988, p.45-48).

Contudo, ressaltamos que os trabalhadores urbanos não tinham uma identificação com Kubitschek quanto tinham com Vargas, inclusive, para o primeiro, a elevação do padrão de vida da população era uma consequência direta do crescimento econômico, sendo desnecessárias políticas restritamente públicas (Cardoso, 1977), assumindo uma postura muito mais *técnica*, determinante para a maximização da tecnocratização do Estado.

Para Ianni, a distinção entre o governo Vargas e o governo JK era, simplesmente, que o primeiro tinha uma política destinada a criar um capitalismo *nacional*, enquanto o segundo colocara em prática uma política orientada para o desenvolvimento econômico *dependente* (Ianni, 1979, p.149-150). De acordo com o autor, o conceito de desenvolvimento de JK não continha a ideia de *autonomia* e de emancipação econômica (Ianni, 1979, p.183). Assim:

O que ocorreu, na transição do Governo Vargas para o Governo Kubitschek, foi uma mudança essencial na ideologia do desenvolvimento. (...) modificaram-se os alvos das estratégias políticas de desenvolvimento: passou-se das formulações e decisões que se orientavam no sentido de criar um sistema econômico de tipo nacional para as formulações e decisões que se orientavam no sentido de desenvolver um sistema capitalista de tipo associado (Ianni, 1979, p.184).

Ressaltamos que a dependência econômica não era um desejo de JK. Como apresenta Miriam Cardoso, um dos principais pontos do discurso de Kubitschek era a *soberania*, sinônimo de *prosperidade econômica*, sendo a cooperação internacional entendida como fundamental para conseguir alcançar esse objetivo (Cardoso, 1977, p.81). Assim, para a autora, JK:

Coloca a soberania como consequência do crescimento econômico, consistindo este não apenas na simples expansão da produção e da renda, mas especialmente na crescente autonomia econômica que o tipo de produção em expansão permite atingir. Pensa na industrialização, no fortalecimento do mercado interno, na possibilidade de chegarmos, por essa via, a um desenvolvimento autossustentado (...). A colaboração estrangeira maciça é necessária até que e para que esta fase seja atingida, quando a aceleração permitida pelo ritmo de elevação da taxa de crescimento conduz à ‘velocidade do arranque’, com o qual o país pode prosseguir mais independente seu crescimento, de forma acelerada e contínua (Cardoso, 1977, p.83).

Além disso, o desenvolvimento era considerado o principal meio para se chegar à extinção da pobreza, como uma única medida que serviria “para ‘fortificar o sistema de defesa da democracia’”, ou seja, a *segurança da ordem*, não apenas interna mas também externa. Sendo o desenvolvimento uma medida de segurança, nacional e internacional, o crescimento econômico dos países subdesenvolvidos interessava e tinha como responsabilidade a participação dos países centrais (Cardoso, 1977, p.106-108).

Dessa forma, a penetração do capital estrangeiro não era considerada como a negação da nação soberana, mas a sua condição. A *soberania* apenas atingiria seu auge, após esse processo, quando o país não dependesse mais de outros recursos para suprir a carência de capital, ou seja, ao adquirir *autonomia econômica*.

Entendemos também que a diferença entre as convicções dos dois governos era menos acentuada e se restringia apenas à questão do limite da participação do capital estrangeiro na economia brasileira. No entanto, a difusão ideológica dessa diferenciação gerou a formação de correntes intelectuais e políticas, durante a década de 1950 e 1960, que resultou, inclusive, no golpe realizado em 1954 para destituir Vargas do poder.

Vânia Losado Moreira identifica nos dois governos o *nacionalismo* como reflexo do desenvolvimento *autossustentado* e *autocentrado*, que via na industrialização e na burguesia nacional o caminho para a construção de uma nação forte e menos dependente das economias externas (Moreira, 1998), mesmo que no governo JK, ao invés do desenvolvimento autossustentado, ocorresse a ampliação e aprofundamento das relações de dependência.

De acordo com Moreira (1998), as ideologias nacionalistas que se expandiram pelo meio intelectual, movimentos sociais, associações de classe e militares podem ser resumidas em duas: o *nacional-desenvolvimentismo*, também intitulado como *nacionalismo liberal*, e o *nacionalismo econômico*, ou *popular*. A diferença entre ambas era que o primeiro apoiava o desenvolvimento industrial, se necessário associado ao capital estrangeiro e sem transformações radicais, enquanto que o segundo visava exatamente essas transformações e criticava a associação com o capital internacional. Essa diferença ficou bem clara a partir do governo de JK, representante do nacional-desenvolvimentismo.

Entendemos ser o primeiro grupo de nacionalistas a que Almeida se refere quando:

A partir da segunda metade dos anos 1950, nacionalistas viveram um processo mais complexo, que se deveu fundamentalmente à articulação (...), do nacionalismo com elementos de um discurso democrático. Para eles, ficava cada vez mais difícil a adoção de bandeiras abertamente antipopulares, pois estas eram facilmente identificáveis como antinacionais. Em termos ‘estruturais’, deu certo, na medida em que esta articulação contribuiu para impulsionar um processo de desenvolvimento capitalista dependente e (a)celerado (Almeida, 2006, p.308).

Dentro do projeto nacional-desenvolvimentista a formação do consenso era fundamental na difusão de uma “ideologia do desenvolvimento nacional”. Foi no governo de Kubitschek que surgiu o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), em 1956, órgão criado pelo Ministério da Educação, que tinha essa função.

A grande questão do ISEB era a busca pela *autenticidade nacional* contra a *inautenticidade*, representada pela dependência aos setores arcaicos da economia. O desenvolvimento industrial, liderado pelo empresariado, era entendido como o meio de alcançar essa transformação (Toledo, 1977). Era na convicção da necessidade de independência cultural e econômica que o órgão pautava suas questões.

Isso não significa que os intelectuais reunidos no instituto possuíam uma visão crítica acerca das políticas de associação com o capital externo. De acordo com Toledo, dentre os intelectuais da instituição, apenas Nelson Werneck Sodré e Álvaro Vieira Pinto criticavam a participação do capital externo, enquanto outros, como Hélio Jaguaribe, Cândido Mendes e Guerreiro Ramos idealizavam o desenvolvimento autônomo com a ajuda dos investimentos internacionais (Toledo, 1977, p.140).

O embrião do ISEB foi o Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política (IBESP), criado em 1953, que surgiu no contexto da crise política do segundo governo Vargas. Os intelectuais divulgavam suas ideias através do periódico *Cadernos do Nosso*

Tempo, entre 1953 e 1956. Resumidamente, as ideias pautavam a necessidade de extinção da condição de dependência econômica sobre as importações de bens de produção e matérias-primas industriais, acabando com o caráter *semicolonial* da economia brasileira, assim como, a resolução da deficiência no suprimento de energia, transportes e matérias-primas agrícolas, tornando-se necessária uma modernização desses setores (Hollanda, 2012).

De acordo com Cristina Buarque de Hollanda, o IBESP identificava no getulismo um símbolo, a “pré-ideologia” do desenvolvimento, já que seu suicídio passou a representar as forças progressistas, a favor dos interesses nacionais, contra o sistema econômico tradicional e arcaico, as forças conservadoras. Após a morte de Vargas, JK herdaria esse símbolo (Hollanda, 2012).

No discurso de JK, em suas *Diretrizes gerais do plano nacional de desenvolvimento* de 1955, podemos observar claramente a concepção apresentada pelos dois institutos da importância da industrialização para romper as raízes *semicoloniais*. Contudo, ressaltamos que no discurso do presidente não apareciam as concepções de *forças progressistas* e *forças conservadoras*, ou seja, as oligarquias latifundiárias. Isso explica a concepção de JK sobre a questão agrária. De acordo com ele:

(...) convenci-me, mais do que nunca, de que é indispensável promover-se com urgência a reforma agrária, isto é, a mudança da estrutura social e econômica do nosso campo. Devemos distinguir, no entanto, o que poderíamos chamar de reforma agrária demagógica, simples instrumento de luta e de agitação política, da reforma agrária científica, que pretende racionalizar e modernizar o processo de nossa produção agrícola. A primeira ignora que já existe uma reforma agrária em curso, que se realiza espontaneamente, como reflexo da industrialização e da urbanização do País (...). No Brasil, o sistema sucessorial vem partilhando as grandes extensões de terras entre herdeiros do antigo proprietário, de modo que a extensão das fazendas vem-se adaptando ao tamanho melhor para a região e para o tipo de exploração agrícola (Kubitschek, 1955, p.217-218).

Além disso, no texto consta grande preocupação com a promoção de uma agricultura moderna e de indústrias agrícolas, a partir de pesquisas, do aprimoramento de novas técnicas agrícolas e de incentivos creditícios (Kubitschek, 1955, p.187-215).

Assim, entendemos que o projeto de Kubitschek para o campo estava limitado ao desenvolvimento agrícola, enquanto as grandes propriedades estavam sendo repartidas espontaneamente. Dessa forma, as oligarquias latifundiárias desapareceriam ou se modernizariam.

Sobre a corrente nacionalista econômica, ou popular, o maior exemplo era o Partido Comunista Brasileiro. O PCB possuía uma interpretação etapista do progresso econômico das

sociedades, segundo a qual todos os países deveriam passar pelo fim do feudalismo para desenvolver o capitalismo antes do socialismo. O partido seguia a determinação da Internacional Comunista de 1928, que estabelecia que para superar a fase de capitalismo médio em que o Brasil se encontrava, era necessária “(...) a luta contra o feudalismo, contra as formas pré-capitalistas de exploração e a consequente revolução agrária e (...) a luta contra o imperialismo estrangeiro, pela independência nacional” (Programa da Internacional Comunista - VI Congresso Internacional, 1928, p. 28-29).

No contexto da presidência Kubitschek, a Declaração de Março de 1958 do PCB identificava essa interpretação sobre a realidade brasileira. As relações de produção atrasadas, ou *semifeudais*, no campo são destacadas no documento. Apesar da introdução de métodos capitalistas de produção no setor, a concentração de terras aparece como responsável por obstaculizar o progresso agrícola, preservando a grande massa camponesa na pobreza. O imperialismo norte-americano, financiador da industrialização brasileira, era apontado como outro fator negativo, pois tinha o privilégio sobre o mercado dos produtos de exportação, controlando a vida econômica e política do país a partir do comércio e da dívida externa (Declaração do Comitê Central do Partido Comunista do Brasil de Março de 1958. In. Santos, 2007, p.172-174).

Apesar disso, observamos claramente uma visão otimista do Comitê Central do partido sobre essa conjuntura:

Enquanto altera a velha estrutura econômica e cria uma nova e mais avançada, o desenvolvimento capitalista nacional entra em conflito com a exploração imperialista e a estrutura tradicional arcaica e em decomposição. Este desenvolvimento se processa através de contradições, de avanços e recuos, mas é a tendência que abre caminho e se fortalece. (...) As forças novas que crescem no seio da sociedade brasileira, principalmente o proletariado e a burguesia, vêm impondo um novo curso ao desenvolvimento político do país, com o declínio da tradicional influência conservadora dos latifúndios (Declaração do Comitê Central do Partido Comunista do Brasil de Março de 1958. In. Santos, 2007, p.176-177).

Assim, dois polos coexistiam na realidade política, econômica e social brasileira: as *forças progressistas*, a burguesia nacional e o proletariado, e as *forças conservadoras*, parte da burguesia nacional que se aliava ao capital estrangeiro – os chamados “entreguistas” –, o imperialismo e o latifúndio. O governo de Kubitschek, mesmo considerado como representante dos interesses “entreguistas”, operava à base de um compromisso entre os dois grupos (Declaração do Comitê Central do Partido Comunista do Brasil de Março de 1958. In. Santos, 2007, p.175).

Dessa forma, mesmo sem apoiar o governo de Juscelino, o PCB apresentava pontos positivos da conjuntura política, econômica e social, como expressão da visão das correntes nacionalistas nesse contexto histórico.

Identificamos claramente o *nacional-desenvolvimentismo* na política econômica de JK e, como havíamos argumentado, esse projeto estava presente ainda no governo Vargas. Entendemos que detalhes entre as convicções dos dois presidentes, e devido à relação mais direta de Vargas com as camadas populares, fizeram com que ele apresentasse políticas identificadas com essa corrente e também com o *nacionalismo econômico*.

Como observa Draibe, o nacionalismo presente no primeiro governo Vargas foi diferente do nacionalismo do segundo. Neste, ocorreu uma articulação da economia nacional com as empresas internacionais monopolizadoras de tecnologia, mesmo com um controle sobre a participação dessas na economia e com a política de estatização de setores estratégicos e apoio ao capital nacional (Draibe, 1985, p.251).

Somado a isso, como observa Oliveira (1977), a política econômica de JK aberta ao capital estrangeiro tinha relação com a conjuntura econômica internacional que propiciava a internacionalização e a oligopolização do capital. Draibe explica que a integração e interdependência do capital estatal e privado nacional com o capital estrangeiro no governo de JK marca a integração da economia nacional e do capital privado nacional ao esquema da divisão internacional do trabalho no pós-guerra. Além de fornecer à infraestrutura, o Estado passou a participar diretamente da divisão setorial capitalista, através de empresas de insumos fundamentais (Draibe, 1985, p.243-244). A autora afirma que a intervenção do Estado traduziu o “processo de estatização das relações sociais capitalistas e de aquisição (...) de estruturas materiais tipicamente capitalistas” (Draibe, 1985, p.254).

O entrelaçamento entre o Estado e o capital monopolista internacional é uma tendência do capitalismo de concentrar e centralizar o processo produtivo. Nesta etapa, o Estado redefine suas funções, participando na formação de valor em determinados setores, na taxa de lucro e na acumulação primitiva. Assim, ao apresentar uma mudança de foco na base da análise, do *Estado* para o *capital*, Oliveira estabelece como uma tendência do capitalismo monopolista a mudança do papel do Estado, passando a exercer peça fundamental na centralização econômica (Oliveira, 1977, p.104-106).

Ianni relaciona *divisão social do trabalho* com *desequilíbrios econômicos e desigualdades sociais*. Como resultado do processo de oligopolização econômica, as médias e pequenas empresas, representantes da burguesia nacionalista, passaram a pressionar o governo, devido à concentração de recursos a partir desse processo, enquanto que a grande burguesia nacional se associou ao capital estrangeiro (Ianni, 1979, p.169).

Além dessas correntes de pensamento brasileiras, Bielschowsky (2000) apresenta a corrente *desenvolvimentista não-nacionalista*, de Roberto Campos, e os *neoliberais*, cuja representação máxima eram Eugênio Gudin e Octávio Gouveia de Bulhões. Essas correntes eram constituídas por personagens que trabalhavam como técnicos, economistas e administradores em agências estatais ou de consultoria privada para o Estado, sendo a favor da utilização do capital estrangeiro e da estabilização monetária. Posteriormente, essas forças políticas assumiram o ataque intelectual ao governo Goulart, exercendo grande papel ideológico no golpe de Estado em 1964 (Dreifuss, 1981).

Tanto os *nacionais-desenvolvimentistas* quando as correntes *não-nacionalistas* tiveram um papel fundamental após 1930, adentrando ativamente na administração pública. Essa mudança é explicada pela separação na esfera estatal, propagada desde Vargas, entre o *político* e o *administrador*, como crítica ao liberalismo da primeira república, gerando uma cultura de “tecnificação” do Estado. Por trás dessa concepção, que ganhou força na década de 1950 com o governo de JK e firmou-se definitivamente no pós-golpe civil-militar, na difusão do ideal de Estado centralizado e forte (Esteves, 2011, p.24).

Por isso, foram criadas diversas comissões técnicas para o desenvolvimento de determinados setores no segundo governo Vargas, todas no intuito de “dotar a máquina estatal de instrumentos capazes de elaborar e executar, com agilidade, eficiência e harmonia as *políticas nacionais de desenvolvimento* (...)”. Todos esses órgãos eram compostos por agentes públicos e representantes empresariais (Draibe, 1985, p.224). Além disso, uma reforma administrativa era esperada. Surgiram órgãos e ministérios, propiciando que o aparelho econômico se expandisse e ganhasse “níveis de coordenação mais elevados, e o aparelho social adquiri[sse] maior consistência e envergadura” (Draibe, 1985, p.234).

A centralização política-administrativa do Estado gerou a concentração de funções no executivo federal que antes eram de competência dos estados e municípios, como a captação de empréstimos estrangeiros, o controle sobre a exportação do café, a apropriação do setor de infraestrutura ferroviária, industrial e de navegação, além da responsabilidade sobre a

previdência social e a sindicalização trabalhista (Dreifuss, 1981, p. 41-42). A centralização passou a ser fundamental, principalmente no governo JK, para garantir legalmente os investimentos estrangeiros e as remessas de lucros para o exterior. Nessa conjuntura, o poder Executivo se transformou no mais importante centro de decisões e realizações, sem que existissem outros poderes legais para travar o desenvolvimento do setor privado (Ianni, 1979, p.181).

A mentalidade técnica no Estado brasileiro também pode ser explicada pela difusão promovida pelos Estados Unidos, ainda no período da Segunda Guerra Mundial, de estratégias que visavam um entrelaçamento da economia norte-americana aos países subdesenvolvidos como forma de estabelecer zonas de influência futuras, difundindo um ideal tecnocrático, como afirmamos anteriormente.

Esteves ressalta a formação da agência estadunidense *Escritório de Coordenação de Assuntos Interamericanos* (CIAA), criada no ano de 1941, que buscava fazer uma associação entre Estado brasileiro e capital privado norte-americano em setores estratégicos da economia e difundir o ideal do modo de vida norte-americano e o desenvolvimento do capitalismo no meio rural, como forma de minimizar os riscos da influência socialista. Outra agência que surgiu na intenção de desenvolver estratégias empresariais de desenvolvimento e o modelo capitalista estadunidense a partir da incorporação de técnicas de planejamento foi o *Committee of Economic Development* (CED), criado em 1942 e formado por intelectuais acadêmicos, empresários e tecnoempresários. Na década de 1950 e 1960, tais agências atuaram na penetração do capital transnacional na economia dos países latino-americanos, principalmente nos setores de energia, transportes e agricultura, garantindo mercado para esse capital (Esteves, 2011, p.63-67).

Em relação ao Brasil, comissões de caráter público e privado foram formadas, com a característica de fornecer apoio técnico pelos Estados Unidos. As mais importantes foram as missões Cooke (1942) e Abbink (1948) e, principalmente, a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951). Essas comissões viriam consolidar a visão de superação do subdesenvolvimento pela racionalidade técnica em uma estrutura de organização tecnoempresarial.

A partir da prestação de serviços de consultoria, da obtenção de altos cargos em agências estatais planejadoras e mesmo em postos ministeriais, o papel do *técnico* passou a ser cada vez mais influente na administração pública – não sem divergências dos grupos

políticos, como ressalta Draibe (1985). Tais atores tinham como prestígio a imagem de *eficiência e racionalidade* e estavam incumbidos do projeto de desenvolvimento. Essa penetração do técnico no governo Kubitschek representa o que é denominado como *administração paralela* e possui como exemplos a criação do Conselho de Desenvolvimento, os Grupos Executivos e de Trabalho, além da relação entre esses órgãos e o próprio Ministério da Fazenda, do BNDE e do órgão regulador da moeda, a SUMOC.

De acordo com Almeida, a burocracia estatal se voltava para a manutenção das relações capitalistas de produção e para o fortalecimento do Estado burguês. Mesmo assim, seus membros, “recrutados com base em critérios mais meritocráticos”, não pensavam da mesma forma em relação à política a ser implementada pelo Estado. Assim, a valorização da participação do técnico no Estado, que teve início nos anos 1920 no Brasil, adquiriu no pós-guerra uma complexidade relativa aos conflitos políticos-ideológicos, que, no plano interno, estavam centrados no processo de desenvolvimento capitalista do país e, no plano externo, no tipo de inserção do país no contexto da Guerra Fria e nas relações com a “principal potência capitalista do bloco ocidental: os Estados Unidos” (Almeida, 2006, p.108-115).

De acordo com Dreifuss, a partir da abertura ao capital estrangeiro no governo JK, diversos administradores, economistas e empresários nacionais passaram a dirigir empresas multinacionais. Os *tecnoempresários*, juntamente com o capital estrangeiro, formaram um *bloco multinacional associado modernizante-conservador*, que viria para rivalizar com o *bloco populista oligárquico-industrial* e impedir a mobilização das camadas populares no início da década de 1960. Esses técnicos não faziam parte da burguesia multinacional, porém as representavam como *intelectuais orgânicos*. Eles pertenciam também à administração pública, assumindo a direção de empresas e agências estatais planejadoras. Como esses personagens atuavam na função “neutra” – difundida por uma concepção desenvolvimentista de aparelho estatal acima dos interesses de classe e de bloco de poder – de administradores estatais, eles possuíam considerável liberdade de atuação, legitimada pelo bloco populista que exercia o poder político (Dreifuss, 1981, p. 72-75).

Entendemos que tanto os intelectuais orgânicos nacionalistas-desenvolvimentistas quanto os não-nacionalistas, adentraram na administração pública da presidência Kubitschek, mas passaram a representar interesses distintos ao longo do governo, constituindo a função de intelectual orgânico do governo de JK apenas a primeira corrente. Enquanto isso, a segunda vertente se fortalecia dentro do Estado, formando um bloco multinacional e associado, como

um reflexo do contexto internacional da Guerra Fria e de globalização econômica que favorecia essa interferência, mas também devido à própria política econômica do governo baseada nos financiamentos e no capital internacional, que, ao nosso ver, fortaleceu a ligação financeira do país ao exterior mais do que era possível prever.

Dentro desse contexto, Furtado e Campos assumiram posições burocráticas e posicionamentos importantes, o primeiro do lado *nacional-desenvolvimentista* e o segundo do lado *desenvolvimentista não-nacionalista*, se elevando dentro da política nacional, onde institucionalizaram suas ideias.

Neste primeiro capítulo, nosso objetivo é apresentar suas trajetórias individuais, formação teórica e seus papéis no aparelho do Estado até o Ministério do Planejamento, utilizando como base as suas autobiografias.

A memória autobiográfica se distingue das outras memórias, pelo fato de incluir, e excluir, fatos que sejam significativos para o indivíduo. Ou seja, é um conjunto de memórias que tem um significado para o indivíduo, formando a história de vida de uma pessoa. Assim, a memória autobiográfica, diferente das episódicas, possui um valor simbólico. Essa memória autobiográfica é realizada pela interação entre o indivíduo e o meio social e cultural, sendo então um processo de construção social. Dessa forma, o indivíduo ao contar suas histórias, influencia a construção da memória, moldando a história que é contada (Gomes, sem data).

Ao fazer história pelas memórias autobiográficas, os historiadores devem ter como premissa, que a autobiografia é uma história vista através das “lentes” das relações sociais e culturais de um indivíduo. Assim, a validade desse tipo de investigação é justamente conseguir identificar como se dá a interação entre o meio social e a construção das memórias afetivas e, a partir da contextualização de um personagem político, identificar seus juízos de valor estabelecidos nessa relação.

Para isso, é importante que haja uma comparação entre as informações disponibilizadas na autobiografia com outras fontes relativas à época tratada. A autobiografia deve ser encarada como fonte histórica, e como tal, deve passar pela crítica do historiador, já que o que está escrito foi selecionado, consciente ou inconsciente, pelo autor e seu meio social (Martins, 2010).

Além disso, Medeiros e Medeiros (2011) observam que mais do que estabelecer o contexto social em que o autor da autobiografia estava inserido na época de suas lembranças,

é importante estabelecer o contexto da publicação da sua autobiografia para entender os motivos que o levaram a tal ação.

Entendemos que as autobiografias de Celso Furtado, escritas em 1985 e 1989, são um reflexo da abertura política a qual passava o país no final da década de 1980; enquanto que *A lanterna na popa* de Roberto Campos, publicado em 1994, pode ser entendida como uma obra que visava reforçar o paradigma neoliberal que o Brasil legitimava a partir da presidência de Fernando Henrique Cardoso, já que sua obra faz menção honrosa aos países que aderiram ao neoliberalismo, principalmente os Tigres Asiáticos na década de 1980, inclusive, contradizendo suas convicções sobre a validade do planejamento estatal, como veremos a partir do conteúdo desses livros.

Assim como o cuidado em relação à veracidade dos fatos relatados nas autobiografias, os historiadores devem ser meticolosos ao trabalharem com a história dos intelectuais, pois sempre tendemos a ter simpatias ou antipatias por determinados personagens políticos (Sirinelli, 2003, p.239), não sendo função do historiador fazer julgamentos morais, apenas avaliações históricas (Sirinelli, 2003, p.261).

Além desse risco, Sirinelli aponta para a preocupação que se deve ter ao analisar as trajetórias dos personagens, que nem sempre seguem uma estratégia racionalizada, já que as questões sentimentais e ideológicas estão presentes em suas vidas (Sirinelli, 2003, p.247-249).

Outra importante tarefa do historiador dos intelectuais é a apresentação das *estruturas de sociabilidade*, as redes de socialização, retornando aos debates dos anos de faculdade, fazendo uma associação entre o *afetivo* e o *ideológico*. Se o objeto estudado trata de um acadêmico, deve-se em “(...) uma abordagem retrospectiva reencontrar as origens do despertar intelectual e político” (Sirinelli, 2003, p.250).

Uma ressalva mais ligada ao tema do que à teoria/metodologia da pesquisa é apresentada por Almeida. De acordo com suas palavras:

Portanto, ao se voltar para este período altamente ideologizado, é fundamental que o analista evite levar demasiado a sério a autoimagem produzida pelos que disputavam a honrosa distinção (...). Contradições bastantes reais, que por vezes chegavam ao recurso à violência física (...) se davam no interior de uma unidade fundamental: a defesa da dominação burguesa de classe (Almeida, 2006, p.116).

Portanto, o objetivo principal desta seção é apresentar as trajetórias pessoais, intelectuais e profissionais de Celso Furtado e Roberto Campos, assim como a visão dos

acontecimentos de dois atores que participaram ativamente, inseridos na burocracia estatal, da política desenvolvimentista das décadas de 1950 e 1960.

1.1 - Celso Furtado: trajetória pessoal, formação teórica e relações institucionais

Para o desenvolvimento de nossa pesquisa, utilizamos a coletânea que reúne três livros autobiográficos de Celso Furtado. Entre esses livros, *A fantasia organizada* (1985) e *A fantasia desfeita* (1989) constituíram importantes fontes para estabelecer sua trajetória pessoal e profissional, assim como a sua visão sobre os acontecimentos até o golpe de Estado de 1964. Também utilizamos livros sobre pensamento econômico para elucidar as referências que o autor apresenta ao longo de suas obras.

Celso Furtado e a vida acadêmica

Celso Furtado era membro de uma família de bacharéis pelo lado paterno e de grandes fazendeiros da Paraíba por parte materna (Loureiro, 1997, p.45). Aos 18 anos, deixou a família em João Pessoa para cursar o pré-jurídico no Ginásio Pernambucano. Na adolescência fazia leituras de ciências humanas por influência de seu pai, e “(...) tivera discussões com colegas, entre eles jovens integralistas, a respeito do Estado Novo e da Guerra Civil Espanhola, passando a ser visto como um estudante de esquerda. Defender o liberalismo econômico era, assim, um desafio (...)” (Aguiar Furtado, 2014, p.7).

Furtado desembarcou no Rio de Janeiro em 1940 para cursar a Faculdade de Direito da Universidade do Brasil, atual UFRJ. Nos primeiros anos tornou-se jornalista da *Revista da Semana* e do *Correio da Manhã* (Aguiar Furtado, 2014, p.8-15).

Em 1943, Furtado foi aprovado no concurso do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP) para o cargo de assistente de organização, prestando outro concurso no ano seguinte para técnico de administração para o Departamento de Serviço Público, elaborando, no segundo cargo, um plano de reformas dos serviços de Comunicação e Arquivo de várias secretarias estaduais (Aguiar Furtado, 2014, p.15-16).

Adquiriu grande interesse nos estudos sobre planejamento orçamentário, levando para toda a sua experiência profissional e pessoal a convicção na necessidade dessa prática. Contudo, quando o Brasil integrou na Segunda Guerra Mundial ao lado dos Aliados em 1944, mesmo ano em que terminou a graduação, Furtado percebeu o “perigo” da ideia de se

transplantar o planejamento militar, ou sua organização para as sociedades democráticas, como havia feito o fascismo (Aguiar Furtado, 2014, p.16-17).

Nesse percurso de vida do economista, apresentado por Aguiar Furtado, observamos as bases intelectuais e técnicas de Celso Furtado. Observamos que ele tinha grande apreço por filosofia e compartilhava, desde os tempos de escola, de sentimento antifascista. Foi após a Segunda Guerra Mundial que o autor se interessou por estudar planejamento, principalmente o caso soviético (Aguiar Furtado, 2014, p.22).

Furtado explica, em seu livro autobiográfico, que tinha grande interesse de entender o drama da Europa devastada pela guerra, almejando estudar fora. Inicialmente, desejando ir para a Inglaterra, o autor conta: “Meu plano inicial fora fixar-me por algum tempo em Londres, de onde irradiava, nessa época, a fama de uma escola de economia que se dava o luxo de ter Karl Mannheim, o criador da sociologia do conhecimento, no seu quadro de professores”. Porém, percebeu que as universidades do país se encontravam fechadas para aqueles que não compunham as Forças Armadas (Furtado, 2014, p.26).

Sobre Karl Mannheim, podemos analisar o seu pensamento a partir do primeiro capítulo de seu livro de 1961, *Diagnóstico de nosso tempo*, texto de uma conferência em Oxford, em 1941. Já no prefácio, o sociólogo ressalta que a Grã-Bretanha “(...) tem a oportunidade e a missão de criar um novo modelo de sociedade, e que é mister ela se dar conta disso e agir em consequência” (Mannheim, 1961).

Mannheim, “diagnosticando” o problema do mundo ocidental no início da década de 1940, apresenta que as incertezas da transição do *laissez-faire* para uma sociedade planificada afligiam as autoridades. A questão era se o novo modelo de organização social seria uma adaptação do sistema democrático ou resultaria em formas ditatoriais. Essa mudança, explica o autor, era o resultado do advento de uma sociedade de massas, que exigia que o governo adotasse diversas técnicas sociais para saciar as demandas. No entanto, o controle sobre as *técnicas sociais*, exigidas nessa nova sociedade, proporcionava uma centralização de poder que favorecia a concentração deste em uma minoria, possibilitando o surgimento de sistemas ditatoriais. Essa centralização proporcionou a inevitabilidade do planejamento, que, ao ter início em regimes ditatoriais – como Alemanha, Itália e Rússia –, “obrigou os países democráticos a adotarem medidas muito parecidas com as que entraram em vigor naqueles por meio de revolução” (Mannheim, 1961, p.1-4).

Assim, o texto de Mannheim tem como objetivo apresentar o fim do *laissez-faire* como uma realidade, um “diagnóstico”, sendo fundamental a aceitação dessa para a aplicação do planejamento aos sistemas democráticos, inviabilizando a tendência ditatorial da centralização do poder.

Em relação ao tipo de planejamento em sociedades democráticas, Mannheim assim caracterizava:

Quanto mais pensamos a respeito das melhores formas de planejamento, tanto mais chegamos à conclusão de que nas esferas mais importantes da vida devemos abster-nos deliberadamente de interferência, e que o âmbito da espontaneidade deve antes ser mantido livre do que deturpado por uma direção supérflua. Pode-se planejar o horário de um internato e chegar à conclusão de que em certas horas os alunos devem ser deixados inteiramente livres – isso ainda é planejamento, desde que se continue senhor da situação toda e se decida que não se deve interferir em certos setores da vida. Este gênero de abstenção intencional de interferência, por parte de um planejador, difere radicalmente da não-interferência vaga da sociedade do *laissez-faire* (Mannheim, 1961, p.5-6).

Assim, o próprio autor denomina esse tipo como o “planejamento para a liberdade”, em contraste com o “ideal burocrático e militar de planejamento” (Mannheim, 1961, p.6). Tal distinção pode ser entendida como similar ao entendimento de Furtado sobre o planejamento quando ele faz crítica ao tipo de planejamento militar, após incursão na Itália na Segunda Guerra Mundial.

Claramente Mannheim apresenta uma crítica ao planejamento das ditaduras. O autor não demonstra, porém, fazer uma distinção entre planejamento socialista e planejamento fascista, como fazia Furtado, que tinha grande interesse em estudar o planejamento soviético devido ao funcionamento da economia na formação do pleno emprego, mesmo em tempo de guerra (Furtado, 2014, p.27). Assim explica o autor:

Na verdade, meu interesse pela planificação ia mais longe do que a economia. Estava convencido de que o fascismo era uma ameaça que pairava permanentemente sobre as sociedades democráticas. Como ignorar que as economias de mercado eram intrinsecamente instáveis e que essa instabilidade tendia a agravar-se? (Furtado, 2014, p.27).

Em relação a aceitação do planejamento pelas classes dominantes, Mannheim expõe que:

Quanto às classes dominantes, há uma possibilidade de que os setores mais inteligentes venham a preferir, com a mudança de condições, uma transição gradativa da presente etapa sem planejamento do capitalismo a uma sociedade democraticamente planejada com objetivos sociais, como alternativa para o fascismo (Mannheim, 1961, p.12).

Nesta passagem fica subentendido a crença na “tendência democrática das classes dominantes”. Somada a essa, Mannheim se mostra convicto da utilização de reformas sociais como forma de proporcionar desconcentração de renda e justiça social, assim como mais tarde Furtado demonstraria. Furtado ainda confessa: “como estudioso de Mannheim, estava convencido de que um amplo esforço de reconstrução institucional tornara-se indispensável, se o objetivo era preservar a liberdade do homem” (Furtado, 2014, p.28).

É interessante observar o tom moralista no discurso de Mannheim. De acordo com o autor, as reformas eram suficientes para alcançar a justiça social, sendo totalmente desnecessárias as revoluções, que resultavam em sistemas ditatoriais. Por isso:

Se um novo sistema principiar pela destruição dos antigos grupos dirigentes da sociedade, destruirá igualmente todos os valores tradicionais da cultura europeia. Ataques impiedosos aos intelectuais liberais e conservadores e a perseguição às Igrejas são destinados a aniquilar os últimos remanescentes de cristandade e humanismo e a baldar todos os esforços para dar paz ao mundo. (...) O desafio do sistema nazista, mais do que qualquer outra coisa, abriu-nos os olhos para o fato de que as democracias têm em seu patrimônio comum de valores, herdados da antiguidade clássica e, ainda mais, do cristianismo (...) (Mannheim, 1961, p.7-8).

Furtado também apresenta sua admiração pelos valores europeus, após constatação sobre as dificuldades econômicas que a Inglaterra passou a ter com o fim da Segunda Guerra Mundial: “Mesmo sendo um observador neófilo, eu podia perceber que aquela grande nação, que mais do que qualquer outra contribuíra para formar a civilização tecnológica, agora parecia jogar cabra-cega” (Furtado, 2014, p.27).

Celso Furtado então se estabeleceu na França, matriculando-se no Instituto de Ciências Políticas e no doutoramento em economia da Universidade de Paris. Na Europa, viajou para a Tchecoslováquia, sendo o mais próximo que conseguiu chegar da União Soviética, e para a Iugoslávia. Sobre esta região, o autor expressa admiração: “Outros povos também haviam sofrido com a guerra, mas quiçá em nenhuma parte o povo tenha pagado um preço tão elevado por não se haver submetido nem deixado subjugar. Agora estavam ali organizados e decididos a construir um futuro melhor”. O autor ainda acrescenta que sua visita a esse país abrandou sua “tendência a sobrepor o indivíduo ao social” que havia adquirido nos estudos da filosofia kantiana (Furtado 2014, p.34).

Dessa forma, entendemos que a tendência filosófica liberal, que Rosa D`Aguiar identifica em Furtado, teve que se adaptar aos novos paradigmas do desenvolvimento planejado, que no pós-guerra passou a ganhar força no principal centro do capitalismo internacional, os Estados Unidos. Isso fez com que Furtado transformasse a sua experiência

no serviço público, a partir de estudos de sociologia, mas principalmente a partir de sua viagem pela Europa, principalmente pelo Leste Europeu.

Também devemos levar em conta a vida acadêmica francesa. Furtado conta que teve como orientador para a sua tese de doutorado o professor, especializado em comércio internacional, Maurice Byé, que se considerava discípulo de François Perroux. De acordo com Furtado, “(...) graças a essa herança, a visão que tinha Byé da realidade econômica era essencialmente dinâmica, o nacional e o internacional se entrelaçando” (Furtado, 2014, p.37).

Furtado teve aulas com o próprio François Perroux, caracterizado pelo autor como “(...) um dos espíritos mais originais de sua geração” (Furtado, 2014, p.42). Nessa época Perroux começou a desenvolver a teoria dos *polos de crescimento*. De acordo com o conceito, determinadas regiões proporcionam crescimento produtivo mais acelerado que outras, devido às questões de organização, recursos humanos e naturais e mercado interno, formando polos de crescimento concentrados que geram *polos de desenvolvimento* a partir do processo de transformação estrutural da região em que se propagou (Marchioro, Gubert & Gubert, 2014, p.190-192).

Assim, de acordo com o Perroux, o crescimento econômico é um fenômeno desigual, que causa naturalmente desequilíbrios, tese que o próprio orientador de Furtado propagava e que Furtado apresentaria, mais tarde, nos seus escritos sobre os desequilíbrios regionais no Brasil.

A partir de livros encontrados em uma biblioteca especializada em Brasil na França, Furtado pôde desenvolver seu estudo acerca da economia colonial açucareira brasileira em comparação com a economia açucareira das Antilhas francesas, observando como nas Antilhas a economia do açúcar, imposta pelo governo francês, “destruiu o sistema de pequena propriedade (...) e impôs o latifundismo”, o que o ajudou “a ver com mais clareza as relações entre economia e sociedade no Nordeste brasileiro” (Furtado, 2014, p.37-38).

Furtado ainda cursou aulas sobre filosofia marxista no Instituto de Ciências Políticas. O autor explica seu interesse em Marx: “A formidável vista que descortina Marx sobre a gênese da história moderna não deixa indiferente nenhum espírito curioso”. Conta o autor que o professor do curso, Auguste Cornu, propagador de uma visão relativista da filosofia marxista, entendia que a sociedade burguesa propiciava a liberdade do intelectual e sua

rejeição a todas as formas de autoridade, em contraste com os países socialistas (Furtado, 2014, p.39-40).

Dessa forma, entendemos que a formação acadêmica de Furtado foi dupla: os estudos filosóficos estabelecidos no Instituto de Ciências Políticas proporcionaram o acesso do autor a teorias marxista e existencialista, como base para uma filosofia humanista, enquanto que as aulas de economia e a orientação de doutorado possibilitaram a visão do autor sobre o crescimento econômico desequilibrado, base de todo seu pensamento como intelectual e técnico.

Por fim, sua visão sobre a França pós-guerra, ao apresentar a tendência ao fortalecimento do papel do setor estatal no país, expressa muito do que viria a representar seu ideal de Estado:

Compreenderam a necessidade de reconstruir em novas bases o Estado, a que caberia o papel de monitor da economia, inclusive em busca de nova inserção internacional (...). Somente partindo de uma visão global das atividades econômicas, privadas e públicas, seria possível alcançar os níveis de racionalidade requeridos para competir no plano internacional, e as elites deveriam antecipar-se ao consenso social a fim de abrir caminho a este (Furtado, 2014, p.45).

Por essa visão, dois princípios do papel do Estado são apresentados: a *centralização das decisões econômicas* e a difusão da *racionalidade* no Estado. Nessa passagem podemos então afirmar que a concepção de *eficiência técnica estatal* compunha o ideal de Furtado, o que possibilitaria que as *elites* abrissem caminho para o *consenso social*. Repetimos que este, de acordo com Gramsci (1982), é a base para a hegemonia de uma classe social, neste caso, a burguesia em sua fração industrial.

Celso Furtado no Brasil

É interessante observar, ao falar sobre o seu primeiro retorno ao Brasil em 1945, após servir na Força Expedicionária Brasileira na Itália, o clima nacional otimista com o fim do regime autoritário de Vargas. Sobre ele, o autor comenta: “Livrávamo-nos de um taumaturgo, homem imprevisível, de desígnios insondáveis” (Furtado, 2014, p.47).

A visão negativa sobre Vargas também é expressa quando Furtado caracteriza o DASP, do qual ele era concursado, de “símbolo de um espírito ditatorial”, que dependiam das iniciativas de ministros “escolhidos em função da composição de forças estaduais em que apoiava o ditador (...) tudo devendo convergir para reforçar a posição do ditador” (Furtado, 2014, p.54-55).

Na passagem acima, observamos uma crítica em relação ao sistema político gerado pelas coligações estaduais que apoiavam o governo de Vargas. Implicitamente, a crítica se dirigia ao clientelismo político e como isso atrapalhava a eficiência técnica do órgão público.

Em seu primeiro retorno, Furtado conta que decidiu viajar pelo interior nordestino, onde era visível a permanência das *velhas estruturais* sociais e políticas, em grande contraste com o processo de industrialização e urbanização presente no Centro-Sul (Furtado, 2014, p.47-48), o que explica seu interesse em desenvolver uma tese histórica sobre a economia nordestina do açúcar e pelo crescimento desequilibrado em seus anos de doutorado.

Em 1948, quando retornou pela segunda vez ao Brasil após o doutorado, o cenário não era de otimismo, já que as divisas acumuladas em anos de guerra foram se esgotando e gerando atrasos comerciais, aumentando a dívida externa (Furtado, 2014, p.48). Essa conjuntura levou a novas mobilizações sociais e à ilegalidade do PCB. A esse respeito Furtado comenta:

Em um país com as disparidades regionais e a heterogeneidade social do Brasil, a atividade político-partidária encontra grandes dificuldades para plantar raízes e ganhar significação na vida das pessoas. Daí que a verdadeira política busque refúgio nas instituições da sociedade civil, com as quais as pessoas mais facilmente se identificam (...). Daí que proscrever um partido, como foi feito com o comunista em 1947, tenha pouco efeito prático do ponto de vista da penetração de sua mensagem ideológica (Furtado, 2014, p.49).

Aqui vemos uma grande diferença entre o pensamento de Furtado e o de Campos, como será apresentado mais adiante. Enquanto o segundo entendia que as agitações sociais não passavam de setores sindicalistas ou político-ideológicos, representantes de uma minoria, o primeiro entendia que era um reflexo da desigualdade social e da falta de representação política, solucionável com o desenvolvimento social.

No entanto, ao tratar sobre o clima de negação aos Estados Unidos que passou a existir na população brasileira, Furtado utiliza um argumento similar ao que Campos apresenta. De acordo com o autor:

Ideologiza-se a União Soviética, que ninguém conhecia e a simpatia que existira pelos Estados Unidos durante a guerra fora substituída por um preconceito desfavorável com respeito a tudo o que procedia desse país (...). O certo é que a Guerra Fria causava mais estrago no Brasil do que na Europa, de onde eu chegava. Lá existiam os partidos políticos, que assumiam a confrontação ideológica, cabendo a cada um justificar a sua posição diante da opinião pública. Entre nós tudo era codificado, insinuado, opaco (Furtado, 2014, p.49).

Essa crítica remete aos setores sociais nacionalistas e esquerdistas, explicitamente apresentada quando Furtado fala sobre os “(...) equívocos (...) nacionalistas e esquerdistas,

que transformaram a missão [Abblink] em tentativa de assalto às ‘nossas riquezas minerais’ (...)), ao invés de, como era, uma tentativa de planejamento para fugir a insolvência de pagamento da dívida externa com a crise de divisas (Furtado, 2014, p.51-52). É interessante as aspas na expressão “nossas riquezas minerais” utilizada pelo autor, apresentando certa ironia em relação às convicções nacionalistas.

Assim, Furtado compartilhava da linha de pensamento de que o sentimento nacionalista gerava análises equivocadas da realidade. Contudo, entendemos também que o conhecimento baseado em análises instrumentais estatísticas e estudos econômicos tem caráter parcial e apresenta juízos de valor. Isso pode ser percebido na própria passagem acima de Furtado, constituindo uma ideia de que as políticas internas e externas norte-americanas eram abertas para todos os canais de recepção. Percebemos aí uma valorização do sistema capitalista democrático ocidental, em contraste com o sistema socialista soviético, como forma de apelo ideológico na conjuntura da Guerra Fria. Como veremos, essa visão de Furtado sobre os EUA passou por transformações ao longo da vida pública.

De acordo com o autor, a Missão Abblink, organização de caráter consultivo entre técnicos norte-americanos e brasileiros em 1948, no contexto dos atrasos comerciais das importações, estipulou o controle quantitativo e qualitativo dessas e a industrialização por substituição de importações, principalmente do petróleo e dos recursos minerais (Furtado, 2014, p.52).

No ano de 1948, Furtado passou a trabalhar na revista *Conjuntura Econômica*. O autor relembra o aprendizado que teve com o economista vienense especializado em finanças, Richard Lewinsohn. A revista era editada pelo Instituto Brasileiro de Economia (IBRE) da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Mesmo assim, Furtado ressalta que *Conjuntura Econômica* tinha autonomia, funcionando no edifício do Ministério da Fazenda. Como diretor da revista, Richard Lewinsohn ocupou também a assessoria de finanças da diretoria-geral do DASP (Furtado, 2014, p.53-54).

Furtado conta que escreveu uma resenha do livro de Lewinsohn *Trustes e cartéis*. Na resenha, o autor explica que o livro desenvolve uma tese sobre a concentração econômica monopolista. Em contraste com a visão dos neoclássicos, que viam no fenômeno uma variação “imperfeita” da concorrência, Lewinsohn entendia como o reflexo de uma tendência: a independência entre o poder econômico e a propriedade física, resultando na formação de trustes e cartéis controladores de preços por grandes conglomerados empresariais. A solução

apontada por Furtado seria a atuação política, com planejamento democrático, apesar de Richard não ter compartilhado explicitamente desse método (Furtado, 1948, p.103-106).

Em união com a Universidade do Brasil (UFRJ) de Economia, o programa IBRE\FGV conseguia trazer pesquisadores intercambistas, como um centro divulgador de informações e estudos de fora (Loureiro, 1992). De acordo com Maria Rita Loureiro:

Em síntese, pode-se afirmar que o grupo que construiu o IBRE formou-se ao longo de vários anos, em extensa rede de relações em órgãos governamentais, nas instituições de ensino e nos meios empresariais. Tais dados permitem a afirmação de que tal conjunto de atores sociais pôde realizar amplo e orquestrado trabalho de montagem institucional. O caráter bem-sucedido desse empreendimento pode ser associado também às características sociais que particularizaram esse grupo. Em grande parte, seus integrantes nasceram no Rio de Janeiro, em famílias de extração social elevada: burguesia comercial, altos funcionários do governo, oficiais militares, profissionais liberais etc. Predominavam entre eles os estudos de engenharia ou mesmo ciências econômicas. A maioria completou formação em economia em universidades americanas ou em organismos como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, onde a problemática monetária era amplamente enfatizada e o cultivo da modelização matemática já se delineava como habilidade profissional por excelência (Loureiro, 1992).

Assim, o centro IBRE\FGV reunia economistas e técnicos cosmopolitas. A partir de meados de 1950, o centro foi utilizado como espaço de controvérsias entre estruturalistas e monetaristas, divulgadas em revistas editadas pelo instituto (Loureiro, 1992). Esses embates foram significativos para a polarização intelectual dos economistas brasileiros ao longo dessa década.

Celso Furtado e a CEPAL

As Nações Unidas buscavam um economista para servir à nova Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) que se instalaria em Santiago no Chile. O convite chegou a Octávio Gouveia de Bulhões, “o poderoso chefe da Divisão de Estudos Econômicos e Financeiros” e presidente da subcomissão brasileira da Missão Abbink (Furtado, 2014, p.55).

Como consequência de sua pouca crença nas medidas adotadas para o crescimento econômico do país, e também por não ter participação na Missão Abbink, mesmo reunida no edifício em que Furtado trabalhava no Ministério da Fazenda, o autor resolveu se candidatar para o cargo no campo da assistência técnica aos países pobres. Em Santiago, Furtado assumiu o grupo de estudo de economias industriais, supervisionado por Milic Kybal, economista norte-americano. A CEPAL era composta de economistas latino-americanos que, em sua maioria, haviam estudado nos Estados Unidos (Furtado, 2014, p.55-60).

Ao ter acesso aos dados de outros países em comparação com o Brasil, Furtado conta que descobriu o atraso brasileiro em oferta de bens, produzidos e importados, em relação ao Chile e à Argentina, assim como de setores básicos, como energia elétrica. O autor conta sua revelação: “Só então me dei conta de quão pobre era a imagem de meu país no exterior (...). Era como se me descobrisse a tramoia, e eu remoía surdamente a pergunta: que razões haverá para esse atraso?” (Furtado, 2014, p.62).

A base de sua análise passou a ser o comércio externo. Preparando um estudo sobre o comércio latino-americano, Furtado percebeu que para que ocorresse um aumento de bens entre Brasil, México, Argentina e Chile, as quatro maiores economias latino-americanas, era necessário um aumento do comércio latino-americano em 30%. Mas como conseguir o aumento do comércio latino-americano se o setor de exportação agrícola era deficitário? Assim, por um “velho recurso escolástico, demonstrava-se que os países latino-americanos não poderiam elevar significativamente seus níveis de consumo de produtos manufaturados fora do caminho da industrialização” (Furtado 2014, p.63).

Em 1949, chegou ao Chile o economista argentino Raúl Prebisch, único economista latino-americano então de renome internacional, que havia organizado o Banco Central da Argentina como diretor geral entre 1935 e 1943 (Furtado, 2014, p.64). A partir do livro de Celso Furtado, faremos uma exposição das ideias básicas de Prebisch, economista que conviveu energicamente com o autor em seus anos de CEPAL e que exerceu total influência sobre a base intelectual de Furtado.

As primeiras teses de Prebisch, de acordo com Furtado, tratavam do fechamento da economia norte-americana para produtos agrícolas e sua acumulação de reservas monetárias como explicação dos desequilíbrios no balanço de pagamentos dos países periféricos. Assim, o argentino entendia a importância da política expansionista, fiscal e monetária, em períodos de capacidade ociosa, que diminuíssem a necessidade de importações, aumentando a poupança para investimento na criação de emprego e elevação da renda nacional. A industrialização desejada dependia da formação de uma poupança nacional e de divisas, fundamentais para inibir a dependência dos países periféricos na exportação de seus produtos que deterioravam seu valor com o intercâmbio internacional entre mercadorias primárias e manufaturas (Furtado, 2014, 65).

Essa deterioração não era compreendida ainda pelo economista, mas por suposição entendia-se que derivava do controle de preços que os países centrais exerciam sobre os

produtos primários, bem como da capacidade de organização da classe trabalhadora dos países centrais para exigir aumentos salariais em períodos de encarecimento de produtos exportáveis, em contraste com a baixa capacidade de organização da classe trabalhadora nos países periféricos, ocasionando uma elevação dos preços dos produtos manufaturados sem correspondência com o poder de compra dos trabalhadores desses países. Tais problemas apenas se resolveriam com a industrialização (Furtado, 2014, p.66).

Para Prebisch, a relação de equilíbrio na distribuição de recursos pelo comércio internacional poderia até ser possível se a economia mundial fosse aberta, como no século XIX, ao contrário do que ocorria com os Estados Unidos no século XX, que tinha um baixo coeficiente de importações. Além disso, as economias centrais eram entendidas como fornecedoras de tecnologia aos países periféricos, o que não estava ocorrendo nos últimos anos. A industrialização significava o único meio de obtenção do progresso técnico e de conseguir utilizar a mão de obra subempregada na agricultura. Dada a tendência à deterioração dos termos de troca no comércio internacional, era fundamental estabelecer critérios de importação, priorizando os bens de capital para a industrialização, em um processo de *substituição de importações* (Furtado, 2014, p.78-80).

No entanto, Prebisch tinha ampla cautela na utilização dos financiamentos externos para esse processo produtivo, já que esses sobrecarregariam a aplicação dos gastos em divisas, ao mesmo tempo em que a demanda de produtos primários dos países centrais se tornava menos elástica. Assim, ficava estabelecido que: “O comércio externo é bom, não porque permite maximizar vantagens comparativas, mas porque nos fornece meios de pagamento para importar equipamentos, diversificar as estruturas produtivas, assimilar técnicas modernas” (Furtado, 2014, p.66-67).

Desse modo, diferente da visão liberal, que entendia que existia uma *tendência ao equilíbrio competitivo* entre todos os países, os pressupostos de Prebisch foram inovadores nessa nova definição. Outra inovação foi o julgamento das atitudes relacionadas à política econômica externa dos Estados Unidos, que após a Segunda Guerra Mundial assumiu a base da relação centro\periferia, atuando na concentração de recursos a partir do protecionismo seletivo sobre as importações e, devido a isto, do controle sobre os preços internacionais dos produtos primários.

Francisco Oliveira, ao criticar a tese da *deterioração dos termos de troca*, explica que não existia desequilíbrio entre comércio de primários e manufaturados, mas como o sistema

financeiro presente nos países desenvolvidos financiava a produção primária dos países dependentes, esse sistema determinava os preços internacionais, causando a desvalorização, como reflexo da divisão internacional do trabalho que visava à centralização do capital (Oliveira, 2003 *apud* Mõndego, 2013, p.21).

Uma conferência da CEPAL em Montevideú, em 1949, divulgou, além das concepções apresentadas, a ideia de que os governos deveriam assumir o processo do desenvolvimento, estabelecendo metas específicas em ordem de prioridade para a sua execução, o que desagradou os delegados norte-americanos que entendiam que os governos deveriam apenas criar um clima favorável aos investimentos, particularmente estrangeiros, admitindo, em contradição aos pressupostos de Prebisch, na “espontaneidade” do crescimento econômico. Além disso, a conferência pautou sobre a baixa produtividade da força de trabalho dos países latino-americanos, explicada pelo uso de equipamentos em detrimento da mão de obra. Prebisch entendia que a tecnologia importada deveria ser cuidadosamente aplicada a partir de um planejamento por setor. Essa exposição apenas confirmava a especificidade dos países periféricos, enquanto que para o desenvolvimento dos países centrais era necessário apenas acumulação e progresso técnico (Furtado, 2014, p.85-88).

Em seguida a Conferência de Montevideú, Prebisch assumiu a diretoria principal da CEPAL. Após o evento, Furtado explica que ocorreram mudanças e avanços nos estudos cepalinos, aumentando o grupo, acumulando um maior debate e estabelecendo um clima de otimismo, enquanto alguns trabalhos setoriais começaram a dar frutos. Além disso, após a conferência, o modelo de Prebisch foi divulgado para os países desenvolvidos. Revistas especializadas, monografias e seminários nos EUA e países europeus sobre o desenvolvimento periférico ganharam espaço (Furtado, 2014, p.87).

Sobre esses encontros, Furtado faz referência ao economista alemão Hans Singer, que havia sido orientado por Keynes, pioneiro no estudo do comportamento a longo prazo das relações de trocas entre os países (Furtado, 2014, p.89), que também influenciaria Furtado em seus estudos sobre o atraso do Nordeste, gerado pela fuga de capitais para o Centro-Sul e pela concentração das atividades na agricultura.

Furtado também apresentou seus estudos para o economista Walt W. Rostow. Sobre seu esquema analítico, relata o autor:

Em nenhum momento ele pareceu interessar-se pelo que me preocupava (...). A boa impressão que me havia deixado sua apresentação oral desvaneceu-se à leitura

acurada. O esquema elegante e atrativo, mas tudo parecia demasiado arranjado, bem classificado. Também é verdade que sua insistência nas invariâncias dos processos de desenvolvimento econômico apontava em direção oposta àquela que se estava formando em meu espírito (Furtado, 2014, p.90).

Isso porque Rostow estabelecia modelos universais de crescimento econômico, contrariando as ideias cepalinas, que entendiam o desenvolvimento latino-americano como um processo peculiar resultante das relações históricas comerciais entre metrópole e colônia. No livro divulgado na década de 1960, *As etapas do crescimento econômico: Um manifesto não-comunista*, Rostow estabelece cinco etapas de desenvolvimento que até então as sociedades alcançaram, ou poderiam alcançar, iniciando pelas sociedades tradicionais e finalizando na sociedade de consumo de massa.

A sociedade tradicional era caracterizada por ter seu aumento produtivo condicionado por turbulência social, política e natural. Uma das características dessas sociedades era a grande concentração de recursos na agricultura, devido à limitada tecnologia, gerando um poder central relacionado à propriedade da terra. As condições para o arranque econômico surgiriam com o aparecimento da ciência moderna no final do século XVII, a partir do aumento dos investimentos em transportes, comunicações e matérias-primas, alargando o comércio, que se limitaria ainda por uma economia e uma sociedade “caracterizadas (...) pelos métodos tradicionais de baixa produtividade, pela estrutura social e pelos antigos valores” (Rostow, 1961, p.15-19).

O *arranco* para o desenvolvimento seria a terceira etapa, se caracterizando pelo *progresso tecnológico na agricultura e na indústria*, mas também pelo “acesso ao poder político de um grupo preparado para encarar a modernização da economia como assunto sério e do mais elevado teor político” (Rostow, 1961, p.19-20). A industrialização da agricultura nessa fase deveria propiciar “(...) mudanças revolucionárias na produtividade agrícola (...) indispensável ao êxito do arranco, pois a modernização da sociedade aumenta radicalmente seus gastos com produtos da agricultura” (Rostow, 1961, p.21).

Na quarta etapa, novas técnicas seriam aperfeiçoadas, novas indústrias se acelerariam e antigas se estabilizariam, bens seriam produzidos internamente e surgiriam novos artigos de exportação, possibilitando avançar além das indústrias iniciais para indústrias de caráter mais tecnológico, propiciando a evolução para a última etapa de consumo de massa, em que haveria a produção generalizada de bens de consumo duráveis, apenas possível com a evolução da renda real da maior parcela das pessoas, possibilitando-as a ir além do consumo básico, já que seriam realocadas para funções de trabalho mais qualificadas e especializadas.

O progresso econômico individual propiciaria maiores recursos à assistência social, gerando o surto do bem-estar pelo consumo de massa, como uma manifestação de uma sociedade que “marcha para além da maturidade técnica” (Rostow, 1961, p.22-24).

Observamos uma noção de que o *bem estar social* está relacionado à massificação do *consumo*, como um espelho da sociedade estadunidense. Poderemos identificar a relação entre *massificação do consumo* com *desenvolvimento* nas abordagens tanto de Furtado quanto de Campos, que trataremos a seguir. Assim, mesmo que Furtado não apoiasse o modelo analítico de Rostow, baseado nos preceitos da cultura capitalista norte-americana, os fins eram os mesmos, a difusão do consumo pelo desenvolvimento capitalista. Campos recebeu influência direta das ideias evolucionistas da teoria da modernização por sua própria convivência com Rostow nos EUA.

Por fim, sobre a América Latina, Rostow entendia que esta havia sido formada pela fusão de duas sociedades tradicionais: a Europa latina e a indígena e, por isso, possuía uma séria dificuldade para se libertar dos “parâmetros limitadores da sociedade tradicional” (Rostow, 1961, p.34).

De acordo com Ribeiro, a narrativa rostowiana estabelecia que:

(...) o empresário, o capitalista empreendedor schumpeteriano, e não o proletário insurgente, seria o decisivo agente da mudança social (...). A ameaça comunista seria detida caso todas as classes se beneficiassem desta aceleração ao crescimento econômico. A situação ideal visualizada por Rostow é aquela de uma elite capitalista substituindo uma oligarquia agrária tradicional impondo sua visão do mundo e construindo uma nova sociedade (Ribeiro, 2006, p.69).

A explicação do atraso latino-americano tinha outros motivos para Furtado e para os cepalinos, que desenvolviam um estudo apurado sobre o desenvolvimento peculiar na região. Residia aí a discordância do autor, além de entender a importância do papel dos trabalhadores para o desenvolvimento, como apresenta em *Dialética do desenvolvimento* (1964). No entanto, outra aproximação intelectual entre Rostow e Furtado pode ser observada: a hegemonia política de uma elite “esclarecida”.

Moraes critica o determinismo de Rostow em relação aos estágios da sociedade, que apresentava apenas uma via de desenvolvimento e eliminava a possibilidade de projeções de outros modelos e destinos (Moraes, 2006, p.88). Além disso, Rostow estabelecia uma visão egocêntrica ao estipular que os povos não-modernos deveriam passar por uma mudança

cultural, se aproximando dos modernos para alcançar o estágio de desenvolvimento econômico e social desejado (Moraes, 2006, p.97).

A teoria da modernização, de acordo com Ribeiro, tinha influências da doutrina do *Destino manifesto* norte-americano, propagada no século XIX, que entendia ser papel dos EUA levar o progresso às nações recém-descolonizadas, e tinha como premissa a ideia de que as sociedades do Terceiro Mundo iriam experimentar a mesma sequência de crescimento econômico, estabilidade social e democratização pelo que passaram as demais sociedades desenvolvidas. Essa teoria tornou-se hegemônica dentro das ciências sociais, tanto que seus principais pensadores chegaram a altos cargos dentro da burocracia estatal, tais como o próprio Rostow, que assumiria papel fundamental na Aliança para o Progresso. Assim, os adeptos da teoria da modernização entendiam que *modernização* era sinônimo de *ocidentalização*, ou mesmo de *americanização* (Ribeiro, 2006, p.54-58).

Em Chicago, Furtado teve acesso ao professor Bert Hoselitz, que coordenava um grupo de estudos sobre a questão interdisciplinar do desenvolvimento. De acordo com Moraes, Hoselitz entendia que os fatores que determinavam o ritmo da inovação, a taxa de poupança e a aplicação da renda, residiam em fatores culturais e na estrutura psicológica da população, e não em fatores econômicos, já que o desenvolvimento está pautado na aprovação social do lucro máximo como objetivo da atividade econômica (Moraes, 2006, p.148-149).

Além desse, Furtado teve contato como o professor Melville Herskovits, antropólogo que trabalhava o processo de mudança cultural. Herskovits entendia que existia uma base cultural, sem a qual a inovação não seria absorvida e não existiria um ordenamento da mudança dos costumes. Por exemplo, a base dos povos da África seria a religiosidade, formadora da cultura brasileira. No entanto, a *área focal* da cultura brasileira estava sendo progressivamente deslocada para a inovação tecnológica (Furtado, 2014, p.91-92).

Esses contatos fizeram com que Furtado passasse a atribuir a ideia de desenvolvimento como uma manifestação cultural, a partir da difusão de valores sobre a criatividade tecnológica.

Outro professor importante da Universidade de Chicago foi Theodore Schultz, que estudava sobre a *elasticidade-renda da demanda dos alimentos* nos Estados Unidos, estipulando que essa tendia a baixar de acordo com o aumento da renda nacional. Seu estudo então teve grande importância para a CEPAL, legitimando a ideia de que o desenvolvimento

dos países periféricos não deveria se basear nas exportações primárias, já que competiam com os produtos agrícolas dos EUA, protegidos pelo governo, e ainda tinham a sua demanda diminuída ao longo dos anos (Furtado, 2014, p.91-92).

Ao apresentar sua impressão sobre a maior parcela dos acadêmicos de economia dos Estados Unidos, principalmente de Harvard, Furtado opina que:

Tanto a teoria dos preços como a do comércio internacional eram rigorosas formulações estáticas (...) que repeliam toda consideração baseada na percepção de diferenças estruturais, a menos que se tratasse de ‘imperfeições’ (...). Falar de uma teoria do subdesenvolvimento ainda levantava a suspeita de reivindicação de uma ‘ciência diferente’ para uso dos países subdesenvolvidos (...). Se o funcionamento do sistema apresentava roçamentos, devíamos atribuí-los a falhas institucionais ou de organização que cabia corrigir. Se um mercado era ‘imperfeito’, o que importava era eliminar a imperfeição, e não contrabalançar os seus efeitos indesejáveis. Tudo seria perfectível, e, se persistíssemos nessa fé, um dia alcançaríamos o mundo ideal da concorrência pura e perfeita (Furtado, 2014, p.90-92).

As características acima correspondem ao paradigma neoclássico. Estabelecendo os desequilíbrios econômicos como uma causalidade, tais economistas não se importavam com o processo de desenvolvimento. Mesmo assim, Furtado apresentava otimismo e uma tendência dentro do pensamento econômico norte-americano:

Em pouco tempo mais, cristalizaria o paradigma do desenvolvimento, e um caudal de pesquisa que se esterilizava em áreas saturadas encontraria novo canal por onde desaguar. Ao ganhar nitidez esse paradigma, impor-se-ia a necessidade de romper fronteiras e buscar a interdisciplinaridade, de afrouxar as camisas de forças do funcionalismo, de recolocar o problema epistemológico da relação entre fins e meios nas ciências sociais (Furtado, 2014, p.93).

Clara está que o autor se refere aos intelectuais de tendências “culturalistas” em que teve contato. O importante dessa passagem é a concepção do estudo sobre desenvolvimento relacionado com as ciências sociais, questionando a ideia implícita de que a economia está separada da análise mundana aplicada pelos neoclássicos.

Em 1951, uma nova conferência da CEPAL foi realizada no México. Nesta, os estudos da organização reunidos no documento *Problemas teóricos e práticos do crescimento econômico*, acrescentaram a questão da inflação e da distribuição de renda. Além disso, uma nova explicação em relação à deterioração dos termos de troca foi apresentada. A baixa demanda dos produtos primários no comércio externo tinha relação com o avanço das técnicas e de matérias-primas sintéticas nos países centrais, diminuindo a demanda por esse tipo de produto, somado à diminuição progressiva dos gastos em alimentos comparados aos produtos de bens de consumo duráveis. A questão da utilização de equipamentos substitutos de mão de obra também era identificada como um problema que apenas seria resolvido com o

planejamento estatal. O estudo sobre a técnica de planejamento seria então o próximo passo (Furtado, 2014, p.94-95).

No mesmo ano foi criado o primeiro documento da ONU, com exceção à CEPAL, sobre a questão do desenvolvimento em países subdesenvolvidos, promovido pelo economista britânico-caribenho W. Arthur Lewis (Moraes, 2006, p.42-43). O documento da ONU avaliava o papel dos movimentos cíclicos das economias desenvolvidas e seus reflexos nas economias subdesenvolvidas, mas também estabelecia as dificuldades internas para a modernização, tais como: governos instáveis, as formas de propriedade da terra e as discriminações sociais, e fazia ainda considerações impositivas e destrutivas sobre os setores que não se encaixassem no *progresso imposto*. O governo deveria atuar na infraestrutura, incentivando também a pesquisa; na implantação de indústrias públicas em setores pioneiros ou de baixa lucratividade; e na reforma agrária (Moraes, 2006, p.71-72).

Três anos depois, o mesmo economista escreveria o livro *Teoria do desenvolvimento econômico*, apresentando a ideia de *oferta ilimitada de mão de obra* nos países periféricos e o *dualismo estrutural* como tese para a falta de dinamismo dos países subdesenvolvidos, tendo grande impacto sobre o pensamento cepalino (Moraes, 2006). O primeiro conceito explica os baixos salários dos trabalhadores dos países periféricos, entendendo que eles eram utilizados como reserva de mão de obra no setor de subsistência, e o segundo estabelece a ideia de que dentro dos países periférico existia um *setor moderno*, industrial, e um *setor arcaico*, ligado à pobreza rural, provenientes do processo histórico.

Nesse processo de legitimação da comissão, principalmente entre os países latino-americanos, os Estados Unidos passaram a questioná-la. De acordo com Furtado:

A Cepal era vista como uma instituição que atropelava a Organização dos Estados Americanos (OEA), de docilidade comprovada, localizada em Washington, com um pessoal latino-americano que logo se deslumbrava com as maravilhas do padrão de vida ianque, com embaixadores vacinados contra o espírito regional por rivalidades e ciúmes (...). Essa a razão pela qual o governo de Washington empenhara-se em evitar a criação da Cepal, abstivera-se no momento da votação, agora, démarches para liquidá-la (Furtado, 2014, p.102).

Observamos uma crítica às autoridades dos EUA e aos representantes latino-americanos, que se “deslumbravam” com o país, desqualificando-os. Interessante ressaltar também a admiração de Furtado por Prebisch, representante desse sentimento, por se mostrar “(...) insensível ao charme discreto da boa doutrina justificadora da ordem econômica

internacional, que condenava tantos países a se perpetuarem como exportadores de produtos primários” (Furtado, 2014, p.103).

Grande parte do incômodo do governo estadunidense com a comissão, de acordo com Furtado, vinha da ideia de *autonomia* da América Latina. No contexto da Guerra Fria, uma instituição que se tornava autônoma, que apoiava a autonomia econômica dos países latino-americanos e que propunha planos econômicos extremamente heterodoxos para esses, passou a representar um risco à hegemonia econômica dos Estados Unidos (Furtado, 2014, p.104).

Furtado conta que, apesar do governo norte-americano desejar a extinção da comissão, a geração jovem do Itamaraty inclinava-se a favor dela, como Roberto Campos, que Furtado conhecera na Conferência de 1951. Sobre o nosso segundo objeto de pesquisa, Furtado relata:

Descobrimos rapidamente muitos pontos de vista em comum, e fizemos boas relações. Mostrou-me, então, o memorando reservado que preparava sobre a Cepal, no qual fazia referências elogiosas aos trabalhos que realizara o seu secretariado em relativamente pouco tempo, comparando-a favoravelmente a outras instituições (Furtado, 2014, p.106).

Mesmo assim, o delegado da representação brasileira, João Neves da Fontoura, não tinha a mesma convicção de Furtado. A questão é que após três anos de existência, em 1951 foi votado entre os países das Nações Unidas se a comissão deveria continuar atuando. Assim, a CEPAL permaneceu e com a autonomia perante a Organização dos Estados Americanos na formulação de trabalhos.

Reconhecida a legitimidade da comissão, a CEPAL aumentou sua área de atuação, abrindo para as ciências sociais. Um nome importante que passou a integrar os quadros da comissão foi do sociólogo espanhol José Medina Echavarría. Ao integrá-lo, “tinha em vista defender-nos contra o empirismo e o funcionalismo reducionista que irradiava na época das universidades norte-americanas” (Furtado, 2014, p.110).

Outro, o economista mexicano Juan Noyola Vásquez desenvolveu uma diferenciação conceitual entre *pressões inflacionárias*, geradas pela estrutura do comércio externo – nos altos gastos com bens de capital provenientes de fora – e pela estrutura agrária – responsável pelo encarecimento dos alimentos devido à baixa produtividade que a concentração de terras proporcionava –, e *mecanismos de propagação*, os meios fiscais, o crédito e os reajustes dos preços e da renda. Vásquez entendia que os monetaristas focavam o problema inflacionário nos mecanismos de propagação (Bielschowsky, 2000b, p.296).

Essa diferenciação foi fundamental para o desenvolvimento do conceito de *inflação estrutural* da CEPAL. De acordo com essa convicção, o crescimento desequilibrado de determinados setores econômicos gerou a insuficiência de certas matérias-primas e meios de produção, elevando os custos gerais da economia. Em contraste com essa convicção, os monetaristas entendiam que o problema residia nas emissões monetárias que aumentavam a demanda sem ter um respaldo da oferta (Mantega, 1984, p.117-118).

Divergindo dessa interpretação, para Guido Mantega, a inflação é explicada pelo estabelecimento dos preços promovidos pelos oligopólios comerciais que monopolizavam os ganhos e prejudicavam o setor industrial e os produtores agrícolas. Além disso, a inflação é entendida pelo autor como uma forma de redistribuição de renda, de minimizar o poder de compra da classe trabalhadora de forma disfarçada, corrigindo desproporcionalmente em relação ao aumento dos preços das mercadorias (Mantega, 1984, p.119-120). Essa convicção também é apresentada por Almeida (2006).

A partir daí, Prebisch passou a exercer grande influência nos países latino-americanos que desejavam contrabalancear a influência cultural, política e econômica dos EUA, como na América Central e em Cuba, mas insuficiente em alguns países, como na Colômbia, no Peru, na Venezuela, na Argentina e no México. O Chile, que havia passado por um processo de industrialização após a crise de 1929 a partir da canalização de recursos provenientes da exportação de cobre, recebeu grande influência, refletindo na realização de dissertações de mestrado em cursos de economia sobre a teoria cepalina já na década de 1950, ajudando “a pôr abaixo as doutrinas ortodoxas do livre-cambismo e da não intervenção do Estado” (Furtado, 2014, p.98-101).

Enquanto isso, o Brasil passava por um processo de industrialização por controle de importações, com o surgimento do BNDE para capacitar financeiramente o fenômeno. Em visita ao país para agradecer o apoio brasileiro na conferência, Furtado e Prebisch foram recebidos por Vargas. Este perguntou sobre os trabalhos da instituição e, convencido, celebrou o apoio, já que a instituição estava em confluência com o ideal de industrialização que a plataforma política do novo governo Vargas apresentava (Furtado, 2014, p.101).

Assim, as concepções cepalinas passaram a influenciar boa parte das correntes políticas e intelectuais que projetavam o *desenvolvimento industrial* como forma de *emancipação*. Entendemos que as novas concepções que se estabeleciam serviram como respostas para as indagações de Furtado sobre o crescimento desequilibrado. Tanto assim que

o autor ressalta não haver dúvidas de que as ideias de Prebisch foram como um divisor de águas no pensamento político-econômico latino-americano. Desse modo, Furtado traduziu o primeiro documento do argentino na *Revista Brasileira de Economia*, intitulado *O desenvolvimento da América Latina e seus principais problemas*.

A tradução teve a aprovação do “professor” Gudin, que assegurava grande admiração por Prebisch. Furtado assim caracteriza o engenheiro:

Homem de extraordinária presença, o convívio com o professor Gudin era sobremodo gratificante. Estava sempre disposto a transigir. Como bom eclético, sabia que a verdade não podia estar totalmente de um lado (...). Seu fino ceticismo se prolongava em pessimismo quando se tratava de observar a realidade econômica brasileira, como se tivesse dúvidas profundas sobre a firmeza de caráter de gente deste país. Formara-se em uma época em que era opinião corrente que um país sem fontes próprias de hulha não tinha vocação industrial (Furtado, 2014, p.70).

Uma abordagem mais detalhada sobre o personagem será feita na seção sobre Roberto Campos, devido à grande influência que Gudin exerceu sobre ele. Cabe agora observar a visão simpática de Furtado sobre o principal representante do liberalismo no Brasil, o que pode significar não haver ainda nesse período uma separação entre correntes de pensamento dentro da esfera burocrática dos economistas e técnicos brasileiros, ou que Furtado não se identificava arduamente com uma corrente que se contrapunha a corrente neoclássica nessa época. Contudo, uma mínima contraposição de ideias pode ser percebida, ainda em fins dos anos 1940, na seguinte passagem:

O professor Gudin me disse um dia, em tom de reprimenda: ‘Você apela demasiadamente para a imaginação em suas análises. Devia ter sido romancista, e não economista’. Não cabe dúvida de que a imaginação descontrolada produz delírios, mas como conceber uma construção teórica sem um forte ingrediente de imaginação? Pelo fato mesmo de que são irreversíveis e comportam muito do aleatório, os processos históricos somente são compreendidos quando de alguma forma são reinventados. Daí que a capacidade analítica não seja suficiente para captar o que neles é essencial. Não se trata de fazer teoria do particular, e sim captar que neste desborda do quadro explicativo convencional (Furtado, 2014, p.70-71).

Nesta passagem podemos reparar a negação de Furtado às análises estritamente técnicas e reprodutivas. O autor, em sua visão sobre si, almejava algo mais, talvez por não se limitar exclusivamente ao estudo de economia, interessando-se também por história econômica, sociologia e filosofia.

No entanto, avaliamos o modelo furtadiano, que o autor iria desenvolver a partir de então sobre a história brasileira, como limitado – porém relevante –, enquanto que, transplantando o modelo das relações internacionais estruturais de Prebisch para a história colonial brasileira, conseguia apenas observar o que transpareciam as representações macro

das relações de produção, ou o que era desejado ver. Por isso, concordamos com a afirmação de Moraes de que as ideias de Furtado refletiam uma finalidade. Para ele:

As suas interpretações da realidade brasileira delineiam uma forma determinada de exercício do poder e apontam para certos objetivos sociais postos como desejáveis. São estes que definem a escolha dos problemas considerados cruciais e dignos de nota. Em outras palavras, é mais seguro dizer que as interpretações analíticas decorrem das soluções políticas propostas, ou melhor, supostas desde o início da investigação que aparentemente as implica (Moraes, 1995, p.58-59).

Assim, entendemos que foi se afirmando, implicitamente, um projeto político do autor, que teve início a partir das influências do pensamento de Prebisch e que ganhou vida em seu papel executor na SUDENE e como planejador no governo Goulart. Esse projeto político se torna mais perceptivo em seus livros que serão analisados.

Sobre o planejamento econômico, foi após a conferência mexicana de 1951 que a CEPAL passou a esquematizar programas de desenvolvimento dos setores de maior necessidade de investimentos, como energia, transportes, produção agrícola, educação, obras públicas, industrialização de base e inflação, constituindo a necessidade de formação de planos. O modelo do planejamento francês era vislumbrado. Neste, o Estado injetava recursos em setores estratégicos, absorvendo também os custos da pesquisa na siderurgia, petróleo, setor nuclear, aeronáutica, transporte ferroviário, sendo apenas indicativo para a iniciativa privada (Furtado, 2014, p.120-121).

Furtado era contra o planejamento centralizado, como o da União Soviética, pois isso destruía o sistema de incentivos e o “estímulo à criatividade” (Furtado, 2014, p.125). O papel do Estado seria o de promovedor das mudanças estruturais requeridas, definindo os espaços em que atuariam as empresas privadas. Sobre o problema da inaptidão do Estado e do empresário para promover o dinamismo, seria necessária uma reforma administrativa e a atuação do Estado como empresário, já que no Brasil a classe burguesa era pouco dinâmica e o capital estrangeiro ainda não havia adentrado nos principais setores econômicos (Furtado, 2014, p.123). A importância do planejamento estatal é assim descrita pelo autor:

Dessa forma, o sistema de decisões adquiria uma grande transparência, permitindo alcançar maior grau de racionalidade e de responsabilidade na política. Perguntávamo-nos se isso era uma miragem, sendo a política permeada de irracionalidade e conflitos. Não, caso se tivesse em conta que o campo do conflito é o poder, e o que nos preocupava era criar instrumentos que dessem ao mesmo tempo eficácia e transparência ao poder (Furtado, 2014, pp.121-122).

A partir dessa visão sobre o papel do planejamento em contraste com o papel da política, observamos certa hierarquia do primeiro sobre o segundo, enquanto aquele estava baseado de *racionalidade técnica*.

No Brasil, o planejamento deveria levar em conta a grande disponibilidade de mão de obra, otimizando a utilização dos recursos e a formação da taxa de poupança. De acordo com o autor, ao procurar aumentar a eficácia dos recursos, não seria função da planificação exigir maior esforço da coletividade, nem aumentar a taxa de crescimento, mas reduzir o custo social da produção. “A decisão de exigir mais esforço da população e\ou intensificar o crescimento é de natureza política”, pois a escolha do objetivo mostra o rumo a ser seguido (Furtado, 2014, p.122).

Uma visão contrastante sobre o planejamento é apresentada pelo sociólogo Francisco de Oliveira. Para ele, o planejamento em uma economia capitalista não é nada além de uma forma de racionalização da reprodução ampliada do capital, atuando na modificação da forma da mais-valia, o excedente extraído do trabalho não pago, como, por exemplo, a transformação dela em mais impostos para incentivo às indústrias, retornando à burguesia como capital para o processo produtivo (Oliveira, 1977, p.24).

Em suma, podemos traçar o caminho percorrido pela CEPAL a partir de Prebisch. A comissão iniciou os trabalhos com interpretações sobre o comércio externo, apresentando conceitos como *deterioração dos termos de troca* e *substituição de importações*. Em um segundo momento, após a Conferência do México em 1951, teve início um trabalho mais organizacional e operacional, responsável pela promoção de cursos técnicos e difusão das ideias sobre planejamento para os países latino-americanos, somado à difusão da tese da *inflação estrutural*. Dessa forma, as ideias da comissão se expandiram para a América Latina, propagando o *estruturalismo* como base de análise para as economias subdesenvolvidas.

Celso Furtado e a polarização intelectual

Certos órgãos passaram a discordar da CEPAL. É o caso da Missão Abbink, que criticava o “excesso de uma industrialização de alto custo”. Importante ressaltar que dentro da Missão Abbink se encontravam personalidades de tendências liberais. Dentre essas, Eugênio Gudín e Octávio Gouveia Bulhões. Estes tinham receio da industrialização devido à concorrência externa, levantando a questão da conveniência de proteger e canalizar investimentos para a exportação (Furtado, 2014, p.101-102).

Sobre a repercussão das ideias de Prebisch no Brasil, a partir da *Revista Brasileira de Economia*, em 1951, Gudin mostrou-se inconformado com a ideia de autarquia econômica do economista argentino. Assim, a partir da década de 1950, iniciou-se, por obra Gudin, um ataque acadêmico às ideias cepalinas. Para isso, foram chamados professores internacionais para fortalecer a visão neoclássica. Ao classificar a palestra do economista Jacob Viner da Universidade de Princeton, Furtado argumenta que esse agente apresentou argumentos estritamente teóricos que não se vinculavam à realidade, afirmando a tese do livre-cambismo sem dados empíricos (Furtado, 2014, p.129-130).

A *Revista Brasileira de Economia*, assim como a *Conjuntura Econômica*, era organizada pelo Instituto Brasileiro de Economia (IBRE) da FGV. Este instituto, criado por Gudin e Bulhões, se caracterizava por difundir os pressupostos econômicos de viés estritamente cosmopolitas. As principais cabeças da instituição tinham um viés liberal como já ressaltamos. De acordo com Loureiro, “esses atores puderam realizar amplo e orquestrado trabalho de montagem institucional, que se manifestou claramente na articulação de políticas econômicas, já antes de 1964”, criando a Instrução 113 da SUMOC em 1955, Gudin como ministro da Fazenda e Bulhões como diretor da Superintendência (Loureiro, 1997, p.42-43). Quando apresentarmos a trajetória de Campos, expressaremos melhor tais funções.

Prebisch e Furtado estiveram no Brasil em 1951 cientes do ataque ortodoxo. Mesmo assim, Furtado suavizava, ao dar um exemplo de uma reunião na casa do industrial Guilherme Guinle com Eugênio Gudin, expressando que:

Tinham uma visão distinta de Brasil. Guinle vinha de uma tradição empresarial (...). Gudin, em toda a sua vida ativa não deixou de ser funcionário de empresas anglo-americanas (...) eram homens que mereciam o respeito de todo o Brasil (...). A partir desse momento, convenci-me de que carecia de sentido discutir com o professor Gudin sobre essas matérias (Furtado, 2014, p.131).

Todavia, em outra passagem, Furtado desqualifica os pontos de vista econômicos de Gudin que “deslizava para heterodoxia na argumentação, sem jamais ceder nas conclusões, sempre conservadoras” (Furtado, 2014, p.131). Além disso, Gudin assumia argumentos de inferioridade econômica relacionada ao clima, aos recursos naturais, ao relevo e ao solo, como se o povo brasileiro fosse de segunda classe e fadado ao subdesenvolvimento, já que, por mais que se esforçasse não conseguiria sair da pobreza, proclamando “do alto de suas convicções positivistas: ‘As equações são as mesmas, apenas os parâmetros variam’” (Furtado, 2014, p.144). Em outra passagem, dizia que: “Seu pensamento estava na linha dos críticos do mercantilismo”, ou então “afirmava muito sem provar nada, e ainda apelava,

ocasionalmente para a invectiva” (Furtado, 2014, p.146). Essa visão de Furtado sobre Gudin é o oposto do que Campos pensava do engenheiro, constituindo grande influência para ele, como veremos adiante.

Tal visão desqualificadora de Furtado não era aplicada a Octávio Gouveia de Bulhões, que, “como homem de seu tempo”, entendia ser importante a programação em prol da estabilidade. Porém, alcançado esse fim, de acordo com o autor, Bulhões entendia que o desenvolvimento viria espontaneamente, e não de forma “totalitária”, como queriam os cepalinos (Furtado, 2014, p.146).

Interessante observar a opinião de Draibe de que o pensamento liberal que confrontava com o pensamento heterodoxo tinha também uma justificativa política-institucional: o receio do inchaço do Executivo em contraste com o Legislativo, onde estavam os representantes das oligarquias rurais, irreversível na etapa da industrialização, e a tentativa de manter um controle sobre a atuação do primeiro (Draibe, 1985, p.376-377). Isso explica a crítica dos neoliberais ao planejamento, como sinônimo da centralização do poder.

De acordo com Loureiro, os ataques encabeçados por Gudin e Bulhões foram expressos nos jornais *Correio da Manhã*, *Diário de Notícias*, *Jornal do Comércio* e na *Revista Brasileira de Economia* da FGV, mas também em conferências. A autora entende que esse ataque se explica pela quebra da hegemonia de Gudin e seu grupo de economistas sobre a difusão do pensamento econômico no Brasil. Foi nesse contexto que os cepalinos passaram a ser classificados como *estruturalistas*, formando uma identidade de grupo, contra os *monetaristas* (Loureiro, 1992).

Desse modo, o confronto estava declarado na esfera intelectual. Mas como esse campo não é alheio à sociedade, ainda que os grupos se auto-identificassem como “puramente acadêmicos”, na verdade as suas disputas expressavam conflitos entre classes e frações de classe distintas. Com efeito, esse embate refletia o que mais tarde se polarizaria na política brasileira, tanto que boa parte dos *técnicos monetaristas* viria a servir como funcionários do regime militar.

Podemos observar essa polarização declarada nas motivações de Furtado para o desenvolvimento de sua obra *A economia brasileira* de 1953. De acordo com o autor:

(...) a industrialização não era apenas um meio de utilizar mão de obra redundante, mas essencialmente o instrumento que estava cimentando a nacionalidade. Já não se tratava de discutir sua oportunidade e conveniência, e sim de partir dela para libertar

o país dos resquícios do passado colonial. Ia, assim, preparando uma nova agenda de debate, que nos permitiria assumir a iniciativa na confrontação das forças reacionárias. (...) Cabia denunciar os interesses que estavam empenhados em subordinar a industrialização à reconstituição do velho sistema primário-exportador. Desenvolver o país, recuperar o tempo perdido, não era apenas o desafio: deveria ser a responsabilidade maior de quem pretendesse dirigi-lo (Furtado, 2014, p.73).

Em contraste com as *forças reacionárias*, economistas ligados ao setor industrial, como: Rômulo de Almeida, diretor do departamento econômico da Conferência Nacional da Indústria (CNI); Abelardo Villas Boas, chefe do departamento de economia industrial da Federação de Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP); e Francisco de Salles Vicente de Azevedo, do Centro de Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP), passaram a se relacionar com a comissão, convidando Prebisch para dialogar com empresários em conferências (Furtado, 2014, p.75). Assim se explica a formação de uma “agenda de debates que permitia assumir a confrontação com as forças reacionárias”, da qual participavam representantes da burguesia industrial de São Paulo, identificados implicitamente como uma *força progressista* e compondo o que Bieslchoswky (2000) denominou de corrente *desenvolvimentista do setor privado*, tendo Roberto Simonsen como principal nome.

Loureiro ressalta que o primeiro embate intelectual entre os liberais e heterodoxos se deu entre Gudin, membro da Comissão de Planejamento Econômico, contrário à intervenção estatal e, contraditoriamente, ao planejamento, e Roberto Simonsen, membro do Conselho Nacional da Política Industrial e Comercial, a favor da intervenção estatal para incentivar a indústria nacional, em 1945 (Loureiro, 1997, p.32-33).

De acordo com Bielchowsky, Simonsen tinha a convicção de que a industrialização de base era a resposta para o progresso, necessitando da intervenção estatal e do planejamento. Simonsen entendia ser o livre mercado uma vontade dos países desenvolvidos, que almejavam manter os países periféricos como produtores e exportadores de produtos primários, gerando uma concorrência desleal que era favorável às nações centrais. Por isso, era necessário proteger a indústria nacional contra a concorrência externa, já que o desenvolvimento dos países centrais teve como medida a proteção alfandegária. O argumento em relação à industrialização nacional se baseava nos períodos de crise econômica, em que os mercados internacionais se estreitavam para a produção primária e as exportações declinavam, sendo também necessárias medidas de controle sobre importações supérfluas. A presença do Estado deveria se direcionar aos setores estratégicos desinteressantes para a iniciativa privada, como eletricidade, combustíveis, transportes, modernização agrícola, metalurgia e química, o que

exigia um incentivo ao ensino profissionalizante e novos institutos de pesquisa e tecnologia (Bielschowsky, 2000, p.84-89).

Porém, não havia uma posição unânime sobre a intervenção estatal entre as organizações empresariais nacionais. Bielschowsky expõe que os representantes da CNI na década de 1950 entendiam que o Estado deveria ter um papel subordinado, criando condições favoráveis ao desenvolvimento das atividades privadas sem participar da concorrência e, mesmo que controlasse diretamente certas atividades, deveria conceder ao capital privado participação no investimento e na direção (Bielschowsky, 2000, p.92-94).

Sobre o capital estrangeiro, a CNI entendia que este deveria se concentrar em ramos comerciais, agrícolas e industriais que não haviam sido explorados pelo capital nacional, mesmo assim, tais ramos deveriam contar também com investimentos nacionais e com uma administração nacional das empresas. Na década de 1950, a CNI criticava a excessiva remessa de lucros para o exterior, refletindo no apoio dessa organização à lei de remessas de lucros de 1962 e contra a instrução 113 da SUMOC de 1955 – que determinou a importação de bens de produção, exclusivamente para empresas estrangeiras, sem sobretaxação –, almejando um controle sobre os capitais externos para que não entrassem em concorrência com os nacionais (Bielschowsky, 2000, p.94-96).

Os *desenvolvimentistas do setor privado* tinham um compromisso com a preservação da taxa de lucro empresarial, sendo contra a elevada tributação, o que os distinguiu dos *desenvolvimentistas do setor público*. Para os primeiros, os baixos lucros significavam baixos investimentos e necessariamente diminuição dos empregos. Assim também pensavam sobre as correções salariais, entendendo que as leis trabalhistas geravam um encargo tributário grandioso para os empresários nacionais que eram obrigados a aumentar os preços dos produtos. Dessa forma, a inflação deveria ser contida pela diminuição dos déficits públicos, dos salários reais e do aumento da produção de alimentos, mas nunca pela contração de créditos (Bielschowsky, 2000, p.97-100). Por isso que quando o ritmo de desenvolvimento e investimentos no Brasil diminuíram ao longo do governo Vargas, uma das principais causas apontadas pela revista da instituição, *Conjuntura Econômica*, era a elevação, “muito acima do que indicava o custo de vida”, do salário-mínimo (Almeida, 2006, p.254-255).

Diferente dos diagnósticos sobre a inflação, a CNI e a CEPAL convergiam em questões como desequilíbrio externo, necessidade de planejamento econômico, intervenção estatal e incentivo à industrialização (Bielschowsky, 2000, p.102). Assim, observamos a

conveniência da burguesia industrial do Centro-Sul de se basear em uma teoria que viria de encontro com seus interesses.

Furtado conta que, em 1953, com a Instrução 70 da SUMOC, a industrialização passou a ser preponderante no Brasil, fazendo surgir indústrias principalmente em São Paulo. Mesmo assim, como resultado das iniciativas “empresariais do Estado” e do controle sobre o capital estrangeiro, além da inflação, Vargas sofria grande assédio dos intelectuais ortodoxos (Furtado, 2014, p.135). De acordo com o autor:

O grupo ortodoxo, entre nós, insistia em importar fórmulas que ofereciam a dupla vantagem de defender o status quo (o que seduzia os políticos das regiões mais atrasadas) e ter aparência de ‘científicas’, graças à etiqueta que traziam das universidades estrangeiras de grande prestígio. Explica-se, assim, que Gudin tivesse levado fácil vantagem na confrontação com Roberto Simonsen, na metade dos anos 1940 (Furtado, 2014, p.148).

Observamos a ideia de parcialidade do grupo de economistas neoclássicos por Furtado. No entanto, não fica clara essa ideia quando ele se refere ao empresário Roberto Simonsen da CNI. Sobre os componentes desta, Furtado caracteriza o presidente da confederação, Euvaldo Lodi como “homem com uma clara percepção dos difíceis momentos que atravessava o governo” (Furtado, 2014, p.145).

Por essa passagem, além da afetuosidade em relação ao personagem, vemos também um apoio de Furtado ao governo de Vargas, como reflexo das concepções nacionalista-industrialista do bloco de poder populista. Assim, confirmamos que os intelectuais representam certos grupos e frações de classe. No caso específico, a CEPAL no Brasil representava a burguesia industrial do Sudeste, organizada pela CNI, FIESP e CIESP; enquanto os liberais representavam os interesses do capital hegemônico internacional.

Esse acirramento de posições ainda não havia se dado entre Roberto Campos e Celso Furtado. Campos, co-presidente da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, órgão criado em 1951 para viabilizar os financiamentos estrangeiros em setores específicos, foi pessoalmente ao Chile para pedir a colaboração dos estudos da CEPAL na criação do BNDE. Furtado aceitou e, em 1953, formou o grupo misto de técnicos BNDE-CEPAL, sob sua direção. Assim Furtado explica a sua relação com Campos:

Minha cooperação com Campos estabeleceu-se de forma harmoniosa. Seu interesse pelo planejamento decorria de uma preocupação quase obsessiva em reduzir o campo da ‘irracionalidade’ na política. Era um homem secreto, que somente exteriorizava opiniões mediante aforismos e circunlóquios: resguardava-se de todos os lados e tendia para uma visão pessimista das coisas (...). Quando o conheci, era um homem essencialmente preocupado com a modernização do país. Os anos que

passara nos Estados Unidos, onde completara estudos universitários, e a experiência das Nações Unidas, onde servira na delegação brasileira, haviam causado forte impacto na sua visão de mundo. Tinha consciência do atraso do Brasil e estava convencido de que havia que lutar contra isso sem preconceitos ideológicos. Confiava no poder da razão e desconfiava do caráter das pessoas. O nacionalismo lhe parecia uma força negativa, não pelos valores que continha, mas pelas paixões que despertava. Essa busca do racional não impedia que Campos fosse de um temperamento concupiscente, e aí estava sua contradição. Éramos muito diferentes, talvez por isso nossas relações se hajam circunscrito ao plano da cordialidade (Furtado, 2014, p.142-143).

A passagem acima revela um grande respeito profissional de Furtado com Campos, ressaltando também seus defeitos, como a busca pela racionalidade mesmo sendo um temperamental e a desconfiança no caráter das pessoas. Por último, Furtado faz questão de apresentar que sua relação com o personagem era apenas de cordialidade devido às suas diferenças. Não sabemos se a relação entre ambos era apenas de cordialidade, ou se suas memórias foram influenciadas pelos eventos futuros de desacertos entre os dois economistas, já que no livro de 1985 apenas apreendemos uma visão parcial sobre o ocorrido, que representa a memória afetiva do autor. Já no livro autobiográfico de Campos, mesmo sem uma clareza sobre o nível de relacionamento entre os dois, o autor demonstra uma relação mais afetuosa, como veremos.

De qualquer forma, a passagem estabelece grande convívio entre os dois, principalmente quando Furtado diz que em uma apresentação do BNDE-CEPAL: “Certa vez, fomos a São Paulo de automóvel, alternando-nos no volante” (Furtado, 2014, p.142).

Ao relatar uma conversa com Campos sobre a Petrobrás, Furtado explica como ficou surpreso na época com o posicionamento dele:

Esse pessimismo congênito aparecia inclusive em muitos daqueles que se empenhavam em modernizar o Brasil. Conversando certa vez com Campos sobre a criação da Petrobrás, surpreendeu-me constatar que sua posição crítica não era fruto de sua alergia a tudo o que estivesse inquinado de ‘nacionalismo’ (...). Controlado pelo Estado [dizia Furtado], a indústria petroleira poderia transformar-se em polo germinativo de múltiplas atividades produtivas. Em tese, ele estava de acordo, mas observou com um gesto negligente: ‘O problema é que nós não temos capacidade para instalar e dirigir indústria’. As pessoas com esse enfoque tendiam a pensar que a solução para o Brasil estava em atrair o maior número possível de empresas estrangeiras, que aqui viriam fazer aquilo para o que demonstrávamos incapacidade (Furtado, 2014, p.148).

Era com o *pessimismo* dos intelectuais brasileiros que Furtado se impressionava. Certamente, essa expressão sobre os rumos da economia e da política econômica nacional reflete um posicionamento político sobre o bloco de poder constituído. Furtado se refere em vários momentos do texto a Vargas como “ditador”, mas também argumenta que foi no governo dele, com a medida cambial de seu ministro da fazenda Oswaldo Aranha, a Instrução

70 da SUMOC, que passou a existir um incentivo direto à industrialização, o que demonstra o *otimismo* de Furtado sobre a política varguista.

Um exemplo do *pessimismo* é o pedido de demissão de Campos do cargo de diretor do BNDE após Vargas nomear um homem de sua confiança, avesso às determinações iniciais do órgão, para o cargo de superintendente. Já Furtado continuou com seu *otimismo*, pois “tinha a consciência de que o país vivia momentos cruciais e de que a causa básica das tensões eram as transformações provocadas pelo surto de industrialização. Considerava importante poder seguir de perto a mutação histórica” (Furtado, 2014, p.156).

Como apresentaremos adiante, a partir das memórias de Campos, esse episódio funcionou como um divisor de águas para ele, resultando na sua aproximação à corrente neoclássica de Gudin e Bulhões. O retorno de Campos viria no governo de Eurico Dutra, um ano depois, como superintendente do banco, mas como a política econômica era determinada pelos novos rumos da época, consagrada por seu ministro da fazenda, Eugênio Gudin, de acordo com Furtado, “(...) os estudos que fazíamos perdiam todo o interesse (...). Perdêramos toda a esperança de que o que fazíamos viesse a ter qualquer valor para a formulação de política no Brasil” (Furtado, 2014, p.156).

Furtado se refere, na passagem acima, a ele e aos economistas heterodoxos. Tanto que explica que nessa conjuntura: “Decidiu-se que criaríamos uma sociedade civil e, para nos afastarmos dos padrões corporativistas, intitulamo-la Clube de Economistas, cuja presidência assumi” (Furtado, 2014, p.156-157). Nesse clube foi criada a *Revista Econômica Brasileira*, que reunia os técnicos *otimistas*, Américo Barbosa de Oliveira, diretor da seção de Renda Nacional do BNDE; Eduardo Sobral, redator do *Desenvolvimento e Conjuntura*; Sidney Latini, funcionário da SUMOC, entre outros que trabalhavam no DASP, Banco do Brasil e Ministério da Fazenda (Furtado, 2014; Loureiro, 1992). Loureiro assim classificava a história de vida dos integrantes do clube:

Chama a atenção que os principais membros desse grupo sejam filhos de famílias da elite nordestina que migraram para o Rio de Janeiro nos anos 30 e 40 (...) em busca de novas oportunidades de carreira, concretizadas em órgãos do governo. A maioria era diplomada em direito ou em outros estudos humanísticos (como sociologia) e não teve formação regular em economia, à exceção de Celso Furtado (...) (Loureiro, 1997, p.47).

Interessante observar que a diferença entre a corrente ortodoxa e a corrente heterodoxa dos grupos intelectuais tratados era a origem da elite: a primeira proveniente do Sudeste e a

segunda do Nordeste. Podemos então entender o objetivo de difundir concepções sobre o desenvolvimento do capitalismo no Brasil por ambos os lados.

Em 1957, após voltar de trabalhos em países latino-americanos, Furtado relembra que a corrente liberal-conservadora de Gudin se uniu a uma nova corrente modernizante. Nessa nova corrente de pensamento, que almejavam tutelar a política econômica do governo, as principais cabeças passaram a ser Roberto Campos e Glycon de Paiva (Furtado, 2014, p.178). A formação dessa corrente de pensamento é apresentada por Dreifuss como constituída de *intelectuais orgânicos do bloco multinacional e associado conservador-modernizante* que pressionariam o *bloco nacional-populista e reformista* até rompê-lo com o golpe de 1964 (Dreifuss, 1981).

Furtado conta que ficou dividido entre as opiniões, já que observava extremismos tanto dos *nacionalistas* quanto dos *modernizantes-conservadores*, enquanto que aqueles se mostravam irracionais, representados pelas ideias de Álvaro Vieira Pinto do ISEB, que dizia que o nacionalismo era uma “filosofia eminente das massas”, ou que partia da “consciência das massas”. Em contraste, Gudin e Campos faziam campanhas contra o nacionalismo, associando-as à “luta da razão contra o instinto” (Furtado, 2014, p.178).

Dentro desse contexto, Furtado explica que o enfoque de suas palestras passou a se direcionar para a questão dos desequilíbrios regionais, explicando que o crescimento econômico no Brasil estava contribuindo para agravar as disparidades. Argumentava que a política cambial estava transferindo recursos do Nordeste para o Centro-Sul do país, e entendia que deveria haver a promoção de uma política nacional de migração de certas áreas para outras, já que na Zona da Mata nordestina, constituída de latifúndios monocultores, não havia produção de alimentos. O incentivo a esta era fundamental para baratear a mão de obra, estimulando a industrialização (Furtado, 2014, p.179-180).

Após essas conferências, e como resultado da bipolarização dessas forças, Furtado viajou para a Inglaterra para aprimorar os estudos. Além do objetivo teórico da ida a Cambridge, o autor conta que queria descansar e clarear melhor suas ideias sobre o Brasil. Assim, elaborou um modelo sobre a economia do açúcar do século XVII até a industrialização brasileira da década de 1950, resultando na obra *Formação econômica do Brasil*, escrita entre 1957 e 1958 na Inglaterra (Furtado, 2014, p.183-184).

Após a constatação de que as teorias econômicas possuíam um estreito espaço de atuação, limitadas pelas questões que tais teorias deveriam desenvolver ao serem formuladas, Furtado apresenta, como uma revelação na época, a convicção na necessidade de relacionar as *teorias econômicas* com a *prática política*. Essa constatação fez com que ele retornasse ao Brasil com um projeto: interligar as teses sobre industrialização com o equilíbrio regional (Furtado, 2014, p.-201-202).

É revelador que, a partir daí, Furtado entende que sua vida teve um novo rumo, tanto que passa a contar sua história em um novo livro. O primeiro intitulado *A fantasia organizada* (1985) e o segundo *A fantasia desfeita* (1989) fazem referência às etapas que o autor observa sobre a sua vida: em um primeiro momento se apresenta como um idealista e em um segundo momento como um indivíduo voltado para a ação prática.

Celso Furtado e a SUDENE

Assim, Furtado direcionou seu foco para o Nordeste. Sua explicação sobre a região se baseia na formação agroexportadora, dependente da demanda externa, na subregião da Zona da Mata, que propiciou o surgimento de uma economia de produção para a subsistência a partir de pedaços de terras cedidos por latifundiários, que em troca recebiam parcela da produção. Quando o comércio externo se contraía, os trabalhadores se destinavam para as terras de subsistência, expandindo-as até os territórios de maior irregularidade pluviométrica (Furtado, 2014, p.211).

No entanto, de acordo com o modelo explicativo de Furtado, o problema das chuvas não era entendido como apenas climático. A existência de métodos de represamento da água apenas servia para a proteção da pecuária e para as culturas de algodão contra as estiagens. A extração do algodão era feita pelo camponês meeiro que produzia destinando uma parcela para o proprietário e era responsável pela sua própria subsistência, estabelecendo um sistema parecido com o da servidão, já que inexistia um vínculo direto com o mercado. Esta subsistência era a mais afetada pela concentração de recursos d'água e do baixo nível pluviométrico. Como a ação do governo se pautava na concentração desses recursos, premiava algumas propriedades, mantendo as pessoas em suas terras de subsistência. Assim, como essa população não adquiria excedentes além da capacidade de reprodução e sem investimentos no fator humano, eram conservadas subdesenvolvidas. Essa questão, somada à deterioração das trocas entre países produtores primários e manufatureiros, serviram de base para o argumento industrialista sobre a região (Furtado, 2014, p.215-221).

Esse reservatório de mão de obra foi aproveitado pela industrialização brasileira como forma de manter os salários baixos. Além disso, com a barreira protecionista, as regiões que dependiam das exportações passaram a ceder recursos para as indústrias ao comprarem manufaturas internas, antes obtidas mais baratas de fora (Furtado, 2014, p.224-225).

Em 1958 ocorreu uma seca no Nordeste que minimizou a produção. Para suprir a agropecuária foram formadas frentes de trabalho para esse setor, precarizando o setor de subsistência, o que inflacionou os preços dos alimentos e foi responsável por grande contestação na região (Furtado, 2014, p.228-229).

Assim, JK contatou Furtado para trabalhar em uma nova diretoria no BNDE, fazendo parte do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). O autor explica que, como representante do grupo BNDE-CEPAL, participou nos primeiros anos do governo JK planejando metas para os setores estratégicos de energia, siderurgia, produtos químicos, celulose, bens de consumo duráveis e não duráveis e bens de capital (Furtado, 2014, p.159). Sobre a nova função, Furtado relata que esse grupo era formado por técnicos estrangeiros que não conheciam a região e nem eram especializados em desenvolvimento. Ao criticar a iniciativa, Furtado expõe que:

Era evidente que o GTDN havia tomado o caminho errado. Que era necessário organizar informação, conhecer o ‘estado das artes’ setorialmente, sintetizar os conhecimentos sobre a região, não havia a menor dúvida. Isso era tarefa para vários anos. E os governantes que têm mandato curto pretendem ‘fazer coisas’, não se satisfazendo em preparar o terreno para que outros construam no futuro. Kubitschek podia estar consciente de que a construção da nova capital era tarefa para absorver todas as energias de seu governo. Mas criara grupos de trabalho, estilo GTDN, para passar o mais rapidamente possível à ação em áreas críticas (Furtado, 2014, p.230).

Com a ineficiência do GTDN, Juscelino se voltou para o Departamento de Obras Contra as Secas (DNOCS), que atuava construindo barragens para o acúmulo hídrico para a irrigação em período de seca, que na verdade era utilizado exclusivamente na pecuária extensiva. O presidente projetava inaugurar a maior de todas as barragens. Como não apoiava o projeto, Furtado se distanciou do trabalho (Furtado, 2014, p.230-231).

Furtado antecipou uma pesquisa ao jornalista Antônio Callado, mostrando que o DNOCS, órgão federal, estava entregue às mãos dos grandes proprietários, beneficiando apenas terras destinadas ao mercado do litoral. O jornalista apresentou essas informações no *Correio da Manhã* divulgando os “industriais da seca”, que contavam com grande apoio no Congresso nacional (Furtado, 2014, p.242).

Oliveira, sociólogo que integrou os quadros da SUDENE, explica que as barragens para o represamento de água eram feitas apenas em terras privadas. Assim, monopolizando as irrigações era possível em épocas de seca recrutar mão de obra para essas terras privilegiadas, inclusive para a construção das barragens e estradas. A partir de recursos públicos construía benfeitorias em grandes propriedades, ou mesmo utilizavam de “obras fantasmas” para conseguir os recursos. Desse modo, o controle político do DNOCS se estabeleceu nas mãos da oligarquia algodoeira, particularmente no estado do Ceará (Oliveira, 1977, p.54-55).

Conta Furtado que, em janeiro de 1959, uma reunião em Petrópolis para tratar do problema do Nordeste foi formada, tendo como abertura a fala de Furtado. Ele explicou sobre a ineficiência dos projetos de açudagem e que a prioridade deveria ser a produção de alimentos e a industrialização, “única forma de absorver a mão de obra subempregada”. Assim, o presidente sugeriu a Furtado que organizasse em um plano toda a sua palestra, comandando a Operação Nordeste (Furtado, 2014, p.237).

A Operação Nordeste precisava da aprovação no Congresso, por isso, o presidente instituiu inicialmente o Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (CODENO). Os governadores dos nove estados da região participariam do conselho, incluindo Bahia e Maranhão, que não eram considerados nordestinos pelo IBGE, mas entraram na classificação para promover o programa de migração regional (Furtado, 2014, p. 239-241).

A reunião que apresentava a criação do CODENO foi presidida no Palácio do Catete, reunindo governadores nordestinos e parlamentares. Foi exposto na reunião o documento de Furtado *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste* (Furtado, 2014, p.246). Sobre o evento, Furtado expressa sua opinião:

Terminado o evento espetacular, despedido festivamente o presidente, havia que enfrentar a realidade. No dia seguinte, estávamos reunidos os membros do conselho deliberativo do Codeno (...), com a fantástica missão de ‘começar a transformar o Nordeste’. Da credibilidade que conquistássemos dependeria o apoio da opinião pública, sem o qual nada passaria no Congresso Nacional, onde estavam amplamente representados os interesses contra os quais estávamos nos mobilizando (Furtado, 2014, p.251).

Essa observação que Furtado apresenta anos depois se explica, quando, após a formação de um Conselho Deliberativo, a construção de um Plano Diretor, o estabelecimento de setores estratégicos para investimentos, incentivos fiscais e a formação de comissões técnicas destinadas para a região, tudo contando com a participação dos governadores regionais, foi apresentado pelo conselho um projeto para a formação de um sistema de

irrigação que canalizaria água do rio São Francisco para o semiárido. O projeto visava a aprovação de uma lei regulatória sobre as atividades dos proprietários que recebiam investimentos do governo para construções de barragens para irrigação, regularizando a produção de alimentos e incentivando a policultura. “O objetivo era criar uma classe de agricultores regantes, organizados em unidades familiares. Os antigos proprietários conservariam uma parcela de terra (...) sempre que se dedicassem com exclusividade à nova agricultura irrigada”. Isso representava atacar o núcleo do *latifundismo*, diz o autor (Furtado, 2014, p.252-257).

Apenas o governador de Pernambuco, Cid Sampaio, apoiou o projeto. O governador do Ceará classificou-o como “inconstitucional”. Portanto, com um Congresso recheado de representantes dos grandes proprietários, engavetaram a iniciativa. Furtado iniciou uma campanha no Centro-Sul para mobilizar a favor das reformas na região, pautada em dois argumentos: os riscos da migração dos nordestinos para o Centro-Sul; e em órgãos militares, o risco desse atraso para a subversão. Enquanto isso, os congressistas nordestinos passaram a fazer campanha contra as origens “comunistas” de Furtado (Furtado, 2014, p.258-262).

O projeto de lei de irrigação do Executivo apenas foi aprovado após criação da SUDENE, em 1960, pois quando colocado para votação, foi atravessado por outro projeto de irrigação de um deputado paraibano que legitimava a prática tradicional da irrigação feita pelo DNOCS (Furtado, 2014, p.270).

De acordo com Furtado, com a SUDENE foram aprovados 23 projetos de novas indústrias com seis mil oportunidades de emprego, gerando também um resultado de aumento de emissões de capitais na região a partir de 1960. Esses projetos contaram com o apoio de técnicos japoneses, responsáveis por instalar um centro de treinamento para a indústria têxtil, e da Fundação Ford, que forneceu bolsas de estudos para jovens técnicos e estabeleceu uma parceria no campo da genética agrícola e de perfuração de poços. Além disso, o governo passou a incentivar o vestibular de agronomia e de geologia, recrutando alunos do interior com oferta de bolsas, com o objetivo de integrá-los nos quadros da superintendência, o que reteria a mão de obra especializada para que não migrasse para o Centro-Sul, como geralmente ocorria (Furtado, 2014, p.275-286).

Dessa forma, com a Operação Nordeste, a CODENO e por fim a SUDENE, Furtado assumiu grande papel na burocracia administrativa, por isso é importante apresentar a sua visão sobre Kubitschek nesse período.

Furtado conta que devido ao desequilíbrio no balanço de pagamentos e à inflação brasileira, o FMI passou a pressionar o governo, que contava com uma equipe conservadora. Contudo, “Kubitschek mantinha essa gente em torno de si porque precisava de apoio nos círculos econômicos e financeiros, mas os tratava a gritos e sabia resistir quando pretendiam movê-lo de certas posições” (Furtado, 2014, p.263).

Nesta passagem, observamos tanto a visão de Furtado de que o presidente não estava do lado do grupo *conservador-modernizante*, como certa admiração pela personalidade, justificando a atitude de reunir “essa gente”, expressão implicitamente atribuída a Roberto Campos, Lucas Lopes, entre outros. Sobre eles, o autor conta que JK ficou extremamente insatisfeito com seus posicionamentos em relação às exigências do Fundo sobre a necessidade de desvalorização cambial. Na visão de Furtado, o FMI não tinha intenção de romper com o Brasil, apenas agia assim porque o Ministério da Fazenda, exercido por Lucas Lopes, apoiava as exigências dele, assim como os cortes bruscos nos gastos públicos (Furtado, 2014, p.264).

A pressão do FMI e dos *técnicos cosmopolitas* sobre a instituição de uma reforma cambial e a estabilização da moeda no governo JK será apresentada de forma mais completa no item sobre Campos. Porém, apresentamos a visão de Furtado nesse contexto:

O governo contava com um milagre de uma ajuda externa maior, e sua Operação Pan-Americana fora como um apelo nesse sentido. Por que os norte-americanos, que tinham no Brasil um aliado dócil e certo, não nos davam a colher de chá de que necessitávamos para romper os grilhões do subdesenvolvimento? Ele não tinha suficiente malícia para perceber que o Brasil desenvolvido poderia ser um concorrente comercial e, mesmo político, para os Estados Unidos, instalado no coração de sua área de influência. Mas nada disso o impedia de lutar com todos os meios a seu alcance por aquilo que considerava importante. Quando se sentia acuado, crescia e se colocava muito acima da mediocridade de seus auxiliares (Furtado, 2014, p.264).

Por essa explicação, o autor entendia que os EUA pressionavam contra a política de sobrevalorização e inflação do governo porque tinham receio que o Brasil se tornasse uma potência industrial. Para Furtado, a explicação da *crise no balanço de pagamentos*, na defasagem entre recursos provenientes de exportações e gastos em importações, tão criticada pelas autoridades internacionais, estava na queda dos preços do café e não em políticas equivocadas, inclusive porque o volume de importações havia caído entre 1958 e 1959 e havia tido uma retração das despesas orçamentárias entre 1956 e 1958. De acordo com Furtado, com o rompimento das relações entre governo brasileiro e FMI, “(...) o apoio popular, que não tardou a se manifestar, veio confirmar (...) que ele havia escolhido o caminho certo” (Furtado, 2014, p.266-267).

Observamos novamente uma admiração de Furtado por JK a partir da Operação Nordeste, apresentando certo companheirismo. Aparentemente, essa afinidade teve início justamente quando foram rompidas as relações entre Campos e Kubitschek, como apresentaremos adiante, representando a polarização marcada nesse governo.

Furtado passou a criticar, além dos *latifundiários*, os *capitais estrangeiros*, entendendo que a política de empréstimos a juros negativos para esses era contraproducente, já que seus lucros eram remetidos majoritariamente para fora, pesando contra o balanço de pagamentos. O autor defendia também que os empréstimos tivessem participação societária do Estado. Assim, Furtado começou a fazer inimigos poderosos (Furtado, 2014, p.293-296).

Com a eleição de Quadros em 1961, a UDN reivindicou a superintendência do órgão, reforçando a acusação de que Furtado era comunista. Já os “industriais da seca” desejavam aumentar a importância do DNOCS para rivalizar com a SUDENE, acrescentando um conselho deliberativo que a própria superintendência participaria com papel subordinado. Mesmo assim, o novo presidente o manteve no comando da entidade (Furtado, 2014, p.292).

No governo de Quadros foi adotada a reforma cambial que a equipe de Gudin tanto desejava, enterrando o sistema de câmbio diferenciado e a valorização cambial. Isso resultou no reescalonamento da dívida externa pelos Estados Unidos, aliviando o governo. A questão é que, para Furtado, esse alívio financeiro não compensava os recursos relativos do câmbio valorizado, o que exigiu um corte de gastos e um novo programa fiscal posto em prática no governo Goulart. Para maximizar os ganhos, Quadros visou estabelecer relações comerciais multilaterais em todos os continentes. Essa política externa heterodoxa fez com que setores nacionalistas e de esquerda passassem a apoiá-lo. Em compensação, internamente, o presidente tinha uma postura ortodoxa em relação às medidas econômicas e autoritária na esfera dos direitos sociais (Furtado, 2014, p.298-300). Mesmo assim, Furtado apresenta admiração pelo presidente:

Sem que desse conta da causa, criara-se entre nós um forte vínculo afetivo (...). Quadros ouvia atento, concentrado (...). Demonstrava excepcional capacidade para apreender o que era importante em um problema complexo (...). Era um poderoso cérebro que captava em um fleche as relações entre múltiplas e variáveis e sabia ordená-las em um modelo mental (...). Contudo, cercava-se de gente medíocre e, nos mais das vezes, tomava decisões precipitadas. (...) Parecia-me evidente que ele se excedia, exigia extremos de si mesmo, era demasiado indulgente com seus impulsos. Fosse ele capaz de autodisciplina, reservando suas energias para o essencial, capaz de coibir suas explosões com concupiscência, em minha geração o Brasil teria contado com estadista de ordem superior. Um comportamento sujeito a espasmos compulsivos e uma personalidade autoritária faziam de Quadros um indivíduo frágil,

inapto para tirar partido de suas excepcionais faculdades de pensar e de julgar (...) (Furtado, 2014, p.300-301).

Pode parecer contraditória essa visão de Furtado sobre um político da UDN. No entanto, como Quadros deixou de ter apoio dos próprios udenistas quando abandonou o governo, entendemos que esse personagem não se identificava amplamente com o partido.

Mesmo apoiado pelos setores mais tradicionais da UDN, Jânio Quadros sempre esteve distante dos principais caciques do partido, inclusive na época como prefeito e governador de São Paulo. Montou um ministério militar de direita e anticomunista, defensor da ajuda militar norte-americana, porém, seguiu uma política externa em direção contrária, principalmente como forma de ganhar apoio de outros setores sociais. Tinha como base a necessidade de adquirir novos parceiros comerciais, sem se limitar às relações bilaterais com os Estados Unidos (Ribeiro, 2006, p.113).

De acordo com Cardoso, Quadros tinha por convicção a necessidade de *autodeterminação nacional*, sendo fundamental a liberdade para estabelecer relações comerciais externas com os países que desejasse, principalmente com os subdesenvolvidos. Como premissa, nenhum país tinha o direito de interferir nas políticas de nenhum outro, mesmo que fornecesse ajuda financeira. Por isso o apoio do presidente para qualquer projeto de libertação política e econômica, exemplificado pela sua posição de não-intervenção em Cuba, e da própria ideia de fortalecimento das relações entre países subdesenvolvidos, que não deveriam ser submetidos por interesses dos países desenvolvidos, mesmo que ideologicamente o Brasil se aliasse aos interesses “ocidentais”. A formação de um *bloco subdesenvolvido*, a partir da solidariedade entre esses em oposição aos interesses dos países desenvolvidos, era entendida como condição fundamental para a emancipação econômica (Cardoso, 1977, p.233-240).

O objetivo de se relacionar com amplos países era de expandir as exportações de produtos primários, como forma de impedir que esses se mantivessem controlados pelos interesses das nações desenvolvidas. Assim, Quadros assumia mais um discurso de *abertura internacionalista*, justamente para reforçar a *soberania nacional*, do que de “fechamento” nacionalista (Cardoso, 1977, p.242-245). Essa talvez seja a grande característica similar às concepções liberais da UDN.

As relações entre Quadros e Kennedy, presidente dos Estados Unidos eleito pelo partido democrata em 1961, não eram das melhores, devido à crítica do primeiro à invasão

militar estadunidense à Baía dos Porcos em abril de 1961. Mesmo assim, Kennedy entendia a importância estratégica de estabelecer relações positivas com o Brasil, enquanto Jânio não tinha pretensões de estreitar relações com os Estados Unidos. Mesmo assim, antes do surgimento da Aliança para o Progresso – que será tratada especificamente no item sobre Roberto Campos –, foi promovida a aprovação de empréstimos concedidos pelo Export-import bank (EXIMBANK), pelo próprio Tesouro e outros bancos, além da negociação da dívida, o que não impossibilitou Quadros de restabelecer relações diplomáticas com a União Soviética, rompidas desde 1947 (Ribeiro, 2006, p.118-120).

Sobre John Kennedy, Furtado identificava que “pela primeira vez, o mundo universitário sentia-se próximo do poder dos Estados Unidos”, considerando-o um “trabalhador intelectual de espírito inovador, capaz de contribuir para a abertura de novos horizontes no desenvolvimento da sociedade”. E continuava sua exposição atribuindo aos Estados Unidos um juízo de valor: “Os Estados Unidos, que haviam surgido como uma civilização de pioneiros, reencontravam agora sua vocação histórica, franqueando novas fronteiras ao avanço da humanidade graças a seu formidável potencial científico e tecnológico” (Furtado, 2014, p.301-302).

Essa passagem apresenta uma visão dos EUA como exemplo de desenvolvimento e com uma “vocação” de propagá-lo, assim como pensavam os teóricos da modernização das universidades norte-americanas. Dessa forma, entendemos que a crítica que Furtado fazia ao país se referia mais à política econômica dos governos republicanos, em especial do governo de Eisenhower, que havia fechado as relações com a América Latina, e, em particular, à postura do FMI. Por essa visão, observamos que o exemplo de desenvolvimento em que Furtado se espelhava não era muito distinto do de Roberto Campos. Este, inclusive, se referia a Kennedy como se tivesse tido uma relação bem próxima a ele quando trabalhou na embaixada de Washington na década de 1960.

Em relação à ajuda externa, Furtado entendia, inicialmente, a Aliança para o Progresso como um estimulador de “mudanças orientadas para a modernização e o desenvolvimento”, financiando projetos estratégicos de reformas e precipitando “a deslocação de velhas estruturas que criavam obstáculos ao desenvolvimento” (Furtado, 2014, p.302). De acordo com ele:

(...) o pensamento mais avançado surgido na América Latina, a doutrina da Cepal, passava a orientar a política do governo dos Estados Unidos nas áreas subdesenvolvidas do hemisfério. Chegara a vez do Plano Marshall para a América

Latina, velha reivindicação da região junto a seu poderoso vizinho setentrional (Furtado, 2014, p.311).

Essa visão também convergia com a de Rostow, que entendia a necessidade da ajuda econômica externa norte-americana para os países subdesenvolvidos, como forma de promoção dos valores liberais e na tentativa de mudar a imagem externa negativa de militarista e imperialista dos EUA. Já que este país era o mais desenvolvido do mundo, deveriam então transportar suas *técnicas* sociais, políticas e econômicas. Os recursos disponibilizados, cerca de vinte bilhões em dez anos, deveriam ser emprestados sem restrições políticas ou militares – o que se chocava com toda a diplomacia norte-americana realizada até então. Além disso, era fundamental que se formassem parcerias e cooperativas para evitar o sentimento de fornecimento de “esmola” para tais países. As ideias centrais eram “(...) defender um objetivo claro para a política de assistência; e defender (...) que a ajuda externa não deveria ser uma arma para situações táticas, mas sim, visar às metas de (...) autonomia, democracia e associação com o ocidente” (Ribeiro, 2006, p.64-68).

Dessa forma, observamos que, indiretamente, Furtado também convergia com a teoria da modernização, que estabelecia quase um sentido teleológico ao *papel* histórico da *civilização* estadunidense de propagar o desenvolvimento pelo mundo ocidental.

Furtado apresentou um programa de colonização das terras amazônicas do Maranhão para Kennedy, onde já existia uma onda de migração espontânea, e um projeto de construção de uma rodovia que cortaria São Luís a Belém. De acordo com o autor, os migrantes espontâneos, sem técnicas adequadas, utilizavam das derrubadas e das queimadas, de modo que as terras se esgotavam com rapidez e eram abandonadas. A primeira medida deveria ser apoiar essas pessoas. Seriam necessárias instalações de postos de saúde, educação básica, infraestrutura de transporte, unidades geradoras de eletricidade e assegurar o escoamento da produção de forma que se preservasse o ecossistema florestal (Furtado, 2014, p.305).

A partir daí, conta o autor, Kennedy se interessou em se informar sobre a situação da região nordestina. A ideia do programa apresentado era criar uma nova agricultura no Nordeste, com dezoitos projetos que iam desde a abertura de grandes frentes de povoamento em terras públicas na direção da Amazônia, até a criação de uma nova agricultura de base familiar na zona açucareira, passando para uma ampla irrigação das bacias dos açudes na região semiárida. Essas ideias ficaram definidas antes da Aliança para o Progresso e foram apresentadas na Carta de Punta Del Este em 1961 (Furtado, 2014, p.309-310).

Após o encontro que fez surgir a Aliança para o Progresso, Furtado se preocupou em preparar um terreno sólido para que a organização fosse incentivada a financiar o Nordeste. Isso porque o Plano Diretor da SUDENE havia sido engavetado e com a reforma cambial do governo Quadros dificultava-se a importação para início da industrialização da região. Assim, foram utilizados incentivos fiscais, como a dedução do imposto de renda, para quem investisse no Nordeste (Furtado, 2014, p.314-315).

O Plano Diretor foi aprovado pelo Congresso em dezembro de 1961. Este instituiu projetos de eletrificação, transportes, hidrologia, reconstrução da economia agrícola, industrialização, saneamento básico, silagem e armazenagem, estocagem de alimentos para emergência de seca, aproveitamento de recursos minerais, educação de base, colonização, perfuração de poços e levantamento cartográfico; instituiu-se a SUDENE como órgão fiscalizador das execuções das obras; e um sistema de incentivos fiscais. A SUDENE possibilitou uma maior participação dos estados nas definições sobre os rumos da região, além de permitir o recrutamento de pessoal técnico no plano das empresas privadas (Furtado, 2014, p.318-322).

De acordo com Furtado, foi a partir daí que o Nordeste iniciou seu processo de industrialização, com o desenvolvimento dos setores de energia elétrica, alcançando 22 cidades; rodoviário, com a pavimentação da Rio-Bahia; de água potável e de irrigação, principalmente em locais de seca reconhecida e de plantações de sorgo, amendoim, feijão, milho, batata-doce, trigo, alfafa, fumo, gramíneas; de educação de nível médio, técnico e superior; e de cooperativas, com novos financiamentos externos em modernização produtiva de sementes (Furtado, 2014, p.362-363).

Com a aprovação do II Plano Diretor, em 1963, os recursos dobraram, correspondendo a recursos da própria SUDENE, do setor privado e da ajuda externa, principalmente da Aliança para o Progresso e do Banco Mundial. O novo plano tinha como viés a convicção de que era mais importante concentrar investimentos na agricultura e no bem-estar da população do que em energia e transportes, já que os primeiros se fossem investidos corretamente teriam maior eficiência. Ainda estabelecia a necessidade de fundos para a industrialização básica; a criação de mecanismo para amortecer os impactos das flutuações da taxa de câmbio; e da mobilização de recursos para financiar um plano a longo prazo de habitações populares. Porém, nesse documento ficava explícito que a ação do governo estava “tolhida pela falta de legislação que possibilite a reconstrução da estrutura agrária” (Furtado, 2014, p.335-336).

De acordo com Ribeiro, a SUDENE tinha como objetivos a promoção de investimentos estatais e a ampliação dos investimentos privados, definindo as áreas prioritárias para esses, assim como, de incentivos fiscais para as empresas aplicarem seus recursos. Além da ênfase na industrialização, visavam desenvolver os setores de energia e transportes, de recursos hídricos, a reestruturação da agricultura, a colonização, o fomento a produção mineral, a saúde e a educação pública (Ribeiro, 2006, p.138-140).

É interessante contrastar a análise de Furtado sobre o Nordeste com a de Francisco de Oliveira, que também ingressou nos quadros da SUDENE. Oliveira entendia que os *desequilíbrios regionais* que Furtado focava em sua análise resultavam da *divisão regional do trabalho* do capital monopolista instalado no Brasil, configurada pelo fornecimento de capital do Centro-Sul e pelo fornecimento de força de trabalho do Nordeste, e não, como sustentava Furtado, da falta de um setor moderno industrial na região, ou de uma especificidade do desenvolvimento do Centro-Sul que concentrava os recursos nacionais. A divisão regional do trabalho compunha o sistema de acumulação do capital monopolista e deveria ser compreendido como um só fenômeno, ao invés de duas partes que tendiam ao *desequilíbrio*, ideia próxima aos pressupostos neoclássicos que Furtado criticava (Oliveira, 1977, p.25).

As regiões são entendidas por Oliveira como espaços onde uma das formas de capital se sobressai sobre as demais, sendo o papel do Estado como planejador o de homogeneizar a reprodução de capital nessas regiões. A ideia da impossibilidade regional de penetração do progresso técnico, apenas pode ser entendida em um sentido político, em que a classe dominante consegue reproduzir as relações de produção e de dominação sem o ambiente externo. “A ‘abertura’ da região e a conseqüente ‘integração’ nacional (...) ocorre quando a relação social não pode mais ser reproduzida, e por essa impossibilidade, percola a perda de hegemonia das classes dominantes locais (...)” (Oliveira, 1977, p.30-32).

O planejamento é entendido como uma forma de recolocar a mais-valia no processo produtivo, sendo apenas necessário quando existe certa instabilidade. Por isso, o planejamento não é considerado como algo neutro, mas uma medida de caráter político, derivado da própria luta de classes. Dessa forma, a SUDENE apenas teve a necessidade de surgir, como órgão de planejamento regional, quando a luta de classes na região chegou ao ponto da ruptura, ou seja, a partir das mobilizações trabalhistas rurais (Oliveira, 1977, p.52).

Oliveira explica que com a oligopolização da economia brasileira, ocorreu uma tendência à centralização produtiva, de forma que todos os fatores se transformassem em

matéria de produção de valor, redefinindo o papel do Estado. Nesse processo, a taxa de exploração aumentou indiretamente, sendo a submissão do capital local nordestino ao capital associado a explicação do aumento do grau de exploração para compensar a perda de recursos para a região mais dinâmica. Assim, os conflitos que passaram a ocorrer no Nordeste, que se apresentavam como *desequilíbrios regionais*, nada mais eram do que a luta de classes entre as classes populares nordestinas e as classes dominantes, a burguesia local e a oligarquia, em estado de submissão à burguesia industrial do Centro-Sul, que ganhava hegemonia nesse processo (Oliveira, 1977, p.106-112).

Portanto, o papel da SUDENE era o de *integrar* a economia nordestina ao Centro-Sul, trocando os antigos esquemas de reprodução do capital por outros. “O ‘planejamento’ é, pois, essa forma de transformação dos pressupostos da produção, essa passagem da mais-valia captada pelo Estado como imposto, e sua conversão em capital entregue a grande burguesia do Centro-Sul” (Oliveira, 1977, p.113).

No geral, em concordância com Oliveira, entendemos que dentro do processo de industrialização, a utilização de conceitos de *desenvolvimento*, *planejamento* e *integração nacional*, propagado por uma ideologia nacionalista, serviria aos interesses da fração hegemônica do capital monopolista e associado de manter e intensificar a taxa de exploração, como apresenta a história brasileira desse período de aumento da concentração de recursos nos setores dinâmicos.

Celso Furtado e a Aliança para o Progresso

É importante ressaltar que o programa de incentivo da Aliança para o Progresso no Brasil estava baseado prioritariamente para o Nordeste, tanto que antes da Aliança, uma comissão já havia estado na região para saber dos trabalhos da SUDENE e havia realizado um encontro com Jânio Quadros para estabelecer relações de financiamento. Com o lançamento da Aliança para o Progresso, o governo norte-americano insistiu no caráter prioritário de ter o Brasil como aliado e a região do Nordeste como destinatária dos incentivos (Ribeiro, 2006, p.115-116). O papel do programa deveria ser, além da ajuda técnica para a região, de investir em infraestrutura energética e de transportes (Ribeiro, 2006, p.142).

O interesse especial pelo Nordeste era explicado pela ascensão de movimentos de subversão que tinham a visão antiamericana reinante, contando com uma grande força do PCB e das Ligas Camponesas em Pernambuco. Esse fato levava a confirmação da constatação

de que as áreas com maior pobreza eram as que a “ameaça comunista” era mais presente (Ribeiro, 2006, p.134-136).

Após um primeiro contato de representantes norte-americanos na região, estes perceberam a necessidade real de transformações estruturais no sistema de uso e posse da terra, para justamente enfraquecer as oligarquias tradicionais que enfraqueciam a democracia liberal (Ribeiro, 2006, p.137-138), assim como pensava Furtado. Dessa forma, foi instalada uma base da United State Agency for International Development (USAID) em Recife, órgão de financiamento ao qual a Aliança para o Progresso estava ligada para a canalização de recursos para projetos específicos. O objetivo das instalações norte-americanas no Nordeste era financiar a construção de estradas, irrigação, educação primária e oferta de água para a agricultura a partir de uma aplicação de recursos na ordem dos US\$62 milhões para os dois primeiros anos, além de programas de doação de leite em pó (Ribeiro, 2006, p.145).

Em fevereiro de 1961 foi enviada uma missão técnica do Departamento de Estado norte-americano como forma de avaliar a situação da SUDENE. Neste encontro, entregou-se um documento apresentando várias medidas de curto prazo que a missão almejava estabelecer na região, como, por exemplo, o estabelecimento de unidades de saúde móveis que contariam com médicos estrangeiros. Furtado discordava da iniciativa, já que o grande foco, e mais barato, deveria ser na despoluição das águas. De acordo com o autor, essas medidas de impacto na opinião pública serviriam para desestabilizar as Ligas Camponesas (Furtado, 2014, p.324). Assim, Furtado expressa:

Surpreendeu-me que os membros da missão Bohan, que certamente haviam sido amplamente assessorados por agentes da CIA, não compreendessem quão contraproducente seria encher o Nordeste de tabuletas da Aliança para o Progresso, alardeando pequenas obras de fachada. E, principalmente, não percebessem que, enveredando por esse caminho, a Sudene perderia credibilidade, o seu principal capital, e atrairia contra si os ruidosos movimentos da opinião progressista. Um relatório (...) deixa bem claro que as autoridades norte-americanas se consideravam com o direito de contrapor-se e sobrepor-se às autoridades brasileiras (no caso, a Sudene) para alcançar seu objetivo de ‘deter a subversão no hemisfério’ (...). Dessa forma, eles se consideravam com o direito de impor sua doutrina, atropelando-nos, se necessário (Furtado, 2014, p.325).

Os questionamentos técnicos de Furtado sobre a atitude da USAID era que investimentos em escolas e moradia não eram o ponto principal, mas sim projetos em infraestrutura, como de energia, ferrovia e produção de aço (Ribeiro, 2006, p.193).

Além disso, criou-se uma missão de operações dos Estados Unidos, com o objetivo de rivalizar com os projetos da SUDENE, o que foi tomado por alguns governadores como uma

possibilidade de obter mais recursos. Um dos projetos apresentados era de “modernização e equiparação das polícias civis”, para que pudessem se infiltrar no corpo de agentes policiais. Além disso, o órgão queria interferir no destino dos equipamentos norte-americanos importados (Furtado, 20014, p.325-326).

De acordo com Ribeiro, após a eleição de Miguel Arraes para o governo de Pernambuco, político de convicções nacionalistas, a USAID passou a distribuir recursos para os estados e políticos que mais tinham afinidade ideológica com os EUA, como o governador udenista Aloísio Alves do Rio Grande do Norte, se retirando de Pernambuco em junho de 1963 e levando os projetos de construção de escolas e postos de saúde (Ribeiro, 2006, p.184-188). Com a implantação de medidas populares por Miguel Arraes, explica Furtado, “para a direita, era como se o mundo estivesse virando de pernas para o ar”. Isso fez com que se preparasse o golpe, com a intenção de “dar um basta ao avanço das forças sociais. E contavam com apoio externo” (Furtado, 2014, p.330).

Dessa forma, explica Furtado, “nós éramos vistos como parte do problema, e não da solução. A grande torpeza que fora a operação da baía dos Porcos, em Cuba, fazia-os comportar-se com a arrogância de pessoas colhidas em falta”. A partir daí, começou a difundir-se a imagem de Celso Furtado na mídia e no Congresso, encabeçada pelos interesses oligárquicos, como “comunista que queria atrapalhar os planos da Aliança para o Progresso de acabar com a fome, para incentivar a subversão na região” (Furtado, 2014, p.327).

Assim, Furtado não apenas notifica sobre as *forças de direita*, como apresenta como uma das causas principais da mobilização social de Pernambuco, ressaltando também a participação dos Estados Unidos no evento. A partir daí, sua visão otimista acerca das intenções do país e de Kennedy de promover o progresso dos países latino-americanos foi abalada.

Ribeiro explica que a USAID também apoiou a candidatura de Carlos Lacerda ao governo da Guanabara em 1962 e promoveu incentivos ao Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD) e ao Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais (IPES), órgãos criados na intenção de abalar o governo reformista, que receberam recursos declaradamente da CIA. Porém, mesmo receoso com Goulart, Kennedy continuou com o programa de financiamento para cobrir os atrasos comerciais e conter a inflação brasileira (Ribeiro, 2006, p.188-191).

Por outro lado, a *esquerda*, de acordo com Furtado, achava que a massa organizada assumia novas posições. Nesse contexto que o autor divulgou *A pré-revolução brasileira*, tanto para corrigir as falsas ilusões da *esquerda* quanto da *direita*. Assim, “o objetivo era desmitificar o que a direita chamava de ‘marxismo’ e mostrar às esquerdas que existia uma contradição entre os fins que ela colimava e os meios que tendia a preconizar para alcançá-los” (Furtado, 2014, p.330).

Após a sua publicação, o objetivo de Furtado de mostrar que o marxismo da juventude brasileira não era nenhum “bicho-papão” foi utilizado pela imprensa brasileira e internacional para afirmar os riscos da revolução socialista no Brasil, sendo os principais veículos dessa informação *O Estado de São Paulo* e *O Globo*. O principal motivo era a visão de Furtado de que a propriedade privada não estava acima dos interesses públicos. Sobre o livro, o autor conclui:

Meu empenho de preservar para os jovens o direito a uma filosofia da ação, sem o que eles se sentiriam excluídos do processo político, e ao mesmo tempo de convencê-los de que o marxismo leninismo os afastaria de forma irremediável dos objetivos fundamentais de convivência social que buscavam alcançar, repito, isso que havia ser meu propósito central passou totalmente despercebido. Minha tese era simples: a sociedade brasileira deverá avançar no processo de democratização, abrindo espaço para a participação de todos os seguimentos sociais na vida política (Furtado, 2014, p.334).

Furtado também visava gerar uma transformação na composição parlamentar, para isso, redigiu um documento proclamando às *forças progressistas* a se unirem em alguns objetivos básicos de reforma: como a agrária, fiscal, administrativa, universitária, eleitoral, bancária e de regulação dos capitais estrangeiros. Estes pontos eram entendidos como fundamentais para a democratização do desenvolvimento nacional.

Dessa forma, entendemos que o contexto em que Furtado se transformou em um “agente subversivo” pela opinião pública conservadora e pelos políticos udenistas foi, justamente, quando esse personagem passou a medir forças com a Aliança para o Progresso, programa estadunidense que tinha como pressuposto o financiamento e a idealização de reformas – mesmo que de “fachada”, como dizia Furtado –, para preservar a ordem democrática (capitalista) ocidental. Isso é um exemplo de como o programa estabeleceu grande influência, não técnica, mas política no Brasil.

Além disso, ressaltamos que, mesmo que o autor não expresse especificamente sobre a crise produtiva que se intensificava e nem sobre as mobilizações populares no campo no início dos anos 1960, demonstraremos no terceiro capítulo como essas foram importantes para

impulsionar o caráter reformista do bloco populista nessa década, representado pelo Executivo de João Goulart.

Celso Furtado, o Ministério extraordinário do Planejamento e a crise política

O livro *A pré-revolução brasileira* foi publicado em agosto de 1962, um mês depois que Goulart chamou Furtado para assumir como ministro sem pasta responsável pelo planejamento. Furtado aceitou o convite contanto que continuasse na superintendência da SUDENE. Tinha então a obrigação de fazer um plano em três meses para apresentar em janeiro de 1963, objetivando conservar o dinamismo, intensificar o crescimento, devolver a economia uma adequada estabilidade, abrir para mudanças estruturais e, ao mesmo tempo, para ajustamentos de curto prazo (Furtado, 2014, 346-347).

A equipe formada por Furtado para o Plano Trienal foi composta de profissionais que haviam trabalhado no BNDE e na SUMOC. Furtado ainda dialogou com representantes de associações de classe e sindicatos (Furtado, 2014, p.348).

Sobre o Plano Trienal, projetado por Furtado, Campos faz uma comparação entre esse e as reformas de base de João Goulart:

Do ponto de vista de Celso Furtado (...) o Plano Trienal seria uma oportunidade para restaurar a racionalidade no comportamento do governo. Do ponto de vista de João Goulart, teria sido sobretudo um truque propagandístico para facilitar a restauração do presidencialismo. No fundo, entretanto, repugnavam-lhe visceralmente as soluções propostas de cortes orçamentários, contenção de salários e desvalorização cambial. Esta foi corajosa, ao nível de 30%, mas relutantemente consentida. Mentalmente João Goulart se defendia contra medidas de austeridade, politicamente desgastantes, recorrendo ao *slogan* das ‘reformas de base’. Estas não eram por ele vislumbradas como complemento ao programa de estabilização, e sim como substituto politicamente aceitável, pois que a atenção pública seria desviada dos problemas urgentes de conjuntura para os problemas permanentes de estrutura (Campos, 1994, p.571).

Podemos identificar uma prévia do pensamento de Campos nessa passagem. Para ele, as questões principais a serem resolvidas eram as questões *conjunturais*, a inflação e os atrasos comerciais no balanço de pagamentos; enquanto que para Furtado, as principais questões a serem resolvidas – apesar de Campos não demonstrar isso nessa passagem –, eram *estruturais*, focando nas reformas de base, que teriam por fim acabar com as *pressões inflacionárias*, principalmente aumentando a produção de alimentos para os centros urbanos.

Furtado conta que o otimismo e confiança que estavam presentes no documento foram responsáveis pela vitória obtida pelo presidencialismo no plebiscito realizado nos primeiros dias de 1963 (Furtado, 2014, p.355). Assim, o Plano Trienal continha um conjunto de

diretrizes das reformas de base mais urgentes, a administrativa, a bancária, a fiscal e a agrária, e não deveriam compor planos secundários, como pensava Campos. Especificamente sobre o conteúdo do plano, o apresentaremos no terceiro capítulo.

O plano fiscal gerava aumento do imposto de renda e a taxaço sobre alguns bens de consumo, o cruzeiro foi desvalorizado e acabaram com os subsídios sobre a importação do trigo e petróleo, sendo fixado também um teto para o reajuste salarial do setor público (Ribeiro, 2006, p.195-196). Essas medidas proporcionaram um impacto negativo para a classe trabalhadora, deixando o presidente em uma encruzilhada perante a legitimidade popular e as determinações da USAID, do FMI e do governo norte-americano.

Divulgado o plano, Furtado entendia que seu dever seria apenas de assessoria ao presidente e ao ministro da Fazenda, San Tiago Dantas. Este apresentou o programa de estabilidade do plano aos técnicos do FMI, que o aceitaram. Contudo, a partir de 1963, com inflexões também dentro das agências estadunidenses relacionadas à ajuda externa, passou a ficar claro que os financiamentos tinham um critério político. Assim, os financiamentos se destinaram a setores e países que teriam resultado político mais efetivo. A partir daí, a USAID passou a dirigir e canalizar a ação das agências relacionadas ao desenvolvimento, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Banco Mundial e o FMI (Ribeiro, 2006, p.198).

Um projeto de lei que estava sendo avaliado no Congresso brasileiro sobre uma reforma bancária que prejudicaria sensivelmente os bancos multinacionais existentes no Brasil fez com que as autoridades bancárias dos EUA influenciassem no engavetamento do projeto de envio de créditos destinados ao Brasil. Além disso, existia uma desconfiança perante o cumprimento do pagamento das indenizações sobre a estatização dos serviços de eletrificação que haviam sido feitas pelo governador Leonel Brizola no Rio grande do Sul sobre empresas norte-americanas. De acordo com Furtado, “era evidente que esse grupo (...) se empenhava em transferir para o governo suas usinas geradoras, linhas de transmissão e sistemas de distribuição pouco rentáveis, visando instalar-se em setores mais promissores e menos expostos a estrito controle (...)”. Além disso, Furtado julgava também o preço das vendas como elevado (Furtado, 2014, p.356-358).

Com a aprovação de uma lei sobre a limitação de remessas de lucro de empresas estrangeiras no Brasil para o exterior de apenas 12%, a direita passou a criticar mais ainda o governo e a esquerda também passou a criticá-lo por entender que o limite era muito elástico.

Foi a partir daí, de acordo com Furtado, que houve uma grande queda nos investimentos empresariais e financiamentos externos no Brasil (Furtado, 2014, p.367).

Goulart começou então a apelar para a mobilização popular. De acordo com Furtado, o governo passou a fazer concessões a grupos corporativistas e acabou aumentando consideravelmente o nível dos preços. Ao estabelecer os setores populares como base de legitimidade, Goulart dava argumentos para a direita. Como o autor expressa que iniciativas como os “Grupos dos Onze, não têm explicação, podendo ser catalogada no gênero ‘cruzada infantil’” (Furtado, 2014, p.368), ele demonstra não ter apoiado as medidas finais do governo.

Ianni explica que o Plano Trienal estava constituído em três bases antiinflacionárias: diminuição da oferta de créditos, política salarial de aumentos moderados e reforma cambial. No entanto, devido à legitimidade do governo estar baseada nos trabalhadores urbanos, esse não podia estabelecer medidas antipopulares e nem medidas que fossem contrárias aos interesses dos empresários, como o corte na oferta de créditos (Ianni, 1979, p.210). Assim – ao estabelecer que a crise política estava relacionada com as propostas do Plano Trienal –, Ianni resume o processo:

Ocorre que na época do Governo Goulart não se haviam reunidos todas as condições políticas para que o Estado pudesse encaminhar a resolução dos problemas econômicos mais graves e urgentes. A luta contra a inflação exigia o sacrifício do populismo, que servia de suporte político do governo. A política cambial, por outro lado exigia o sacrifício do nacionalismo econômico, que era um dos principais elementos da ideologia governamental. E a luta pela reforma agrária, por fim, mobilizava contra o governo todas as forças políticas tradicionais, então dominantes no Congresso Nacional (...) o Plano Trienal não pôde ser executado porque então se aprofundava com rapidez o divórcio entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. O Legislativo, por um lado, estava muito mais comprometido com a sociedade agrária; isto é, com a economia primária exportadora (...). O Executivo, por seu lado, estava muito mais comprometido com a sociedade industrial e financeira. Era composto de políticos, administradores, técnicos e economistas de mentalidade mais ‘urbana’, informada pelo pensamento técnico-científico produzido no âmbito da industrialização (Ianni, 1979, p.214).

A atitude de Goulart no Comício na Central do Brasil em março de 1964, que determinou a aprovação de projetos sem passar pelo Congresso, de acordo com Ianni, era justamente ignorar o poder Legislativo e estabelecer uma relação mais direta com a população. Assim, o presidente contribuiu para um “estado de ilegalidade” ao tentar fortalecer seus poderes a partir da legitimidade popular, ultrapassando os limites convencionados na Constituição de 1946 que estabelecia a repartição das decisões entre o poder Executivo e Legislativo (Ianni, 1979, p.219).

Para Furtado, Goulart esperava ser retirado do cargo, para que pudesse voltar, como havia feito Vargas, com amplo apoio popular. O problema é que, nessa etapa, as *forças retrógradas* não eram apenas formadas por udenistas em um contexto de crítica mundial às ditaduras, a direita agora estava organizada e instrumentalizada, armada de projetos e apoio internacional (Furtado, 2014, p.369-370).

Nesse contexto de grande repercussão política sobre o governo brasileiro, Furtado voltou-se a escrever um livro para a juventude universitária intitulado *Dialética do desenvolvimento*, o qual apresentaremos no próximo capítulo.

Após o golpe, Furtado foi substituído na SUDENE por um oficial do IV Exército. Ao saber sobre a cassação dos seus direitos políticos pelo coronel José Costa Cavalcanti, secretário de segurança do governo de Cid Sampaio e representante dos interesses oligárquicos, aceitou o convite do Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social, ligado à CEPAL, para apresentar uma série de conferências no Chile, embarcando em direção ao exterior. E assim, Furtado passou a promover cursos em universidades de diversos países (Furtado, 2014, p.382-393), como no Centro de Crescimento Econômico da Universidade de Yale nos Estados Unidos e como professor associado na Universidade de Paris. O resultado desses estudos é a obra *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina* (1966) que será apresentada no segundo capítulo.

Por fim, é importante apresentar a definição de Estado que Furtado expõe em seu capítulo final, após se retirar da burocracia do aparelho:

No mundo moderno, o Estado é uma arena onde se confrontam os interesses mais diversos. As circunstâncias podem favorecer estes ou aqueles grupos, mas nem sempre são alheias à vontade dos atores, como havíamos comprovado com frequência. Sem ousar, não se conhecem os limites do possível, e muita coisa é possível no plano político se o povo não está privado do direito de organizar-se e de participar da contenda (Furtado, 2014, p.390).

Dessa forma, Furtado termina com uma visão otimista do sistema democrático, pautando principalmente a visão de Estado como uma arena de disputa política, de confrontação de interesses entre diferentes grupos sociais. Se compararmos com a definição do autor no início de sua autobiografia ao se referir ao caso francês, do *Estado* como *monitor da economia* que tinha como objetivo alcançar a *racionalidade* (Furtado, 2014, p.45), como apresentamos, observamos uma mudança significativa na definição de *Estado* por Furtado. Entendemos que essa mudança está relacionada com a passagem de uma visão, de si, estritamente *técnica* para uma imagem *política*, explicada pelos acontecimentos ao longo de

sua trajetória. Confirmamos então a adesão de Furtado, durante os anos tratados, a um posicionamento político específico, que representava o bloco de poder populista e reformista.

1.2 - Roberto Campos: trajetória pessoal, relações institucionais e formação teórica

O objetivo deste item é discutir como a trajetória e as relações interpessoais e institucionais de Roberto Campos influenciaram o seu pensamento. Para essa seção, utilizaremos, majoritariamente, as memórias de Campos expressas no seu livro autobiográfico *A lanterna da popa*, de 1994, assim como outras fontes que apresentem as ideias de pensadores influentes para o economista.

Roberto Campos e a vida acadêmica

Roberto Campos nasceu em Cuiabá, no Mato Grosso, em uma família composta de um pai professor e uma mãe costureira. Em 1929, com 12 anos, saiu do Mato Grosso em direção a Minas Gerais para estudar Filosofia e Teologia, no município de Guaxupé, se destinando para Belo Horizonte em 1933, onde se formou em Teologia em 1937, no Seminário Maior de Belo Horizonte. O fato de ainda não ter idade mínima para exercer o sacerdócio fez com que Campos desistisse da carreira, indo morar no Rio de Janeiro a partir de então (Campos, 1994).

Campos prestou concurso para o Itamaraty, tornando-se embaixador em 1939. Em 1942, foi enviado para seu primeiro posto no exterior em Washington. Participou, nesse ano, de operações importantes, tais como as negociações para a obtenção de licenças de importações de equipamentos para a nova Usina de Volta Redonda (Campos, 1994, p.42).

Campos se transformou, ao longo dos anos de embaixada e planejador, em um fiel devoto da cultura política e da intelectualidade norte-americana, falando com afeição sobre todos aqueles que conheceu nas suas passagens como embaixador. Além de idolatrar os Estados Unidos, utiliza este como base para comparação com o Brasil, apresentando aquele como exemplo positivo e esse como negativo, como veremos.

Nos Estados Unidos, Campos cursou pós-graduação em economia na George Washington University. Conta o autor que passou a ter afinidade com professores austríacos e frisa que “um dos [seus] ídolos intelectuais da época era Josep Alois Schumpeter (...)”

(Campos, 1994, p.49), economista austríaco que na época lecionava em Harvard. Procurado por Campos, Schumpeter exerceu influência em sua dissertação de mestrado. Apesar disso, as ideias que mais tinham aceitação entre os acadêmicos na George Washington University não eram as dos economistas liberais austríacos, mas o keynesianismo: “o dirigismo estatal, irresistível numa economia de guerra, era a tendência dominante” (Campos, 1994, p.49-50).

Criticando a tendência ao intervencionismo estatal, Campos expõe: “Mal sabia eu que um outro austríaco, então lecionando na London School of Economics, Friedrich A. Hayek, tinha em gestação um livro seminal (...) que, décadas depois, marcaria a ressurreição do liberalismo econômico” (Campos, 1994, p.50). Campos se classifica como um defensor do liberalismo econômico no prefácio da biografia, entendendo ser esse o motivo de ter sido considerado um “herege” na época do nacional populismo (Campos, 1994, p.20).

Sobre o keynesianismo, Campos relata que ele começou a ser apontado como uma solução após o impacto da recessão de 1937-38 nos Estados Unidos e por influência do professor da Universidade de Harvard, Alvin Hansen, que apresentava como fundamental o planejamento, a tributação redistributiva, o dispêndio público compensatório para a formação de pleno emprego e a cooperação entre governo e empresas privadas. Porém, explica o autor, “os desapontamentos só viriam no pós-guerra, quando as políticas keynesianas, casualmente eficazes no combate à recessão, trouxeram prolongados períodos de pressão inflacionária”. A crítica ao keynesianismo também aparece quando Campos ressalta que Roosevelt não adotou a doutrina em sua plenitude, já que havia implantado medidas governamentais para a ativação do setor privado, e não o financiamento deficitário do Estado, que convalida a ação permanente desse na economia (Campos, 1994, p.57-58).

Por essa exposição conseguimos captar a influência inicial na formação do autor: a escola liberal austríaca. Contudo, o próprio Roberto Campos apresentou uma crítica à visão pessimista de Schumpeter em um artigo publicado no *Jornal do Brasil*, em 02 de fevereiro de 1964, presente no livro *A moeda, o governo e o tempo* (1964).

De acordo com Campos, para Schumpeter, o capitalismo tendia a perecer pelo seu próprio sucesso. Schumpeter partia da ideia da economia estacionária dos clássicos, da tendência à estagnação. Porém, diferente desses, o economista austríaco observou que a introdução de novas técnicas e métodos de produção, um novo produto, a abertura de um novo mercado, ou simples mudanças organizacionais, geravam uma interferência nesse equilíbrio. Assim, aumentava o lucro do empresário inovador, fazendo com que outros

empresários o copiassem desde que houvesse crédito para a expansão. Só que esse processo gerava aumento dos custos dos fatores de produção, devido ao aumento da demanda, e eliminava as vantagens do inovador, comprimindo a margem de lucros dos imitadores, resultando em crise econômica (Campos, 1964, p.230-231).

O erro da concepção, de acordo com Campos, era que Schumpeter superestimava a perda de vitalidade do capitalismo com a intervenção estatal e o planejamento, recorrentes no período da crise econômica, entendendo como algo que geraria o fim do “espírito inovador”. De acordo com Campos na época, ao contrário, o planejamento propiciou um controle sobre o ciclo de prosperidade e o de depressão, sem destruir o dinamismo econômico (Campos, 1964, p.231-232). Em seu livro autobiográfico, Campos ressalta, em vários capítulos, que sua crença no planejamento e intervenção estatal foi diminuindo ao longo dos anos.

Argumento muito similar pode ser observado em Furtado, que entendia que Schumpeter representava “um enorme progresso dentro da economia neoclássica” (Furtado, 1961, p.71). No entanto, a crítica que Furtado fazia era de que a inovação não era a resultante do “espírito de empresa”, ou de uma racionalidade individual, já que a inovação derivava de duas condicionantes: o estímulo à maximização do lucro a partir do corte de custos e o resultado do esforço das empresas para encontrar aplicação para os recursos acumulados no processo produtivo (Furtado, 1961, p.77).

Campos foi transferido de Washington para Nova York em 1947, participando das primeiras conferências das Nações Unidas e ingressando na Columbia University para o doutorado. Na banca de ingresso, foi avaliado pelo professor norte-americano Ragnar Nurkse, um teórico desenvolvimentista de quem se tornou aluno e amigo (Campos, 1994, p.91).

De acordo com Mantega, Nurkse foi um dos mais influentes na ideologia nacional-desenvolvimentista, engrossando a base teórica inaugurada pela CEPAL na América Latina. Nurkse entendia que a escassez de capital era o principal fator da falta de dinamismo dessas economias, enquanto que a população da periferia possuía um baixo nível de renda consumida pelas necessidades básicas, sem possibilitar a formação de poupança para investimentos, inibindo o desenvolvimento tecnológico, o crescimento produtivo e conservando a baixa renda. O mínimo capital acumulado não possuía oportunidades de investimentos, devido ao baixo nível de poder de compra da população, perpetuando um círculo vicioso de pobreza (Mantega, 1984, p.49-50).

Para acabar com esse “círculo vicioso”, Nurkse entendia que deveriam ser injetados investimentos em vários setores diferentes ao mesmo tempo, cada empreendimento garantindo o mercado do outro, gerando um *efeito multiplicador* para toda a economia. Esses investimentos deveriam ser coordenados pela ação planificadora do Estado, sincronizando os investimentos para estimular a iniciativa privada, fazendo-se necessária a utilização dos capitais estrangeiros. Assim, em economias subdesenvolvidas, o Estado deveria assumir grande responsabilidade sobre o desenvolvimento (Mantega, 1984, p.50-51).

Celso Furtado critica o pensamento de Nurkse, pois não achava conveniente a ideia de “círculo vicioso da miséria”, já que dava uma ideia generalizante de que os países pobres estavam todos estagnados, o que não era verdade. De acordo com Furtado, Nurkse partia do princípio schumperiano da *tendência ao equilíbrio na estagnação*, sendo possível apenas aplicação de investimentos inovadores para sair desse estado. Os países subdesenvolvidos não estavam estagnados, haviam sido inseridos na dinâmica do mercado internacional pela colonização, recebendo impulso dinâmico, apesar de permanecerem submissos economicamente até a crise de 1929 (Furtado, 2014, p.137-138).

Entendemos que Campos, mesmo sem reconhecer ter recebido influência direta de Nurkse, ao afirmar que tinha amizade com o professor demonstra a presença do pensamento desenvolvimentista em sua formação acadêmica.

Roberto Campos e a Conferência de Bretton Woods

De acordo com Sônia Mendonça, o fim da Segunda Guerra Mundial proporcionou a hostilização de qualquer forma de governo que remetesse ao fascismo – o que gerou a queda de Vargas no Brasil –, reforçando o ideal liberal no mundo ocidental. Como forma de consolidação da preponderância dos Estados Unidos no “interior do bloco capitalista e sua ofensiva sobre o mercado mundial”, foi restabelecida a necessidade de acabar com o protecionismo e da prática do livre-cambismo. Esse era o caráter da Conferência de Bretton Woods (Mendonça, 1988, p.40).

Para Ribeiro, a ajuda externa concedida aos países subdesenvolvidos apenas passou a ter prioridade pelas agências que seriam criadas com a conferência, o Banco Mundial e o FMI, após a reconstrução europeia na década de 1950, passando a destinar recursos para os países asiáticos suscetíveis a influência comunista. Foi apenas na década de 1960 que a concentração dos esforços foi canalizada para a América Latina. Claramente, a ajuda externa

se pautava em dois princípios: as *relações comerciais* e a *segurança nacional*, em um contexto mundial de bipolarização política-ideológica. Além desses, existia a necessidade de transferência de valores, políticas e procedimentos domésticos dos Estados Unidos para a cena internacional, reestruturando, em termos políticos e econômicos, “à sua própria imagem e semelhança” (Ribeiro, 2006, p.28-34).

Sobre a atuação norte-americana para a América Latina nos primeiros anos pós-guerra, foi criada a Organização dos Estados Americanos (OEA) em 1948, sediada em Washington, com o objetivo de facilitar a liderança regional dos Estados Unidos (Ribeiro, 2006, p.38-39).

A conferência de Bretton Woods de 1944 é descrita por Campos, que na época havia sido secretário da embaixada de Washington. Ao apresentar os personagens mais importantes do evento, o autor enaltece Eugênio Gudín, que conheceu no evento, como a “estrela da delegação brasileira”, e o “grande” Octávio Gouveia de Bulhões, chefe da Divisão de Estudos Econômicos e Financeiros do Ministério da Fazenda. É interessante observar também o respeito de Campos por Keynes: “A mais brilhante [delegação] era, sem dúvida, a da Inglaterra, cujo *chairman* era nada mais nada a menos que Lord Keynes” (Campos, 1994, p.62) (grifos do autor).

De acordo com Campos, dois planos estavam em disputa na conferência, o plano inglês de Keynes e o plano norte-americano de Henry White. O primeiro vislumbrava a formação de um banco central internacional para o depósito de ouro e moeda de todos os países para ser convertida, evitando a concentração de recursos nos países credores, como os Estados Unidos, que dominavam as reservas de ouro no final da guerra. Essa medida possibilitaria uma melhor redistribuição de recursos a partir de empréstimos aos países deficitários. O segundo plano não aceitava a perda de recursos dos Estados Unidos, em conta que o dólar era a moeda mais forte na época. O primeiro subentendia que o acúmulo de reservas gerava uma perda de dinamismo para as demais economias, enquanto o segundo argumento responsabilizava os países devedores pelos seus ajustes. Com a formação do Fundo Monetário Internacional (FMI), ficou decretado que não haveria conversão para uma moeda única ao depositarem no fundo, equivalendo as quotas de empréstimos ao poderio econômico de cada país (Campos, 1994, p.64-65).

Conta Campos que a grande frustração de Keynes foi não ter conseguido implementar a proposta de criação de uma nova moeda internacional que pudesse suavizar a decadência da

moeda inglesa, a libra esterlina, perante o dólar. Além disso, Keynes visava o impedimento da desvalorização das demais moedas sob a moeda mais forte (Campos, 1994, p.68).

Contudo, Campos explica que o que de fato ocorreu na economia mundial do pós-guerra foi a sobrevalorização das moedas em vista da importação de manufaturas, principalmente na América Latina, ou então como política antinflacionária errônea. Assim, Campos resume que:

O flagelo do imediato pós-guerra não foi, outrossim, a esperada recessão e sim o empuxe inflacionário que ocorreu em vários países. Empuxe inflacionário em relação ao qual as técnicas keynesianas de administração da procura, voltadas mais para o combate aos ciclos recessivos, provaram-se inadequadas (Campos, 1994, p.70).

Por essa afirmação, somada ao discurso proferido por Campos nessa seção de suas memórias, podemos concluir que Campos respeitava o trabalho do economista inglês, mas ressaltava a invalidez da teoria da interferência estatal sobre a formação de demanda em períodos de ascensão econômica.

Em relação aos dois outros economistas citados, Gudín e Bulhões, amigos de Campos, ambos foram os maiores nomes no Brasil de economistas neoliberais após a Segunda Guerra Mundial, sendo responsáveis pela publicação da *Revista Brasileira de Economia* a partir de 1947, pela criação do primeiro curso de graduação em Economia na antiga Universidade do Brasil e por exercerem grande influência no Conselho Nacional de Economia (Bielschowsky, 2000, 38-39).

A *Revista Brasileira de Economia* possui artigos publicados desde 1947. Na biblioteca digital da FGV podemos encontrar artigos do primeiro ano da revista até após a ditadura. Desde os primeiros volumes até 1964, observamos a produção intelectual de Eugênio Gudín e Octávio Gouveia de Bulhões, assim como de todos os personagens já citados neste trabalho: como Celso Furtado, Roberto Campos, Glycon de Paiva, Raúl Prebisch, Alvin H. Hansen, Ragnar Nurske, H. Singer, Friedrich A. Hayek, Paulo de Assis Ribeiro e Mario Henrique Simonsen. Os dois últimos assumiram papel importante nas publicações da revista entre 1961 e 1964 e tiveram importantes funções no governo de Castello Branco: o primeiro na preparação do Estatuto da Terra e como presidente do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) e o segundo como presidente do Banco Central.

Entendemos que a *Revista Brasileira de Economia* era um veículo de divulgação das ideias *desenvolvimentistas não-nacionalistas e liberais*, dos chamados “técnicos”, que, em

sua maioria, constituíam os *intelectuais orgânicos do bloco multinacional e associado*, tanto que continuou publicando todos os anos posteriores ao golpe civil-militar. Lembremos, como identificamos no item sobre Furtado, que a composição majoritária do “grupo da FGV”, que organizava a revista, era formada por adeptos da teoria neoclássica no Brasil (Loureiro, 1992). Infelizmente, não será possível discutir o conteúdo dos artigos desses intelectuais nesta dissertação.

Eugênio Gudín foi a grande influência de Campos – como se pode observar no livro *A lanterna na popa*, em que dedica três capítulos sobre o economista (Campos, 1994, p.237-245). Gudín foi engenheiro, diretor de serviços de infraestrutura, empresário, professor de economia e ministro da Fazenda, “dos melhores que o país já conheceu”, de acordo com o autor. Além disso, Campos ressalta: “O fato de não ser um político não o impediu de ser um ‘estadista’. Pois (...) estadista são aqueles que, como Gudín, pensam na próxima geração, enquanto o político pensa na próxima eleição” (Campos, 1994, p.238).

Faremos agora uma breve explanação das ideias de Gudín, a partir de Bielschowsky (2000). De acordo com ele, Gudín tinha a convicção na tendência ao equilíbrio de máxima eficiência da economia sempre que os mecanismos de mercado funcionassem livremente, aceitando a intervenção do Estado na correção das deficiências da economia nos períodos de depressão, em prol do equilíbrio financeiro, da contenção da inflação e atuando na administração equilibrada do câmbio, para que não interferisse na eficiência da “alocação ótima dos recursos pelo mercado” (Bielschowsky, 2000, p.43-45).

A inflação, para Gudín, era o resultado dos déficits públicos na expansão creditícia e nos salários. Como consequência, as altas inflacionárias proporcionavam a hostilização do investimento estrangeiro e desequilibrava o balanço de pagamentos, interferindo no desenvolvimento econômico do país (Bielschowsky, 2000, p.70). A política de elevação salarial era entendida como causadora da redução de lucros e de investimentos, gerando redução de emprego e atração prematura de mão de obra para as cidades, comprometendo o setor agrícola (Bielschowsky, 2000, p.76).

Sobre a tendência aos desequilíbrios externos, Gudín discordava da afirmação cepalina, já que para ele a tendência era o equilíbrio, colocando a reponsabilidade daqueles nos erros da política econômica nacional (Bielschowsky, 2000, p.52). Com base na ideia de equilíbrio gerado pelo mercado entre importações e exportações, para o economista, as medidas protecionistas que limitassem a importação de bens de consumo resultavam na

contenção das exportações, devido à valorização da moeda gerada pelo aumento de recursos nacionais. Contudo, Gudin também criticava as políticas de sobrevalorização da moeda para a importação de bens de capital, que proporcionavam inflação (Bielschowsky, 2000, p.67-68).

De acordo com Bielschowsky, Gudin entendia que o protecionismo às indústrias nacionais era um problema no processo de industrialização, pois gerava lucros abundantes e monopólios a esses capitalistas, responsáveis por uma indústria “preguiçosa”, pouco produtiva e de regimes de preços elevados, penalizando o consumidor (Bielschowsky, 2000, p.57). Consequentemente, para Gudin, industrialização não era sinônimo de desenvolvimento, e sim o equilíbrio monetário e cambial. A industrialização deveria ser tratada como uma tendência natural dos países com abundante mão de obra na agricultura e que não conseguiam expandir os volumes de suas exportações para os países centrais. Porém, tal processo não poderia ultrapassar as *regras do mercado*, ou seja, deveria ser gradual, com a liberação da mão de obra do campo a partir do avanço técnico sobre a agricultura, não sendo necessário em países em que existia uma compatibilidade entre mão de obra, técnicas e solos férteis, já que se deveria ter sempre em conta as *vantagens comparativas* entre exportadores de matérias-primas e exportadores de tecnologia (Bielschowsky, 2000, p.52-53).

No entendimento de que a realidade latino-americana apresentava grande disponibilidade de emprego no setor agrícola, mas sem investimentos em técnicas agrícolas e créditos para o aumento da produtividade (Bielschowsky, 2000, p.72), a industrialização não era entendida como uma prioridade e, realizada por ação do Estado, ocasionava o confisco dos recursos da agricultura, afetando o abastecimento alimentício, o comércio internacional e aumentando a inflação (Bielschowsky, 2000, p.54).

Gudin sustentava ainda que o intervencionismo estatal levaria ao risco do socialismo. O economista liberal criticava a intervenção do Estado no setor de infraestrutura de energia e transporte, entendendo que ocorria uma apropriação de recursos privados, a partir do aumento do nível de tributação, para os investimentos estatais e apresentava apenas duas opções para o incremento dos investimentos: o sistema financeiro e a atração do capital estrangeiro. Este último era entendido como extremamente necessário para a formação de poupança nacional, tanto por empréstimos quanto por investimentos diretos (Bielschowsky, 2000, p.58-65).

De acordo com Campos, a tese de Gudin de que não se deveria prejudicar a agricultura em favor da indústria, pela sobrevalorização da moeda, e nem favorecer o protecionismo industrial, se confirmou a médio e longo prazo. Primeiramente, devido à crise cambial e à alta

inflação que resultaram de tais políticas no Brasil e, a longo prazo, pelo exemplo do desenvolvimento dos Tigres Asiáticos, pautados no crescimento baseado nas exportações (Campos, 1994, p.240-241).

Após essa longa, porém necessária, exposição das ideias de Gudin, economista que influenciou demasiadamente o pensamento de Campos – refletindo em seu posicionamento após o advento neoliberal pós-década de 1970 – apresentaremos agora a atuação de Campos na Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, em uma época em que o ideal desenvolvimentista ainda dividia o autor.

Roberto Campos e a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos

Ao retornar ao Brasil em 1951, Campos foi trabalhar na CEXIM, Carteira de Exportações e Importações do Banco do Brasil. O autor entendia que o sistema adotado pelo órgão, de controle de importações por quotas, era arriscado, pois ao vedar a entrada de bens não essenciais, a produção nacional desses produtos passou a ser muito atraente, sobrecarregando o setor (Campos, 1994, p.151-152).

Argumento similar encontramos em Furtado, que ao apresentar historicamente o ocorrido, explicando que após uma política de liberação de importações pós-segunda guerra no governo Dutra e de extinção das divisas para importação, foi estabelecido o controle por quotas de importações essenciais e não essenciais. Porém, ao apresentar as consequências desse processo, um aumento significativo da pressão inflacionária devido ao aumento da demanda por bens de capital, Furtado ressalta que a partir daí surgiu a necessidade de substituir as importações desses bens, produzindo-os internamente a partir da década de 1950, iniciando o processo de industrialização de base no Brasil (Furtado, 1961, p.240-242).

Campos explica que apoiava, ao invés desse controle, taxas aduaneiras diferenciais e, mais tarde, passou a apoiar taxas cambiais realistas e flutuantes, de acordo com o mercado, e uma tarifa aduaneira única para não haver proteção artificial, “distribuindo-se os incentivos à produção segundo as reais vantagens comparativas” (Campos, 1994, p.152).

A expressão *vantagens comparativas*, utilizada tanto por Campos quanto por Gudin, remete a um pressuposto liberal do comércio entre exportadores de produtos primários e exportadores de manufaturas, em que os países deveriam se especializar nas suas melhores capacidades naturais. Ao falar ainda que “mais tarde evolui para uma posição mais radical”,

Campos expressa que após suas experiências com o planejamento foi assumindo mais incisivamente o liberalismo como base de seu pensamento.

Campos passou a exercer também importante papel na Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU). De acordo com o autor, os Estados Unidos apenas passaram a expressar interesse nos países subdesenvolvidos quando Truman apresentou o “Ponto IV” de seu discurso presidencial em 1949, estabelecendo a necessidade de promoção do desenvolvimento dos países subdesenvolvidos. A partir daí foi formada comissões mistas de suporte técnico e econômico, o que deu origem à Comissão Mista Brasil-Estado Unidos em dezembro de 1950 (Campos, 1994, p.113-115).

De acordo com Ribeiro, o “Ponto IV” tinha a intenção de promover a programação de um intercâmbio de conhecimento técnico e especializado, que proporcionasse um clima favorável aos investimentos privados nos demais países (Ribeiro, 2006, p.40). Para Moraes, o “Ponto IV” do discurso de Truman tinha um significado simbólico maior: foi o pontapé para uma prática política em prol do desenvolvimento dos países de Terceiro Mundo, com a visão claramente voltada para a “ameaça comunista” (Moraes, 2006, p.38).

Uma visão mais global sobre o programa de Truman é apresentada por Ianni. De acordo com o autor, Truman apenas apresentou a necessidade de desenvolvimento dos países subdesenvolvidos, devido às exigências estabelecidas pela própria reprodução capitalista mundial. Após a hegemonia dos Estados Unidos na Europa e Japão, as empresas norte-americanas puderam reformular as relações econômicas e políticas com os países ex-colônias ou dependentes (Ianni, 1979, p.145).

Para Campos, a Comissão Mista foi positiva por dois aspectos: pela implantação no Brasil de técnicas de análise de projetos e de rentabilidade, ou seja, a assistência técnica, primeira dentre as missões anteriores; e a contribuição para a criação do BNDE, que tinha como função inicial promover a contrapartida em cruzeiros para os financiamentos estrangeiros obtidos na comissão (Campos, 1994, p.151). Além disso, Ribeiro apresenta que a CMBEU propiciou um clima intelectual que defendia a ideia do papel decisivo do setor público no investimento infraestrutural e a difusão da experiência técnica e científica na área do planejamento setorial (Ribeiro, 2006, p.41).

De acordo com Mantega, “o objetivo básico da Comissão Mista foi o de promover a industrialização, isto é, criar as condições para o advento da acumulação de capital em escala

monopolista”, canalizando para os problemas da infraestrutura nacional, como da produção e abastecimento alimentício e do sistema de transporte e energia. Além disso, o CMBEU pautava no risco da importação de equipamentos industriais que poupassem mão de obra, convergindo em grande parte com as ideias cepalinas. Para conseguir viabilizar os projetos, idealizavam a atração de financiamentos estrangeiros, tanto do EXIMBANK – que gerava incentivos para a importação e exportação e era um dos principais representantes do sistema financeiro de Wall Street na época – quanto do Banco Mundial, e para isso era fundamental a modificação da taxa cambial, desvalorizando-a (Mantega, 1984, p.65-69).

O Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) foi criado no final da Segunda Guerra Mundial com o principal objetivo de financiar a reconstrução dos países devastados por ela e, em segundo plano, financiar o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos. Porém, no final da década de 1950, a assistência aos países subdesenvolvidos tornou-se o principal foco de atuação do BIRD. Com a criação de uma agência específica de financiamento em 1960, a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), vinculada ao BIRD – denominadas juntas de “Banco Mundial” –, os EUA estabeleceram uma influência econômica direta em regiões periféricas estratégicas para a inibição do socialismo, como a Índia, o Paquistão e a América Latina, mediante créditos com juros baixos a prazos longos, fortalecendo a sua hegemonia política e econômica sobre o continente americano (Pereira, 2014c, p.496-506).

Assim, a partir de projeções de recursos provenientes do Banco Mundial e do EXIMBANK, 41 projetos foram aprovados para financiamento, mas apenas metade dos recursos foi recebida, já que o Banco Mundial não financiou o Brasil entre 1953 e 1961, devido à questão cambial e ao tratamento brasileiro ao capital estrangeiro. Por isso, de acordo com o autor, a contribuição da CMBEU foi muito mais técnica, na difusão do planejamento sistematizado (Campos, 1994, p.162).

Como a CMBEU serviu como uma introdução ao planejamento, destacamos dois personagens que participaram da comissão junto com Campos: Glycon de Paiva, geólogo e ex-diretor do Departamento Nacional de Produção Nacional; e Lucas Lopes, engenheiro ferroviário e fundador da CEMIG (Companhia Energética de Minas Gerais). Ambos assumiram papéis fundamentais na administração JK e no BNDE nos anos seguintes (Campos, 1944, p.159).

Campos explica que a deterioração da comissão se deu pelos seguintes motivos: a grande inflação gerada pela industrialização substitutiva de bens de consumo; os conflitos entre o Banco Mundial e o EXIMBANK; o discurso de Vargas contra a remessa de lucros e a campanha do “Petróleo é nosso” em 1953, que estabeleceu o monopólio estatal sobre o combustível, assustando as autoridades do Banco Mundial; e a eleição do republicano Eisenhower em 1953, que dissolveu a comissão (Campos, 1994, p.172).

Por trás de toda essa aparelhagem técnica associada, *desenvolvimentista não-nacionalista*, que Roberto Campos passou a representar cada vez mais ao longo da década de 1950, observamos o seu real objetivo: o desenvolvimento econômico, enquanto que “(...) a contenção do comunismo, para os Estados Unidos, [era] um problema de defesa externa; para os países subdesenvolvidos, como o Brasil, [era] um problema de desenvolvimento interno” (Campos, 1994, p.156).

Roberto Campos e o BNDE

O Banco Nacional do Desenvolvimento foi criado em 1952 tendo como principal função a elaboração da política de desenvolvimento industrial no Brasil, agindo como principal agência de financiamento (Mantega, 1984, p.70). De acordo com Campos, o BNDE tinha a função de disponibilizar cruzeiros para o pagamento dos financiamentos externos, gerando também uma regulamentação dos empréstimos a partir de um detalhamento sobre os objetivos, cronograma e cálculos de custo e benefício (Campos, 1994, p.192).

Compunham o BNDE, em 1952, personagens da CMBEU, como Ari Torres, diretor superintendente, cargo mais importante do banco; Roberto Campos, diretor encarregado do Departamento Econômico; Glycon de Paiva, diretor técnico; e Lucas Lopes, no Conselho de Administração (Campos, 1994, p.192).

Assim, “o banco nasceu sob os bons auspícios. Ari Torres era um misto de empresário e tecnocrata, e houve a preocupação imediata da diretoria em implantar o princípio de recrutamento por concursos de provas, evitando assim a tentação de empreguismo”. Porém, Campos ressalta que após a saída de Ari Torres do cargo de superintendente, Vargas indicou um homem de sua confiança pessoal, o advogado José Soares Maciel Filho, o que fez o banco perder as “suas características de purismo tecnocrático” (Campos, 1994, p.193).

Sobre o novo superintendente, Campos explica que vetou, junto com Glycon de Paiva, vários projetos de cunho político e sem embasamento técnico. Conta Campos com

indignação: “Dizia-nos ele, de vez em quando, que estávamos enganados ao pensar que o BNDE era uma organização exclusivamente técnica”, almejando mesmo que o quadro de funcionários não fosse totalmente exercido por cargos provenientes de concurso público. No entanto, o autor se orgulha de “(...) implantar o princípio do concurso público, que mais tarde se revelaria importante defesa da instituição contra o empreguismo e a excessiva politização” (Campos, 1994, p.194).

Essas passagens de Campos resumem exatamente o que viemos apresentando ao longo do trabalho: as agências públicas brasileiras passaram a assumir um viés de excelência técnica como forma de modernização administrativa, contra a imagem da cultura tradicional clientelista, fortalecendo a ideia de *neutralidade e racionalidade*.

Paralelamente ao trabalho do BNDE, outro trabalho de assessoria reunia Cleanto de Paiva Leite, Jesus Soares Pereira, Ignácio Rangel e Accioly Borges, o “grupo do Catete”, representando os *técnicos nacionalistas*, que serviriam para satisfazer as pressões ideológicas do *nacional-populismo*, enquanto os *técnicos cosmopolitas* da CMBEU e do BNDE facilitariam a absorção de recursos externos. Explica Campos, em nota de rodapé, que no governo Vargas estes dois grupos de técnicos coexistiram pacificamente e no governo Kubitschek entraram em convergência na execução do Plano de Metas, até a guinada nacionalista do governo em 1959, que levou à ruptura com o FMI. Outra distinção que Campos fazia era de que os técnicos do BNDE eram *privatistas*, entendendo que a implantação dos serviços de infraestrutura deveriam ser entregues a iniciativa privada, enquanto os nacionalistas entendiam que os setores estratégicos deveriam ter *monopólio ou controle estatal* (Campos, 1994, p.196).

Campos expõe a ligação entre o pensamento *liberal* brasileiro, representado por Gudin e Bulhões, e os *desenvolvimentistas liberais* (como o autor denomina a classificação *desenvolvimentista não-nacionalista* de Bielschowky):

Comungavam com estes na preocupação com problemas de estabilização, monetária, na aceitação do investimento privado como motor do desenvolvimento na oposição ao estatismo e na abertura para capitais estrangeiros. Deles se diferenciando apenas na crença, um pouco ingênua, no planejamento estatal (Campos, 1994, p.197).

Nesta passagem, ao ressaltar a ingenuidade na crença sobre o planejamento, Campos demonstra a sua mudança intelectual após participar como planejador nos anos 1950 e 1960.

Em relação às diferenças entre os *desenvolvimentistas liberais* e os *nacionalistas*, casos como do movimento “o petróleo é nosso”, que estabeleceu o monopólio sobre a

exploração do produto e a criação da Petrobrás em 1953, ou mesmo da organização do sistema de eletricidade, são dois dos principais exemplos conferidos por Campos. De acordo com o autor: “O BNDE não participou da montagem dos grandes monopólios estatais, porque tanto Glycon de Paiva como eu favorecíamos o estímulo do desenvolvimento dessas atividades através da iniciativa privada”, ficando o “grupo do Catete” responsável por esse papel (Campos, 1994, p.203).

As desavenças diretas com o superintendente do BNDE, Maciel Filho – como havíamos relatado no item sobre Furtado –, proporcionou o pedido de demissão de Campos e de Paiva em 1953, retornando à sua vida de diplomata como embaixador em Los Angeles. Nos Estados Unidos, conta o autor, cursou como ouvinte um curso de lógica matemática na Universidade da Califórnia, destacando o professor econometrista e monetarista suíço Karl Brunner, o teórico mais influente do neomonetarismo da década de 1980, que serviu de base tanto para o governo de Ronald Reagan nos Estados Unidos, quanto para o governo de Margareth Thatcher na Inglaterra (Campos, 1994, p.222).

Mesmo que a exposição do autor sobre o economista pareça ter mais a intenção de apresentar seus afazeres do que propriamente uma confluência ideológica e mesmo dedicando pouco espaço no texto para o assunto, o autor ressalta o economista Karl Brunner justamente para afirmar que no período em que esteve afastado se aprimorou intelectualmente, procurando “aperfeiçoar o meu instrumental cultural” (Campos, 1994, p.222). Assim, observamos Campos influenciado por uma linha monetarista que orientou os dois governos representantes da guinada neoliberal mundial na década de 1980.

Ao regressar ao Brasil, o autor relembra expressar entusiasmo com a morte de Getúlio Vargas em 1954 e com a presidência de Café Filho, comemorando o fim da aliança nacional-populista e a nomeação de personagens para a ocupação de órgãos estatais, como Gudin, que ocupou o Ministério da Fazenda; Bulhões, na SUMOC; e Lucas Lopes, no Ministério da Viação e Obras Públicas. Campos assumiu o cargo de diretor-superintendente do BNDE em 1955, substituindo Maciel Filho, enquanto Glycon de Paiva assumiu a presidência do banco em 1954. A partir de uma compressão orçamentária e de créditos, o ministro da Fazenda Gudin, diminuiu a inflação. Para Campos, constituía uma nova fase, mas o “mito” do nacional-populismo continuou após o suicídio de Vargas, transformando-o em um “mártir nacional”. Além disso, o clientelismo político persistiu na administração pública, levando à saída de Gudin do ministério após oito meses e o desligamento de Bulhões da SUMOC

devido à demissão do presidente do Banco do Brasil, Clemente Mariani, por motivos de “interesses políticos” (Campos, 1994, p.246-249).

Além disso, de acordo com Almeida, mesmo redefinindo o grau de taxaço sobre a exportação de café para favorecê-la, o sistema de taxas múltiplas da SUMOC – instituído por Oswaldo Aranha, que definia cinco categorias de taxaço para importados e quatro para exportados – passou a desagradar tanto os industriais quanto os exportadores de café. O primeiro grupo se descontentava com a concentração dos recursos relativos das importações no Estado e o segundo com a queda dos preços do café a partir de 1953 relativas à conjuntura externa (Almeida, 2006, p.60-61).

Quando Gudin assumiu o Ministério da Fazenda promoveu uma grande desvalorização cambial e mesmo assim os preços do café continuaram caindo. Os exportadores passaram a protestar a prática do “confisco cambial” que era promovida pelo governo. Dessa forma, “Café Filho também se mostrava incapaz de unificar o conjunto das frações burguesas” (Almeida, 2006, p.62-63).

Portanto, divergindo de Campos, podemos entender que não foi apenas devido ao clientelismo político – motivo um tanto moralista –, que fez com que Gudin saísse do Ministério da Fazenda, mas como resultado da pressão das frações da burguesia brasileira.

De acordo com Campos, enquanto Gudin tinha promovido medidas anti-inflacionárias, os objetivos do novo ministro da Fazenda, Whitaker, era promover uma reforma cambial, acabando com as taxas múltiplas e estabelecendo uma taxa livre flutuante de importações. Para Campos, essa medida era fundamental para “criar no Brasil uma orientação exportadora, pondo fim à concentração excessiva, herdada das teorias cepalinas, na substituição de importações” (Campos, 1994, p.250). O autor assim explica a ideia de estabelecer uma *orientação exportadora* para o Brasil:

A reforma cambial teria marcado uma oportuna ruptura com a tradição de pessimismo da Cepal quanto à elasticidade das exportações. A meu ver, havíamos explorado além de qualquer limite prudencial, o processo de substituição de importações. Esse, ao desincentivar a diversificação das exportações através da manutenção de taxas cambiais sobrevalorizadas, perpetuava o desequilíbrio no balanço de pagamentos (Campos, 1994, p.252).

Como a reforma cambial não foi aceita pelos ministérios da Viação, Agricultura e Aeronáutica, preocupados com o encarecimento nas importações de combustíveis e máquinas, Whitaker pediu demissão do cargo com lamentações de Campos: “Lá se fora a minha

intenção de tornar o Brasil um país de orientação exportadora! Poderíamos ter sido um precursor na década dos 50 do que seriam os tigres asiáticos na década de 80” (Campos, 1994, p.254).

Relembramos que além da fonte autobiográfica, analisamos também os escritos de Campos no período recortado pelo trabalho, como apresentaremos no segundo capítulo. Confirmamos, assim, que se em 1950 a 1952 o autor dava grande ênfase ao processo de industrialização, a partir de textos de 1955 Campos passou a focar nos problemas inflacionários e cambiais. No entanto, entendemos que a *orientação exportadora* para o Brasil não era uma solução clara para ele naquela época, inclusive porque participou do processo de planejamento industrial de JK.

Campos conta que, entre 1952 e 1956, o BNDE priorizou o financiamento em infraestrutura de energia e transportes, os *pontos de estrangulamento*, entendidos como fundamentais também pela CMBEU. A partir de 1956, o banco voltou-se para uma tarefa mais ampla, de incentivar diversos setores responsáveis por maximizar a produtividade da economia no geral, os chamados *pontos de germinação*, além da infraestrutura. Essa era a base do Programa de Metas do governo Juscelino Kubistchek.

Importante destacar que o conceito de *pontos de germinação* foi inspirado no pensamento de Albert Hirschman, cientista político que trabalhou no Plano Marshall. Para ele, seria mais adequado para as realidades latino-americanas o investimento em setores que gerassem um efeito produtivo em cadeia, sendo, a partir daí, propagado para outros setores da economia. Um exemplo que Hirschman apresenta é o efeito em cadeia fiscal, que se baseia no aumento de tributos para determinadas áreas para investir em outras. O autor conceitua esse tipo de desenvolvimento de *crescimento não equilibrado* (Hirschman, 1984, p.95-98). Podemos entender então o “não equilíbrio” da industrialização promovida por JK.

Já o conceito de *ponto de estrangulamento*, exatamente o oposto do *ponto de germinação*, representava setores que, devido às suas debilidades, entravavam o desenvolvimento de outros, como a infraestrutura de transportes e energia no Brasil. Por isso, tanto um quanto o outro foram priorizados pelo programa de Juscelino.

Roberto Campos e a CEPAL

Relata Campos que, na época como diretor econômico do BNDE, foi a Santiago no Chile para pedir que Celso Furtado apresentasse a metodologia de *planejamento integral* da

economia, formando então o grupo misto BNDE-CEPAL em 1953. Contudo, o autor se dizia apenas curioso com o método, já que não era otimista em relação à capacidade do governo de “coordenar racionalmente o mercado”. Assim, quando começou a trabalhar na formulação do Programa de Metas em 1955 utilizou o *planejamento setorial*. Enquanto o primeiro partia de uma meta macroeconômica, de acordo com as possibilidades de expansão da economia, levando em conta a taxa de volume de capital necessário para a formação de determinado produto nacional (capital\produto), da taxa de poupança nacional e do mercado internacional; o segundo partia do cálculo da dinâmica da procura intersetorial, com foco nos pontos de estrangulamento e germinação (Campos, 1994, p.164-165).

É interessante observar a visão de Campos sobre o método cepalino. De acordo com ele: “Eu estava certo em minha intuição. A metodologia da Cepal nunca foi aplicada com êxito na América Latina. (...) O planejamento integral era ilusório sem o autoritarismo socialista (...)” (Campos, 1994, p.165). Além disso, Campos ressalta seu posicionamento em relação ao pensamento da comissão:

Durante certo tempo, pareceu-me atraente a dicotomia popular da época: o desenvolvimento das nações de industrialização madura tinha sido um processo espontâneo liderado pelo empresário schumpeteriano que criava a oferta; o desenvolvimento industrial, mais recente, dos países em desenvolvimento, seria derivado em resposta a pressões sociais e ao efeito emulação. Caberia então aos governos uma função promotora, para induzir a oferta, suprimindo a escassez de empresários schumpeterianos. (...) Para mim, já na década dos cinquenta se tinha tornado claro que a suposta diferença entre o desenvolvimento schumpeteriano e o desenvolvimento derivado não justificaria o intervencionismo estatal governamental. O raciocínio do professor Gudín me parecia de lógica implacável. Dizia ele: ‘Nos países subdesenvolvidos, a bacia cultural de recrutamento é a mesma, quer para funcionários públicos, quer para empresários privados. Se inexistem empresários schumpeterianos no setor privado, por que imaginar que eles vicejam no setor público?’ Donde a conclusão de que, quanto mais subdesenvolvidos o país, mais perigosa é a intervenção governamental. Os riscos da incompetência privada são limitados; os erros da incompetência pública, ilimitados (...) (Campos, 1994, p.166-167).

Aqui temos uma grande confissão de Campos, já que apresenta uma crítica aos pressupostos básicos da CEPAL, suas convicções teóricas schumpeterianas, sua afinidade com o pensamento de Eugenio Gudín e o relato de haver ocorrido uma mudança de pensamento entre uma determinada época e a década de 1950. Entendemos que as ideias iniciais de Campos sobre o desenvolvimento periférico sofreram certa influência de Ragnar Nurske e da própria CEPAL em 1948, e a mudança, como Campos relata, ocorreu quando: “Rompi no BNDE com Getúlio Vargas, e transferido pelo Itamaraty para Los Angeles em fins de 1953 (...) Distanciei-me cada vez mais do estruturalismo da CEPAL, aproximando-me do liberalismo de Gudín e Bulhões” (Campos, 1994, p.167), definindo então sua identidade

intelectual e política. Devido a isto que Campos corrige a definição de Bielschowky sobre a sua corrente de pensamento econômico, de *desenvolvimentista não-nacionalista* para *desenvolvimentista liberal* (Campos, 1994, p.168).

Essa última passagem do autor é relevadora, pois nesta Campos estabelece uma associação entre *governo Vargas* e *estruturalismo cepalino*, apontando como oposição o *liberalismo*. Assim, implicitamente, Campos estabelece uma polarização intelectual, entre a CEPAL, que fornecia legitimidade às políticas econômicas de Vargas, e o pensamento ortodoxo liberal.

Em relação à visão schumpeteriana, entendemos, concordando com Furtado, que o processo de desenvolvimento não é individualizado na capacidade de inovação e eficiência do capitalista, mas faz parte de um processo macro de condições de produção e acumulação e não deve ser levado como fator determinante, nem se tratando da iniciativa privada e nem do setor estatal, como tanto fizeram e ainda fazem os críticos do funcionalismo público.

Mesmo assim, anteriormente a essa ruptura, Campos compreendia a existência de fatores estruturais nos anos de sua formação, influenciando os trabalhos da CMBEU, mas não corroborava a convicção que esses eram determinantes para o entrave econômico brasileiro, como alerta o autor na passagem:

Se meu enfoque eclético no relatório da CMBEU me levava a reconhecer a contribuição de fatores estruturais e institucionais na explicação de peculiar vulnerabilidade do Brasil e da América Latina à inflação, estava longe de me tornar um estruturalista, diferenciando-me nisso de Celso Furtado. As inflexibilidades estruturais tornavam esses países vulneráveis às pressões inflacionárias, mas não exerciam papel casual. A crença na centralidade da expansão monetária como causa de inflação era a ponte que me ligava aos monetaristas (...) na visão da CMBEU denotavam apenas uma vulnerabilidade maior às pressões inflacionárias. A inflação não seria entretanto um fenômeno estrutural e sim monetário. Só ocorreria se houvesse permissividade na política econômica, em resposta às pressões (Campos, 1994, p.169-170).

Ao longo dos anos, Campos foi se tornando menos crédulo dos benefícios do *planejamento* e do *desenvolvimentismo* e se tornando mais *liberal*, como afirmamos e afirma o autor na seguinte passagem:

Minhas divergências com Gudin e Bulhões, muito comentadas na época, eram talvez mais de ênfase que de substância. E diminuíram rapidamente, à medida que adquiri maturidade intelectual e experimentei desilusões quanto à eficácia do serviço público. Gudin e Bulhões tinham alergia às palavras planejamento e desenvolvimentismo, que eu defendia com ousadia juvenil. Bem interpretado – dizia eu – o planejamento é um instrumento neutro, que pode tanto inviabilizar a economia de mercado (...) como auxiliá-la (...). Demoraria algum tempo, mas no fim da década dos oitenta, com a queda do muro de Berlim e o colapso do marxismo,

verificou-se que as objeções dos liberais austríacos às economias planificadas, proferidas na década de vinte, eram absolutamente válidas e incrivelmente proféticas (Campos, 1994, p.169).

Entendemos então que essa perda de crença nos benefícios do planejamento foram se esgotando com a vida pública, mas se concretizou na década de 1980, como explica o autor, com o advento do neoliberalismo no mundo, já que durante a década de cinquenta, como técnico de agências públicas e como ministro do planejamento a partir de 1964, sua função central era a de planejador, sendo obrigado a aceitar o princípio.

Roberto Campos, o Programa de Metas e o governo JK

De acordo com Ianni, o Programa de Metas apenas foi possível pela combinação de dois fatores: um interno, a relação de interdependência e complementariedade dos setores econômicos, além do debate técnico sobre desenvolvimento e planejamento propiciado pela política econômica de Vargas, e o contexto de expansão da reprodução capitalista em escala mundial dos Estados Unidos. “Ou seja, esse Programa seria a expressão possível das tendências do subsistema econômico brasileiro, em combinação com as tendências do sistema capitalista mundial, sob a hegemonia dos Estados Unidos” (Ianni, 1979, p.145-146).

Assim, o Programa de Metas foi projetado tendo como princípio a associação com o capital estrangeiro. Um programa tão ambicioso não poderia ser realizado sem a participação desse. Esse princípio de desenvolvimento dependente caracterizava o posicionamento dos dois personagens mais diretamente envolvidos com a formulação do programa: Lucas Lopes e Roberto Campos.

Lopes e Campos estiveram presentes no projeto de JK, desde o documento *Diretrizes gerais para o desenvolvimento econômico*, de 1955, assim como Furtado. As diretrizes haviam sido preparadas a partir de informações herdadas da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e do grupo BNDE-CEPAL (Campos, 1994, p.266-268). Conta Campos que:

A essa altura, eu ainda não havia rompido com os postulados da Cepal, conquanto nunca tivesse aderido fanaticamente à doutrina da substituição de importações, nem acreditasse tão firmemente quanto os cepalinos nas famosas inelasticidades: a inelasticidade da oferta agrícola e a inelasticidade das exportações (Campos, 1994, p.268).

Foi em 1956 que o autor, em conferência na CEPAL, argumentou que muito da chamada *inflação estrutural*, proporcionada por rigidez das estruturas, era na verdade causada por políticas equivocadas. Assim, a inelasticidade das exportações resultava em boa medida das taxas cambiais sobrevalorizadas e a “(...) inelasticidade da oferta agrícola era imputável

menos a deficiências da estrutura agrária do que à inadequação dos preços fixados para o produtor rural”. Por isso, em 1961 o autor apresentou claramente o seu “divórcio das teses cepalinas” (Campos, 1994, p.268).

Dessa forma, nosso entendimento de que houve uma adequação teórica do autor ao longo da década de 1950, e principalmente no início da década de 1960, é confirmada por suas memórias. Entendemos que essa mudança possui relação com o contexto econômico de *alta inflação* e social de *mobilização nacionalista*, muito mais do que da prática política do *clientelismo*. Entendemos que o autor tendeu a afirmar posições liberais em tempo de crise e caminhou cada vez mais para a direita política. Sua opção partidária é apresentada na passagem abaixo, lembrando que Lucas Lopes, que apoiava desde o início a eleição de JK, não queria recorrer aos “tecnocratas do BNDE”, pois, de acordo com o autor:

Ele sabia que, basicamente, a simpatia de João Batista Pinheiro, Miguel Osório de Almeida e eu próprio nos voltávamos para o udenismo. Não parecia diferente a inclinação de Edmundo Barbosa da Silva do Itamaraty. Tínhamos uma certa atração pela figura de Juarez Távora, que nos parecia mais inclinado a aceitar pontos de vista técnicos (Campos, 1994, p.275).

Por esta passagem observamos de forma bem simples como que a ideia de *técnico* mascara os interesses de fração de classe e de bloco político, já que a União Democrática Nacional (UDN) foi um partido criado na aversão ao varguismo, com forte perfil liberal. Por isso, certamente a opção por Juarez Távora, rivalizando com Kubitschek, candidato pelo Partido Social Democrático (PSD), não era uma escolha “técnica” do grupo.

Esse receio também se explica pela base ideológica do presidente eleito, o ISEB. Campos expõe que, inicialmente, como base de ideias desenvolvimentistas, o instituto tinha quatro vertentes: o reformismo, o antipopulismo, o antiestatismo e a tecnocracia, misturando também discursos filosóficos com slogans cepalinos. Porém, com a aversão de Guerreiro Ramos em relação ao capital estrangeiro, e com o radicalismo nacionalista de Álvaro Viera Pinto, Nelson Werneck Sodré e Roland Corbisier, a instituição mostrou-se um desserviço. De acordo com Campos:

A destramelada ideologização do ISEB tornou-o instrumento pouco útil para a finalidade que Juscelino pretendia ao prestigiá-lo: mobilizar a *intelligentzia* nacional a favor do Plano de Metas. Em sua fase final, no governo Goulart, o ISEB se empenharia no movimento político das ‘reformas de base’, que eram muito mais uma gesticulação esquerdista do que um meditado programa de ação (Campos, 1994, p.302) (grifo do autor).

Mesmo assim, ao comparar o presidente eleito com Vargas, ambos classificados como nacional-desenvolvimentistas, Campos argumenta ter sido o primeiro um nacionalista mais

arejado, que não se importava se os capitais eram estrangeiros ou nacionais, contanto que contribuíssem para criar riqueza e não tivessem tendência estatizante. Apesar de certo antiamericanismo de JK, que via na política norte-americana o interesse de manter o Brasil em condição de “colônia” fornecedora de produtos primários, ocorreu grande participação das indústrias estrangeiras nos ramos automobilístico, petroquímico, de construção naval, indústria elétrica e mecânica pesada, devido à Instrução 113 de Gudin, que “acusada de representar uma desvantagem para as empresas nacionais, (...) veio a representar contribuição fundamental para o surto industrial do período Kubitschek” (Campos, 1994, p.297).

A Instrução 113 da SUMOC, criada por Gudin como ministro da Fazenda em 1955, propiciou a importação de equipamentos industriais, exclusivamente para empresas estrangeiras, sem sobretaxação, prejudicando as empresas nacionais, que tinham que importá-los com sobretaxa. Essa medida reflete o caráter do processo industrial intensificado no governo JK, de centralização e concentração de recursos das empresas estrangeiras no Brasil.

Ao tratar do relacionamento do novo governo com países europeus e os Estados Unidos com vistas a conseguir atrair capitais, Campos qualifica a empreitada em que ele participou ativamente: “Tratava-se de uma revolução conceitual em relação ao estreito nacionalismo da era Getúlio. Vargas tinha uma visão mesquinha e ciumenta do desenvolvimento” (Campos, 1994, p.287). A diferença entre Vargas e JK, para Campos, estava ligada ao nacionalismo, ao estatismo e à flexibilidade de Kubitschek perante o capital estrangeiro. O autor conta que se tornou amigo do presidente, lembrando ter sido de grande incômodo a cassação do mandato de Juscelino por Castello Branco, quando ocupou a pasta do Planejamento em 1964 (Campos, 1994, p.726).

O Programa de Metas tinha como objetivo desenvolver setores fundamentais de energia, transportes, alimentação, indústrias básicas, educação técnica e a grande meta germinativa da indústria automobilística. Campos almejava compatibilizar as metas com a estabilidade de preços e viabilidade cambial, propondo programas complementares de estabilização monetária e reforma cambial (Campos, 1994, p.269).

Para cada objetivo foi estabelecida uma meta a partir de estudos de tendência de demanda e oferta de cada setor, que era constantemente corrigida durante a aplicação do plano. A metodologia implantada foi realizada por uma *administração paralela*, que possibilitava a fuga dos vetos legislativos, constituindo uma meritocracia “imune a pressões clientelistas”. Essa administração paralela era constituída pelo BNDE, Banco do Brasil,

SUMOC, mais os Grupos de Trabalho, os Grupos Executivos e o Conselho de Política Aduaneira. Além disso, para Campos era fundamental que o Estado assumisse apenas o papel de manipulador de incentivos, fornecendo crédito e atuando na política cambial, e de investidor pioneiro ou supletivo, sem exercer monopólio a nenhum setor, possibilitando o direcionamento dos recursos estatais para a educação, saneamento, irrigação e colonização rural (Campo, 1994, p.318-320).

Campos relata que para o desenvolvimento da indústria automobilística no Brasil, com financiamento do BNDE, impôs a regra de que os recursos públicos às empresas estrangeiras somente seriam viabilizados para empresas com participação brasileira, como a Volkswagen, companhia alemã que abriu o capital em 20% para o grupo Monteiro Aranha, enquanto que a Ford, para não abrir o capital, oferecia certificados de ações da empresa matriz, proporcionando lucros para os capitalistas nacionais de acordo com o desempenho internacional da empresa. Em compensação, nem a Mercedes Benz nem a General Motors optaram pelo financiamento do BNDE. A partir da Volkswagen, os alemães foram os maiores investidores, enquanto os ingleses trouxeram a Land Rover, os japoneses o jipe Toyota e os norte-americanos a General Motors e a Ford (Campos, 1994, p.323-325).

Dessa forma, “no balanço, a implantação da indústria automobilística foi um sucesso desenvolvimentista”, interligando diversos setores na econômica, estabelecendo na economia um *ponto de germinação*. Porém, “o excesso de proteção ao longo dos anos (...) certamente não contribuiu para a modernização tecnológica (...). Dois outros fatores de encarecimento e desmodernização da indústria (...), foram a exigência de completa nacionalização de componentes e a excessiva carga fiscal” (Campos, 1994, p.326). Encontramos aí mais um exemplo da crítica ao nacionalismo pelo autor.

O capital externo também se estabeleceu na indústria pesada, pela Siemens e Voith da Alemanha; no setor de mecânica pesada, pelo grupo Schneider-Creusot da França e o Grupo Ansaldo da Itália; na expansão siderúrgica teve grande participação os capitais japoneses na Usiminas e na construção naval com o estaleiro Verolme (Campos, 1994, p.326-327).

Já a meta de energia instituiu a regulamentação do imposto único sobre energia elétrica, previsto na Constituição de 1946; a criação do Fundo Federal de Eletrificação; o Plano Nacional de Eletrificação e a criação da Eletrobrás. Esta para Campos não deveria vir a ocorrer, já que a forma mais sensata seria a entrega à iniciativa privada (Campos, 1994, p.331). Mas como o projeto apenas foi realizado no governo Goulart, os recursos foram

utilizados no projeto de Três Marias, construída pela CEMIG, em Minas Gerais. Também foi criada a Central Elétrica de Furnas, que teve como realização um empréstimo 73 milhões de dólares do Banco Mundial, o único da instituição antes de 1964. Foi realizada ainda uma associação entre a Construtora Nacional e a firma inglesa George Wimpey (Campos, 1994, p.332-335).

A existência de setores políticos vinculados ao nacional-populismo no governo Kubitschek, principalmente o vice-presidente João Goulart, fizeram com que o presidente dos EUA Eisenhower, o vice-presidente Richard Nixon e o secretário do Estado Foster Dulles demonstrassem receio em estabelecer vínculos financeiros com o Brasil (Campos, 1994, p.282-283). Desde o governo Vargas, apenas o EXIMBANK nos Estados Unidos financiava o país, e assim continuou. Após a formação de uma missão brasileira de técnicos – que reuniu Campos, Lopes, o ministro Octávio Dias Carneiro e João Batista Pinheiro, do Conselho de Desenvolvimento, em 1956 –, foi obtido novo financiamento para alguns projetos da CMBEU, além de projetos novos de ampliação de usinas hidrelétricas. Os empréstimos possibilitaram colocar em prática o programa, enquanto o Banco Mundial, exceto Furnas, continuou sem financiar projetos brasileiros até 1964 (Campos, 1994, p.307-308).

Sobre os financiamentos, Eisenhower, como político republicano eleito em 1954, tinha como princípio ressuscitar a expansão mundial do capitalismo norte-americano baseada no capital privado ao invés do estatal, como crítica aos governos democratas de Roosevelt e Truman. Assim, Eisenhower restringiu os programas de desenvolvimento. Isso, somado ao apoio do governo aos golpes militares na América Latina gerou um sentimento antiamericanista e de simpatia às ideias socialistas em certas regiões do continente, o que mantinha a aversão de grandes setores sociais perante a política externa então realizada, comprovada pelos protestos que ocorreram em Lima e Caracas na visita do vice-presidente Nixon (Ribeiro, 2006, p.43-47).

Mesmo sem *financiamentos*, observamos a penetração de *investimentos*, não só dos EUA, mas de vários países europeus e do Japão, sendo esses também fundamentais para os empréstimos. E assim se abria totalmente a economia ao capital estrangeiro, proporcionando a penetração constante do capital multinacional e oligopolista na economia. Isso é considerado por Campos como um ponto positivo do programa, devido ao salto tecnológico. As críticas que recaem ao programa pelo autor são de outra natureza: insolvência cambial e *inflação desenvolvimentista*, ou seja, o fornecimento de crédito e emissão de papel moeda para

investimentos, como “(...) um meio precário, mas factível, de acomodação das pressões contraditórias da antiga coalizção nacional-populista”. Além disso, Campos critica:

(...) a falta de abertura para exportações, a inadequada atenção à educação e à agricultura, o viés industrial em favor da indústria de bens de consumo durável e de bens de produção, gerando excessiva demanda de insumos importados, e, finalmente, a gritante inadequação do sistema financeiro às exigências da industrialização acelerada (...) (Campos, 1994, p.328).

Conta o autor que em 1956 propôs a reforma cambial se reunindo com o ministro da Fazenda, José Alkmin, mais os técnicos do BNDE, Banco do Brasil, da SUMOC e do Conselho de Desenvolvimento. Todos apoiaram a reforma menos o ministro, influenciando JK. Assim, Campos conclui: “Perdeu o Brasil naquele dia e naquela hora uma ocasião ímpar e oportuna de mudança do modelo substitutivo de importações para um modelo exportador” (Campos, 1994, p.310-311).

Em 1957, Campos conseguiu estabelecer uma reforma aduaneira, reduzindo as categorias de taxaço das mercadorias classificadas na Instrução 70 da SUMOC, mantendo ainda uma taxa preferencial para as importações de petróleo, trigo, papel de imprensa e fertilizantes, e uma taxa específica para capitais e turismo (Campos, 1994, p.312). Mesmo assim, estava longe da fixação da taxa cambial livre como queria o autor.

De acordo com Ianni, tal reforma foi feita para consolidar as condições indispensáveis para o fluxo de capital e tecnologia, reduzindo as categorias de taxaço em duas, geral e especial (Ianni, 1979, p.167). Se por um lado, facilitava a entrada de investimentos “especiais”, por outro, aumentava os impostos sobre as importações não essenciais ou concorrentes dos produtos nacionais, ocorrendo um estímulo à associação de capitais nativos com estrangeiros, que, para não perderem mercado, passaram a investir diretamente no Brasil (Almeida, 2006, p.132-133).

Além disso, a fragilidade das indústrias nacionais, incapacitando-as à industrialização pesada, possibilitava dois destinos para essas: a estatização ou a associação com o capital estrangeiro, na produção de mercadorias derivadas da demanda do setor de bens de produção ou de duráveis. Assim, impossibilitada a burguesia nacional de produzir bens de alto valor, estes foram se concentrando na indústria estrangeira, tornando-a monopolista, resultando na desnacionalização e descapitalização do Brasil, devido às altas remessas de lucros ao exterior (Almeida, 2006, p.292-293).

A questão da reforma cambial assumiu amplo apoio de grupos antinacionalistas, inclusive nos meios de comunicação, como expressa Almeida sobre o posicionamento favorável do *Estado de São Paulo*. O autor distingue dois grupos de interesses: o que criticava o “confisco cambial” sobre o campo, exigindo um incentivo do governo no setor de exportação; e o que entendia que o desenvolvimento econômico apenas seria possível a partir das divisas obtidas com as exportações e com o aumento dos investimentos externos, possibilitados pela desvalorização (Almeida, 2006, p.112-113).

No entanto, Almeida ressalta que, mesmo que amplos setores da burguesia e representantes dessa apoiassem a reforma cambial – tais como: o *Estadão*, o FMI, os exportadores de café, altos funcionários da burocracia estatal e setores da burguesia mercantil-bancária –, não se pode afirmar que essa convicção era unânime no interior da classe dominante, como, por exemplo, o setor de autopeças nacional entendia ser a reforma um empecilho ao desenvolvimento industrial do país (Almeida, 2006, p.119). Claro está que para os setores dependentes de importações de bens de capital a medida era errônea, mostrando o caráter de fração de classe dos interesses influentes sobre a política econômica do governo.

Em relação à inflação, esta chegou a 47,7% em 1957 (Bielschowsky, 2000, p.403). Assim, inicialmente funcionando como uma técnica de poupança forçada, a inflação passou a desempenhar um entrave ao crescimento econômico (Ianni, 1979, p.170). De acordo com Draibe:

A fragilidade relativa das bases financeiras e fiscais do Estado frente aos requisitos da industrialização tornou inevitável o recurso a emissões monetárias, como forma de não comprometer o fluxo de investimento estatal, componente das transformações estruturais na área do ‘capital social básico’ e na produção industrial (Draibe, 1985, p.246).

Com o crescimento industrial acelerado, a demanda por bens de capital aumentou desproporcionalmente em relação à oferta do Estado, ocasionando o aumento das importações desses bens. Sem recursos, o governo optou pelo endividamento externo (Mendonça, 1988, p.56-57). A necessidade de financiamentos externos para importações se explicava também pelo preço internacional do café que sofria sucessivas baixas, propiciando déficits orçamentários e, conseqüentemente, desequilíbrios no balanço de pagamentos (Almeida, 2006, p.233-234).

Além disso, os investimentos externos também se tornaram facilmente presentes na economia brasileira a partir da instrução 113 da SUMOC e da reforma aduaneira de 1957

(Mantega, 1995, p.73-74). Como a presença das empresas estrangeiras cresceu absurdamente nessa época, a remessa excessiva dos lucros para o exterior passou a ser muito debatida, pois os nacionalistas entendiam que esse fato minimizava a poupança nacional. De acordo com Mendonça, somada a uma política tributária conservadora, a remessa de lucros alimentava ainda mais as emissões monetárias e o endividamento externo, propiciando surtos inflacionários (Mendonça, 2010, p.33-34).

Em 1958, Campos e Lopes – pautando suas reivindicações antiinflacionistas apenas sobre o aumento dos gastos públicos, da dívida externa e da valorização do câmbio, e nada na questão das remessas de lucros – divulgaram o Programa de Estabilização Monetária (PEM), que entrou em votação no Congresso. Campos relata, criticamente, que o ministro da Fazenda Alkmin, primo da esposa de JK, não mostrou interesse pelo projeto, sendo também contrário à reforma cambial (Campos, 1994, p.272).

Dessa forma, entendemos que os técnicos, previamente estabelecidos antes do governo JK em órgãos de desenvolvimento, assumiram papel preponderante na resolução de políticas econômicas. Contudo, como as convicções desses haviam sido importadas de teorias econômicas que chegavam dos grandes centros, passou a existir uma contradição entre a política de *substituição de importações*, extremamente presente no *nacional-desenvolvimentismo* que compunha a esfera política nacional, e os objetivos dos *técnicos desenvolvimentistas liberais*, que não apoiavam medidas inflacionistas para o processo de desenvolvimento. Dentre os conflitantes Campos era um dos mais importantes.

Mas em princípio, Campos apoiava o governo, como expressa, enquanto esse conseguisse escapar do nacionalismo “complexado” de Vargas e do marxismo e unisse *técnicos nacionalistas*, como Celso Furtado e Rômulo de Almeida, chefe da Assessoria Econômica do governo de Vargas, e *técnicos cosmopolitas* como ele e Lucas Lopes, em torno do Plano de Metas. Contudo, com o rompimento com o FMI e o abandono do projeto do Programa de Estabilização Monetária em 1959, os cosmopolitas romperiam também com o governo, e “(...) só voltariam a se tornar *policy makers* após a Revolução de 1964, quando prevaleceu a corrente neoliberal” (Campos, 1994, p.328).

Essa última passagem do autor é significativa para nossa pesquisa, já que resume a visão de Campos sobre os feitos do governo JK, responsável por unir tanto correntes nacionalistas quanto cosmopolitas e, principalmente, pela convergência entre Celso Furtado e Roberto Campos. Além disso, Campos explicita quando ocorreu o rompimento entre os

cosmopolitas e o governo, após a adesão de JK às características do nacional-populismo. E, por último, reconhece o modelo de desenvolvimento do regime militar como obra das ideias dos técnicos cosmopolitas.

Roberto Campos e o rompimento com o governo JK

Em 1958, com a saída de Alkmin da pasta da Fazenda, Juscelino aproveitou para fazer mudanças nos ministérios da Justiça, Saúde, Trabalho e Exército. Lucas Lopes assumiu a pasta da Fazenda, tendo que lidar com o problema da alta inflação, gerada, de acordo com Campos, pela sustentação dos preços do café, na política de estocagem ao invés da desvalorização cambial; na aceleração dos investimentos em rodovias; na construção de Brasília; e na seca do Nordeste. Um acordo com o FMI para obtenção de empréstimos, ainda com Alkmin no cargo, previa a abrupta interrupção da política de financiamento do café e ainda cortes orçamentários, tanto de custeio quanto de investimentos (Campos, 1994, p.339-340). Lopes tinha como princípio atendê-las.

Campos assumiu a presidência do BNDE e a secretaria executiva do Conselho de Desenvolvimento. Conta o autor que tinha receio das manifestações nacionalistas contra as funções que ambos estavam exercendo. Assim, persuadiu Lopes a atentar a Juscelino Kubitschek a nomeação de Celso Furtado, que dialogava com essa corrente, para a vaga de diretor executivo da SUMOC, mas como estava ocupado como visitante na faculdade de Cambridge, não conseguiu contatá-lo. Porém, Campos afirma:

Graças à precariedade dos serviços telefônicos e ao fato de que havia um fim de semana prolongado, não consegui contato com Celso. Foi uma felicidade, pois Celso não teria nenhuma vocação para o cargo de executor de políticas monetárias restritivas. Seus interesses sempre foram na linha do institucionalismo e do planejamento. Nunca se debruçara sobre o problema monetário e sua visão da questão do balanço de pagamentos era também superficial (Campos, 1994, p.341).

Na passagem acima observamos certo respeito de Campos em relação a Furtado, e um grau de intimidade, ao chama-lo de “Celso”, mesmo desqualificando-o. Campos conta que manteve a autorização para o convite a Furtado quando vagasse uma das diretorias do BNDE, o que gerou a ocupação dele na direção do GTDN (Campos, 1994, p.342).

Interessante observar que quando Furtado fala sobre seu ingresso no BNDE em 1958, não se refere a Campos, como ele se refere a Furtado. Inclusive, a tonalidade da fala de Furtado em relação aos componentes do grupo *conservador-modernizador* é extremamente desqualificadora, como apresentamos no item anterior.

José Garrido Torres assumiu o cargo de diretor executivo da SUMOC. Campos entende que foi uma “excelente escolha, pois Garrido tinha melhor entendimento dos problemas de controle monetário e creditício” (Campos, 1994, p.342). Torres era um técnico cosmopolita que integraria no IPES na década de 1960 e na ditadura assumiria a presidência do BNDE e do Conselho Nacional de Economia. Formava-se, portanto, o quadro tecnocrático de Lucas Lopes que viriam para estabelecer duas prioridades: o PEM e a reforma cambial.

De acordo com Campos, o PEM tinha como objetivo reduzir drasticamente o ritmo de crescimento dos preços, a partir da realocação dos gastos públicos e da expansão monetária apenas para reajustamentos salariais. Outro ponto fundamental do programa era a melhoria nos preços dos exportáveis a partir da reforma cambial. Assim, em uma segunda fase, seria possível ajustar a expansão dos meios de pagamento com o incremento do produto real (Campos, 1994, p.344-345).

Já a questão cambial era entendida como improrrogável, principalmente para as autoridades do FMI, que, como os técnicos cosmopolitas, entendiam que as taxas múltiplas para diferentes produtos gerava um confisco indireto sobre a agricultura destinado à importação de produtos para a industrialização, alimentando os desequilíbrios no balanço de pagamentos. Porém, JK não abria mão das subvenções às importações de gasolina, trigo, papel de imprensa e fertilizantes. O FMI ainda criticava a política de sustentação do preço do café e do rebaixamento das tarifas públicas nacionais (Campos, 1994, p.357-359).

A reforma era apoiada pelos dirigentes da burguesia mercantil-bancária, que tinham interesse no mercado de exportáveis e importáveis, como a Associação Comercial do Rio de Janeiro. Além deles, os cafeicultores, ligados a Sociedade Rural Brasileira, desejavam o fim do confisco cambial a partir da reforma, criticando também os aumentos dos impostos (Almeida, 2006, p.255-260).

Campos conta que quando foi agendada uma reunião para discutir a pressão do FMI para adotar as medidas de estabilização e reforma cambial, JK havia marcado mais cedo com três representantes no BNDE da ala nacionalista: Cleanto de Paiva Leite, Ewaldo Corrêa Lima e Celso Furtado. Lembra o autor: “Amaral Peixoto, Walther Moreira Salles e eu entreolhamo-nos chocados ante essa invasão da ala moça confrontacionista. Juscelino aparentemente não nos tinha chamado para ‘debater’. Já havia perfilhado a ‘estratégia de ruptura’” (Campos, 1994, p.360).

Nesta passagem, observamos o momento de ruptura entre as correntes nacionalistas e cosmopolitas. JK, representando o *nacional-populismo* nessa etapa, permaneceu com a primeira. Para Almeida, essa nova conjuntura política marca a tomada à frente do ator *político* nas decisões do governo, esgotadas as tentativas de encontrar soluções provenientes dos *técnicos* (Almeida, 2006, p.274).

Contra a medida de austeridade idealizada por Campos, Lopes e o FMI estava a burguesia industrial nacional, representada pela CNI, pela FIESP e pelo CIESP. Contrários às restrições creditícias e de importação de bens de capital que o programa promoveria, tais órgãos patronais entendiam que JK deveria assumir uma política emancipatória perante o fundo. De acordo com Almeida, essa fração da burguesia nacional almejava “um novo tipo de dependência”. Além dessa, a maioria dos parlamentares do PSD, PTB, PSP, PR e PDC apoiaram o rompimento com o FMI, além dos setores estudantis e nacionalistas da sociedade civil (Almeida, 2006, p.282-286).

Depois disso, JK discursaria ao lado de Luís Carlos Prestes, do PCB, para anunciar a ruptura entre o Brasil e o fundo, aquele passando a acusar o órgão de “conservar as nações subdesenvolvidas da América Latina sempre subdesenvolvidas” (Campos, 1994, p.360).

Campos entende que a atitude de Kubitschek teria relação com a crescente hostilidade nacionalista ao FMI que surgia no Brasil, constituindo uma jogada política, o que representou uma atitude egocêntrica do presidente para ele. Assim, “terminava a fase da convivência amigável entre os ‘técnicos cosmopolitas e os ‘técnicos nacionalistas’, propiciada pela ‘ideologia futurível’ do Plano de Metas” (Campos, 1994, p.360-362).

A implantação das duas medidas, o PEM e a reforma cambial, prejudicaria a classe trabalhadora. A primeira, pelos sérios riscos de rebaixamento do salário real (Almeida, 2006, p.247-249); a segunda, pelo processo de desindustrialização que poderia ocorrer. Juntos, esses fatos passaram a comprometer a legitimidade do governo.

Dreifuss explica que a partir do final da década de 1950, uma onda de mobilização social e política foi se estabelecendo no Brasil. Primeiramente, o tipo de acumulação capitalista impulsionado pelo governo JK e o rápido crescimento industrial criaram condições para uma conscientização da classe trabalhadora urbana, iniciando um movimento reivindicatório (Dreifuss, 1981, p.36). Oliveira entende que, nesse processo, o Estado passou a fazer parte da divisão social do trabalho, produzindo mercadorias a partir da exploração da

mão de obra assalariada, impossibilitando a permanência do caráter assistencialista do aparelho como na época de Vargas e fortalecendo o processo de luta de classes derivado da contradição entre capital e trabalho (Oliveira, 1977, p.101-103). Assim, quando a inflação passou a gerar a rápida corrosão salarial, a exploração da classe trabalhadora tornou-se evidente, acabando com a ilusória ideia de “bem-estar nacional” (Almeida, 2006, p.303).

Miriam Cardoso, ao analisar os discursos de JK, observa que uma das pautas principais do presidente era a *prosperidade* associada à *ordem*. O objetivo máximo da sua política era a *soberania*, apenas realizada a partir da prosperidade da nação. Por isso, qualquer agitação social que contrariasse a ordem era um atentado ao objetivo máximo do presidente (Cardoso, 1977, p.80-82). Assim, JK apresentava um discurso e uma prática extremamente repressora às mobilizações, se utilizando de eufemismos, como a “defesa da ordem e da paz do povo brasileiro” contra as manifestações organizadas por “especuladores” e “agitadores” (Almeida, 2006, p.289-291).

De acordo com Campos, o PEM foi relegado pela convicção de Juscelino de que a inflação era consequência das distorções estruturais, sendo insanável por ajustes monetários. Além disso, o presidente não achava interessante modificar as tarifas dos serviços públicos e nem corrigir o câmbio, já que dependia dele elevado para a compra de produtos essenciais, como também pensava a sua base aliada no Congresso, o PSD e PTB. Somado a isso, os próprios empresários nacionais não aceitavam a contração do crédito. Rompida as relações com o FMI e engavetado em 1959, o projeto influenciaria o Programa de Ação do Governo Parlamentarista em 1961, o Plano Trienal em 1963 e o Programa de Aceleração Econômica do Governo (PAEG) em 1964 (Campos, 1994, p.344-353).

Em relação à explicação acima, a omissão de Campos em entender que a pressão da classe trabalhadora também foi responsável pelo abandono do projeto, reflete bastante sobre como o autor desqualificava a questão das mobilizações populares, já que ao estabelecer que essas apenas representavam interesses partidários-sindicalistas-clientelistas – como o próprio expressa no decorrer de suas memórias e que veremos em outros casos –, entendemos que essa convicção fornecia legitimidade para a implementação das medidas impopulares que ele almejava e que foram colocadas em prática pelo próprio quando tornou-se ministro.

Outro caso que desagradou enormemente o economista foi a revolta do movimento nacionalista quando licitou apenas empresas privadas nacionais interligadas ao capital estrangeiro para a exploração do petróleo boliviano no Acordo de Roboré, o que levou a uma

mudança dos parâmetros da exploração após uma CPI, em 1959, legalizando apenas empresas brasileiras para a habilitação. Contudo, de acordo com Campos, tais empresas não possuíam tecnologia para tal feito, o que foi responsável pelo abandono das concessões (Campos, 1994, p.365-367).

Houve uma grande mobilização da UNE contrária a Campos, inclusive com uma manifestação em frente ao BNDE, apresentando todo o repúdio do movimento estudantil contra o personagem. Mas o que mais desagradou Campos foi o “(...) acovardamento da tecnocracia governamental, assim como dos líderes políticos, em face da explosão nacionalista”, já que, assumindo o outro lado, JK não o apoiou contra essa mobilização (Campos, 1994, p.375).

A retirada de Lucas Lopes do Ministério da Fazenda no mesmo ano foi outro episódio de intensa discordância entre Campos e JK. O novo ministro, Sebastião Paes de Almeida, endossara a convicção de expansão creditícia e das importações subvencionadas, o que, após a ruptura com o FMI, de acordo com o autor, gerou escassez de divisas, passando o governo a vender dólar em projeção e agravando a crise cambial no governo Jânio Quadros. Após esse episódio, somado aos outros, Campos pediu exoneração da presidência do BNDE (Campos, 1994, p.376-377).

Na saída do BNDE, Campos foi acompanhado de outros colegas que havia atraído para o banco e para o Conselho de Desenvolvimento. Assim, para “(...) manter unido e coeso esse núcleo de talentos, que aliavam conhecimentos de planejamento econômico e experiência internacional, levaram-nos à criação da Consultec, uma consultoria privada para investidores e planejadores” (Campos, 1994, p.379).

De acordo com Dreifuss, a CONSULTEC passou a atuar, ainda em 1957, como um conglomerado de consultoria empresarial para as empresas estrangeiras que atuavam no Brasil, promovendo projetos. O mais significativo foi a da mineradora Hanna Mining Co., que se associou à Cia. de Produtos Alimentícios do Morro Velho, formando a Mineradora Morro Velho, em Minas Gerais, para a exploração das minas de ouro e ferro e exportação do minério. Dreifuss classifica o órgão como *anel de poder burocrático-empresarial*, devido à sua composição, que incluía técnicos da burocracia nacional e dirigentes e associados ao complexo Hanna Mining, contando com empresários e burocratas norte-americanos. O complexo Hanna Mining ainda forneceria caminhões para o início do golpe civil-militar de 1964 (Dreifuss, 1981, p.90-93).

Contudo, o próprio Roberto Campos critica a ideia de Dreifuss:

Criar-se-ia mais tarde, num livro fantasioso do sociólogo René A. Dreifuss, 1964 – *A conquista do Estado*, a ideia de que a Consultec era um anel de ‘poder burocrático empresarial’, servindo de ‘*think tank*’ para projetos conspiratórios de conquista de poder. Essa suspicácia foi alentada pelo fato acidental de que vários dos participantes da Consultec, como eu próprio, Mário Simonsen e Mauro Thibau (...), nos tornamos ministros de Estado, em diferentes períodos da Revolução, enquanto outros vieram a ocupar cargos de destaque na administração. Isso não resultou de nenhum projeto político, e sim do simples fato de que alguns dos melhores cérebros tecnocráticos da época, imbuídos do espírito de ‘racionalidade capitalista’, foram recrutados pela Consultec para análise de projetos específicos. O que era um bico financeiro para funcionários mal-pagos passou a ser interpretado, dentro da paranoia ideologizante da época, como uma semente de conspiração técnico-burocrática (...). Nada mais surpreendente para os que trabalhavam na Consultec (...), todos politicamente desmotivados, e sem militância partidária, do que terem passado a ser descritos, anos depois, como astutos manobristas políticos de uma aliança entre tecnocratas, militares e a burguesia mercantil (Campos, 1994, p.379-380) (grifo do autor).

Novamente observarmos Campos se resguardar na ideia de *racionalidade*, associando-a ao *capitalismo*. A grande questão é que esse discurso mascara justamente o projeto político que o autor insiste em não afirmar, de favorecer a burguesia multinacional, pela simples concepção de que as técnicas de produção e modalidades de organização estatal para o controle da economia vigente eram falhas ou deletérias. Em relação à participação desse *think tank* no golpe de Estado, é importante destacar que mesmo sem atuar explicitamente no levante, a conspiração técnica desses atores significou uma grande participação na formação do *consenso* dentro da esfera empresarial sobre a “inconveniência” política do nacional-populismo e do reformismo.

Roberto Campos e Jânio Quadros

Jânio Quadros assumiu o poder tendo que resolver problemas como: o agravamento dos desequilíbrios setoriais e regionais, a ineficiência da administração pública, a necessidade de renegociação da dívida externa, o agravamento da inflação, além de medidas visando o retorno ao crescimento econômico. Quadros adotou as diretrizes das instruções 204, 205 e 206 da SUMOC, que liberalizava o câmbio para a importação e para a exportação de café, desestimulando a primeira e incentivando a segunda. Como consequência, aumentaram os preços de produtos importados essenciais, como o trigo e o petróleo, inflacionando o custo de vida dos assalariados (Ianni, 1979, p.198-202). De acordo com Campos, a elevação dos preços seria equilibrada por encargos fiscais sobre os lucros e pelo controle das remessas de lucros para o exterior (Campos, 1994, p.388-390).

Outra medida nova adotada pelo governo foi a intenção de estabelecer relações comerciais na Europa e no Leste Europeu – por motivos já apresentados. Campos e a própria Alemanha Ocidental, que tinha investimentos na indústria automobilística brasileira, inviabilizaram relações com a Alemanha Oriental (Campos, 1994, p.409-410). A Alemanha Ocidental era o único país que possibilitava a obtenção de empréstimos a prazo longo conversíveis em cruzeiro para a compra de equipamentos nacionais e despesas locais, por isso, o atendimento do governo brasileiro a determinação (Campos, 1994, p.395-402).

As relações diplomáticas seguiram na Itália, Suíça, Inglaterra, Bélgica, Holanda, Suécia e França. Sobre este último país, reforçando seu ideal *tecnoempresarial*, Campos apresenta um elogio à administração pública:

Na França costuma-se encontrar na gestão das empresas estatais administradores treinados nas mesmas fontes de que se abastecem as grandes empresas privadas (...). No Brasil, o recrutamento para o gerenciamento das estatais é extremamente heterogêneo e altamente politizado, além de sofrer da instabilidade natural proveniente dos rodízios partidários (Campos, 1994, p.402).

Campos confirma, assim, o almejo a uma *racionalidade privada* em âmbito estatal, introduzindo interesses particulares na esfera pública. E essa era a função dos tecnocratas, como mostrou Dreifuss: mascarar interesses privados difundindo a ideia da necessidade de incorporar recursos e técnicas de fora do país.

O programa cambial de Quadros gerou simpatia das autoridades do FMI. Somado a isso, a eleição de Kennedy em 1961, um democrata interessado em estabelecer relações de auxílio financeiro na América Latina, possibilitou um otimismo de Campos sobre novos acordos de parceria. Porém, com a renúncia do presidente em agosto de 1961, os programas de financiamento internacional foram extintos e os Estados Unidos passaram a desconfiar do novo governo nacional-reformista brasileiro.

A renúncia de Quadros, de acordo com o autor, decorreu da instabilidade que a reforma cambial traria para o seu governo, da falta de representação partidária no Congresso e da desatualização da Constituição. Por isso, Jânio idealizava um impedimento da tomada de poder de Goulart pelas forças armadas para ser chamado de volta com poderes discricionários, viabilizando a mudança do sistema partidário e da Constituição (Campos, 1994, p.431-432).

O Congresso aceitou o pedido de renúncia devido ao estilo “inquisitorial” de Jânio e ao receio dos empresários em relação ao programa cambial de Quadros, sendo que os próprios udenistas apoiaram a sua retirada, assim como os congressistas trabalhistas, que se queixavam

do programa de estabilização que prejudicaria as camadas mais pobres. Campos criticava a heterodoxia da política externa de Jânio, sua postura de aversão à invasão à Baía dos Porcos em Cuba pelos Estados Unidos e ao colonialismo dos países europeus, além da tentativa de estabelecer comércio com os países do Leste Europeu (Campos, 1994, p.432-434).

Por essas críticas, Campos demonstra que estava em harmonia com os interesses das nações dominantes, além, claro, de ser totalmente avesso à política de aproximação com os países socialistas.

Roberto Campos, a Aliança para o Progresso e o governo de João Goulart

Em 1958, JK havia se correspondido com o presidente Eisenhower para tratar da criação de um programa exclusivo para o desenvolvimento dos países latino-americanos, em contraposição a política aplicada pelo governo estadunidense até então que visava apenas expandir os seus mercados e avaliava que a solução do perigo comunista vinha da repressão. Juscelino apontou para a necessidade do desenvolvimento que permitisse a elevação do nível de renda e um crescimento autônomo e autossustentado; determinação de uma taxa de crescimento compatível; levantamento de fontes de recursos públicas necessárias; e identificação de setores prioritários para a aplicação de recursos. Surgiu assim a Operação Pan-Americana (OPA) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento Econômico (BID) para o financiamento dos projetos (Ribeiro, 2006, p.48-51).

Com a associação de Cuba à União Soviética no último ano de governo de Eisenhower, em 1961, o presidente autorizou a constituição de um Fundo de Progresso Social que seria dirigido pelo BID. Além disso, foi nesse ano que foi feita uma reunião em Bogotá, reafirmando a necessidade de um plano de desenvolvimento para a América Latina e especificando a necessidade de reformas estruturais em educação, habitação, reforma agrária, saúde e assistência técnica. Os recursos viriam majoritariamente do BID (Ribeiro, 2006, p.52). Assim ficou conhecida a Ata de Bogotá, a qual Campos foi delegado e que, de acordo com ele, diferente das imposições do FMI, estabelecia que os programas de financiamento deveriam ser concomitantes com as reformas sociais, como seria afirmado na Aliança para o Progresso (Campos, 1994, p.378).

Assim, a preocupação com o desenvolvimento dos países periféricos estava totalmente relacionada com o contexto da Guerra Fria, em especial após a revolução cubana. A questão da ajuda internacional foi pensada pelas teorias econômicas que prevaleciam nas

universidades estadunidenses: neoclássicas, desenvolvimentistas, ou da modernização. Esta entendia que as sociedades periféricas deveriam passar pelas mesmas etapas dos países desenvolvidos, tais como o pensamento de Rostow (Ribeiro, 2006, p.19), como foi apresentado.

De acordo com Ribeiro, a teoria da modernização foi a principal base teórica da Aliança para o Progresso e tinha Kennedy como principal difusor político da doutrina. Em sua eleição, Kennedy difundiu a ideia, dentro da pauta sobre política externa, de gerar uma identificação entre Estados Unidos e os países latino-americanos, fortalecendo sua ligação com os governos democráticos e criticando os governos ditatoriais. Em relação à ameaça comunista, Kennedy tinha o receio que a América Latina viesse a ser palco de guerrilhas financiadas pela URSS, propagando a *revolução pacífica*, no processo de transformação econômica, social e política da região, ao invés da *revolução violenta* (Ribeiro, 2006, p.81).

Em Punta Del Este, entre 15 e 16 de agosto de 1961, ocorreu a reunião do Conselho Interamericano Econômico e Social (CIES) que deu origem a Aliança para o Progresso, sendo que na delegação brasileira constava a presença de Campos e Furtado, entre outros. De acordo com Campos, diferente da OPA, a Aliança para o Progresso não possuía um viés *assistencialista*, mas sim *reformista*. Contrariando a orientação do governo Eisenhower de estabelecer relações apenas entre bancos e empresas norte-americanas privadas nos países latino-americanos, a Aliança para o Progresso visava à aplicação de um investimento de US\$20 bilhões em dez anos para a América Latina a partir de um fundo público, exigindo a introdução de programas de reforma fiscal, agrária, habitacional, saneamento e educação nesses países, além da ênfase no planejamento econômico (Campos, 1994, p.418-420).

A solicitação orçamentária do plano no Congresso foi feita por Rostow, inclusive o volume dos recursos; o período do empréstimo; a necessidade de planejamento; a exigência de uma taxa de crescimento anual de 2,5%; e a transformação da estrutura de posse e uso da terra, como forma de superar os problemas das sociedades tradicionais. Além dessas, o programa visava lograr uma situação cada vez menos dependente de exportações de produtos primários a partir da diversificação equilibrada das estruturas nacionais; acelerar o processo de industrialização de bens de capital; aumentar a produtividade e a produção agrícola; erradicar o analfabetismo; possibilitar uma divisão equitativa da renda; melhorar o sistema de esgoto e a distribuição de água potável; aumentar a construção de residências populares;

manter uma estabilidade de preços sem interrupção do crescimento econômico; e promover um mercado comum latino-americano (Ribeiro, 2006, p.82-85).

Portanto, a Aliança para o Progresso era muito mais do que um programa de cooperação externa, como tantos outros que passaram a existir na década de 1940-50 entre Estados Unidos e países subdesenvolvidos. Por esse programa o governo dos EUA propunha reformar as estruturas econômicas, políticas e sociais dos países latino-americanos (Ribeiro, 2006, p.25). Assim, o programa uniu objetivos aceitáveis para economistas de distintas visões, como Furtado e Campos (Ribeiro, 2006, p.128).

Diversos órgãos estavam ligados ao objetivo de prestar assistência financeira, como o Departamento de Estado dos Estados Unidos, a USAID – ao qual a Aliança atuava como uma subagência desta –, o EXIMBANK, os departamentos do Tesouro, da Defesa e da Agricultura, do Comércio, os Voluntários da Paz (Peace Corps), o BID, o FMI e o Banco Mundial. O CIES da OEA atuava na assistência técnica, com treinamento de pessoal nas áreas de administração pública, agricultura, bem estar social, planejamento rural e regional. Além desses, ainda tinha a CEPAL (Ribeiro, 2006, p.150-152). A Aliança para o Progresso, representada pela USAID, detinha recursos próprios provenientes do Tesouro.

De acordo com Ribeiro, esses órgãos não eram coesos, divergiam em várias questões, como a restrição do Departamento do Tesouro em relação à expansão do programa; o desejo do Departamento de Comércio em expandir as exportações americanas; o receio do Departamento da Agricultura de que o aumento das importações de produtos agrícolas viesse a prejudicar a produção nacional. Além disso, tinha o Congresso dos Estados Unidos, que por representar setores conservadores intentava barrar as medidas da Aliança, atuando no corte de recursos destinados ao programa (Ribeiro, 2006, p.154-155).

No Brasil, com a saída de Quadros do poder, o Congresso adotou o parlamentarismo, tendo como primeiro-ministro Tancredo Neves, diretor da Carteira de Redescontos do Banco do Brasil e vice-presidente do Banco do Brasil no governo de JK. De acordo com Ribeiro, a adoção do parlamentarismo, ao invés de um golpe militar, ocorreu como um reflexo da pressão contrária do governo norte-americano à queda do regime democrático, sendo o parlamentarismo a saída mais satisfatória para a crise política (Ribeiro, 2006, p.129-130).

No governo de Jango, Campos foi convencido por San Thiago Dantas, embaixador brasileiro na Organização das Nações Unidas, a assumir a embaixada de Washington, a qual

Jânio o havia indicado. Antes de ir para Washington, Campos reuniu em seu apartamento o economista Mário Henrique Simonsen e Mauro Salles, assessor de Tancredo, para projetar um programa do governo parlamentarista que visasse reduzir a inflação, melhorar o balanço de pagamentos, fixar uma taxa única de câmbio e que, ao mesmo tempo, gerasse desenvolvimento com distribuição de renda pela promoção do pleno emprego e correções de deformações estruturais, já que a reforma cambial de Jânio havia sido desmobilizada após sua saída (Campos, 1994, p.437-439).

Observamos assim o caráter da instituição do parlamentarismo no Brasil: acabar com a independência da política nacional-reformista, enquanto que aos *técnicos cosmopolitas* seriam delegadas as medidas de política econômica executadas pela nova coalizão.

Campos então embarcou para a embaixada em Washington. Como primeira função como embaixador, tinha que explicar o risco da confrontação das Forças Armadas com Goulart, que poderia levar a uma guerra civil; o abandono do programa de saneamento financeiro; e convencer que o posicionamento do governo era centrista, e não esquerdista (Campos, 1994, p.444). Kennedy indagava se dentro do regime parlamentarista não seria mais fácil a entrada de correntes de esquerda e se o regime parlamentarista poderia organizar um programa sério antiinflação. De acordo com o autor, tais questionamentos eram naturais, enquanto que no contexto da época:

Estávamos no auge da guerra fria. Acabara de ser erguido, em agosto de 1961, o muro de Berlim, o símbolo mais concreto da guerra fria. Para Kennedy, a infiltração da esquerda radical em vários escalões do governo Goulart (sublinhada talvez com exagero pelos seus órgãos de inteligência e segurança), assumia as proporções de um pesadelo. A ‘perda do Brasil’ seria algo tão grave, senão mais grave, do que a chamada ‘perda da China’ para o maoísmo (...) (Campos, 1994, p.447).

Além disso, a neutralidade em relação à expulsão de Cuba da OEA inviabilizava a aprovação no Congresso de financiamentos de projetos, fundamentais para a Aliança para o Progresso. Assim, a posição de não-intervenção e de autodeterminação dos países, apresentada inicialmente por Quadros e Goulart ao caso de Cuba, fazia com que Kennedy desconfiasse integralmente do governo brasileiro (Campos, 1994, p.449-451).

De acordo com Ribeiro, como a política externa de Goulart era muito similar à de Quadros, ele promoveu a ideia de autodeterminação dos países e a necessidade de ampliação do comércio externo, inclusive com países socialistas. Assim, o Brasil foi um voto contra a saída de Cuba do sistema interamericano, conquanto não propagasse, materialmente e

ideologicamente, o comunismo, iniciando uma onda de posicionamentos conservadores contrários ao governo (Ribeiro, 2006, p.162-169).

Quando questionado por Kennedy sobre como deveria ser a sua atuação na América Latina, Campos destacava: provar que a Aliança para o Progresso era um programa eficaz de desenvolvimento; evitar uma confrontação de forças com Cuba, já que isso fortaleceria o sentimento de não-intervenção dos países; diferenciar o *comunismo* do *reformismo social*; divulgar provas de financiamento da União Soviética em Cuba. Ter assim uma postura de “espera vigilante” (Campos, 1994, p.451).

Com a promulgação das reformas de base, da lei contra as remessas de lucros e a neutralidade em relação ao caso cubano, na Conferência dos Chanceleres em Punta Del Este em 1962, Campos tentou mostrar as autoridades estadunidenses de que o Brasil não possuía uma posição “neutralista” perante Cuba, apenas propagava a não-intervenção, devido às repercussões contrárias que tais medidas poderiam gerar aos demais países contra os Estados Unidos. Campos, apresentando uma visão de unidade com o governo brasileiro, demonstrou não apoiar a retirada de Cuba do sistema interamericano, mas sim uma imposição de regras que, se fossem desrespeitadas, levaria à sua expulsão (Campos, 1994, p.466-470).

Outro caso que gerou desconforto aos Estados Unidos foram as estatizações feitas por Leonel Brizola, como a Companhia de Energia Elétrica Rio-Grandense, da AMFORP, em 1959, e a Companhia Telefônica Nacional, da ITT, em 1962, ambas empresas norte-americanas que teriam recebido indenizações irrisórias. Roberto Campos e San Tiago Dantas apresentaram uma proposta de nacionalização pacífica, mediante compra das entidades encampadas por um valor aceitável (Campos, 1994, p.471-473). De acordo com Ribeiro, o segundo caso era mais alarmante, pois o empresariado norte-americano tinha grandes receios perante o governo democrata de Kennedy, influenciando o Congresso na aprovação ou reprovação do orçamento destinado à Aliança para o Progresso (Ribeiro, 2006, p.174).

No encontro entre a comissão brasileira e a comissão norte-americana, acordou-se que os EUA iriam desencorajar qualquer violação de governos democráticos. De acordo com Campos, Kennedy era contrário a interrupções da democracia e entendia que o desenvolvimento era a melhor forma de prevenção contra o comunismo, discordando dos militares de Washington, que entendiam que os governos resultantes de golpes proporcionavam maior segurança continental. Nessa reunião, Goulart estabeleceu a necessidade de acordos de exportação do açúcar, apoio no comércio mundial de café e na

campanha contra os excessivos impostos dos produtos latino-americanos nos mercados europeus. Como contrapartida, Goulart teria que assegurar que ocorreriam “nacionalizações pacíficas”, como alternativa às desapropriações litigiosas (Campos, 1994, p.479-480).

Jango argumentou com Kennedy que as imposições relacionadas à estabilidade monetária como pré-requisito para obtenção de auxílio eram ilusórias e que os financiamentos deveriam ser imediatos; em relação às concessionárias estrangeiras de serviço público, Goulart observou que elas poderiam ser transferidas para outros setores da economia onde seriam bem recebidas; o presidente ainda culpou a falta de um Plano Marshall para a América Latina como causa da inflação; e, por fim, afirmou que se identificava com o pleno exercício democrático ocidental, mas nem por isso deixava de ser partidário da coexistência pacífica entre mundo democrático e mundo socialista. Questionado por um jornalista sobre Francisco Julião e as Ligas Camponesas – sobre os quais trataremos no terceiro capítulo –, Goulart o identificou como um fenômeno político ligado à situação social, que teria sua popularidade diminuída na medida em que melhorassem as condições sociais locais e expôs que a reforma agrária no Brasil seria de caráter capitalista e não socialista (Campos, 1994, p.481-483). A reunião firmou o primeiro acordo financeiro entre os dois países na era Goulart e Kennedy, um empréstimo de 131 milhões de dólares destinado ao Nordeste (Ribeiro, 2006, p.178).

Para Campos, tudo caminhava para que reformas sociais no Brasil financiadas pela Aliança, com a diminuição das desigualdades regionais, não levassem ao “sacrifício dos valores democráticos a partir de revoluções violentas”. De acordo com ele: “Mal sabia que três anos depois, falhadas as reformas, seria eu o cirurgião econômico da Revolução de 1964” (Campos, 1994, p.445).

É interessante essa passagem, pois observamos que o conceito de *revolução* de Campos está contrapondo a ideia de *reforma*, ao qual ele aderiu. Mesmo assim, o autor serviria a “Revolução de 1964” como se fosse um “mal necessário”, já que as reformas não haviam surtido efeito. Contudo, mesmo que Campos identifique *revolução* como antagônica à *democracia*, em seus livros pós-golpe o autor associava constantemente *revolução de 1964* com *conservação da democracia*. Assim, claramente podemos dizer que esses livros tinham uma função ideológica, qual seja, a de gerar o consenso sobre o golpe de Estado e sobre o novo regime, que tinha as políticas econômicas iniciais encabeçadas por Campos.

Os acordos estabelecidos na reunião de Goulart com o governo norte-americano não sobreviveriam à restauração presidencialista em janeiro de 1963, que resultou, para Campos,

em “crescente desorganização da máquina administrativa, e comprometimento cada vez maior com as esquerdas operosas na mobilização sindical e eleitoral” (Campos, 1994, p.489). No mesmo ano, Roberto Campos pediu demissão do cargo de embaixador em Washington, devido à impossibilidade de concordância e de influência sobre o governo. Ao relatar os motivos para Robert Kennedy, irmão do presidente, explicou: “Ao invés de interpretar aqui políticas que julgo erradas – acrescentei – devo lutar em meu país para modificá-las” (Campos, 1994, p.502).

Assim, a partir daí, Campos passou a promover campanhas contra o governo de Goulart, que podem ser observadas nos artigos que publicou a partir de 1963 no *Jornal do Brasil*, como apresentaremos no segundo capítulo.

Roberto Campos e a interpretação da crise

A Aliança para o Progresso se mostrou um fracasso, devido aos seguintes motivos apontados por Campos: a necessidade de investimentos rápidos antes das reformas estruturais; a antinomia entre desenvolvimento econômico e social; o dilema entre planejamento econômico e livre empresa; o choque entre inspiração política e inércia burocrática; a queda dos preços de exportação; a insuficiência das verbas votadas no Congresso americano; e o enfraquecimento das relações comerciais externas em contraste com ajuda externa (Campos, 1994, p.533-534).

Contudo, Campos ressalta: “Na realidade, na divisão de culpas pela inoperância da Aliança no período de 1961 e 1963, grande parte da responsabilidade coube à própria instabilidade política e descontinuidade administrativa do Brasil (...)”. Para o autor, a Aliança para o Progresso na presidência Goulart não foi priorizada, pois Jango estava mais preocupado em fazer seu retorno à política presidencialista (Campos, 1994, p.535).

É interessante observar a opinião de Campos sobre a SUDENE. Para ele, vigorava quatro deformações no instituto: a estatizante, o preconceito ideológico e nacionalista e a obsessão industrializante, além de sofrer de excessiva burocratização para a aprovação de projetos, exigindo, por exemplo, que as empresas instaladas por incentivos fiscais fossem apenas nacionais. Somado a isto, apesar da ênfase na reestruturação agrária, o órgão enfatizou muito mais a industrialização do que a agricultura e a educação. Isso fez com que os recursos da USAID para a região fossem inferiores às expectativas (Campos, 1994, p.533).

Assim, observamos Campos fazendo uma crítica implícita ao trabalho de Furtado e também à sua convicção industrialista, estatizante e nacionalista. Também é contrastante a visão entre Furtado e Campos sobre a Aliança para o Progresso e a SUDENE, o primeiro apontando como uma intervenção oportunista e imediatista que resultou no fortalecimento dos congressistas conservadores, enquanto o outro ressalta a mínima responsabilidade da Aliança para o fracasso da superintendência.

Com a crescente deterioração econômica brasileira, comissários norte-americanos foram enviados ao Brasil para avaliar o problema, questionando principalmente a alta inflação. A pressão nacionalista e esquerdista aumentou após o plebiscito que determinou o retorno ao presidencialismo no Brasil. Contudo, com a indicação de San Tiago Dantas para o Ministério da Fazenda, medidas de estabilização monetária foram propostas, junto com o Plano Trienal de Celso Furtado, que visavam suspender o subsídio à importação de petróleo e trigo, desvalorizar o câmbio, elevar as tarifas ferroviárias e fretes de marinha mercante, transformar o imposto sobre a energia, impor um limite da absorção de crédito pelo Banco do Brasil ao setor privado e estipular o aumento salarial do funcionalismo no máximo até 40%. Campos explica que as medidas de estabilização não foram concretizadas. Mesmo assim, observa a “coragem” do plano e ressalta a propaganda que fez dele na época para manter os financiamentos, já que o Plano Trienal se enquadrava nos preceitos do programa, com viés bastante ortodoxo, mesmo partindo de Furtado (Campos, 1994, p.507-512).

Após a proclamação do Plano Trienal, Campos e Dantas se encontraram com autoridades do governo dos EUA para negociações de financiamento em que o Brasil receberia uma irrisória parcela, dependendo da liberação da outra do resultado da eficácia do programa de estabilidade, que teria o FMI como fiscalizador. Além disso, o caso dos atrasos das indenizações sobre as encampações feitas por Brizola também eram pré-condição para o recebimento total dos recursos (Ribeiro, 2006, p.199).

O programa da Aliança também entrava em descrédito na opinião pública estadunidense devido à ineficácia da ajuda ao desenvolvimento e contra a antipatia dos países latino-americanos perante os EUA, além da suspeita de infiltração comunista nos escalões da administração estatal brasileira e de influência do movimento estudantil no governo, fazendo com que o Congresso dos EUA ficasse com receio em aprovar o envio de recursos. Essas notícias estavam em voga, para Campos, principalmente porque “a cobertura dada pela

imprensa americana à infiltração subversiva no Brasil era abundante e documentada (...)” (Campos, 1994, p.510-511).

Somado a isso, o déficit cambial brasileiro no ano de 1963 batia recorde, devido aos atrasos comerciais, à dificuldade na ampliação das exportações e à incompreensão das reais necessidades de importação, além da Lei de Remessas de Lucros de 1962, que limitava o envio de recursos das empresas estrangeiras para o exterior (Campos, 1994, p.512-513), dificultando o fornecimento do auxílio.

Outro problema do governo de Goulart foi sua derrota em relação ao projeto de reforma agrária, de tipo “antagonístico”, contra a qual se uniram a UDN e o PSD. Assim seguindo, Goulart começou a fazer concessões aos setores “extremistas”, descumpriu os acordos com Kennedy e demitiu San Thiago Dantas do Ministério da Fazenda, abandonando o programa de saneamento financeiro do ministro, “incompatível com a preservação de sua popularidade”. Tudo isso gerou mais ceticismo de Washington em relação ao Brasil, somado à rápida deterioração cambial e da situação fiscal (Campos, 1994, p.515-516).

Com a demissão de San Thiago Dantas e o aumento das pressões populares contrárias às medidas de estabilidade e limitações dos reajustes salariais declaradas no início de 1963, iniciou-se um empasse político. A partir daí, a Aliança passou a trabalhar exclusivamente com setores udenistas, sendo o governador da Guanabara, Carlos Lacerda, o principal recipiente da ajuda externa – como também relata Furtado. A partir da pressão nacionalista contra as medidas adotadas para indenização das empresas de energia AMFORP e ITT, Goulart viu-se de mãos atadas. Kennedy também se sentia pressionado pelo Congresso dos EUA, somando a pressão em cima de Goulart. Para piorar, a visita do FMI gerou uma avaliação péssima da economia brasileira, o que fez com que recursos esperados fossem cancelados, resultando também na avaliação da CIA sobre Goulart, como um “oportunista com inclinações populistas e esquerdistas”, passando a idealizar o golpe (Ribeiro, 2006, p.200-202).

Interessante observar que, para Furtado, o problema das indenizações das encampações era o interesse norte-americano em estabelecer o capital estrangeiro em áreas que dariam maiores retornos, sendo conveniente para tais empresas receberem indenizações altas pelas estatizações do setor de energia, contrastando com a visão de Campos.

Dessa forma, conclui Campos ao comparar as relações conturbadas de Goulart com os Estados Unidos ao rompimento das relações entre Brasil e FMI no governo JK: “tanto o

desenvolvimentismo como o populismo acabaram se refugiando no ancoradouro emocional do nacionalismo radical” (Campos, 1994, p.516). No entanto, sobre Goulart, Campos complementa: “Sua recusa tanto em apoiar Kubitschek, já candidato à reeleição, como em construir um candidato trabalhista, transmitiu-me a certeza de que não cogitava um desfecho eleitoral normal” (Campos, 1994, p.537).

A partir daí, Campos extrapola nas expressões conspiratórias. O autor fala de “infiltração esquerdista” na UNE, Petrobrás e nos sindicatos do setor de transportes, tudo vigiado por Washington, que também tinha imensas preocupações com as Ligas Camponesas e com Leonel Brizola. Essas questões, somadas à falta das “nacionalizações pacíficas” acordadas por Goulart com Kennedy, fizeram o presidente dos Estados Unidos, junto com Campos, confabular uma “rebeldia” contra o governo brasileiro (Campos, 1994, p.537-538).

Em novembro de 1963, no CIES, Goulart assumiu postura hostil à Aliança para o Progresso e à criação do Comitê Interamericano da Aliança para o Progresso (CIAP), que daria maior autonomia aos países, mas obrigações maiores, e estabeleceu inclusive a necessidade de criação de um fundo de um bilhão de dólares entre os países da América Latina para rivalizar com a Aliança para o Progresso. A partir desse encontro, a destituição de Goulart passou a ser desejada por Kennedy, que anteriormente desaprovava a visão da CIA e do Parlamento (Ribeiro, 2006, p.212-215). No mesmo mês o presidente dos EUA foi assassinado e Campos retornou ao Brasil para pedir diretamente a exoneração do cargo de embaixador (Campos, 1994, p.539-541).

Assim Campos explica os últimos acontecimentos que levaram à queda de Goulart:

Sua atitude frouxa em relação aos sindicalistas e o encorajamento de greves como fator de mobilização popular transformaram a república sindicalista em anarquismo sindical. O famoso comício de 13 de março, em que foram desapropriadas as refinarias privadas, e foi decretada a faculdade da SUPRA para desapropriar terras marginais às ferrovias e rodovias, provocou a desconfiança da classe média e dos ruralistas. A tolerância em relação aos marinheiros rebelados em 25 de março, e o discurso aos sargentos em 30 de março, tocaram no ponto mais sensível do dispositivo militar – a disciplina hierárquica (...). Em março de 1964 Goulart cometeria o suicídio político ao afrontar o princípio da hierarquia, basilar nas Forças Armadas (Campos, 1994, p.543).

Dessa forma, reforçamos a parcialidade de Campos em relação à visão sobre o *movimento popular*, associando-o à *república sindicalista* e ao *anarquismo sindical*, para justamente desqualificá-lo. No entanto, Furtado, ao apresentar que o governo passou a fazer concessões a grupos *corporativistas* (Furtado, 2014, p.368), corrobora em parte com essa visão desqualificadora de Campos.

Assim, a crise brasileira tinha explicação na alta inflação, resultante dos déficits públicos e da pressão por correções salariais; na crise cambial; na crise de motivação, gerada pelas convulsões “psicossociais” que ocasionavam fuga de capitais; e na paralisação do crescimento, que tinha como causas:

(...) a constante tensão política criada pela desarmonia entre o Executivo federal, de um lado, e o Congresso Nacional e os governos estaduais, de outro; (...) as paralisações sucessivas de produção pelos comandos de greve, frequentemente com objetivos claramente políticos; d) a incerteza criada nos meios agrícolas pela ameaça de ampliação de uma indefinida reforma agrária, baseada sobretudo em desapropriações, sem critérios objetivamente conhecidos (Campos, 1994, p.576).

Portanto, para Campos, a estagnação econômica não possuía relação com o desgaste do *modelo de substituição de importações*, como foi apresentado pelas ideias cepalinas. De acordo com ele, a estagnação da econômica derivava de questões políticas que impulsionava a “crise de motivação”, gerando desestímulo à introdução de investimentos e frustração dos trabalhadores.

De acordo com Draibe, a causa geral da crise econômica da década de 1960 estava no fato do processo de acumulação do capital monopolista depender do setor estatal, sendo que, enquanto o primeiro avançava o segundo tornava-se acanhado, estreito e desequilibrado (Draibe, 1985, p.247). Assim:

(...) do ponto de vista das estruturas de intervenção e regulação estatais, na etapa de *constituição* das bases capitalistas houve questões como a tributária, a bancária a financeira, a administrativa; mas no momento em que se *complementava a industrialização*, com as rupturas resultantes da organização de uma economia oligopolizada, de uma estrutura monopolista particular e assimétrica, aquelas questões adquiriram conteúdos novos, antes mesmo de terem sido institucionalmente solucionados (Draibe, 1985, p.248) (grifos da autora).

Interessante observar também a crítica de Campos ao movimento pela reforma agrária, “baseada sobretudo em desapropriações”. Entendemos que Campos era avesso a esse tipo de reforma – ou, como interpreta Draibe, essa questão assumiu conteúdos novos. Além da questão da indefinição em relação à reforma agrária do governo Goulart, Campos critica o desestímulo aos investimentos na agricultura pelas incertezas quanto à atividade da Superintendência de Política Agrária (SUPRA) (Campos, 1994, p.576).

O pensamento do autor sobre a *questão agrária* será detalhado no capítulo seguinte, a partir das ideias apresentadas por suas obras, e no terceiro capítulo, quando analisaremos o plano econômico de governo de sua equipe e o Estatuto da Terra.

Em relação ao trabalho de Ribeiro, que está sendo muito útil para esta dissertação, ressaltamos a importância da explicação do autor, principalmente quando apresenta as relações de forças entre as agências, o Executivo e o Congresso dos Estados Unidos na dicotomia entre assistência externa e intervenção militar antissubversiva. Porém, entendemos que o objetivo maior de todos esses setores era o combate à *ameaça comunista* e a expansão da *influência econômica*, sendo apenas conflitivo os meios para o alcance do objetivo. Em contraste, o autor estabelece certa “benevolência” do Executivo em gerar o desenvolvimento dos países latino-americanos. Entendemos que isso é adentrar na visão fetichizada e apresentar um juízo de valor em prol do paradigma capitalista ocidental. Essa avaliação pode ser exemplificada na passagem em que o autor, ao tentar responder a indagação de que a Aliança para o Progresso teria sido ou uma arma da Guerra Fria ou um evento isolado e desejado por Kennedy, apresenta que:

Durante os mil dias, ele visitou a América Latina três vezes, encontrou-se com todos os seus chefes de Estado e tratou com um fluxo contínuo de políticos, embaixadores, economistas e ministros latino-americanos. Em relação ao Brasil, enviou um sem número de missões, a maioria com o objetivo de implantar e expandir a ajuda econômica (...). O Brasil foi o único país do mundo que recebeu, concomitantemente, duas missões da USAID. Preocupado com o ritmo dos trabalhos, exigia relatórios diários (...). Não é ir longe demais imaginar que ele tinha legítima preocupação com a pobreza e o subdesenvolvimento do hemisfério e que teve a sensibilidade, assim como outros do círculo mais chegado, de perceber a indignidade da miséria no Nordeste brasileiro (...). Porém, a sua maior preocupação era vencer a guerra fria na América Latina e impedir que algum outro país seguisse os passos de Cuba (...) (Ribeiro, 2006, p.219-220).

Mesmo observando o interesse maior da Aliança para o Progresso, entendemos que Ribeiro pautava mais sua análise na *racionalidade do ator*, em relação ao contexto da política externa – próxima da ideia de Campos sobre o presidente –, porém nada sobre o contexto da econômica capitalista mundial.

De acordo com Campos, a principal crítica norte-americana a Fidel Castro, somada à acusação de difundir o comunismo na América Latina, era o alinhamento à União Soviética, e não as expropriações de propriedades norte-americanas em Cuba, que eram negociáveis. Além disso, o autor ressalta a visão de Kennedy de que não era com os Estados Unidos que ele se preocupava, mas com a América Latina, que poderia ser seduzida por “soluções violentas e antidemocráticas, transformando-se então numa base ideológica perigosa para todo o sistema ocidental” (Campos, 1994, p.449-450).

No entanto, Hirschman explica o que o meio intelectual dos Estados Unidos entendia ser o objetivo da ajuda técnica e financeira aos países subdesenvolvidos. De acordo com ele:

Deviam ter razões para pensar ou pelo menos para ter esperanças de que seus próprios países seriam capazes de desempenhar um papel positivo no processo de desenvolvimento (...) nas relações econômicas internacionais, de algumas reformas exequíveis. Na falta de perspectivas desse tipo, jamais teria sido possível mobilizar uma numerosa equipe de ativistas do desenvolvimento (Hirschman, 1984, p.54).

O principal a ser destacado nesta passagem é a ideia de *desempenho do papel* dos Estados Unidos como nação a difundir o desenvolvimento, expressando um juízo de valor que ultrapassa os limites dos motivos puramente econômicos.

Em relação à participação dos Estados Unidos no golpe, Campos não confirma, mas afirma que o estabelecimento de navios na costa, como “parte de um planejamento de contingência”, servia tanto para a “proteção de cidadãos americanos (...)” como para desencorajar subvenções de esquerda, que alterassem o balanço estratégico do poder” (Campos, 1994, p.549).

O autor então diz tudo: era apenas uma operação preventiva, para eliminar os riscos e para que nada interferisse no acontecimento, ou no “balanço estratégico do poder”. Assim Campos entendia a não-participação dos Estados Unidos no evento.

Já Ribeiro observa mais que essa pequena convivência. Em 1962, a visão condenatória do governo dos EUA sobre golpes militares que instabilizariam o processo democrático passou a ser relativizada enquanto houvesse a promessa de retorno ao sistema democrático, com o objetivo da promoção da educação voltada para a *ordem e a democracia*, exemplificando os casos da Argentina, do Peru, da Guatemala e do Equador e desqualificando os casos de Honduras e República Dominicana. Essa visão era apresentada pelo secretário de Estado Edwin Martin (Ribeiro, 2006, p.216-217).

Ribeiro observa uma mudança na teoria da modernização que servia de base para os preceitos da Aliança para o Progresso ao longo da década de 1960. Previamente, Rostow entendia que nas sociedades em que o desenvolvimento industrial ainda não havia gerado a consolidação de uma elite política, ou seja, nas pré-condições de arranco, o perigo comunista estava muito presente. Nessas, era importante o recurso à repressão psicológica e física contra o risco subversivo (Ribeiro, 2006, p.229).

À teoria da modernização se juntou uma sociologia militarista que entendia ter o Exército função fundamental nos países em processo de desenvolvimento, devido à disciplina e treinamento que poderiam ser transplantados para a administração pública, além da formação de valores morais e simbólicos que proporcionavam a identidade nacional. Assim,

nos países subdesenvolvidos, os militares seriam o impulsionador do desenvolvimento (Ribeiro, 2006, p.232-235).

De acordo com Ribeiro, essa modificação da postura democrata para uma postura militarista, sem que os adeptos da doutrina compreendessem a contradição, decorreu do “panorama em meados dos anos sessenta, marcado por golpes militares, violência social e instabilidades crônicas”, levando à reavaliação dos conceitos e da orientação, proporcionando a ideologia da política da *ordem*, associada à *estabilização*. Alguns pensadores militaristas identificavam o desenvolvimento como causa da instabilidade, derivada das expectativas ou do crescimento das disparidades sociais (Ribeiro, 2006, p.236-239).

Mesmo no governo Kennedy a função militar passou a ser valorizada a partir de um aumento de ações antiguerrilha como prevenção aos focos. Porém, como as insatisfações ocorriam mais por motivos econômicos, era fundamental a ajuda financeira. Todavia, um total afastamento dos exércitos geraria o risco dos levantes comunistas, mas uma intervenção aberta promoveria a interrupção do processo democrático, sem o qual seria impossível implementar as reformas necessárias. Assim, foi necessário estabelecer critérios para a atuação das forças armadas no processo de *desenvolvimento*, ao invés de exclusivamente no papel da *segurança*. Propagou-se, a partir do Executivo norte-americano, que os exércitos dos países latino-americanos tinham como papel na “defesa interna” ações de contrainsurgência, a partir de programas de treinamento militar dos EUA nesses países e importação de equipamentos. Dessa forma, *desenvolvimento* virou sinônimo de *ação cívica*, de *organização*, *disciplina* e capacidade técnica para controlar alguns setores econômicos, estabilizando-os para investimentos. Essa era a nova função militar modernizadora difundida no governo Kennedy (Ribeiro, 2006, p.246-250).

Como consequência, a doutrina de contrainsurgência e ação cívica, despertou uma mentalidade militar que unia *segurança* e *desenvolvimento*, estabelecendo a necessidade dos militares estarem mais presentes na organização social de seus países. Por isso, concordamos com Ribeiro quando ele expõe que “quando as coisas realmente eram consideradas perigosas para os interesses da segurança nacional americana, estes falavam mais alto do que os preceitos constitucionais ou os propósitos desenvolvimentistas” (Ribeiro, 2006, p.262-263).

Quando o vice-presidente de Kennedy, Lyndon Johnson, assumiu, idealizou inflexões na política externa, já que entendia que a assistência deveria ter um retorno para os EUA, se aproximando das ideias defendidas por Eisenhower. Além disso, acreditava que o apoio às

ditaduras de direita não era um risco maior a estabilidade política e social. Como reflexo dessa postura, Johnson modificou os quadros das principais agências ligadas a Aliança, acabando com o ideal reformista original do programa, que passou a financiar projetos específicos rentáveis para os EUA (Ribeiro, 2006, p.268-271).

Dessa forma, quando ocorreu o levante militar no Brasil, a primeira medida do governo norte-americano foi enviar a frota naval que “apenas” agiria se houvesse resistência das forças de esquerda ao movimento militar. Antes disso, havia ocorrido uma reunião com o Pentágono, a USAID e o Tesouro, prevendo um envio de recursos se o grupo “democrático pró-ocidente” tomasse o poder. Com o sucesso do golpe empresarial-militar de 1964 setores da imprensa dos Estados Unidos comemoraram o evento como uma “vitória da Guerra Fria” (Ribeiro, 2006, p.276-278).

Roberto Campos, o Ministério do Planejamento e o governo de Castello Branco

Após o golpe, Castello Branco entrou em contato com Campos para assumir o ministério do Planejamento. Campos, citando Branco, explica que a sua escolha teria o propósito de “(...) retornar os trabalhos do ministério do Planejamento, interrompidos na última fase do governo Goulart” (Campos, 1994, p.559).

Essa citação é fundamental para identificarmos o objetivo da pasta: retornar os trabalhos projetados por Furtado. Lembremos que o próprio Campos elogiou o Plano Trienal. Uma comparação entre este e o Plano de Aceleração Econômica do Governo, o plano econômico do governo Castello Branco, será realizada no terceiro capítulo.

Na conversa, Campos relatou que para ocorrer um retorno ao desenvolvimento com estabilidade eram necessárias medidas drásticas, como cortes de orçamentos, limitação do crédito, aumento das tarifas públicas defasadas e, possivelmente, um período recessivo que geraria impopularidade a qualquer governante, além de reformas institucionais. Em citação do então ditador, Campos expõe a característica do regime que estava se formando. Dizia Castello Branco:

– Talvez o senhor me subestime. Não tenho preocupações eleitoreiras. Dedicar-me-ei a salvar o país do caos. A única coisa que o senhor precisa fazer é persuadir-me intelectualmente de que seu programa está correto, de que não há alternativas mais suaves. Se disso estiver persuadido, comprometo-me a executá-lo e enfrentarei as consequências políticas (Campos, 1994, p.560).

Nesta fala, o novo governante nacional ressaltou o seu desdém pela aprovação popular. Obviamente, a tranquilidade de Castello Branco derivava da característica de um

regime de exceção, em que os dissensos são resolvidos com repressão. Entendemos também que a desilusão de Campos perante a validade prática dos programas de estabilidade, que surgiram ao longo da década de 1950 e 1960, teria fim nesse marco institucional que surgia com os trabalhadores alheios ao processo político, sendo então conveniente para o economista, com suas convicções, se aliar ao novo projeto de poder.

Ressaltamos um relato de Campos em uma viagem à Europa para conseguir recursos estrangeiros no governo JK. Em visita a Portugal, governada pelo “primeiro-ministro”, Antônio Salazar, Campos conta que:

Interessava a Juscelino saber o segredo salazariano da estabilidade de preços e firmeza da moeda. Salazar – talvez o único ditador incorruptível da história – não desapontou. – O segredo – disse Salazar – é um governo forte com austeridade fiscal e cortes drásticos de gastos públicos (Campos, 1994, p. 293).

Essa tímida aprovação da política econômica do ditador, ainda como representante de um governo democrático, representa as medidas que Campos poderia vir a tomar como ministro do planejamento, baseando-se em uma política econômica extremamente antidemocrática. Essa pode ser considerada a grande diferença entre uma política de desenvolvimento pressionada por setores populares e uma política de desenvolvimento sem pressão direta das classes subalternas.

Campos conta que Castello havia chamado Bulhões para o Ministério da Fazenda antes de convidá-lo para o do Planejamento. Bulhões, que se dizia contrário à formação de uma pasta do planejamento devido aos conflitos e à dualidade na política econômica que poderia existir, ao saber que Campos seria chamado retirou o que afirmava, pois possuía grande afinidade ideológica com ele (Campos, 1994, p.562-564).

Bielschowsky, ao comparar o pensamento de Bulhões e de Gudin, explica que o primeiro tinha uma linguagem liberal menos radical, mostrando-se mais tolerante à iniciativa de planejamento parcial, mas no essencial o pensamento tinha a “mesma função política que o de Gudin, já que a condução que ambos preconizavam para a política econômica era aproximadamente a mesma” (Bielschowsky, 2000, p.39).

Campos ressalta que desde o início do governo Castello Branco era clara a dicotomia entre duas correntes de militares: os *moderados*, que queriam o retorno democrático após a conclusão do mandato presidencial que em tese seria de Goulart, e a *linha dura*, que entendia que os militares deveriam continuar no poder até que a corrupção, representada pelo clientelismo político, e a subversão acabassem. Campos identifica Castello Branco no

primeiro grupo, por isso manteve as instituições democráticas: o Congresso, o Judiciário e os partidos políticos até o Ato Institucional nº 2 (AI-2) de 1965, que Campos entende ter sido uma vitória da segunda corrente (Campos, 1994, p.566-567).

Após as eleições de 1965, em que os estados de Minas Gerais e da Guanabara tiveram vitória de políticos ligados à antiga prática populista, Castello Branco promulgou o AI-2 pressionado pela linha dura, estabelecendo a autoridade de suspensão de direitos políticos por 10 anos pelo Executivo, expansão do número de membros no Supremo Tribunal Federal, dissolução dos partidos políticos existentes, aumento do poder do Executivo de intervir nos estados, de declarar estado de sítio e de promover recesso do Congresso. O AI-2 preocupou as autoridades norte-americanas, que entendiam que maiores concessões à linha dura ocasionariam dificuldades para o retorno à democracia (Ribeiro, 2006, p.317).

Ao explicar os motivos do movimento militar de 1964, Campos coloca a responsabilidade no “populismo latino-americano” como uma “ideologia confusa, com abuso de terminologia socializante, processos inviáveis de redistribuição de renda, nacionalismo irracional e estatização ineficiente”, acrescentando para o caso de Goulart uma “excepcional inadimplência administrativa”; o fato de a política salarial ter premiado apenas os sindicatos politicamente mais mobilizados; as massas rurais terem sido prejudicadas com o tabelamento de preços e com a inflação dos produtos industriais; a manutenção de impostos indiretos, prejudicando a classe assalariada; e a estagnação dos investimentos, nacionais e estrangeiros. Campos legitima ainda a tese do “perigo comunista interno”, explicando que a formação de guerrilhas de esquerda no Brasil anos depois seria um exemplo, além da indisciplina dos cabos e sargentos perante os altos escalões das Forças Armadas (Campos, 1994, p.568-569).

Dessa forma, Campos tenta justificar o golpe. Apesar de negar o caráter conspiratório da CONSULTEC, a qual pertenceu, observamos o seu consentimento ao ocorrido como um mal necessário para o Brasil.

Sobre o seu papel como ministro do planejamento, Campos ressalta a importância que conferia ao disciplinamento dos investimentos públicos para assegurar tranquilidade à iniciativa privada. Outro papel importante era o de promover reformas visando acabar com as injustiças sociais. De acordo com o autor:

Numa tentativa de moderar ímpetos de distributivismo prematuro, disse também que sem desenvolvimento não existia riqueza a distribuir; mas sem justiça social não existirão nem continuidade nem estabilidade, e as instituições estarão permanentemente ameaçadas (Campos, 1994, p.570).

Assim, se confirma um ideal reformista no governo Castello Branco. Entendemos que esse ideal foi extremamente influenciado pelos preceitos propagados pela Aliança para o Progresso e pelo contexto da Guerra Fria. Campos tinha grande admiração por Kennedy, pelos pressupostos democratas de cooperação financeira estabelecidos desse governo e pela política econômica e cultura estadunidense.

Sobre a Aliança, a Comissão de Coordenação da Aliança para o Progresso (COCAP), representante do programa no Brasil, ficou subordinada ao Ministério do Planejamento. Foi criado também o Conselho de Cooperação Técnica da Aliança para o Progresso (CONTAP). Esses órgãos geraram uma ligação do governo brasileiro – e, principalmente, de Roberto Campos –, à USAID, ao BID, ao BIRD e ao EXIMBANK, além de ao próprio governo dos Estados Unidos (Ribeiro, 2006, p.284-286).

Os recursos acordados com a USAID eram destinados a gerar a maior estabilidade do “sistema democrático brasileiro”, redução da taxa de inflação e retorno à taxa de crescimento, melhoria do bem-estar econômico das massas rurais e urbanas, criação de um clima favorável à empresa privada, fortalecimento do bloco ocidental anticomunista, a defesa dos valores ocidentais, a “construção da nação”, a ênfase no crescimento econômico e a defesa da ideia de que o *desenvolvimento* era causa e consequência da *segurança nacional*. No geral, a política externa brasileira de Castello Branco estabeleceu uma relação bilateral com os Estados Unidos, perdendo de foco as relações terceiro-mundistas (Ribeiro, 2006, p.292-298).

No entanto, as relações entre Brasil e EUA foram abaladas com a notícia de cassação dos direitos políticos de Juscelino Kubitschek, já que este era um político ligado aos valores ocidentais e tinha criado a OPA, fundamental para o surgimento da Aliança. Assim, Castello Branco ficou entre dois lados: a pressão norte-americana pela suspensão de direitos políticos e a linha dura, que tinha Costa e Silva como articulador do pedido de cassação. Mesmo assim, ocorreu a cassação sem represálias dos EUA ao ocorrido devido ao crédito dado por eles para o novo governo que havia “derrotado o comunismo internacional”. Além disso, apesar da crítica do FMI ao processo gradualista de combate à inflação, existia grande apoio do Departamento de Estado e da USAID para o fornecimento de recursos ao Brasil, resultando em um efetivo programa de empréstimos (Ribeiro, 2006, p.295-301).

Com essa relação amistosa entre o Ministério do Planejamento e o Departamento norte-americano, mais a USAID, o governo conseguiu prorrogar parte do vencimento da dívida entre 1965-66, além de apoio financeiro da instituição, mais do Banco Mundial, do

FMI, BID, do EXIMBANK e do Tesouro dos EUA direcionados para as metas do PAEG. Esses recursos estavam destinados para os setores de energia elétrica, rodoviário e para a importação do trigo e do leite em pó. Essa relação foi tão intensa, que o próprio ministro da Fazenda, Octávio Bulhões, passou a fazer parte da Junta de Governadores do Banco Mundial (Ribeiro, 2006, p.302-305).

Contudo, de acordo com Campos, para manter as relações estáveis, as promessas de “nacionalizações pacíficas” das usinas elétricas do Rio Grande do Sul passaram a ser prioridade para o ministro. Para isso, Campos propôs que 75% da indenização das nacionalizações fossem emprestadas à Eletrobrás, gerando uma capitalização para a empresa estatal. Em relação à lei de remessas de lucros, Campos fez questão de modificar, a partir de emenda, retirando o artigo que estabelecia a proibição de remessas que ultrapassassem a meta de 10% (Campos, 1994, p.592-605), acabando assim com qualquer incômodo nas relações entre os dois países.

Os empréstimos concedidos pela USAID foram fundamentais para a concessão de recursos, através da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial e da Coordenação Nacional do Crédito Rural, para empresas de porte médio. Os empréstimos concedidos pelo BID eram repassados para o Banco do Nordeste, o BNDE, a Eletrobrás, o Banco Nacional de Habitação, o Banco do Brasil, muitos destinados à área de saúde e saneamento e para os setores infraestruturais. Além desses, também havia empréstimos oriundos dos países europeus (Ribeiro, 2006, p.305-308).

Um órgão que foi especialmente contemplado foi a SUDENE, que se entrelaçou à USAID, conseguindo em 1965 receber missões do governo francês para o desenvolvimento integrado do Vale do Jaguaribe; missão da FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations) para estudos sobre a viabilidade de irrigação em larga escala no médio São Francisco; missão de Israel para a produção de sementes selecionadas de milho e sorgo; assistência técnica do governo japonês para o treinamento de produção têxtil; assistência da USAID para energia, transportes e saneamento básico; e assistência técnica da ONU no campo da genética do algodão e no controle de doenças da cultura (Ribeiro, 2006, p.311).

No geral, a somatória de recursos provenientes dos Estados Unidos destinados ao Brasil no governo Castello Branco foi preponderante, e sem ela, seria impossível a implantação das reformas propostas pelo PAEG.

Outro órgão que teve grande participação ideológica no governo Castello Branco foi o Instituto de Pesquisa Econômica e Social (IPES). Podemos observar a influência do instituto nas políticas econômicas do governo imposto, quando Campos explica sua impressão inicial do novo cargo: “Havia que construir um ideário para a Revolução. À parte os projetos de reforma, elaborados pelo IPES com a colaboração de alguns militares (...)” (Campos, 1994, p.573). O autor transparece essa influência também ao falar sobre a escolha do gabinete do novo governo, como apresenta na passagem:

Soube tempos depois que, nas consultas para a formação do ministério, havia opinado meu velho amigo, o geólogo Glycon de Paiva, que a esse tempo se havia tornado uma figura importante no IPES (...), trabalhando em estreita colaboração com o general Golbery do Couto e Silva (...). Meu nome figurava outrossim numa lista preparada por Jorge de Mello Flores, coordenador do IPES em assuntos legislativos, para um dos três ministérios – Relações Exteriores, Fazenda ou Planejamento (Campos, 1994, p.559).

Assim, podemos observar o quanto foi relevante o trabalho do IPES como base intelectual para o governo de Castello Branco, atuando como órgão da sociedade civil e munido da ideia de neutralidade técnica. Campos explica que o órgão, criado em 1961 para promover formulações alternativas às reformas de Goulart, programou anteprojetos de leis e reformas tributária, bancária, agrária, habitacional e administrativa, fundamentais para os projetos do novo governo (Campos, 1994, p.640). Além disso, ao elogiar o órgão, Campos identifica sua participação nele:

Raramente se terá congregado um voluntariado intelectual de pujança comparável à do IPES, que contava com figuras como o general Golbery do Couto e Silva, Glycon de Paiva e Jorge Oscar de Mello Flores. Alguns estudos, como os de Mário Simonsen sobre a reforma tributária, de Paulo de Assis Ribeiro sobre reforma agrária, de Dênio Nogueira sobre a reforma bancária e de Jorge Oscar de Mello Flores sobre habitação popular, foram de fundamental importância no processo reformista (...). Estando ausente, como titular da embaixada em Washington, não participei dos trabalhos dos IPES. Ao regressar, em fevereiro de 1964, busquei contato com o *think thank*. Não só tinha lá numerosos amigos como considerava que as reformas modernizantes por eles propostas eram uma implementação prática dos princípios da Carta de Punta del Este, que instituiu a Aliança para o Progresso (...) (Campos, 1994, p.640) (grifo do autor).

Dreifuss explica que o IPES foi fundado em novembro de 1961, após a saída de Jânio Quadros, constituindo, de acordo com o instituto, uma “entidade sem interesses partidários e com objetivos educacionais e cívicos, com interesses nacionais e patrióticos” (Dreifuss, 1981, p.162-163).

Contudo, a associação do IPES com órgãos patronais, como a Confederação das Classes Produtoras (CONCLAP), apresenta o seu real objetivo: ser um aparelho intelectual para a reflexão das melhores formas de abalar o nacional-reformismo e o esquerdismo.

Criticavam inclusive empresários que apoiavam o governo de Goulart, caracterizados como “ingênuos”. A intenção era esclarecer a contradição entre os interesses empresariais e os objetivos do governo, ou seja, a consolidação da consciência de classe, projetando medidas políticas que possibilitassem aceitação popular (Dreifuss, 1981, p.165-167), como apresenta o autor ao retratar a visão do líder do IPES na época, José Garrido Torres:

(...) para alcançar desenvolvimento econômico e progresso social, era necessário, continuava [Torres], pensar e agir politicamente, com um claro senso de premência. Era preciso fortalecer o regime, fazendo reformas institucionais que modelassem a estrutura para a modernização. Para Garrido Torres, a sobrevivência da democracia, identificada com a empresa privada, dependia do comportamento político dos empresários e da demonstração de sua função social ao grande público (Dreifuss, 1981, p.168-169).

Claramente observamos estes pressupostos em Campos, agora transmitidos em sua função de planejador. Dessa forma, no Ministério do Planejamento, Campos se preocupou com três tarefas: resolver os conflitos interministeriais; eliminar os atritos internacionais que impediam o fluxo de financiamentos e “promover eficazmente as reformas de base que, no período Goulart, não tinham passado de *slogans* propagandísticos. Era esse o caso principalmente das reformas urbana e agrária” (Campos, 1994, p.574).

Interessante observar essa terceira função do mandato de Campos. Entendemos então que não eram as reformas econômicas idealizadas no governo Goulart que incomodavam o bloco de poder militar-empresarial, mas a mobilização social “sindicalista”, o processo inflacionário e o nacionalismo, presentes em qualquer governo nacional-populista.

Em relação às reformas, o autor conceituava-as de dois tipos: as de caráter *psicossocial* e as de caráter *instrumental*. Na primeira constavam as reformas habitacional, agrária e fiscal. Estas serviriam para gerar empregos, para abrandar as tensões sociais, bem como:

(...) para melhorar a imagem interna do novo regime junto às massas, perturbadas por um sentimento de orfandade e de ‘sebastianismo’ em relação aos líderes que as nutriam de promessas demagógicas. Um possível subproduto das reformas seria melhorar-se a imagem externa do regime caracterizada pela falsa visão, existente em alguns países, de que a Revolução teria sido uma reação de direita (...) (Campos, 1994, p.578).

Entendemos o caráter político das reformas de Campos: gerar aceitação popular e internacional ao novo regime instituído entre os países capitalistas, eufemisticamente englobados no *modelo democrático ocidental*.

Campos conta que teve que modificar o consenso propagado por jornalistas internacionais de que a “Revolução de 1964” havia sido uma aliança entre militares conservadores e burguesia empresarial. O autor argumenta que os militares não tinham apreço pela importância do lucro e nem possuíam um *espírito capitalista*, ao contrário, tinham *tendências socializantes* (Campos, 1994, p.611).

Um exemplo é a visão do senador democrata Bob Kennedy, apresentando insatisfação com a interrupção do processo democrático e com o domínio de militares conservadores e de direita no governo, além das cassações políticas e da falta de diálogo com o movimento estudantil. Outra crítica apresentada por Bob Kennedy foi a continuidade da miséria no Nordeste, com a não regulamentação da lei do salário mínimo nos canaviais. Campos argumentou à Kennedy dizendo que essa lei estabelecia patamares irrealistas e que o governo compensava a não adoção do critério com a cessão de pequenas parcelas de terras para a subsistência (Campos, 1994, p.761-762).

Essa era uma tentativa de Bob Kennedy de contrapor-se a política da Aliança para o Progresso que estava sendo realizada por Lyndon Johnson, sendo o descaso pela democracia e pelas reformas sociais as principais críticas do senador. Observamos também a visão de Campos sobre os militares, já que, ao longo de toda a sua biografia, ele reafirma o seu ideal capitalista de mundo. Portanto, compreendemos que se o autor entendia que os militares tinham *tendências socializantes*, significa que ele não apoiava um sistema de governo dominado por essa visão. Podemos observar, ao longo de sua exposição sobre os demais governos militares, uma visão pejorativa sobre esses, em contraste, somente guarda admiração por Castello Branco.

Além disso, críticas nacionais e internacionais caracterizavam o PAEG como um programa que proporcionaria a desnacionalização da economia. Campos se defende dizendo que algumas desnacionalizações eram necessárias, como as que tinham necessidade de absorção de ampla tecnologia e matérias-primas internacionais. De acordo com ele, as vendas de empresas nacionais para as estrangeiras geravam a possibilidade da burguesia nacional de investir em outros setores que exigissem menor quantidade de capitais e tecnologia, sendo positivo o saldo nacional, desmistificando a ideia (Campos, 1994, p.626-629).

Outra crítica era de que não existia um apelo às questões sociais no plano. No entanto, Campos ressalta que a política de contenção salarial visava restaurar a capacidade de investimentos, aumentando a oferta de trabalho. O resultado dessa política foi uma redução de

20% do salário real entre 1964 e 1967, o que, de acordo com Campos, foi neutralizado pelas profundas reformas estruturais, atualizações das tarifas públicas, saneamento cambial e fiscal e reequilíbrio do setor público, com o surgimento do Fundo de Garantia sobre Tempo de Serviço (FGTS), do Banco Nacional de Habitação (BNH), do programa de bolsas para a educação e do Estatuto da Terra, “infelizmente frustrado” (Campos, 1994, p.631).

Setores de esquerda criticavam a política trabalhista, segundo Campos, como se fosse a “destruição do proletariado urbano”. O autor argumenta que isso se deve à perseguição política que sofreram os sindicalistas que detinham “grandes privilégios”, representantes de uma *aristocracia operária*, que mantinham altos salários devido ao posicionamento dentro do sistema político de Goulart. Na defesa de suas medidas, as correções teriam beneficiado justamente os trabalhadores mais pobres e menos organizados. A ideia, para o autor, era melhorar a distribuição de renda indireta, com os incentivos apresentados acima mais uma política de crédito que possibilitaria os trabalhadores a consumir bens de consumo duráveis (Campos, 1994, p.631).

Contudo, além da defasagem em relação às correções salariais, existiu uma liberação dos preços congelados de alimentos, o que visava incentivar a produção. Uma política de contenção dos preços apenas ocorreu sobre os produtos industriais a partir de um incentivo creditício, fiscal e cambial, destinado às empresas que assumissem um sistema de contenção inflacionário dos preços (Campos, 1994, p.638).

Já as reformas instrumentais eram: a bancária, com a criação do Banco Central independente responsável pela política monetária; a fiscal e a administrativa; além da reforma educacional, que servia como medida instrumental e de caráter psicossocial. Para a execução das reformas seriam criados grupos de trabalho interministeriais. Foram criados também diversos órgãos para fornecer crédito, como a Coordenação Nacional do Crédito Rural (CNCR), o Fundo de Democratização do Capital das Empresas (FUNDECE), o Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais (FINAME) e o Fundo de Financiamento de Estudos de Projetos e Programas (FINEP) (Ianni, 1979, p.232).

Em relação ao câmbio e sua política de desvalorização, Campos fala que foi devido a ela que teve início um grande estímulo às exportações, gerando grandes recursos no período do *milagre econômico*. As exportações, junto com a diminuição da dívida cambial de curto prazo, os atrasos comerciais, teriam gerado uma menor dependência externa, enquanto a

dívida externa de longo prazo, oriunda de financiamentos, se mantinha estacionária (Campos, 1994, p.581-584).

Sobre o programa de combate à inflação, Campos tinha como objetivo diminuir os gastos públicos, os créditos para a iniciativa privada e os aumentos das taxas de serviço público, gerando uma espécie de *inflação corretiva* da *inflação espiral*. Para manter o nível de emprego, deveria se investir na construção civil; nas exportações, com o estabelecimento do câmbio realista; na reativação da economia agrícola, com a liberação de preços internos e de exportação, “além da eliminação da ameaça dos confiscos de terras”; e eliminar as áreas de conflito de ingresso de capitais estrangeiros, gerando uma convergência no entendimento sobre os financiamentos externos (Campos, 1994, p.577-578).

O controle da inflação teve grande eficiência no governo Castello Branco, assim como o retorno às taxas de crescimento aceitáveis para as autoridades norte-americanas e suas agências, praticamente patrocinadoras do retorno ao crescimento nacional.

Em relação à criação do FGTS, esta medida viria para acabar com a estabilidade do trabalhador na indústria, já que descontava mensalmente uma parcela do salário, abrindo a possibilidade de demissão do funcionário, o que contrastava com a legislação trabalhista de Vargas, que estabelecia a indenização da empresa ao trabalhador, dificultando o desligamento. Mesmo assim, como medida complementar, Campos criou a participação por lucros das empresas, acordada entre empresa e trabalhadores, com efeito de dedução no Imposto de Renda (Campos, 1994, p.714-719).

Em relação à política fiscal, Campos explica que passou a operar um sistema de cobrança sobre os débitos, encarado pelas empresas nacionais como um favorecimento às multinacionais, e o aumento do Imposto de Renda para pessoas físicas e a desoneração para as empresas como forma de incentivar investimentos para a formação de demanda por mão de obra (Campos, 1994, pp.644-645).

Em relação à habitação urbana, além da formação de um sistema de crédito, no Sistema Financeiro de Habitação a partir do Banco Nacional de Habitação, foi aprovada uma lei do inquilinato que visava liberar plenamente os alugueis de prédio, já que no governo Goulart foram congelados os preços, com correções de dez em dez anos sobre os contratos existentes. Era estabelecido também o reajuste imediato de 30% do aluguel sobre o valor original do prédio. Assim, “aperfeiçoado em 1965 pela lei dos incentivos à construção civil, é

a atual lei de condomínios em edificações e incorporações imobiliárias, já com quase 30 anos de sucesso” (Campos, 1994, p.658-659).

Além dessas medidas, foi aprovada no último momento do governo Castello Branco a Lei de Segurança, que proibia a vinculação de “notícias falsas” capazes de por em questão a *autoridade* e o *prestígio da nação*; ofensas ao presidente de quaisquer poderes; incitação à guerra ou à subversão da ordem político-social, à desobediência às leis, à luta de classes, à paralisação dos serviços públicos e à animosidade entre as Forças Armadas. Dessa forma:

Vista em retrospecto, no clima de distensão de nossos dias, a Lei de Segurança encerrava uma visão exageradamente militarista e antidemocrática do processo social. Nas condições da época, entretanto, era percebida como uma medida cautelar, de aplicação perigosa, mas inevitável, contra a perspectiva de um autoritarismo de esquerda (Campos, 1994, p.798).

Sobre a Constituição de 1967, Campos almejava a aprovação de medidas de proibição de créditos extraordinários, vedação de emendas que decorressem de aumento das despesas globais e proibição de início de obras ou despesas públicas sem prévia inclusão no orçamento ou sem prévia lei autorizativa. De acordo com o autor, os objetivos incorporados à Carta não foram respeitados, já que projetos como a Transamazônica no governo Médici não tiveram esse controle orçamentário e as medidas antiinflacionárias e privatistas na economia não foram seguidas, principalmente com o estatismo de Geisel (Campos, 1994, p.783-787).

A reforma que visava resolver de vez o problema da inflação no Brasil era a criação do Banco Central independente. Porém, a própria independência do Banco Central foi abalada por Costa e Silva, seguindo assim ao longo dos anos, impossibilitando a resolução do problema inflacionário. De acordo com o autor, não deve haver uma submissão das medidas adotadas pelo Banco Central ao Tesouro Nacional, para que as decisões de política monetária não sejam controladas por interesses eleitoreiros que prejudiquem a estabilidade (Campos, 1994, p.669-674).

Obviamente, a discussão sobre a independência do Banco Central remete à convicção do autor de que medidas monetárias não devem estar relacionadas com demandas urgentes da população. Assim, observamos um caráter extremamente antipopular do pensamento de Campos, legitimando seus princípios monetaristas.

Ianni observa que as reformas implementadas no governo Castello Branco visavam – e conseguiram – expandir a reprodução capitalista do setor privado, nacional e estrangeiro, tudo a partir de grande suporte do Estado (Ianni, 1979, p.233).

Portanto, a liberalização dos preços dos alugueis, dos alimentos e das tarifas públicas eram entendidas como medidas que, a médio prazo, proporcionariam benefícios sociais, principalmente pautadas no argumento da *inflação corretiva*. Em contraste, o aumento dos impostos para pessoas físicas e diminuição para empresas, a compressão salarial, a liberalização das relações de trabalho e a modificação da lei de remessas de lucros eram medidas que visavam o retorno dos investimentos empresariais. Todas essas reformas tinham consequências imediatas para a classe trabalhadora e beneficiavam, especificamente, a fração da classe burguesa associada ao capital monopolista internacional. Podemos entender que essas medidas foram implantadas para sobrecarregar os trabalhadores, aumentando o grau de exploração deles, manejadas pelo discurso eufemístico de “atração dos investimentos para o retorno ao crescimento”.

Ianni entende que as medidas adotadas por Castello Branco e sua equipe foram praticamente às propostas pelo plano do governo Goulart. No entanto, “não há dúvida de que o sentido dado às reformas não foi aquele dos debates realizados naqueles anos” (Ianni, 1979, p.232). É justamente a mudança do *sentido* das reformas que descaracterizou boa parte das medidas que tentavam ser implantadas por Goulart e fez com que o governo Castello Branco entrasse para a história brasileira recente como um dos mais impopulares, como observa Ribeiro (2006, p.229).

Ao se defender da acusação de que a “revolução de 1964” traduziu medidas de alto custo social, o autor expõe que Castello Branco tinha um projeto social bastante racional e articulado, de *democratização das oportunidades* e implantação de um *novo trabalhismo*, democratizando o acesso à habitação, pelo Sistema Financeiro de Habitação; o acesso a terra, pelo Estatuto da Terra; à educação para o ensino primário e bolsas em ensino técnico; à presidência e à facilidade de crédito, se diferenciando do trabalhismo varguista que apenas visava aumentos salariais (Campos, 1994, p.710-712).

Claramente, observamos um preceito do ideal liberal acima, de que os *investimentos em oportunidades* para a ascensão social devem estar totalmente desvinculados do processo produtivo, ou seja, não devem interferir nos lucros empresariais.

De acordo com o autor, o aumento da produtividade foi alto, devido à cessação das greves e à austeridade creditícia e fiscal, forçando as empresas a melhorarem o seu desempenho. Assim, o “diferencial a mais na produtividade beneficiou indiretamente os

trabalhadores, pois aumentou a capacidade de investimento do governo e das empresas, e, portanto a demanda por mão de obra” (Campos, 1994, p.712-713).

A defesa de Campos acerca do caráter social das medidas propostas é encontrada mesmo na Lei de Greves, a primeira aprovada no governo Castello Branco. Campos explica que essa lei punia os sindicatos que haviam se transformado em *partidos de ideologias subversivas* e que tinham grande influência na esfera política. Assim, a lei de greve foi posta como medida para despolitizar os sindicatos, “a primeira das grandes reformas”. No entanto, proibia o desligamento dos trabalhadores que haviam participado pacificamente da manifestação e a prisão de membros da diretoria de atividades sindicais. Por fim, passou a existir uma “burocratização” da greve, que apenas seria legal se aprovada em assembleia geral da entidade sindical, proibindo as greves do funcionalismo público, as dos setores de serviços essenciais e as que manifestassem posições político-partidárias (Campos, 1994, p.721-722).

Em desabafo sobre a realização das reformas, o autor expõe:

Há, infelizmente, uma grande distância entre o sonho e a realidade. Falharam vários dos projetos de democratização das oportunidades. O Estatuto da Terra nunca funcionou; os sucessores de Castello Branco não tinham a ‘angústia da terra’ do sofrido cearense. O BNH foi desvirtuado por subvenções à classe média. O FGTS foi corruptamente administrado. O esquema da educação, arquitetado na Constituição de 1967, ficou no papel. Mas não se pode acusar de incompetência o projeto do arquiteto por causa das depravações dos inquilinos (Campos, 1994, p.724).

Dessa forma, podemos observar o caráter dúbio das medidas, justamente na tentativa de angariar aceitação social para as reformas liberalizantes e mesmo para a autoritária Lei de Greves. Entendemos que tais reformas apenas seriam legítimas socialmente se se apresentassem como benéficas para a sociedade e, especificamente, para a classe trabalhadora. A necessidade de medidas sociais pode ser explicada por três motivos: 1) acabar com a instabilidade social; 2) impedir novas revoltas devido à compressão salarial; 3) e como consequência do ideário norte-americano, propagado pela Aliança para o Progresso, de impulsionar o *desenvolvimento social* associado à *segurança interna* contra mobilizações subversivas.

Uma medida que representa bem a junção entre *eficácia econômica* e *satisfação social* foi a formulação da *reforma agrária*, promulgada no Estatuto da Terra de 1964. Sobre a visão de Campos acerca da importância da reforma agrária, ao comparar os avanços dos Tigres Asiáticos que tiveram um programa de estabilização e desenvolvimento parecido com o PAEG, o autor apresenta os motivos de aqueles terem, anos depois, uma maior prosperidade

com distribuição de renda do que o programa brasileiro: a reforma agrária pós-segunda guerra, que diminuiu a pobreza rural, além dos investimentos em educação, em indústrias de utilização intensiva de mão de obra e no planejamento familiar (Campos, 1994, p.634). Dessa forma, Campos critica o fracasso da reforma agrária no Brasil no seguinte trecho:

Hoje se reconhece, na literatura econômica, que nossa falha em promover uma adequada reestruturação agrária foi um dos motivos para a má distribuição de renda do Brasil, comparativamente aos dois rivais asiáticos – Taiwan e Coreia do Sul. A reforma agrária foi parte do elenco de reformas desses países na década de 60, o que não só melhorou a distribuição de renda como do poder político entre as cidades e o campo, impedindo distorções de preços punitivas para a agricultura, para subvencionamento dos consumidores urbanos (Campos, 1994, p.695-696).

A conceituação de Campos de *reforma agrária*, seus princípios e objetivos serão apresentados no terceiro capítulo.

Por fim, ao resumir o governo Castello Branco, Campos explica que o mesmo teve poucas habilidades e preocupações em estabelecer vínculos com setores populares através de canais de informação, mas dialogou na esfera político-partidária, enquanto seu sucessor fez o inverso. Sua avaliação era de que Castello havia sido pressionado por correntes partidárias, sofrendo represália em relação às políticas de austeridade fiscal, monetária e tarifária no Parlamento; pela corrente linha dura dos militares; e pela esquerda sindical. Porém, manteve a imprensa livre e foi apenas nos governos posteriores que se intensificaram os instrumentos de repressão. “E, mais importante que tudo isso, [o governo Castello Branco promoveu] uma redefinição realista dos poderes do Estado, para habilitá-lo a ser o executor e fiador da política de desenvolvimento e segurança” (Campos, 1994, p.810-813).

Nesta passagem, Campos resume bem a associação direta que existe e ficou escancarada após o golpe de *desenvolvimento com segurança*.

Sobre sua definição de Estado, Campos apresenta:

O estado, como o encarava então, era um instrumento da sociedade, onde um estágio superior da racionalidade deveria permitir a utilização ótima dos instrumentos globais, sobretudo na eliminação dos desequilíbrios e no desenvolvimento da infraestrutura – otimizando, também, assim, o funcionamento de um mercado amplo e competitivo (Campos, 1994, p.807-808).

A racionalidade presente na esfera estatal para otimizar o funcionamento do mercado competitivo a que Campos se refere é a principal definição do *Estado tecnocrático*, que o autor apoiava nas décadas de 1950 e 1960 e que espelhou os governos militares no Brasil a partir de 1964. Ressaltamos a diferença entre esta concepção e a de Furtado, que entendia ser o Estado uma arena de divergências entre interesses de diferentes grupos sociais.

1.3 – Principais pontos a serem destacados

O objetivo deste capítulo foi mostrar a trajetória individual de Roberto Campos e Celso Furtado e suas relações acadêmicas e profissionais. Apresentamos também a visão pessoal de ambos sobre os eventos que ocorreram na história política e na política econômica brasileira durante a participação ativa desses personagens em órgãos estatais e diretamente ligados ao poder Executivo, entre 1950 e 1967. Somado a isso, tivemos a preocupação de estabelecer as mudanças nas convicções individuais dos atores ao longo desses anos, determinadas pela conjuntura política e econômica, e a formação de grupos intelectuais e políticos que rivalizariam o projeto de desenvolvimento brasileiro. Por último, apresentamos seus papéis como ministros.

Ambos personagens tiveram como semelhança uma vida rodeada de relações na política, nacional e internacional, como *técnicos*. A grande diferença, acreditamos, vem da formação inicial, das escolhas individuais, das relações interpessoais, mas principalmente do papel que cada um exerceu dentro das instituições de que participaram e as quais representaram. Toda essa base foi formadora de suas visões de mundo e projetos de sociedade que os dois buscaram alavancar no seio da administração.

Furtado, voltado para uma formação mais humanista e interdisciplinar, teve sua vida profissional, no período recortado, atrelada à CEPAL, órgão não diretamente ligado à função deliberativa, mas ao estudo e à teorização da economia latino-americana; em contraste, Campos, a partir da formação de uma base intelectual estritamente econômica e como estudante em um centro de propagação de teorias neoclássicas e da modernização, participou ativamente de órgãos deliberativos e, por isso, de caráter mais técnico, como o BNDE.

Os dois tiveram suas trajetórias cruzadas em um período de suas vidas, no ano de 1953 com a formação do grupo BNDE-CEPAL. Esta iniciativa teve a intenção de promover justamente a junção entre análise técnica e teórica. Contudo, a relação direta entre Campos e Furtado durou apenas esse ano, devido ao pedido de demissão de Campos após desavenças com a política econômica de Vargas.

Foi no ano de 1953 que passou a existir também uma polarização ideológica que dividiu os *técnicos nacionalistas* e *técnicos cosmopolitas\monetaristas*, após a introdução das ideias cepalinas heterodoxas no meio intelectual brasileiro. Entendemos que foi a partir dessa polarização que os técnicos se dividiram e passaram a atuar como *intelectuais orgânicos* de

dois blocos de poder, rivalizando o modelo de desenvolvimento nacional a partir do governo JK: o bloco *desenvolvimentista nacionalista e populista* e o bloco *modernizante-conservador associado*.

Enquanto Furtado passou a representar o papel de intelectual orgânico do *desenvolvimentismo nacionalista* já em 1953, através do estabelecimento de relações com a burguesia *nacionalista*, representada pela CNI; Campos, após o governo Vargas, foi se identificando com os pressupostos liberais e assumiu total simpatia pela associação entre capital estrangeiro e nacional a partir do governo JK, em que o processo de oligopolização da economia foi marcante nesse período.

Assim, as duas principais questões que incomodavam Campos na presidência Kubitschek, a alta inflação e o câmbio elevado, apesar de transvestidas de questões técnicas, representavam os anseios de financiadores e investidores estrangeiros que necessitavam de estabilidade para continuarem acumulando capital no Brasil. Já Furtado entendia que as duas questões eram normais dentro do processo de industrialização que passava o país, um derivado de um desequilíbrio estrutural e o outro de uma política necessária para as importações de bens de capital.

Na década de 1960, a partir da diminuição do crescimento econômico e com o aumento das disparidades regionais, Furtado adquiriu função deliberativa como superintendente da SUDENE e como ministro incumbido do planejamento no governo Goulart, fortalecendo ainda mais suas convicções industrialista e nacionalista, entendendo que o processo de industrialização apenas continuaria em alta se fossem promovidas reformas. Em compensação, Campos somou suas convicções estabilizadoras aos pressupostos reformistas da Aliança para o Progresso, transformando-os em medidas de política econômica em sua função de ministro do planejamento no governo Castello Branco.

Assim, entendemos que tanto os planos econômicos quanto os projetos de reforma agrária presentes nos dois governos em questão têm como base os pressupostos intelectuais desses dois atores intelectuais e políticos. Por isso a importância das trajetórias de ambos, além do fato de suas histórias apresentarem a formação da polarização intelectual determinante para os acontecimentos políticos que resultaram no golpe de Estado em 1964.

A visão desses autores no contexto em que são expressas as suas memórias sobre temas específicos será assunto do segundo capítulo, em que faremos uma história comparada de suas obras entre 1950 e 1967.

Mesmo que a comparação de ideias seja objeto apenas do segundo capítulo, podemos estabelecer previamente algumas convicções similares e contrastantes que foram observadas durante a análise de suas memórias autobiográficas.

No início de sua carreira pública, Furtado apresentava uma visão fetichizada sobre os Estados Unidos, como exemplo de nação a ser seguida, convicção que passou por mudanças a partir da CEPAL, mas principalmente a partir da atuação da Aliança para o Progresso na América Latina, que favorecia regiões e países que corroboravam com seu ideal de desenvolvimento, culpando-a pelo fracasso da SUDENE e o governo dos EUA pelas exigências abusivas em relação às indenizações sobre empresas encampadas. Em contraste, Campos seguiu convicto em sua adoração pelo país, se mostrando total aliado das determinações desse.

Inicialmente, Furtado faz referências honrosas a Gudin, passando a criticá-lo a partir da bipolarização ideológica entre os intelectuais de correntes *nacionalistas* e *cosmopolitas*. Campos, por contraste, apresenta grande admiração pelo representante máximo do liberalismo no Brasil em toda a sua trajetória.

Antes do agravamento da polarização ideológica, Furtado fazia questão de criticar as mobilizações *nacionalistas* e *esquerdistas* presentes na cena política nacional, sem criticar os governos *nacional-populistas* – como se não existisse uma relação entre esses governos e essa base de legitimidade popular. Campos criticava abertamente todas as mobilizações nacionalistas e esquerdistas, principalmente a partir da crise política estabelecida no final do governo JK e no governo Goulart.

Em seu primeiro contato com Campos, em 1951, Furtado ressalta que eles tinham vários pontos de vista em comum. No entanto, em uma segunda passagem, Furtado diz que sua relação com Campos era apenas de cordialidade. Em contraposição, Campos, ao tratar de Furtado, apresenta uma relação mais íntima entre os dois.

Furtado expressa que, desde 1953, apoiava o *controle estatal* e o *monopólio* sobre determinados setores, especificamente ao tratar sobre a Petrobrás com Campos, sendo este totalmente avesso à iniciativa por desqualificar a administração pública como deficiente.

Nesse mesmo ano, Campos pediu demissão do cargo de diretor do BNDE por discordar das políticas econômicas de Vargas, em contraste com Furtado que se manteve *otimista*.

A visão de ambos acerca do planejamento era identificada com o *planejamento indicativo*, em oposição ao *planejamento centralizado*. No entanto, enquanto Furtado difundia o ideal do *planejamento global*, Campos era adepto do *planejamento setorial*.

Para Campos, os *fatores estruturais* não determinavam a *inflação*, apenas a expansão de meios de pagamento, mesmo compartilhando da convicção na existência de *pressões inflacionárias*; enquanto que Furtado identificava nesses fatores o principal responsável pelas altas dos preços. Para o primeiro, a inelasticidade das exportações era causada pela *valorização cambial* e a inelasticidade da produção de alimentos derivava dos *preços fixados* para o produtor; enquanto que para o segundo a primeira causa estava ligada a *deterioração dos termos de troca* e a segunda causa estava associada à *estrutura agrária*, sendo que Campos também aderiu a esta explicação a partir das determinações reformistas da Aliança para o Progresso, em 1961.

Campos comenta sua participação no convite de Furtado para trabalhar em uma das diretorias do BNDE, enquanto que o segundo omite essa informação. Além disso, Furtado apresenta que estreitou sua participação no governo de Juscelino Kubitschek justamente quando este passou a assumir posições mais nacionalistas, gerando o afastamento dos técnicos cosmopolitas, em 1959.

Ambos eram convictos na ideia de *racionalidade* dentro do *Estado*. Contudo, enquanto Furtado passou a apresentar uma ideia de *Estado* mais associada a *disputas políticas* com a crise política da década do governo Goulart, Campos manteve seu ideal de *Estado tecnocrático* em toda a sua trajetória, influenciando no modelo de administração estatal do governo Castello Branco.

Entendemos, assim, que as ideias de ambos passaram por transformações, promovendo novas formulações oriundas de novas questões políticas, econômicas e sociais que surgiam com o desenvolvimento capitalista brasileiro e com a polarização das correntes ideológicas e políticas. Lembremos que as informações contidas em suas memórias apenas apresentam o que é desejado mostrar e, por isso, entendemos que o trabalho de comparação entre as ideias de ambos adquire maior valor metodológico a partir da análise de suas ideias divulgadas no período tratado, como nos livros que analisaremos no segundo capítulo.

CAPÍTULO II

Desenvolvimento, agricultura e reforma agrária nas visões de Celso Furtado e Roberto Campos

2.1 – O método: história comparada e intelectual

José D`Assunção Barros, ao definir o método comparativo, argumenta que:

Trata-se de iluminar um objeto ou situação a partir de outro, mais conhecido, de modo que o espírito que aprofunda esta prática comparativa dispõe-se a fazer analogias, a identificar semelhanças e diferenças entre duas realidades, a perceber variações de um mesmo modelo. Por vezes, será possível a prática da “ilustração recíproca”, (...), que se dispõe a confrontar dois objetos ou realidades ainda não conhecidos de modo que os traços fundamentais de um ponham em relevo os aspectos do outro, dando a perceber as ausências de elementos em um e outro, as variações de intensidade relativas à mútua presença de algum elemento em comum. (...) e mais ainda, se temos duas realidades contíguas, como uma influencia a outra, e como as duas a partir da relação recíproca terminam por se transformar mutuamente (Barros, 2007, p.285-286).

Mesmo identificando a comparação como intrínseca à atividade do historiador, Barros entende que o método comparativo ultrapassa o simples ato de “elencar semelhanças e diferenças” e “estabelecer analogias”, sendo necessário um nível de análise mais profundo e sistematizado como base para o questionamento do que se pode comparar e do que se compara, além de uma boa delimitação diferencial sobre os campos em observação (Barros, 2007, p.298-299).

O historiador ressalta que objetos comparáveis possuem certa similaridade nos fatos e dessemelhança nos ambientes, na formação de um jogo dinâmico entre semelhança e diferença (Barros, 2007, p.300). No nosso caso, a similaridade nos fatos remonta à proposta de reforma agrária e desenvolvimento agrícola assumida pelos Executivos em recorte e a dessemelhança nos ambientes representa as diferenças em relação à base intelectual em que tais propostas surgiram.

Dessa forma, dentro da perspectiva da história política e intelectual a que o trabalho se propõe, objetivamos a aplicação do método comparativo – numa mesma conjuntura econômica entre o auge e a baixa capitalização, marcada por uma ruptura política – entre o discurso de dois intelectuais e de dois governos de blocos de poder distintos e suas relações de similaridade e dessemelhança.

A seguinte passagem de Renato Ortiz é relevante para a nossa abordagem:

A análise do discurso permite compreender como determinados grupos agenciam suas ideias e procuram apreender o mundo tendo como ponto de referência os conceitos centrais que elaboraram. No entanto é necessário perceber que todo discurso se estrutura a partir de uma posição determinada, as pessoas falam sempre de algum lugar. Essas situações concretas que dão base material à linguagem não são exteriores ao discurso, mas se insinuam em seu interior e passam muitas vezes a estruturá-lo e constituí-lo (Ortiz, 1994, p.67).

Entendemos que a posição, tanto de Celso Furtado quanto de Roberto Campos, como intelectuais e ministros do planejamento de dois blocos distintos que disputavam o projeto de desenvolvimento, foram fundamentais para a estruturação de determinadas ideias presentes nas obras que serão analisadas.

Em relação à história intelectual, Roger Chartier, mesmo sem apresentar uma definição clara do que ele entende pela expressão, argumenta que esse ramo da história engloba o conjunto das formas de pensamento, das práticas filosóficas, sendo a descontinuidade dessas práticas explicadas pela diferenciação do lugar social ou da instituição de saber onde são exercidas, pelas mudanças das questões levantadas ao longo do tempo e pelas formas de discurso e configurações intelectuais que dão aos mesmos conceitos significações diversas. Assim, são plurais as determinações do processo de construção dos sentidos, dependendo da estratégia da escrita, da edição, das competências, das práticas e das expectativas de cada comunidade de leitores (Chartier, 2002, p.12-13), sendo a produção desses, a partir dos dispositivos discursivos ou institucionais, uma forma de “disciplinar os corpos e as práticas, a modelar, pela ordenação regrada dos espaços, as condutas e os pensamentos” (Chartier, 2002, p.53).

Em relação ao trabalho metódico do historiador de obras intelectuais, Chartier entende que a obra deve ser relacionada com o contexto cultural, social, político e econômico em que está inserida (Chartier, 2002, p.57). Detalhes técnicos são fundamentais, como: a observação sobre o formato do livro, de como o texto sustenta a significação desejada, sua *função expressiva* – já que organizadas pela intenção do autor, ou editor, estas técnicas visam controlar a interpretação –, e a importância da consulta dos textos em sua materialidade original, em estado físico e primeira edição (Chartier, 2002, p.244-248).

De acordo com Ciro Flamarion e Ronaldo Vainfas, há uma grande importância na análise da *forma* do texto – seu vocabulário, os seus enunciados e os seus textos internos –

para o alcance do conteúdo histórico do documento. Mas isso não significa reduzir a história ao texto. O historiador deve relacionar texto e contexto, ou seja, o discurso e o social.

Cardoso e Vainfas apontam para alguns critérios metódicos que o pesquisador de discursos deve se preocupar: não permitir que o texto fale por si somente, sem uma crítica apurada das táticas de discurso; e não ficar preso a métodos de análises quantitativos, para não promover um relatório técnico, ao invés de uma narrativa histórica. Por isso, uma análise qualitativa é possível a partir do estabelecimento de relações de *associação*, *oposição* e *identidade*, entre palavras e expressões, as *palavras-tema*, ou então na avaliação da recorrência de certos temas centrais no discurso (Cardoso; Vainfas, 1997).

Essas observações são importantes para a definição dos aspectos que serão observados e que foram seguidos para a análise das obras que serão apresentadas a seguir. Contudo, devemos ressaltar que aspectos técnicos apresentados por Chartier, como a reconstrução rigorosa da história da composição do livro e de sua impressão e a descrição e análise das características físicas dos exemplares conservados da edição (Chartier, 2002, p.245), são considerados além do interesse desta dissertação.

2.2 - As fontes

As fontes primárias utilizadas são livros e textos escritos por Celso Furtado e Roberto Campos entre 1950 e 1967. Essa margem elástica de tempo nos possibilita estabelecer uma análise comparativa de *palavras-tema*, não apenas entre os autores, mas entre eles próprios ao longo desses anos.

Como obras selecionadas, destacamos: *A economia brasileira* (1954), *Uma economia dependente* (1956), *Perspectiva da economia brasileira* (1958), *Formação econômica do Brasil* (1959), *A Operação Nordeste* (1959), *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste* (1959), *Desenvolvimento e subdesenvolvimento* (1961), *Subdesenvolvimento e Estado democrático* (1962), *A pré-revolução brasileira* (1962), *Dialética do desenvolvimento* (1964) e *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina* (1966), de Celso Furtado; e *Economia, planejamento e nacionalismo* (1963), *Ensaio de história econômica e sociologia* (1963), *A moeda, o governo e o tempo* (1964), *Política econômica e mitos políticos* (1965) e *A técnica e o riso* (1967), de Roberto Campos.

No aspecto geral, observamos que as obras – em seu formato, estilo narrativo e público alvo –, possuem grandes distinções. Enquanto Furtado demonstrava ter uma grande preocupação com o processo histórico da economia brasileira, assim como, em explicar o processo de desenvolvimento geral da economia capitalista, o que o fazia recorrer a intelectuais diversos que tratavam sobre o tema, desde economistas a historiadores e filósofos; Campos utilizava do discurso sobre aspectos conjunturais do desenvolvimento nacional, resultando em análises objetivas e técnicas. Essa distinção é fundamental para compreender tanto o formato, quanto o estilo narrativo, ou seja, as táticas do discurso e, principalmente, o público o qual as obras se destinavam.

As obras de Celso Furtado

Em *A economia brasileira*, Celso Furtado destacou o seu objeto de análise na introdução:

(...) o processo que se vem caracterizando pelo ritmo irregular e pela desigualdade acentuada entre várias regiões e setores da economia, por uma constante violação dos postulados clássicos do pensamento tradicional e a surpreendente capacidade de desmentir previsões inspiradas na experiência dos chamados países industrializados (Furtado, 1954, p.7).

Assim, constituía importância fundamental para Furtado o reexame dos instrumentais analíticos que foram utilizados até então para interpretar a realidade brasileira. Tais pressupostos apresentados podem definir a intencionalidade do autor, de forma geral, observados em toda a sua bibliografia analisada.

Furtado dividiu o livro em quatro partes: 1) caracterização das categorias do processo histórico de crescimento econômico (primeiro capítulo); 2) unidade econômica colonial escravocrata e cafeeira (segundo e terceiro capítulos); 3) causas determinantes do desenvolvimento de uma economia industrial no país (quarto e quinto capítulos); formulação teórica do problema do crescimento econômico (sexto capítulo); e 4) na segunda parte do livro, um debate teórico sobre o desenvolvimento na ciência econômica, apresentando as concepções clássica, marxista, neoclássica e schumpeteriana.

Furtado também identificou o público alvo do livro: “Os estudantes e professores de economia, sobretudo, e de um modo geral todos quantos se debruçam com impaciência sobre o problema complexo das perspectivas do Brasil futuro, (...) encontrarão neste pequeno

volume muita matéria para reflexão” (Furtado, 1954, p.9). Essa ideia de um livro acessível reflete na formatação, pela editora À Noite, em fonte popularmente acessível.

Em *Uma economia dependente* (1956), livro destinado ao Serviço de Documentação do Ministério da Educação e Cultura, a função da obra era apresentar a mesma argumentação de *A economia brasileira* de forma mais objetiva e mais sintética, excluindo o primeiro capítulo, o sexto e a segunda parte, ou seja, todas as partes em que o aspecto teórico sobressaia na obra.

Perspectivas da economia brasileira foi composto na Escola Técnica Nacional do Ministério da Educação e Cultura, para o Instituto Superior de Estudos Brasileiros, no mês de maio de 1958. O livro apresenta conferências proferidas pelo autor no segundo semestre de 1957 no Curso de Treinamento em Problemas de Desenvolvimento Econômico promovido pela CEPAL. O autor se preocupou em fazer uma apresentação da economia brasileira, entre 1940 e 1958, vislumbrando os problemas das desigualdades regionais e as possíveis soluções. Devido à diferença deste para os primeiros livros, históricos e teóricos, identificamos um foco nos objetivos dos textos de Furtado a partir dessa conjuntura nacional, em que a concentração de renda intensificada na década de 1950 passava a desconfiar parcelas da população brasileira, como os trabalhadores rurais e urbanos, abalando a ideologia desenvolvimentista.

Características dessas três obras podem ser encontradas em *Formação econômica do Brasil* (1959), certamente a obra mais conhecida do autor. Neste trabalho, Furtado integrou a preocupação de discorrer sobre o caráter histórico do Brasil, apresentando uma história econômica da colonização até a economia cafeeira – repetindo nos capítulos 31 a 35 o texto de *A economia brasileira* – por comparações com as demais colonizações americanas. Para isso, se utilizou de um grande acervo bibliográfico, com grande quantidade de notas de historiadores – como Vincent Harlow, Charles Boxer, Eric Hobsbawm, entre outros –, preocupação que inexistia nas três primeiras obras tratadas. Além disso, o autor analisou os desequilíbrios da economia brasileira no capítulo final, apresentando a economia de transição para o regime industrial, tratando sobre a questão da desigualdade regional e suas possíveis soluções.

Na introdução da obra, identificamos, assim como em *A economia brasileira*, o público alvo. De acordo com o autor, o livro era qualificado como:

(...) texto introdutório, acessível ao leitor sem formação técnica, e de interesse para as pessoas – cujo número cresce dia a dia – desejosas de tomar um primeiro contato

em forma ordenada com os problemas econômicos do país. (...) Embora dirigindo-se a um público mais amplo, o autor teve (...) em mente, ao preparar o presente trabalho, os estudantes de Ciências Sociais, das Faculdades de Economia e Filosofia em particular (Furtado, 1959, p.9).

Portanto, o autor dizia que a obra poderia ser acessada duplamente: pelos estudantes de ciências humanas e por um público diversificado. Contudo, mesmo identificando no texto um formato que possibilitava uma leitura acessível, entendemos que a obra possui termos técnicos e conceitos econômicos inacessíveis para a maioria da população urbana operária da época. Sendo assim, entendemos que seus livros se destinavam para o público universitário, que crescia e passava a representar parte considerável da opinião pública acerca do desenvolvimento nacional.

Operação Nordeste foi composto e impresso nas oficinas gráficas da Escola Técnica Nacional do Ministério da Educação e Cultura, no mês de novembro de 1959, e apresenta debates realizados no Curso de Introdução aos Problemas do Brasil, destinado aos oficiais das Forças Armadas, em junho de 1959 no auditório do ISEB no Rio de Janeiro. As exposições tinham como foco a apresentação das disparidades entre Centro-Sul e Nordeste brasileiro, a explicação da peculiaridade histórica da economia nordestina comparada com a do Centro-Sul e a apresentação da SUDENE, suas tarefas e metas. Como segunda parte da conferência, o livro expõe as perguntas do auditório ao orador. Como o texto trata de uma palestra, o livro possui um caráter também sintético e objetivo.

A questão que envolvia Celso Furtado em 1959, o desenvolvimento da região nordestina, pode ser observada de forma técnica no livro *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*. Esta obra estava vinculada ao Conselho de Desenvolvimento, ao GTDN e ao Departamento da Imprensa Nacional. A identidade de Furtado nem mesmo consta na obra. O livro apresenta tabelas como nenhuma outra obra do autor, determinando um caráter extremamente técnico, já que foi realizado na intenção de apresentar uma caracterização produtiva e geográfica, dados estatísticos comparativos com a região Centro-Sul e também com outros países, assim como, planos e metas da SUDENE e de financiamento do BNDE.

Desenvolvimento e subdesenvolvimento (1961) é uma obra teórica. Esta foi dividida em duas partes, a primeira trata sobre o desenvolvimento e a segunda sobre o subdesenvolvimento, sendo que o primeiro capítulo estabelece a visão sobre o processo de crescimento econômico dos economistas clássicos e neoclássicos e está presente em *A economia brasileira*; o segundo, que apresenta categorias de análise econômica, foi publicado

em 1952 na *Revista Brasileira de Economia*; o terceiro é uma integração entre análise econômica e método histórico e foi publicado em 1955; o quarto e o quinto, que trata do subdesenvolvimento, era a monografia do autor para o concurso de cátedra da Faculdade de Direito da Universidade do Brasil em 1958; e o último apresenta uma tentativa de aplicação das ideias formuladas no quarto e quinto para a interpretação do desenvolvimento brasileiro dos três últimos decênios.

Sendo assim, *Desenvolvimento e subdesenvolvimento* reúne diversos textos e estudos do decorrer da década de 1950 para tentar aplicar tais concepções a realidade brasileira do início da década de 1960 e ao subdesenvolvimento em geral. Por essa exposição, entendemos que as transformações econômicas e sociais da segunda metade da década de 1950 não proporcionaram uma mudança significativa dos pressupostos teóricos e das categorias de análise do autor ao longo desses anos, apenas às adaptou ao modelo de subdesenvolvimento que Furtado aprimorou no final dos anos 1950 e à análise conjuntural brasileira. Tal afirmação será analisada mais detidamente quando apresentarmos as suas ideias.

Na introdução do livro também encontramos a definição do público alvo: “*Desenvolvimento e subdesenvolvimento* se dirige ao número crescente de pessoas, particularmente da nova geração, que se preocupam com os problemas do subdesenvolvimento” (Furtado, 1961, p.15).

Já *Subdesenvolvimento e Estado democrático* (1962) tinha como objetivo “explicitar as novas funções do Estado e de aparelhar este para o exercício dessas funções e apontar algumas direções ao esforço criador dos economistas” (Furtado, 1962, p.11). Assim, depois do autor apresentar um vasto conteúdo histórico estrutural e teórico, desenvolver estudos sobre a economia nordestina e conceituar desenvolvimento e subdesenvolvimento, Furtado focou no papel dos economistas nacionais e como a ineficiência das análises deles confundiam a sociedade e, principalmente, o poder público – como um reflexo do contexto econômico e social em que a função do Estado brasileiro passou a ser fundamental para o retorno ao crescimento. O livro possui escrita simplificada, sem notas de rodapé e bibliografia, sem uma exposição de termos econômicos, como nos demais apresentados, sendo realizado para a Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco.

A *pré-revolução brasileira*, publicado em agosto de 1962, contém os cinco capítulos de *Subdesenvolvimento e Estado democrático* e a introdução, identificando o seu público alvo: a juventude universitária. Contudo, os capítulos foram organizados de forma diferente,

assim como as edições, já que o primeiro foi editado pela Editora do Recife e o segundo pelo Fundo de Cultura. Outra diferença é a fonte que foi utilizada no livro anterior, menor do que o da obra mais recente, o que pode significar o objetivo de realizar uma maior circulação da obra no segundo caso. Além disso, os três primeiros capítulos são inéditos, trazendo a temática da estrutura agrária nordestina, as tensões sociais que eram causadas por ela e a necessidade das reformas de base.

Dessa forma, o livro *Subdesenvolvimento e Estado democrático* foi ampliado, com a inclusão da temática sobre a estrutura agrária e os conflitos derivados dessa, fazendo uma apologia às reformas de base idealizadas por Furtado para seu futuro cargo de ministro responsável pelo planejamento.

A pré-revolução brasileira apresenta uma identificação política mais clara. Mesmo nos livros em que Furtado escrevia como funcionário estatal, essa identificação não transparecia. Na conjuntura da década de 1960, as reformas administrativa, fiscal e agrária assumiam uma imediata resolução, de acordo com o autor. Isso era consequência da existência de um Parlamento e um setor latifundiário extremamente influente politicamente que atravancavam o desenvolvimento social. A indicação dos setores políticos e sociais responsáveis de forma direta pelo subdesenvolvimento constitui um ponto marcante no livro, ineditamente em relação às outras obras.

Em *Dialética do desenvolvimento*, na introdução, escrita em janeiro de 1964, há a explicação de que o livro foi realizado como uma resposta à tentativa frustrada de golpe em setembro de 1963. O livro foi dividido em duas partes: uma que apresenta uma discussão filosófica sobre o desenvolvimento do capitalismo, utilizando principalmente o pensamento hegeliano e marxista para desenvolver sua tese acerca do desenvolvimento em comparação com o subdesenvolvimento; e na segunda parte, uma explanação sobre a realidade brasileira, com ênfase na região nordestina, a partir da especificação das sub-regiões Semiárida, Agreste e Zona da Mata. Neste trabalho, observamos a existência de grandes quantidades de notas de rodapé de filósofos e economistas até o capítulo cinco e, a partir daí, notas mais técnicas, como dados estatísticos de estudos feitos pela CEPAL sobre a realidade brasileira. Além disso, Furtado retornou o ataque ao Congresso e às *classes dirigentes*, como havia feito no livro *A pré-revolução brasileira*, porém, criticando de forma mais enfática, o que pode ser entendido como uma resistência contrária aos setores que apoiavam declaradamente o golpe de Estado.

Por último, *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina* (1966), é um livro escrito após o exílio de Furtado, como resultado de estudos no Instituto Latino-Americano de Planificação Econômica e Social no Chile, como pesquisador do Centro de Crescimento Econômico da Universidade de Yale nos EUA e como professor associado da Universidade de Paris. Furtado explicou que o livro seria um ensaio escrito para as discussões no meio universitário. Porém, a obra não se limitava ao estudante universitário de economia. “A exceção de algumas páginas do capítulo terceiro, cuja leitura não é indispensável à compreensão dos temas fundamentais desenvolvidos, todo o livro está redigido em linguagem acessível ao leitor de cultura geral” (Furtado, outubro de 1965, s/p).

Diferentemente das outras obras, essa tinha como objetivo propor uma análise histórica estrutural geral da América Latina, na intenção de apresentar as causas das desigualdades sociais e regionais como consequência dos desequilíbrios. O livro possui uma abordagem mais sociológica e política do que propriamente econômica, constando uma quantidade considerável de notas com bibliografia e uma escrita menos técnica, com exceção do terceiro capítulo.

O livro *A economia brasileira*, foi editado pela À Noite. Com exceção deste e dos livros vinculados ao Ministério da Cultura e da Educação (*Uma economia dependente*, *Perspectiva da economia brasileira* e *Operação Nordeste*); ao Conselho de Desenvolvimento (*Uma Política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*); a Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco (*Subdesenvolvimento e Estado democrático*); e do livro *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*, publicado pela editora Civilização Brasileira, os demais foram publicados pela editora Fundo de Cultura, responsável por estantes de obras de economia, política e sociologia.

As obras de Roberto Campos

As obras de Roberto Campos possuem grandes diferenças em relação aos livros de Celso Furtado. Primeiramente, todos os livros de Campos foram publicados pela Editora APEC S.A (Análise e Perspectiva Econômica), que constituía um grupo de economistas, administradores e empresários. Estes objetivavam a realização de publicações especializadas de qualidade técnica, justificando a iniciativa pela “ameaça de ideologias e ideólogos” que tentavam levar o Brasil para o caminho “totalitário”. A APEC constituiu-se sob a direção e participação, principalmente, de Roberto Campos, Mário Henrique Simonsen, Octávio Gouveia de Bulhões e José Garrido Torres. A organização contava ainda com 200 acionistas e

150 técnicos, servindo na ditadura militar como um órgão profissional de consultoria de assuntos econômicos para empresas privadas e agências públicas. A editora tornou-se “(...) modalidade de instância superior dos economistas, ideólogos e tecnoburocratas modernizante-conservadores” (Dreifuss, 1981, p.89).

A importância da organização para o golpe civil-militar de abril de 1964 pode ser apresentada na passagem abaixo:

Dessa forma, a APEC exemplificou e resumiu outra faceta de esforços classistas organizados de modo a vencer a batalha ideológica e política contra o bloco de poder populista e o aparelho estatal em geral, bem como dirigir os seus esforços de propaganda contra os intelectuais das classes subordinadas. Vários membros da APEC estavam diversamente ligados à ESG, como alunos, professores ou oradores convidados esporadicamente, tendo assim, uma vantagem excepcional sobre outros grupos sociais em propagar os seus pontos de vista entre os militares. Os membros da APEC teriam ainda importância singular na campanha ideológica e política que o bloco de poder multinacional-associado desenvolveria até abril de 1964, muitos deles participando da ação militante dos intelectuais orgânicos das classes dominantes contra o Executivo de João Goulart (Dreifuss, 1981, p.90).

Assim, os livros de Campos possuíam uma intencionalidade política muito mais clara do que as obras de Celso Furtado, mesmo que transvestidos de *análise técnica*, enquanto que o segundo tinha seu posicionamento político-ideológico transvestido por *exposições teóricas*.

Economia, planejamento e nacionalismo (1963), é uma obra que reúne diversas conferências realizadas por Campos na década de 1950 em aparelhos e conferências technoempresariais, como a Associação Comercial do Rio de Janeiro, Mesa Redonda da Associação Econômica Internacional, o Conselho Nacional de Economia e o Clube de Engenharia do Rio de Janeiro; em órgãos de administração e planejamento, como o BNDE e a CEPAL; em órgãos militares, como a Escola de Guerra Naval; e ainda reúne textos publicados no *Digesto Econômico* e na *Revista Brasileira de Economia*. O objetivo da publicação desses discursos era de reunir críticas do autor sobre a economia brasileira e o planejamento estatal a partir de análises técnicas; críticas ideológicas ao nacionalismo, baseadas pelo critério da racionalidade; e reforçar a concepção monetarista e estabilizadora sobre a economia.

A revista *Digesto Econômico* começou a circular em 1944, tendo a Associação Comercial e a Federação do Comércio do Estado de São Paulo o controle sobre suas publicações, assumindo clara concepção liberal, e tinha a função de apresentar análises econômicas técnicas (Corrêa, 2011, p.5). Além disso, essas duas organizações apresentadas eram entidades patronais do empresariado comercial de São Paulo.

A obra *Ensaaios de história econômica e sociologia*, também publicada pela APEC S/A no ano de 1963, é um livro de conferências e de publicações em revistas de economia, porém, reúne textos sobre história economia e sociologia. As conferências foram realizadas na Escola Superior de Guerra (ESG), na CEPAL, no Ciclo de Estudos Roberto Simonsen, na conferência sobre Tensões de Desenvolvimento no Hemisfério Ocidental e na *Pan-American Society* em Nova York.

Esta obra e a anterior confirmam a mudança no discurso de Campos a partir do aumento inflacionário e crescimento da influência de posicionamentos nacionalistas na política a partir de 1955, resultando em um discurso marcadamente político-ideológico disfarçado de racional. Essa mudança poderá ser observada mais profundamente quando apresentarmos as comparações temáticas.

O livro *A moeda, o governo e o tempo*, publicado em 1964, é uma coletânea de artigos de jornais entre 1960 a 1963, em sua maioria, escritos para o *Correio da Manhã*, entre 1960 e 1961, e para o *Jornal do Brasil*, entre 1963 e 1964. Esse intervalo se deve ao fato de Campos ter ocupado cargo de diplomata em Washington até o seu pedido de demissão em 1963. Nesses textos observamos um ataque direto aos organismos nacionalistas, como o PTB, o ISEB, ao próprio governo de Goulart e uma afirmação clara de seus ideais econômicos ortodoxos. Compreendemos então o papel desses dois jornais, ao publicarem essas ideias, na conspiração contra o governo reformista.

Assim, enquanto os primeiros livros apresentam um estilo de linguagem mais técnica, os textos de *A moeda, o governo e o tempo*, têm um estilo de linguagem mais direta, em crônica, com o objetivo de alcançar amplo público e formar a opinião contrária à política econômica e ao nacionalismo em voga.

Os dois últimos livros de Roberto Campos analisados, *Política econômica e mitos políticos* (1965) e *A técnica e o riso* (1967), são obras escritas após Roberto Campos ter assumido o cargo de ministro do planejamento. Podemos observar a intencionalidade das obras de legitimar a hegemonia política do novo bloco de poder formado, identificando-o como *salvador da democracia*, em constante comparação com o governo anterior que *instabilizava as instituições democráticas*. Como o primeiro livro também foi publicado novamente como a segunda parte da obra *A técnica e o riso* podemos observar a mesma intencionalidade no segundo.

Em suma, podemos resumir comparativamente as obras. Celso Furtado tinha como foco principal apresentar uma interpretação da economia brasileira a partir do método histórico estrutural, utilizando de uma linguagem direcionada para os estudantes de economia e ciências humanas, nas obras iniciais; uma linguagem técnica nos trabalhos direcionados para o Conselho de Desenvolvimento e para a SUDENE; e um apelo a favor das reformas de João Goulart e contra o conservadorismo do parlamento brasileiro na época como ministro e superintendente da SUDENE.

Em comparação, Roberto Campos teve suas ideias divulgadas pela editora APEC, primeiramente divididas em dois livros de conferências realizadas, em sua maioria, em aparelhos de análises econômicas tecnoempresariais, se utilizando de uma linguagem estritamente técnica; ou em aparelhos ideológicos contrários ao bloco populista e ao movimento nacionalista, utilizando de um discurso ideologizado, que apelava para definições pejorativas sobre a corrente rival. Em seguida, as ideias de Campos foram reunidas em artigos de jornais de alta circulação, o *Correio da Manhã* e o *Jornal do Brasil*, que havia escrito nos anos de 1960, 1961, 1963 e 1964, apresentando mais textos de linguagem política do que técnica. Por último, os dois últimos livros foram escritos e publicados, também pela APEC, como ministro do planejamento de Castello Branco, possuindo uma estrutura narrativa muita mais objetiva e simplificada.

Como o público alvo do discurso de Campos é identificável pelas palestras proferidas, além da estrutura narrativa do autor ser mais objetiva, é muito mais claro o seu posicionamento político-ideológico se comparado a Furtado.

Entendemos os livros dos autores como obras políticas que legitimavam determinada visão e interesses de grupos sociais e frações de classe. Essa afirmação apenas se concretiza a partir da análise por *temas* e *palavras-temas*, suas *associações* e *identificações*. Assim, podemos caracterizar, através dos distintos métodos de narrativa, como ambos vislumbravam atingir o consenso de dois projetos distintos de desenvolvimento do capitalismo no Brasil.

2.3 - Análise Comparada Temática

Após essa longa abordagem geral sobre as obras de ambos, iremos apresentar uma comparação temática entre as categorias mais discutidas entre os dois intelectuais,

destacando: *industrialização, desenvolvimento, planejamento, intervencionismo estatal, inflação, desequilíbrios econômicos, desenvolvimento agrícola e reforma agrária.*

Industrialização

Celso Furtado

A melhor explicação de Celso Furtado sobre o processo de industrialização da década de 1950 no Brasil pode ser observado em *Desenvolvimento e subdesenvolvimento* (1961).

Após a Segunda Guerra ocorreu uma valorização do câmbio para incentivar importações de bens de consumo, o que gerou um esgotamento das reservas de divisas rapidamente. Entre 1948 e 1953, ao invés de optarem por uma desvalorização da moeda, que diminuiria os recursos do comércio internacional do café que estava em alta, o governo estabeleceu critérios de prioridades das importações, subsidiando as matérias-primas e equipamentos (Furtado, 1961, p.239-240).

Como as importações de produtos menos essenciais era dificultada, acabou que as indústrias internas de produtos menos essenciais foram atraídas a investir nesse setor pela falta de concorrência. Isso fez com que os investimentos fossem concentrados nesses ramos, em detrimento das indústrias de bens de capital, tornando-os caros para a importação. A partir daí, passou a ser bem mais rentável produzir bens de capital, iniciando um processo de *substituição de importações* de equipamentos para os ramos de consumo e para as novas indústrias de base. Contudo, com a ocupação das indústrias de bens de capital, formando uma massa de assalariados, em detrimento dos bens de consumo, a demanda aumentava sem existir uma oferta a altura. Isso gerou um grande processo inflacionário no final da década de 1950. Em compensação, ocorreu um aumento da produção de produtos intermediários e equipamentos de mais de 300%, diminuindo o nível das importações (Furtado, 1961, p.204-243). Esse processo gerou uma mudança no centro de decisões, dos grupos exportadores para os industriais.

Assim, mesmo que Furtado estabelecesse o caráter inflacionário do processo e que ele não apresentasse opinião direta no texto, no intuito de preservar o “caráter científico da obra”, a partir de sua trajetória podemos confirmar seu otimismo, já que a alta inflação reforçava a necessidade da *industrialização de base* como ponto fundamental. Essa explicação também está presente em *Formação econômica do Brasil* (1959). Portanto, podemos entender a associação que Furtado fazia entre *industrialização* e *inflação*. No livro, Furtado apresentou

argumentos em variados trechos para legitimá-la, devido ao contexto de grande contestação de correntes monetaristas sobre a alta inflação, como reflexo da industrialização do governo Kubitschek.

A industrialização também gerou *desequilíbrios regionais*. Em *Perspectivas da economia brasileira*, Furtado explica que a principal diferença entre o Nordeste e o Centro-Sul do Brasil era a industrialização. Enquanto a economia do Centro-Sul diminuía a sua dependência em relação aos recursos externos, a partir de maiores investimentos em bens de capital e na ampliação dos mercados industriais, o primeiro caso produzia pouquíssima renda monetária, dificultando as transações comerciais entre esse e o Sul, gerando a necessidade de capitais externos. O elevado aumento populacional tendia ainda a gerar retrocesso econômico (Furtado, 1958, p.10-14).

As soluções de Furtado para as disparidades entre o Nordeste e o Centro-Sul se limitavam ao aumento da renda, dos trabalhadores e proprietários, que a diversificação das exportações ocasionaria na região provocando um estímulo à produção interna. A partir dos recursos, os empresários importariam novos equipamentos em maior quantidade para o processo produtivo, ampliando o emprego e a massa de salários e dinamizando a economia (Furtado, 1958, p.30-31). Em *Formação econômica do Brasil* (1959) o autor argumentava que deveria ser canalizado para o Nordeste um programa de incentivo fiscal para a industrialização, já que a tendência era que os investimentos migrassem para a região de maior possibilidade de absorção, mantendo concentrado o desenvolvimento.

Ou seja, a solução do Nordeste, a partir dos incentivos de exportação, estaria na *industrialização*. Portanto, Furtado ao analisar as disparidades entre norte e sul do Brasil estabelecia, implicitamente, a associação entre *industrialização*, *desequilíbrios regionais*, *concentração de recursos* e *inflação*. No entanto, essa deveria ser expandida para que seus benefícios fossem democratizados, gerando *independência* e *desenvolvimento*.

Roberto Campos

Em trabalho apresentado na Associação Comercial do Rio de Janeiro em setembro de 1953 e publicado no *Digesto Econômico* em novembro de 1953, *A crise brasileira*, presente no livro *Economia, planejamento e nacionalismo* (1963), Campos explicava que a industrialização deveria ocorrer de forma que promovesse uma ocupação urbana equilibrada. O autor identificava três condições para a industrialização: 1) existência de excedente de

população rural com baixa produtividade; 2) existência de demanda instável de produtos primários no mercado internacional, tornando positiva a realocação dos recursos para a industrialização e melhorando os preços dos produtos primários no comércio externo; 3) aumento da renda nacional, o que gerava um aumento de demanda por bens e serviços e alimentação (Campos, 1963a, p.54-61).

Assim, para Campos, o processo de *industrialização* dependia necessariamente das *condições sociais do meio rural e da demanda internacional por produtos primários*. Essa identificação é fundamental para entender a importância que ele concedia ao campo nesse processo. Além disso, o autor ainda identificava a necessidade de *realocação populacional* a partir da *mecanização do campo* como forma de reversão da baixa produtividade (Campos, 1963a, p.62).

Esse era o pensamento de Campos no início da década de 1950. Porém, como o autor expressa em seu livro autobiográfico, e que já apresentamos no primeiro capítulo, o processo de industrialização que ocorrera no governo Kubitschek, que gerou uma crise cambial com detrimento das exportações, fez com que ele criticasse esse processo, apoiando medidas que valorizassem as exportações.

Desenvolvimento

Celso Furtado

No livro *A economia brasileira*, Furtado assim definia desenvolvimento:

Numa simplificação teórica se poderia admitir como sendo plenamente desenvolvidas, num momento dado, aquelas regiões em que, não havendo desocupação de fatores, só é possível aumentar a produtividade introduzindo novas técnicas. Por outro lado, as regiões cuja produtividade aumenta ou poderia aumentar pela simples implantação das técnicas já conhecidas, seriam consideradas em graus diversos de subdesenvolvimento (Furtado, 1954, p.194).

Furtado definia *desenvolvimento* utilizando como exemplo oposto o *subdesenvolvimento*, afirmando implicitamente o objeto de sua análise. Dessa forma, o autor entendia o *desenvolvimento* como um processo de *aumento da produtividade* a partir de *novas técnicas* (Furtado, 1954, p.203).

De acordo com o autor, a aplicação de técnicas gerava esse aumento, ocasionando o incremento da renda, o que modificava a procura. Esse *aumento da produtividade* por *inovações técnicas* era principalmente fruto da *acumulação de capital*. Em sociedades em que

eram aplicados demasiados recursos para satisfazer o consumo de roupas e alimentação, pouco se destinava para as inovações tecnológicas. O impulso inicial para ultrapassar as dificuldades vinha de fora. Se a economia era integrada em um mercado maior, como o mercado externo, recebendo maiores recursos do que se vendesse apenas internamente, esse processo gerava aumento da renda real, possibilitando acumular capital e aumentar a demanda (Furtado, 1954, p.195-198).

Toda vez que se elevava o salário médio real, a demanda tendia a se diversificar, diminuindo a dos bens alimentícios para as manufaturas. Para que o *aumento produtivo* da economia continuasse gerando *aumento da produtividade* era fundamental essa diversificação, pois “as novas inversões se fazem em grande parte com vista à procura futura. Como essa procura se vai diversificando, o aparelho de produção tende a modificar sua estrutura à medida que se eleva a renda real” (Furtado, 1954, p.201).

Dessa forma, *desenvolvimento* para Furtado estava relacionado ao *aumento de produtividade, inovações técnicas, acumulação de capital e diversificação da demanda*. Importante ressaltar também que, a partir desses argumentos, com exceção da ênfase na diversificação da demanda, entendemos que inicialmente Furtado identificava *desenvolvimento* a *crescimento econômico*. Essa visão mais abstrata sobre o *desenvolvimento* foi modificada nos anos posteriores com o aumento das disparidades regionais.

Em *Desenvolvimento e subdesenvolvimento* o autor redefiniu a sua ideia sobre *desenvolvimento*: “desenvolvimento é aumento do fluxo de renda real, isto é, incremento da quantidade de bens e serviços, por unidade de tempo à disposição de determinada coletividade” (Furtado, 1961, p.115). Nesta passagem, *desenvolvimento* está associado com o *volume de bens e serviços para a coletividade*, o que já corresponde a uma visão mais social sobre o processo.

Neste livro, há ainda uma conceituação de *subdesenvolvimento*. De acordo com o autor, a expansão do capitalismo para áreas já ocupadas, algumas com sistemas econômicos pré-capitalistas bem organizados, foi responsável pelo surgimento de estruturas híbridas, “uma parte das quais tendia a comportar-se como um sistema capitalista, a outra, a manter-se dentro da estrutura preexistente. Esse tipo de economia dualista constitui, especialmente, o fenômeno do subdesenvolvimento contemporâneo” (Furtado, 1961, p.179-180).

Assim, diferentemente do que se vê em *A economia brasileira* (1954), em *Desenvolvimento e subdesenvolvimento* (1961) o tema do *subdesenvolvimento* está constantemente presente. No segundo, Furtado conseguiu estabelecer melhor seu modelo analítico da relação entre *desenvolvimento* e seu oposto, como base para a sua concepção dualista da sociedade brasileira resultante do processo de desigualdade regional. Portanto, sua preocupação passou do *incremento de produtividade*, para a *integração do setor subdesenvolvido* ao processo produtivo.

Para o autor, os benefícios do *desenvolvimento* se concentraram ao máximo nas classes proprietárias e no mínimo na agricultura das regiões de mais baixo nível de renda. Assim, caminhava o Brasil para uma etapa de grandes tensões sociais, onde “os problemas tipicamente políticos adquirem forte ascendente sobre os demais, inclusive os econômicos”. O objetivo era duplo: aumentar a produtividade das indústrias e transferir o aumento da renda para os setores assalariados, gerando uma maior demanda por produtos industriais e aquecendo o mercado interno, e o segundo:

(...) é a da transformação direta da estrutura agrária. A base de uma modificação ordenada dessa estrutura, que permita racionalizar o uso dos fatores, particularmente da mão de obra, seria possível reduzir os custos do excedente agrícola e ampliá-lo, com elevação dos salários reais dentro e fora da agricultura. Esse processo poderia traduzir-se em ampliação da procura de bens de produção, de origem industrial, pelo setor agrícola, assim como em redução dos custos industriais e dos serviços em geral – através de baixa relativa dos preços agrícolas – ampliando nas zonas urbanas o mercado de manufaturas (Furtado, 1961, p.266-267).

Assim, a partir de 1958, Celso Furtado começou a associar *desenvolvimento* com *transformações estruturais*, sendo que a *questão agrária* passou a ser um dos pontos principais dessas transformações na década de 1960.

No livro *A pré-revolução brasileira*, de acordo com o autor, o *dualismo estrutural* gerava um *arcaísmo social e político* responsável pela ascensão da teoria leninista-marxista entre os trabalhadores rurais, o que tornava fundamental a junção entre *crescimento econômico* e *distribuição de renda*. Até lá, o país estaria na fase da pré-revolução burguesa, com risco de ocorrência tanto de uma ditadura de esquerda como uma de direita, devido ao receio das forças conservadoras em relação à mobilização dos trabalhadores do campo (Furtado, 1962, p.28-31).

Portanto, observamos que a finalidade máxima da extinção do *subdesenvolvimento*, a partir do *crescimento econômico* com *distribuição de renda*, era associada à *preservação do sistema capitalista*.

Roberto Campos

No livro *Economia, planejamento e nacionalismo*, no primeiro texto (sem data e local), Campos fez uma associação entre *desenvolvimento e industrialização*, e uma oposição entre o primeiro e *ocupação populacional na agricultura*, explicando que:

Se medido o desenvolvimento econômico de maneira algo simplista, em termos de decréscimo de percentagem de população ocupada empregada na agricultura, em relação à população total, verifica-se que países como os Estados Unidos, a Suécia e a Dinamarca lograram, num período de aproximadamente 40 a 50 anos, expandir esse número de 50 para 70% do total empregado; a expansão das indústrias manufatureiras e serviços permitiu, assim, não apenas absorver mão de obra liberada pelos melhoramentos tecnológicos na agricultura mas, ainda, absorver o incremento da população (Campos, 1963, p.18).

A mesma ideia pode ser encontrada no texto *A crise brasileira*, de 1953, em que o autor explicou que era possível “identificar fases no crescimento econômico dos diversos países, através da variação, no tempo, da proporção da população total engajada em atividades secundárias e terciárias, comparativamente à engajada em atividades primárias”. Além disso, estabelecia a ideia de necessidade da *mecanização na agricultura* para que o êxodo rural e o aumento da demanda de alimentos não provocasse inflação (Campos, 1963a, p.55-57).

O *subdesenvolvimento* foi conceituado por Campos, em conferência realizada em novembro de 1952 na Escola de Guerra Naval e publicada no *Digesto Econômico* em março de 1953, *Observações sobre a teoria do desenvolvimento*, como região onde predominava um baixo nível de renda per capita, com uma larga quantidade de pessoas voltadas para atividades primárias de baixa produtividade. Já o *desenvolvimento* foi associado à *taxa de formação de capital* a partir de métodos *tecnológicos*, *incremento de renda real per capita* e *aumento da produtividade* (Campos, 1963a, p.83).

Assim, a noção de *desenvolvimento* de Campos em 1953 era muito similar ao que apresentava Furtado no livro *A economia brasileira* do mesmo ano. Enquanto o primeiro usava as expressões *taxa de formação de capital* e *métodos tecnológicos*, o segundo utilizava *acumulação de capital* e *inovações técnicas*. Entendemos assim que ambos identificavam *desenvolvimento a crescimento econômico* nessa fase.

Ao final do texto de abertura do livro *Economia, planejamento e nacionalismo*, o autor concluiu ser fundamental a reconciliação do *desenvolvimento econômico* com a manutenção de uma razoável *estabilidade* de preços e do balanço de pagamentos. Campos dizia que o processo de financiamento inflacionário já havia atingido o seu limite, em vista da distorção

de investimentos e da agitação social gerada. “Daí surge a necessidade de medidas anti-inflacionárias, quer na esfera fiscal quer na esfera creditícia, quer mesmo no tocante à política de salários” (Campos, 1963a, p.81).

Assim, se em sua base discursiva *desenvolvimento* era associado à *desocupação populacional das atividades pouco produtivas do campo*, em relação à conjuntura brasileira de meados da década de 1950, a associação que o autor passou a fazer era entre *desenvolvimento, crescimento econômico e estabilidade*, e um mínimo de *equidade* pra impedir as agitações sociais. Somado a isso, Campos fazia uma identificação parcial entre *desenvolvimento e industrialização*, já que esta apenas era entendida como fundamental para absorver mão de obra proveniente do campo, devido à existência de recursos minerais essenciais para possibilitar a industrialização e da disponibilidade de um mercado interno amplo e integrado. No Brasil, os três motivos eram válidos (Campos, 1963a, p.84-85).

A perspectiva de Campos em relação a primordial necessidade do *crescimento econômico* está apresentada no texto *Cultura e desenvolvimento*, da palestra proferida no ISEB no Rio de Janeiro e publicada no *Digesto Econômico* em abril de 1957, em que o autor definia *desenvolvimento econômico* como *aumento da produtividade per capita*. O *desenvolvimento social*, ou seja, aumento do bem-estar e distribuição do produto, era entendido como algo separado. No entanto:

Isso não implica desconhecer que o desenvolvimento econômico é apenas um valor instrumental, enquanto que o desenvolvimento social se configura como valor terminal; pois que, afinal de contas, produção e produtividade não têm sentido senão na medida em que levam ao bem-estar da comunidade, que, por sua vez, é função respectivo do nível de consumo (Campos, 1963b, p.104).

Entendemos que, mesmo relacionando intrinsecamente *desenvolvimento econômico e desenvolvimento social*, ao fazer essa diferenciação Campos na verdade colocava um grau de prioridade, como função do economista e do planejador, assim como, a ideia de que se poderia alcançar o primeiro separado do segundo. Consequentemente, Campos sintetizava:

A opção pelo desenvolvimento implica a aceitação da ideia de que é mais importante maximizar o ritmo do desenvolvimento econômico do que corrigir as desigualdades sociais. Se o ritmo de desenvolvimento é rápido, a desigualdade é tolerável e pode ser corrigida a tempo. Se baixa o ritmo de desenvolvimento por falta de incentivos adequados, o exercício da justiça distributiva se transforma numa repartição da pobreza (Campos, 1963b, p.115-116).

Em conferência proferida no Ciclo de Estudos Roberto Simonsen em São Paulo em junho de 1955, *Três falácias do momento brasileiro*, ao criticar o que chamava de *socialistas ingênuos*, Campos se referiu a ilusão da concepção de *progresso econômico e social* como

uma questão de *justiça distributiva*, e não de *eficiência*. O autor ainda ressaltou que esses achavam que a elevação do padrão de vida se dava por medidas regulatórias “corretivas do egoísmo capitalista, ao invés de ser, como realmente é, um subproduto do desenvolvimento econômico” (Campos, 1963b, p.135-136).

Se compararmos na mesma conjuntura do governo Kubitschek, em que uma grande concentração de renda se mostrava concomitante ao processo de desenvolvimento, a visão de Campos e Furtado, observamos que para este, a correção das disparidades regionais passava a ser tão importante quanto o processo de desenvolvimento. Melhor dizendo, enquanto que para Campos *desenvolvimento econômico* era prioritário em relação ao *desenvolvimento social*, para Furtado, *desenvolvimento* passou a ser associado tanto pela questão econômica quanto social, por isso a necessidade de definição do *subdesenvolvimento*. Portanto, para Furtado, com o processo de concentração de renda, ao invés de *crescimento econômico*, *desenvolvimento* passou a ser entendido como um conceito social.

Porém, na palestra proferida na conferência sobre Tensões de Desenvolvimento no Hemisfério Ocidental, em agosto de 1962, ao tratar sobre o lançamento da Aliança para o Progresso como “o acontecimento recente de maior importância nas relações interamericanas” (Campos, 1963b, p.177), Campos, observou que o programa vinha sendo atacado por investir em programas de *desenvolvimento social*, ao invés de *desenvolvimento econômico*. “Contudo (...) por causa de inquietação social, miséria e doenças, é razoável então complementar os investimentos econômicos com parcelas de capital devotadas a projetos de desenvolvimento social” (Campos, 1963b, p.179).

Essa flexibilização no posicionamento de Campos é crucial para entendermos o significado do programa para o autor, que tinha grande afinidade com John Kennedy quando exercia o cargo de embaixador em Washington. Além disso, demonstra o quanto as mobilizações populares no campo haviam atingido tanto as autoridades governamentais quanto os técnicos do bloco multinacional e associado. Assim Campos resumia o organismo internacional:

(...) a Aliança não é um exercício num vácuo político. É uma obra de engenharia social, que requer do povo uma participação apaixonada. Nesse sentido, ela tem que funcionar como contramito em relação à ideologia comunista que, a despeito da sua desenfreada brutalidade, tem tido êxito em transmitir às massas esquecidas um sentimento de participação no estabelecimento de novas sociedades (...). É por essa razão que fatos concretos, sob a forma de bem escolhidos projetos de impacto, a fim de atingir diretamente as massas, são imediatamente necessários (...) (Campos, 1963b, p.182-183).

Assim, no contexto da *ameaça subversiva* mundial, tornava-se fundamental o *desenvolvimento social*, como forma de oposição à *ameaça à ordem*, assim como Furtado apresenta em outros termos em *A pré-revolução brasileira* (1962).

Planejamento

Celso Furtado

Furtado apresentou a necessidade do planejamento em *Perspectivas da economia brasileira*. De acordo com o autor, o planejamento era fundamental para acabar com os desequilíbrios gerados pela *industrialização espontânea*. Como o setor de exportação era sempre incerto pela dependência da demanda externa, o planejamento deveria priorizar orientar os investimentos no setor industrial e de serviços básicos. Em segundo, já que com a expansão do setor industrial haveria expansão da demanda por alimentos e matérias-primas, o planejamento deveria “orientar recursos e assistência técnica para o campo a fim de estimular a oferta de alimentos e matérias-primas agrícolas” (Furtado, 1958, p.20-21).

Nesta afirmação, Furtado estabeleceu a relação entre *indústria* e a *agricultura*, como o próprio Campos também fazia.

O planejamento era entendido como a melhor forma de aumentar a produtividade, evitando os *desequilíbrios setoriais*, e ainda informava ao empresário do mercado futuro, possibilitando uma maior *segurança* para os investimentos. De acordo com Furtado, o planejamento deveria focar nos setores de energia e transporte, já que 1\3 da produção de alimentos se perdia na distribuição (Furtado, 1958, p.42-43), mas também para a promoção das indústrias básicas, fundamentais para a independência econômica brasileira, como o autor apresentou em *Formação econômica do Brasil* (1959), *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste* (1959c) e *Desenvolvimento e subdesenvolvimento* (1961).

A concepção de *planejamento* estava associada com a ideia de *industrialização orientada*, em oposição à *industrialização espontânea*. Ressaltamos também a associação entre aquela e a *segurança* para a atração de capital. Em seu livro autobiográfico, Furtado explicita a sua opção pelo *planejamento indicativo* ao invés do *centralizado* dos países socialistas.

Roberto Campos

Na década de 1950, Campos estabelecia o planejamento nos países subdesenvolvidos como fundamental para o crescimento econômico, devido à: 1) debilidade da iniciativa privada, gerando a necessidade do setor público de estimular simultaneamente vários campos de investimento para compensar a carência; 2) necessidade de acabar com a concentração de recursos, o que propiciava o consumo supérfluo, aumentava a quantidade de bens importados e subtraía a capacidade de investimentos, cabendo ao Estado o papel fiscal para direcionar recursos em programas de maior prioridade; 3) capacidade do Estado de reordenar investimentos a longo prazo; 4) possibilidade de alocar recursos aumentando a velocidade de crescimento da renda dos países periféricos (Campos, 1963a, p.14-18).

O *planejamento* era desejado não de forma *centralizada*, como nos países socialistas que concentravam todas as decisões de investimentos nas mãos da autoridade central, mas de forma *indicativa*, cabendo ao Estado “fixar as regras e condições para uma ótima utilização dos fatores, deixando-se as decisões individuais a cargo dos gerentes de indústrias” (Campos, 1963a, p.19-20).

No texto *Observações sobre a teoria do desenvolvimento* de 1952, Campos caracterizava os dois tipos de planejamento: o global, adotado nos países socialistas, implicando na planificação completa, das inversões e do consumo; e o parcial, implicando mais na *coordenação* do que na *intervenção*, no investimento dos setores chaves e na cooperação com as empresas privadas. Para o autor, o planejamento mais adequado em países subdesenvolvidos de regime liberal era o pautado nos *pontos de germinação*, o desenvolvimento de setores chaves para o desenvolvimento de outros setores interligados. Essa escolha para os países subdesenvolvidos era uma necessidade, já que havia grande debilidade de recursos materiais e humanos (Campos, 1963a, p.94).

Ao dirigir sua apologia ao *planejamento dos pontos de germinação*, Campos expressava a metodologia de planejamento de sua equipe na CMBEU, convicção que passou para o BNDE e para o Programa de Metas.

Campos apresentava dois grandes problemas do planejamento em economias subdesenvolvidas: a *mecanização prematura*, a partir de importação de equipamentos que não podiam ser devidamente utilizados pela falta de mão de obra (Campos, 1963a, p.36-37), e a *debilidade da administração estatal* (Campos, 1963a, p.23).

Em discurso pronunciado na Conferência da CEPAL na Bolívia em maio de 1957, organizado pelo livro *Ensaio de história econômica e sociologia*, Campos identificou a técnica de *planejamento* como *neutra*, qualificando o grupo misto CEPAL-BNDE – que se caracterizou no setor público por coordenar investimentos e orientá-los prioritariamente, e no setor privado, por fixar objetivos de desenvolvimento através de controles “preferivelmente” indiretos, monetários e fiscais, incentivando a iniciativa privada, em “obediência à sua dinâmica natural”. “‘A construção de clima’ para a iniciativa privada é, assim, tanto ou mais importante que a programação executiva do setor público” (Campos, 1963b, p.85).

Dessa forma, Campos entendia ser o *planejamento* fundamental para países *subdesenvolvidos*, assim como Furtado. A questão da *neutralidade* do *planejamento* em Furtado também é perceptível de forma mais indireta, ao ter convicção no papel dirigente da *intelligentsia*, acima dos interesses de classe. A grande diferença era que Furtado propagou, assim como a CEPAL, como método e modelo analítico, o *planejamento global* ao invés do *setorial*, que Campos tanto desconfiava, como foi apresentado no primeiro capítulo. Além disso, Campos colocava ênfase na *debilidade da administração estatal* como fator que prejudicava o planejamento, enquanto Furtado não tinha essa como preocupação central.

A ideia de *neutralidade* do planejamento também foi exposta no texto publicado no *Correio da Manhã* de 20 de novembro de 1960, *Freios para leviatã*. Neste, Campos apresentou uma diferenciação entre *intervencionismo estatal* e *planejamento*. O primeiro era entendido pelo autor como uma tendência a socialização, o segundo, mesmo existindo em países socialistas, poderia ser processada de forma *neutra*, encorajando a iniciativa privada através de incentivos (Campos, 1964, p.53).

Campos conta em *A lanterna na popa* que aos poucos foi perdendo a “fê” no planejamento ao longo dos anos de administração pública, devido à ineficiência da máquina estatal. Como apresentamos no primeiro capítulo, essa mudança está marcada no discurso de Campos a partir do exemplo dos países *desenvolvidos* na década de 1980 que se especializaram na *exportação* e na *estabilidade*, em detrimento da *industrialização*.

Intervencionismo estatal

Celso Furtado

Em *Perspectivas da economia brasileira*, Furtado apresentou ser fundamental, através de legislação adequada, induzir que boa parte dos lucros de empresas estrangeiras fosse

reinvestida no Brasil. Por isso, se o governo participasse ativamente de empresas de grande capital, como o petróleo, canalizaria diretamente os recursos sempre que os gastos com investimentos crescessem mais do que seus custos de produção, o que ocorria também devido às remessas de lucros (Furtado, 1958, p.50).

Assim, entendemos que para Furtado o *controle estatal* sobre a economia subdesenvolvida era importante. Ou seja, mesmo que o autor idealizasse o *planejamento indicativo* para a iniciativa privada, entendia que em setores estratégicos concedidos ao capital privado, como a energia elétrica e o transportes, os preços deveriam ser tabelados. Em alguns ramos dos setores estratégicos, como o petróleo, o *monopólio estatal* era entendido como fundamental, mesmo sobrecarregando o Estado e com a pressão internacional por medidas de austeridade e estabilização.

Roberto Campos

Campos fazia uma associação entre *intervencionismo estatal* e difusão do *nacionalismo*. Em conferência no Conselho Nacional de Economia em setembro de 1955, *Pontos de estrangulamento na economia e seus reflexos na produtividade do capital e no desenvolvimento econômico*, Campos argumentava que o *controle estatal* gerou “irrupções de nacionalismo frequentemente mórbido, não raro contraditórios e, às vezes, incapaz de tomar consciência dos reais interesses da economia”. O que estava relacionado com a conjuntura brasileira era a “injeção de elementos políticos traduzidos na irrupção de sentimentos nacionalistas violentos que, frequentemente, agravam, fora de proporção com seu real sentido, o caráter inibitório inerente ao controle regulatório do Estado” (Campos, 1963a, p.176-177).

Campos focava sua crítica no *controle estatal* sobre as tarifas de serviços básicos que desestimulavam os investimentos privados em setores como energia e transportes. De acordo com o autor, as tarifas baixas causavam uma distorção na procura, aumentando-a além do necessário e sobrecarregando-a, gerando uma futura inflação acumulada. Os baixos recursos proporcionados pelas tarifas baixas sucateavam esses serviços pela impossibilidade de adquirir equipamentos novos, diminuindo a produtividade. A tarifa baixa ainda ocasionava emissões monetárias para cobrir os déficits orçamentários, novamente inflacionando a economia, resultando na ocorrência de uma espécie de tarifação indireta, paga por todos os brasileiros. Por último, no caso específico do Brasil, existia ainda a *ineficiência administrativa*, causada pelo fato do funcionalismo estatal estar rodeado de motivação

política, distorcendo a escolha dos técnicos capacitados e da competição para adquirir os melhores (Campos, 1963a, p.178-182).

Campos também se mostrava contrário aos *monopólios estatais*, como o petrolífero, entendendo que o Estado deveria atuar de forma *supletiva* e *pioneira*, e não de forma *competitiva* em setores que a iniciativa privada possuía vitalidade. Nos setores em que fosse necessário operar, deveria ter como exemplo a *eficiência administrativa* e a *despolitização* da gerência e da administração das empresas (Campos, 1963a, p.184). Essa crítica ainda foi reforçada na conferência da CEPAL em 1957 na Bolívia, como uma das “quatro ilusões do desenvolvimento” (Campos, 1963b, p.91).

Uma categorização do *nacionalismo* foi feita por Campos na conferência proferida no Ciclo de Estudos Roberto Simonsen, em São Paulo em junho de 1955. O autor fazia uma diferenciação entre *nacionalismo funcional e pragmático*, que “aceita, independente de sua origem, aquilo que contribui para o desenvolvimento econômico e tecnológico do país”, e o *nacionalismo temperamental*, que possuía as características da falta de seletividade, a rejeição do “esforço alheio” dos investimentos estrangeiros sem capacidade para substituí-lo e a ilusão sobrestimada da importância de nossos recursos naturais para o mercado externo (Campos, 1963b, p.121).

O autor ainda identificava *nacionalista temperamental* com *socialista estatizante*, no propósito político claro de desqualificar a corrente nacionalista, criminalizando-a no contexto da Guerra Fria. Para ele, o ideal seria criar *pequenos socialismos*, contra o *socialismo ineficiente*, sendo o primeiro gerado pelo *capitalismo social de bem-estar* e o segundo pelo *intervencionismo estatal* (Campos, 1963b, p.138-139). Outra identificação que o autor fazia era entre *totalitarismo* e *nacionalismo* em artigo publicado no *Correio da Manhã* em agosto de 1961 (Campos, 1964, p.41-42).

Enfim, os ataques que Campos passou a fazer em 1955, se intensificando nos anos 1960 por seus artigos de jornal aos *nacionalistas*, ao *intervencionismo estatal* e ao *socialismo* constam, enfaticamente, até o último livro analisado. Esses ataques eram destinados para instituições que o próprio autor apoiava ou respeitava, como o ISEB, a CEPAL e o desenvolvimentismo (Campos, 1964), e passaram a constituir o método discursivo do autor para abalar o *nacional-populismo* e o *reformismo*, mesmo quando assumiu o governo como ministro, devido ao dissenso reinante sobre as medidas econômicas adotadas.

Para Campos, o exemplo principal de *nacionalismo temperamental* podia ser observado na campanha sobre o *monopólio estatal* do petróleo. De acordo com ele, a exploração deveria ser mista, entre Estado e capitais privados, entendendo que:

Essa, a contribuição, a meu ver negativa, do nacionalismo temperamental para a industrialização do Brasil. Uma atitude que se cifra em dificultar o abastecimento de matérias-primas minerais; em tornar precária a infraestrutura de transporte e energia; em criar, ainda que involuntariamente, enormes vantagens para a participação do capital estrangeiro nas economias de transformação (Campos, 1963b, p.134-135).

Assim, Campos fazia uma identificação entre *intervencionismo estatal e controle e monopólio estatal*, associando-os à *ineficiência administrativa, politização das decisões políticas* e ao *nacionalismo temperamental*, sendo este identificado com o *socialismo estatizante* e com o *totalitarismo*.

Por isso, acrescentava o autor, delegar ao Estado demasiado controle sobre setores econômicos era correr o risco da *politização* das decisões econômicas. O *Estado* deveria então *regularizar* os serviços públicos para evitar abusos monopolísticos, mas poderia fazer, em certos casos, através de *controle gerencial*, sem ter a participação majoritária sobre o serviço (Campos, 1963b, p.137-138).

Inflação

Celso Furtado

Furtado, em *A economia brasileira*, entendia que o aumento do preço dos produtos internos no processo de industrialização era decorrência da:

(...) perspectiva que se apresentava ao empresário industrial de obter uma rentabilidade maior para os novos capitais que investesse (...) 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 de produtividade econômica de que se estava beneficiando a economia com a melhora na relação de preços do intercâmbio externo (Furtado, 1954, p.175-176).

Assim, diferente de Campos, Furtado entendia que a *inflação* poderia ser benéfica por gerar a *concentração de recursos nas mãos dos empresários*, fundamental para a *acumulação* e o *desenvolvimento*.

Contudo, em *Perspectivas da economia brasileira*, Furtado argumentava que em economias de alta inflação o instrumento monetário se debilitava, como a do Brasil, já que havia perda de capital provocado pela depreciação da moeda, tendendo os empresários a realizar investimentos especulativos. Desse modo: “O objetivo central de um programa

preliminar, no campo monetário, deveria ser o de contribuir para eliminar esse estado crônico de inflação”. Mesmo assim, explicava Furtado, “a inflação brasileira é fenômeno de raízes profundas que de modo algum seria possível explicar por meios que geralmente se utilizam para diagnosticar um desequilíbrio inflacionário típico de país desenvolvido”. Dessa forma, a compressão do crédito e dos gastos públicos gerava subutilização da capacidade produtiva e a sua redução ou paralisação. Assim, o grande dilema era crescer com inflação ou gozar da estabilidade com estagnação (Furtado, 1958, p.67-68).

A explicação da inflação passou então a ser: “a procura global se diversifica de maneira muito mais rápida que a oferta global”, já que prevalecia grande rigidez produtiva, com setores dinâmicos e outros estagnados, tendo como causa básica “na inexperiência dos empresários, os quais relutam em penetrar nos setores totalmente novos para eles”, e na dificuldade de se obter equipamentos e técnicas modernas (Furtado, 1958, p.69-70).

Portanto, em 1954 Furtado associava *inflação* à *expectativa empresarial*, e em 1958 apresentou duas características daquela, a *rigidez produtiva*, em oposição à *procura global*, e a *inexperiência administrativa do empresário*.

Em *Desenvolvimento e subdesenvolvimento* o autor utilizou da expressão *inflação estrutural*. Esta não era levada em consideração pelas autoridades monetárias internacionais e nem pelas interpretações que entendiam a inflação como reflexo dos *desequilíbrios externos conjunturais*, enquanto desejassem resolver o problema a curto prazo. “Ao invés de aprofundar a análise das causas possíveis do desequilíbrio – isto é, de um crescimento desproporcionado deste ou daquele setor da economia – concentra a atenção nos sintomas do desequilíbrio (...)” (Furtado, 1961, p.218).

Furtado argumentava que, devido à incompreensão do processo que estava ocorrendo pelas classes dirigentes, a *inflação* resultou ser condição necessária da industrialização, houvesse ganhado a ideia de *estabilização*, “ligada a atitude mental prevalecente voltada para a restauração do velho modelo de país exportador de produtos primários”, o Brasil teria dificuldades para se *industrializar* (Furtado, 1961, p.248).

Essa “atitude mental” que o autor se referia provinha da corrente neoclássica, encabeçada por Eugênio Gudín. Assim, na década de 1960, como oposição a *inflação* Furtado estabelece a *estabilização*, oposta também a *industrialização*. Consequentemente, a

associação que Furtado fazia era entre *inflação* e *industrialização*, além da oposição entre *industrialização* e *velho modelo exportador*.

Em sua definição de *inflação estrutural*, Furtado explicava que a primeira onda inflacionária da história recente brasileira havia sido na tentativa de resgatar a economia do café, injetando recursos no setor com a crise de 1929. A expansão da renda monetária, com a compressão das importações, foi fundamental para aumentar a rentabilidade do setor industrial, devido à demanda, tornando atrativo o investimento na produção interna (Furtado, 1961, p.248).

A segunda onda inflacionária ocorreu na época da Segunda Guerra, em que, devido à grande rentabilidade das indústrias nacionais, estas passaram a demandar mais equipamentos, em contraste com a compressão das importações, gerando acúmulo de reservas. No pós-guerra, essas divisas tenderiam a ser aplicadas nas importações de equipamentos, principalmente para os setores de transportes e energia. Ao invés disso, a política da época – o governo liberal de Dutra –, visou acabar com os excessos do setor industrial que concentravam recursos, abrindo para as importações gerais. Como resultado da escassez de divisas que a medida promoveu, introduziram uma política de controle de importações sobre supérfluos, favorecendo a importação de bens de capital, surgindo um novo estímulo para investimentos em bens de consumo (Furtado, 1961 p.249-251).

Isso gerou a terceira onda inflacionária, como resultado da falta de uma política de investimentos em setores de bens de capital, proporcionando a necessidade de aumentar as importações de equipamentos, gerando desequilíbrio no balanço de pagamentos. Para corrigir esse desequilíbrio, passaram a investir no setor debilitado, transferindo fatores de produção para esse e mantendo o nível de emprego. Ao adotarem essa opção, uma espiral inflacionária foi formada. O aumento do nível de emprego proporcionou um aumento da rentabilidade, ou seja, fortes investimentos planejados em todos os setores, além do aumento da demanda geral (Furtado, 1961, p.251-252).

Assim, concluía o autor, aumentando os investimentos e o produto real, aumentava também a necessidade de importações, sendo as importações como parte dessas inversões. “Dessa tendência fundamental resulta que qualquer política de desenvolvimento há de assumir as características externas de uma política inflacionária; para defender a estabilidade são propostas, com muita frequência, medidas daninhas ao desenvolvimento” (Furtado, 1961, p.225). Assim:

(...) a tese de que o desenvolvimento se poderia ter feito sem inflação e, portanto, com menor custo social, torna-se acadêmica. Em realidade, a formulação dessa tese é uma última manifestação de descontentamento daqueles espíritos formados na tradição intelectual da velha economia 'reflexa' de exportação (Furtado, 1961, p.255).

Claramente, observamos nesta passagem uma mensagem indireta ao grupo conservador-modernizador, encabeçado por Campos, que Furtado trata em suas memórias.

Roberto Campos

Inicialmente, no texto *A crise brasileira*, Campos entendia que o processo de *industrialização* gerava *surtos inflacionários* pela propensão de criação de um hábito de consumo de bens de consumo importáveis, lazer, transportes, imóveis e obras sanitárias (Campos, 1963a, p.59-62). A *inflação* era entendida como positiva quando dilatasse o *horizonte de lucratividade* e subtraísse recursos dos grupos ligados ao consumo para os grupos que utilizassem os recursos em investimentos (Campos, 1963a, p.68-69). “A solução ideal seria, então, um nível suave de inflação, uma alta gentil no nível dos preços, de modo a lubrificar a economia e premiar os ousados, sem, entretanto, punir demasiadamente os prudentes” (Campos, 1963a, p.70).

Podemos entender a ideia de *ousados* na referência aos empresários schumpeterianos, ou *empresários inovadores* – como forma de referenciar suas influências neoclássicas –, que teriam seu *horizonte de lucratividade* expandido.

No mesmo texto, o autor argumentou que a *tendência à inflação* era explicada pela *demandas por recursos* ser sempre maior do que a *oferta*, principalmente em países subdesenvolvidos, sendo o papel do governo fazer com que as *pressões inflacionárias* não virassem *inflação*. As causas desta estavam na *incompatibilidade entre planos públicos e privados* e na *insuficiência do auxílio externo*, e as consequências eram a distorção dos investimentos, a pressão sobre o balanço de pagamento, a alteração da estrutura de custos e preços e o desestímulo à poupança voluntária (Campos, 1963a, p.44).

Em trabalho apresentado à Mesa Redonda da Associação Econômica Internacional no Rio de Janeiro em agosto de 1957 e publicado na *Revista de Ciências Econômicas* em setembro de 1960, *Inflação e crescimento equilibrado*, Campos reafirmou a tendência dos países exportadores primários em processo de industrialização de apresentar *pressões inflacionárias*. Porém, o autor fazia uma diferenciação entre *pressão inflacionária* e *inflação*, sendo a segunda a consequência das autoridades monetárias concordarem em expandir a

oferta de meios de pagamentos a partir das pressões. “Esta política (...) se origina da fé implícita ou explícita, frequentemente comum aos economistas dos países subdesenvolvidos, no legítimo uso da inflação para promover o desenvolvimento”, devido à convicção de que a inflação transferia renda dos consumidores para os investidores (Campos, 1963a, p.131).

Os argumentos do autor contrários à *inflação* eram que: 1) as mobilizações trabalhistas por melhores salários impediam a transferência da renda para os investidores; 2) os empresários gastavam em consumo supérfluo e entesouravam parte do que era transferido para eles; 3) os serviços básicos eram desencorajados, devido à dificuldade de reajustamento das tarifas; 4) ocorria a redução da capacidade de importar, como consequência da dificuldade de equilibrar o balanço de pagamentos; e 5) o desinteresse dos empresários em aumentar a produtividade (Campos, 1963a, p.132).

Assim, para o autor, *desenvolvimento equilibrado* seria a “ausência de desequilíbrios ‘criadores de pontos de estrangulamento’”, tanto dos setores internos, quanto dos pagamentos externos (Campos, 1963a, p.136).

No artigo do *Correio da Manhã* de 31 de julho de 1960, acerca de um seminário sobre *inflação e desenvolvimento econômico*, promovido pela CEPAL e a Universidade de Yale, *Um tema sério e um lago azul*, o autor ressaltou que a convicção de que os programas de estabilização eram contra o crescimento econômico ou de que a inflação proporcionava desenvolvimento, havia sido obra do ISEB e do PCB, tendo o êxito de transformar a *antiinflação* em *antinação* (Campos, 1964, p.30-31).

Dessa forma, Campos fazia uma distinção entre *inflação* e *pressões inflacionárias*, assim como Furtado, indiretamente. A grande diferença é que para o primeiro o foco de combate deveria ser a *inflação*, enquanto que para o segundo deveriam ser as *pressões inflacionárias*. Ou seja, um focava a resolução do problema na questão *conjuntural* e o outro na questão *estrutural*. Essa diferença reflete até na construção da narrativa dos dois, o primeiro escrevia objetivamente sobre temas da atualidade, enquanto o outro analisava historicamente as questões apresentadas no desenvolvimento industrial.

Desequilíbrios econômicos

Celso Furtado

De acordo com Furtado, em *Perspectivas da economia brasileira*, os desequilíbrios eram uma consequência do processo de industrialização nacional como resultado da pressão gerada pela necessidade de equipamentos e, por isso, não foi possível manter estável a taxa de crescimento durante a década de 1950. A defeituosa orientação dos investimentos gerava esses desequilíbrios, provocando desgastes de recursos. A escassez de matérias-primas e equipamentos sobrecarregavam as reservas de moeda estrangeira que nem sempre estavam favoráveis às importações, mesmo com uma taxa cambial valorizada, resultando nos *desequilíbrios do balanço de pagamentos*. A responsabilidade desses era da *industrialização espontânea* (Furtado, 1958, p.16-17).

Em *Formação econômica do Brasil*, Furtado argumentava que os *desequilíbrios externos* tinham explicações históricas, a partir da introdução do trabalho assalariado no campo que gerava crescimento da procura monetária mais do que da produção, já que parte dos bens de consumo vinha de fora. O desequilíbrio se tornava presente quando existia uma crise nos países centrais, ocasionando a queda do preço dos produtos primários, que diminuía as divisas para importação. Além da contração das exportações primárias, as crises geravam retorno de capital financiado dos países exportadores para os países centrais em forma de altos juros. Somado a isso, os preços das manufaturas se mantinham enquanto os dos produtos primários diminuía, aumentando ainda mais a pressão inflacionária (Furtado, 1959, p.184-189). Em *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, o autor ressaltava o processo de importações de bens de capital na conjuntura brasileira da época, que pressionava ainda mais o balanço de pagamentos (Furtado, 1961, p.206-210).

Para Furtado, a solução para esse problema eram as taxas cambiais sobrevalorizadas, já que o crescimento industrial não poderia ser travado. Porém, a contração do valor das exportações gerava a diminuição da capacidade de importar, devido à contração dos recursos. Além disso, como a tese cepalina apresentava, os preços primários desvalorizavam relativamente aos preços dos manufaturados, somada a uma contração de mercado desses após a guerra, fortalecendo o *desequilíbrio externo*.

No livro *Operação Nordeste*, Furtado argumentava que “O desenvolvimento econômico, no mundo todo, tende a criar desigualdades. É uma lei universal inerente ao processo de crescimento: a lei da concentração”, causando graves *desequilíbrios* (Furtado, 1959b, p.10).

Para explicar esse fenômeno, em *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, Furtado argumentava que o primeiro surto de industrialização ocorreu no primeiro quartel do século XX, a partir da utilização de mão de obra imigrante que recebia altos salários de acordo com o padrão de vida de um operário europeu, passando a existir uma diferenciação salarial dentro do meio rural. Com o desenvolvimento dos transportes e de sistemas modernos de informação, ocorreu um fluxo maior de mão de obra para as regiões que ofereciam salários maiores. Assim, começou a existir grande oferta de mão de obra para uma indústria que utilizava de tecnologia poupadora dessa, gerando um nível de salários estacionário, ao mesmo tempo em que crescia a economia, funcionando o setor de subsistência, principalmente no Nordeste, como “reservatório de mão de obra” para a indústria, causando concentração de renda (Furtado, 1961, p.255-256).

Entendemos então que, para o autor, duas formas de desequilíbrios eram correntes do processo de desenvolvimento brasileiro: *desequilíbrios externos* e *desequilíbrios regionais*, além do implícito *desequilíbrio social*.

Roberto Campos

No texto *A crise econômica brasileira*, de 1953, Campos ressaltava que, a partir de análises feitas pela CMBEU, a crise econômica no Brasil era entendida como uma *crise de desenvolvimento*, por modificação estrutural da economia. Diferentemente da concepção de *crise cíclica*, em que fenômenos periódicos de natureza cíclica se alternavam em períodos de prosperidade e depressão, a *crise estrutural* era gerada por desajustamentos de estruturas, independente da periodicidade (Campos, 1963a, p.53).

De acordo com o autor, existiam quatro formas de desequilíbrios: 1) entre a estrutura industrial e a base agrária, com referência à inflação; 2) entre a superestrutura industrial e a base de recursos naturais, com referência ao balanço de pagamentos; 3) entre o ritmo de crescimento das diferentes regiões do país; e 4) entre orientação e estrutura dos investimentos (Campos, 1963a, p.59), sendo esta, a única que não aparece na análise de Furtado.

Ao tratar sobre o desequilíbrio entre a industrialização e a base de recursos naturais, Campos explicava que a política de “supervalorização cambial tem sido ferozmente criticada pela ortodoxia econômica, com o anátema reservado aos pecados capitais” (Campos, 1963a, p.71). “Entretanto, essa visão ortodoxa é demasiado rígida e não faz justiça às sutilezas do

fenômeno”, já que essa política se mostrou positiva em 1950. Mas de acordo com o autor, com a demanda por produtos primários diminuindo:

(...) reconheceu-se, já em princípios de 1951, a necessidade de uma flexibilização cambial, que permitisse desvalorizações parciais, mas infelizmente o projeto do mercado livre de câmbio só foi aprovado pelo Congresso um ano e meio após, quando a pressão sobre o balanço de pagamentos havia atingido limites catastróficos (Campos, 1963a, p.71-72).

Campos entendia que a taxa de câmbio deveria ser liberalizada “parcialmente”, devido à crítica em relação aos desequilíbrios comerciais que a medida de sobrevalorização proporcionava. A crítica aos *desequilíbrios induzidos* pelo Estado no processo de industrialização com sobrevalorização cambial foi reforçada na conferência da CEPAL em 1957 na Bolívia, como um exemplo do governo JK (Campos, 1963a).

Dessa forma, entendemos que enquanto Furtado tratava de dois desequilíbrios brasileiros, *desequilíbrios externos* e *desequilíbrios regionais* como expressões dos *desequilíbrios estruturais*, Campos focava apenas no primeiro, em seus textos iniciais, e ainda apresentava a categorização sobre os primeiros como *desequilíbrios induzidos* pelo governo, em contraste com o pensamento de Furtado, que entendia que esses eram gerados pela *deterioração dos termos de troca*. Os *desequilíbrios induzidos* somados ao *intervencionismo estatal* passaram a serem as duas armas discursivas contra o antigo bloco de poder populista.

Porém, no texto *Os ortodoxos e os inquietos II*, de janeiro de 1961, Campos, ao estabelecer sobre os altos índices inflacionários do Peru e da Colômbia, observou que:

É claro que ambos os países ofereciam (...) o inquietante panorama social e político das economias dualistas: um campesinato índio paupérrimo, contrastando com uma aristocracia rural e uma burguesia mercantil que concentra fortemente a renda do país. Problema aliás semelhante ao dualismo brasileiro entre um Sul dinâmico e um Nordeste estagnado. Esses problemas obviamente transcendem a bitola dos programas de estabilização. Requerem a cirurgia social mais profunda (Campos, 1964, p.98).

Lembremos que os escritos de Campos na década de 1960 passaram a ter grande influência dos pressupostos estabelecidos pela Aliança para o Progresso de reformas sociais para alcançar o equilíbrio, enquanto que Furtado mostrou ter uma visão mais social sobre o desenvolvimento em meados do governo JK, com o estudo de caso sobre o Nordeste.

Desenvolvimento agrícola

Celso Furtado

Furtado, em *A economia brasileira*, ao entender *inflação* como *transferência de recursos de determinado grupo para outros* argumentava que esse processo, ao beneficiar o setor interno, devido ao maior controle que empresários e comerciantes faziam do sistema bancário, gerou a ocorrência de uma redistribuição de renda do setor agrícola para os setores urbanos. Contudo:

(...) é perfeitamente possível que o setor de exportação, ou pelo menos o cafeeiro, tenha melhorado sua posição particular (...) o resto da agricultura – ou pelo menos alguns setores desta – piorou sua posição relativamente à da indústria (...). Assim, ao mesmo tempo em que a renda dos consumidores está crescendo, a oferta de produtos agrícolas dentro do país tende a contrair-se por efeito daquele deslocamento de fatores (...) (Furtado, 1954, p.185-186).

Assim Furtado iniciou sua teorização sobre o problema do abastecimento interno, tratando da sua importância, e como esse setor era o que mais sofria com a inflação.

Em *Perspectivas da economia brasileira*, Furtado explicou que:

Em um país como o Brasil, desenvolvimento significa basicamente a transferência de população de setores onde prevalecem atividades de subsistência para zonas urbanas onde predomina o trabalho nas indústrias e serviços (...). Não se trata de deslocamento de população provocado pela introdução de técnicas avançadas na agricultura. Trata-se principalmente de gente que alcança a idade de trabalhar e, não encontrando ocupação permanente, emigra para tentar melhor a sorte (...). Ao crescer a população urbana ocupada nas indústrias e serviços afins, cresce a procura por alimentos (...) essa (...) se depara com uma oferta muito inelástica, pois em grande parte da agricultura ligada ao mercado interno ainda prevalecem formas de organização pré-capitalistas (Furtado, 1958, p.18).

Assim, diferentemente da agricultura para a exportação, um negócio altamente lucrativo ligado aos bancos e grandes empresas internacionais, a agricultura para o mercado interno, com algumas poucas exceções, “permaneceu em formas arcaicas de organização que caracterizam regiões pré-capitalistas”. Essa incapacidade de oferta de alimentos constituía um entrave ao desenvolvimento industrial, assumindo uma forma de *desequilíbrio estrutural*, já que o aumento do número de assalariados, fez com que os preços dos alimentos subissem, aumentando a especulação comercial, gerando maiores pressões para aumentos salariais e consequente inflação (Furtado, 1958, p.18-19).

Neste trabalho, Furtado estabelecia como condição essencial para a permanência do *processo industrial* a melhoria da *produtividade agrícola*. Assim como expressou primeiro Campos, a *agricultura* assumia então uma funcionalidade intrínseca à *industrialização*.

Furtado entendia que o Brasil vinha perdendo espaço nas exportações comerciais depois de 1948, mesmo com o forte aumento dos preços relativos do café. Isso se devia a

estabilidade do câmbio em alta até 1953, política seguida para sustentar elevado o preço do café, tornando pouco comerciável a maior parte dos produtos de exportação. Essa política gerou prejuízo para as regiões menos desenvolvidas que dependiam da exportação de seus produtos, e ainda compravam equipamentos a preços crescentes das regiões industrializadas, possibilitando a exportação regional de manufaturas e transferindo renda de uma região para a outra (Furtado, 1958, p.22-23).

Furtado então entendia que para amenizar os *desníveis regionais* era fundamental voltar a investir no setor exportador, particularmente em produtos de alto valor internacional, como o algodão, e ainda estimular a diversificação produtiva, para também aumentar a capacidade de importação. Além disso, ao tratar sobre a produção de alimentos no processo de industrialização, o autor observava que: “se já existe uma agricultura de base capitalista ligada ao mercado interno, a oferta de alimentos tenderá a crescer”, proporcionando um aumento das rendas também dos agricultores (Furtado, 1958, p.24-30).

Nesta passagem, além da associação intrínseca estabelecida pelo autor entre *industrialização* e *agricultura*, observamos o estímulo à formação de uma *agricultura capitalista*. Isso especifica qual era o projeto de *desenvolvimento agrícola* do autor.

Furtado explicava que devido à debilidade tecnológica, além da alfabetização rural, era importante a difusão de sementes híbridas, de inseticidas e pesticidas e de métodos de inseminação artificial, constituindo a maneira mais simples de aumentar a produtividade do capital com pequenos investimentos, enquanto que o *despreparo humano* impossibilitava a integração de máquinas e a má utilização das águas para tratamento do solo (Furtado, 1958, p.42). Portanto, Furtado não visava à *mecanização intensiva da agricultura* como solução para o problema de abastecimento.

Em *Formação econômica do Brasil*, o autor culpou o sistema de *monocultura* do Nordeste, já que com uma alta densidade populacional esse impossibilitava alcançar formas superiores de organização da produção. Em regiões densamente povoadas, a única possibilidade de alcançar essa produtividade seria com a industrialização. Contudo, esta necessitaria de uma grande oferta de alimentos, que apenas poderia ser suprimida com a importação de alimentos do sul, prejudicando a região mais pobre. Assim: “O sistema de monocultura é, por natureza, antagônico a todo processo de industrialização” (Furtado, 1959, p.278-279).

Por ser oposição à *oferta de alimentos*, a *monocultura* era oposta à *industrialização*. Contudo, o autor não apresentava uma visão reformadora sobre o campo ainda nessa etapa de sua vida, pois não dava ênfase à mudança na relação de uso e posse da terra.

Em *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, o autor explicava que a pobreza da população rural tinha sua origem em alguns fatores: 1) a dependência da *demand externa* para aumentar a produtividade e a diminuição dessa demanda no século XX; 2) a inexistência de uma oferta elástica de emprego nas indústrias devido à incorporação de uma tecnologia não favorável e ao aumento da taxa de crescimento populacional; 3) a transformação de uma *agricultura voltada para o mercado externo, monocultura*, para uma economia de mercado interno criou problemas, como a disputa pelos incentivos creditícios para transportes e comercialização, levando à distribuição feita de forma desigual entre agricultor e comerciante (Furtado, 1961, p.262-263).

O último fator seria a *exploração predatória da terra*. A incorporação de novas terras havia gerado aumento produtivo, porém era feita de forma predatória, no abandono dos espaços descartáveis por uso inadequado e incorporação de novos territórios, que ocorria também como consequência da abundância de mão de obra. Assim: “A abundância de terras vem operando no sentido de reduzir as necessidades de capital destinado a conservar ou melhorar o rendimento por unidade de superfície. Por outro lado, a abundância de mão de obra minora a procura de capital destinado à mecanização” (Furtado, 1961, p.263).

Em *Dialética do desenvolvimento*, o autor explicava que mesmo que a produção de bens de consumo se encontrasse com autossuficiência e que a produção de equipamentos estivesse caminhando para um constante progresso, necessitando cada vez menos do volume e dos preços dos produtos de exportação, a produção de alimentos e matérias-primas ainda constituía um *entrave*, já que, historicamente, a economia colonial orientava a produção agrícola para a exportação e destinava pequena parcela das terras para a subsistência dos trabalhadores, ligando o setor exportador às relações mercantis e ao controle sobre os centros de decisões e o setor de subsistência à uma estrutura *semifeudal* de produção e de escassa acumulação, inadequada para o *desenvolvimento* (Furtado, 1964, p.126-127).

De acordo com o autor, com a expansão da fronteira agrícola para a exportação a partir do aumento da demanda internacional, a produção primária expandiu de tal forma que ocupou áreas antes destinadas para a produção de alimentos, diminuindo a superfície de produção alimentícia e encarecendo-as na região. Além disso, ocorreu o processo de proletarização dos

moradores das áreas de subsistência, rebaixando os salários e gerando a migração do camponês para as terras de beira de estrada, o que os aproximou, proporcionando uma consciência de classe e o início de um processo de mobilizações por melhorias salariais, responsável pela promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural em 1963. Ainda assim, persistia o caráter *semifeudal* da economia açucareira, já que a produção dependia da demanda externa que periodicamente se instabilizava e fazia retroceder o nível de emprego, propiciando o retorno à economia de subsistência (Furtado, 1964, p.151-161).

Assim, Furtado entendia que dentro da economia subdesenvolvida existia um setor que constituía a base dessa desigualdade, as grandes propriedades destinadas à exportação que determinavam relações *semifeudais*. Essa definição, apesar de se basear em uma explicação do subdesenvolvimento mundial, apresentado pela Terceira Internacional Comunista, sua utilização por Furtado reforçava seu argumento da existência de uma *dualidade estrutural* entre moderno e atrasado e uma desqualificação política, como forma de criticar os grandes proprietários de terras da região que atuavam atrapalhando seu trabalho na SUDENE.

O caso do Agreste assumia grande função nas análises de Furtado. Como sub-região ocupada pela pecuária e uma agricultura de subsistência que deveria ser abandonada periodicamente para a liberação do gado, os trabalhadores passaram a se mobilizar reivindicando indenizações para as famílias que saíam de suas terras e a extinção da renda paga ao *latifundiário*. Já no Sertão, os programas de irrigação haviam fracassado como resultado do controle dos recursos hídricos por proprietários que não tinham interesse em democratizar as fontes, unidos aos interesses dos governos locais que empregavam mão de obra ociosa em períodos de seca, mantendo os salários baixos (Furtado, 1964, p.166-177).

Entendemos assim três problemas apresentados por Furtado na economia nordestina: a *monocultura exportadora*, ou o *latifúndio exportador*, da Zona da Mata, que determinava relações *semifeudais* por gerar o trabalho sazonal entre setor de subsistência e setor de exportação, promovendo reagrupamentos e expulsões de lotes de terras periódicas; o caso precário do *latifúndio pecuário* do Agreste, que também que gerava expulsões de terra para a ocupação do gado; e o caso mais precário do Sertão, ocupado também pela pecuária, mas que contava com grande debilidade de volume d'água, precarizando ainda mais os trabalhadores do setor de subsistência.

De acordo com o autor, estudos comprovavam que o solo brasileiro possuía capacidade de produzir o dobro, expandindo o cultivo para áreas não aproveitadas e

umentando a produtividade de áreas já cultivadas. Mas a grande extensão do território brasileiro propiciou a adoção de um *desenvolvimento extensivo*, com a *expansão da fronteira agrícola* entre 1952 e 1961. Assim, a *produção agropecuária* apresentou um aumento insuficiente para a *demandada urbana*, ocasionando uma *inflação* nos preços de 50% em relação aos preços industriais entre 1957 e 1961 (Furtado, 1964, p.103-107).

Dessa forma, Furtado não era específico em relação à resolução dos problemas de insuficiência produtiva, se concentrando nas explicações, que estavam ligadas ao *desenvolvimento extensivo* e ao *grande reservatório de mão de obra*. Mas como apresentamos, a *mecanização* não era uma solução apontada pelo autor, e sim o fornecimento de *incentivos produtivos*, assim como, a modificação nas relações de trabalho.

Roberto Campos

Como apresentamos, Campos entendia que existia uma relação intrínseca entre *industrialização*, *agricultura* e *inflação*, assim como pensava Furtado. Para Campos, a industrialização proporcionava o deslocamento da população do setor primário para os setores secundário e terciário. Para que essa migração não gerasse pouca oferta de alimentos e, conseqüentemente, inflação, era necessária uma *revolução agrária* anterior à revolução industrial, ou pelo menos concomitante (Campos, 1963a, p.62).

Campos apresentava os exemplos históricos do Canadá e dos EUA como forma de oposição à realidade brasileira, em que, nesses casos, a produção de alimentos havia gerado excedentes possíveis de serem exportados, com um grande mercado financeiro a disposição na época. Além disso, as técnicas utilizadas eram idênticas as dos países europeus, em contraste com os precários métodos produtivos utilizados no Brasil (Campos, 1963a, p.63-64). Além desses exemplos, a União Soviética passou por uma *revolução agrária* prévia a *revolução industrial*, porém, por coletivização forçada da terra. Já no Japão, não existiu uma revolução agrária, apenas reformas institucionais e disseminação de conhecimentos técnicos, “um tipo de desenvolvimento agrícola desacompanhado de grandes investimentos de capital (...). Não se registrou mecanização intensiva, através do desenvolvimento de combines, como no Canadá e nos Estados Unidos” (Campos, 1963a, p.64-65).

Assim, o que Campos chamava de *revolução agrária* nada mais era do que *mecanização intensiva*, como apresentou na seguinte passagem: “A expansão da produção

tem que ser buscada através de mecanização e assistência técnica, que melhorem o nível de produtividade e não através da reconversão do operário em lavrador” (Campos, 1963a, p.67).

Em um texto de 1957, *Inflação e crescimento equilibrado*, o autor apresentou que o controle de preços dos alimentos que era feito pelo governo para apaziguar inquietações sociais gerava um desestímulo à produção, proporcionando mais inflação e transferência de renda do setor agrícola para o industrial. Além disso, com a moeda valorizada, a inflação dos preços para exportação poderia diminuir a demanda externa e desencorajar a produção (Campos, 1963a, p.137-138).

Portanto, se em 1953 Campos dizia que a *revolução agrária* era essencial para a *revolução industrial*, quatro anos depois, ele demonstrou que apenas apoiava as medidas *técnicas* daquela. Essa afirmação apresenta uma filosofia que reflete sua discórdia perante as medidas paliativas de controle sobre os preços dos produtos no governo de Goulart e mesmo no governo de JK, refletindo nas medidas opostas que foram adotadas por ele como ministro.

Reforçando sua convicção, na conferência da CEPAL em La Paz em 1957, o autor tratou como uma das “quatro ilusões do desenvolvimento” a subestimação do *desenvolvimento agrícola* em relação ao *desenvolvimento industrial*, sendo que essa ênfase recaía sobre os aumentos das importações de equipamentos em detrimento das exportações de produtos agrícolas (Campos, 1963b, p.92).

Em artigo intitulado *O dilema das tesouras*, publicado no *Correio da Manhã* em 22 de janeiro de 1961, ao estabelecer como base analítica os “estágios de crescimento econômico” de Walt W. Rostow para a realidade brasileira, Campos explicou que a produção agrícola vinha tendo resultados insatisfatórios, pois:

(...) sem uma expansão correlata da agricultura, o desenvolvimento industrial será erigido de sacrifícios, como na Rússia e na China, ou afligido pela inflação e penúria de divisas, como no Brasil. Os países de desenvolvimento mais sereno foram aqueles, como o Canadá e Austrália, nos quais a revolução agrícola precedeu a revolução industrial (Campos, 1964, p.110).

Nesta passagem, o autor retornou a ideia de necessidade de uma *revolução agrária*, no entanto, utilizando da expressão *revolução agrícola*, o que demonstra que para ele os dois conceitos significavam a mesma coisa.

Reforma agrária

Celso Furtado

Em afirmação no livro *Perspectivas da economia brasileira*, o autor estipulou o que poderia ser considerado uma primeira medida de *reforma agrária*:

Está estatisticamente demonstrado que o desenvolvimento implica desconcentração na distribuição de renda (...). Não há dúvida alguma de que o desenvolvimento exige e provoca essa redistribuição. 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 de 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 (...). Em um país com abundância de terras, o monopólio destas dificilmente pode ser mantido. O problema está em utilizar o instrumento fiscal para criar uma agricultura nova, dirigida por autênticos empresários, que possa ir minando as bases da velha agricultura feudal. Com esse fim, é indispensável taxar a propriedade de terras ociosas. Além disso, é também indispensável evitar que os proprietários da terra sejam os principais beneficiários dos investimentos e do crédito públicos, particularmente quando são os arrecadadores da renda do solo (Furtado, 1958, p.49-50).

Assim, essa primeira medida seria de ordem fiscal. Mas é importante observar que Furtado visava modificar a *agricultura velha feudal* por uma *agricultura nova empresarial*. Daí, entendemos que o *desenvolvimento agrícola* sobressaía sobre as medidas de *reforma agrária* propriamente, ou então, subordinava-as. Mesmo assim, podemos observar o lado social da fala de Furtado ao associar *concentração de renda* com *concentração de terras*.

Outra medida social apresentada para o problema da ocupação rural seria a migração de regiões onde haviam escassas terras para cultivo para regiões de grande vastidão de terras em desuso e recursos naturais, ou seja: “Um plano de desenvolvimento a longo prazo para o Brasil exigiria, como elemento essencial, uma política nacional de colonização”, retirando anualmente contingentes do Nordeste em direção ao Sul, e para terras disponíveis próximas, sem prejudicar a economia da região e ainda acabando com o problema da produção de alimentos para o mercado interno (Furtado, 1958, p.54).

Em *Formação econômica do Brasil*, o autor terminou o livro apresentando: “A oferta crescente de alimentos nas zonas urbanas, exigida pela industrialização, a incorporação de novas terras e os traslados inter-regionais de mão de obra, são aspectos de um mesmo problema de redistribuição geográfica de fatores” (Furtado, 1959, p.279).

Assim, mesmo reconhecendo a *grande concentração de terras* no Nordeste, o autor não visava modificá-la. Além disso, Furtado não fala de *reforma agrária*, mas de *incorporação de novas terras*, derivada do processo de colonização, em 1958 e 1959.

Essa convicção, na *incorporação de novas terras* para a *colonização* também foi apresentada na obra *Operação Nordeste* (Furtado, 1959b, p.32-33). Mesmo assim, o autor ressaltou:

O ponto nevrálgico da economia nordestina está, portanto, em sua agricultura. Se não resolvermos o problema da utilização adequada das terras da faixa úmida – subutilizadas nos grandes latifúndios do açúcar e nos chamados vales úmidos da zona litorânea – não poderemos criar, no Nordeste, uma indústria capaz de sobreviver (Furtado, 1959, p.37).

Furtado, em seu livro autobiográfico, conta que na época da *Operação Nordeste* falava-se muito em industrialização da região, mas isso não condizia com o que, para ele, deveria ser a necessidade fundamental:

(...) eu sabia que as dificuldades maiores tinham a ver com a agricultura, nó górdio do intrincado problema do subdesenvolvimento regional. Se me fosse dado escolher, começaria por contestar a utilização das terras úmidas do litoral, secularmente monopolizadas pelos latifundiários do açúcar. Bastaria que parte dessas terras fosse destinada à produção de alimentos, e teríamos uma melhor base para projetar atividades criadoras de empregos urbanos. Mas a Constituição vigente fechava todos os canais de acesso a um começo de reforma agrária (Furtado, 2014, p.255).

Essa convicção na reforma agrária não aparece em seu livro de palestra *Operação Nordeste*. Quando questionado pelo público se concordava com uma reforma agrária, Furtado especificou cada região, sendo nos casos do Semiárido e do Agreste contra. Na Zona da Mata, a qual a citação acima se refere, o autor fez algumas considerações: “O mal maior não está em que seja latifúndio, mas que seja açucareiro”, pois concentrava muito e produzia pouco (Furtado, 1959, p.61).

De acordo com o autor, o proprietário do latifúndio açucareiro não permitia que o morador plantasse outra coisa a não ser cana, por não querer ser indenizado pelo surgimento de benfeitorias. Por isso, era necessário que houvesse uma melhor ocupação do território, com uma utilização menor do espaço a partir da utilização mais racional das técnicas de irrigação, aumentando a disponibilidade de terras para outros fins. Portanto:

(...) se para tanto é necessário tomar a terra das mãos do fazendeiro, impor a apropriação ou a desapropriação pelo Estado, esse já não é um problema econômico, mas um problema político (...). O que tenho a dizer, com toda a franqueza, é que se a grande maioria quiser adotar esta ou aquela solução, por exemplo, tomar as terras de uns e dar a outros, não sou eu quem vai se opor a isso, nem o técnico, nem o indignado latifundiário (Furtado, 1959, p.62-63).

Talvez por achar que a visão que apresenta em suas memórias fosse influenciar e desvirtuar os objetivos do CODENO, Furtado tenha ficado na época “em cima do muro” em relação à reforma agrária. Ou então, em suas memórias afetivas da década de 1980

simplesmente reconheceu como objetivo principal da *Operação Nordeste* a reforma agrária sem ter uma validade concreta. Além disso, nos parece ser bem pejorativa a expressão “tomar a terra das mãos do fazendeiro”.

Na conclusão do livro *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, o autor fez uma alerta sobre as disparidades regionais, mas também sobre o fato dos “problemas tipicamente políticos adquirem forte ascendente sobre os demais, inclusive os econômicos”. Por isso, uma das medidas fundamentais seria a:

(...) transformação direta da estrutura agrária. A base de uma modificação ordenada dessa estrutura, que permita racionalizar o uso dos fatores, particularmente da mão de obra, seria possível reduzir os custos do excedente agrícola e ampliá-lo, com elevação dos salários reais dentro e fora da agricultura. Esse processo poderia traduzir-se em ampliação da procura de bens de produção, de origem industrial, pelo setor agrícola, assim como em redução dos custos industriais e dos serviços em geral – através de baixa relativa dos preços agrícolas – ampliando nas zonas urbanas o mercado de manufaturas (Furtado, 1961, p.267).

No livro *A pré-revolução brasileira*, Furtado explicava a situação das secas no Nordeste pela localização das bacias dos açudes nas *grandes propriedades* integradas em um *sistema pastoril*, cujos proprietários eram avessos a qualquer forma de modificação da produtividade da terra e das relações de trabalho (Furtado, 1962, p.57-58), como havíamos expressado quando Furtado faz uma crítica direta ao DNOCS em sua autobiografia.

Ao diferenciar *política econômica quantitativa*, possível nos países desenvolvidos, de *política economia qualitativa*, como as únicas que funcionariam em países subdesenvolvidos, o autor ressaltava: “(...) a mudança da estrutura agrária como simples decorrência do avanço tecnológico e da capitalização na agricultura é teoricamente possível; entretanto, a própria absorção de técnica e capital pela agricultura pode ser dificultada pela estrutura agrária (...)” (Furtado, 1962, p.38). O autor então concluía que o problema do Nordeste estava na concentração de terras e a solução deveria “caminhar para a eliminação da estrutura social de cunho semifeudal, que ainda prevalece na agricultura nordestina” (Furtado, 1962, p.54).

Dessa forma, se até 1958 Furtado se preocupava mais com a questão da *produtividade agrícola* pela utilização de insumos, a partir desse ano, o autor passou a relacionar sua preocupação na *produtividade* com a *concentração de terras*. Foi então na década de 1960 que a questão central de Furtado passou a ser a *modificação da estrutura agrária*. No terceiro capítulo apresentaremos melhor o contexto social que influenciou essa mudança.

Em *Dialética do desenvolvimento*, Furtado argumentou que a partir da “desarticulação da velha estrutura agrária semifeudal, que servia de sustentáculo ao sistema político”, o crescimento da população urbana e o seu desenvolvimento político gerou a abertura democrática para os trabalhadores rurais na década de 1960. Os *latifundiários* ainda se mantiveram no Parlamento, devido às suas fortes posições. Apesar disso, o sistema político vinha progressivamente institucionalizando as lutas sociais da ampla classe trabalhadora. Assim, Furtado resumia: “a reforma agrária, (...) em discussão no Congresso, dará provavelmente a prova decisiva dos limites de pressão que comporta o atual sistema político” (Furtado, 1964, p.110-111).

Ressaltamos que essa é a única vez que o autor se referiu à expressão *reforma agrária* nos livros em que apoiava a *transformação da estrutura semifeudal da terra*. Isso pode ter referência com a conotação negativa que a expressão adquiriu no meio estatal, o que é improvável, já que o autor utilizava expressões mais ofensivas, como *latifundiário semifeudal, velho modelo monocultor e exportador*, etc.. Ou então, o que é mais provável, por não ter uma convicção do que viria a ser a tal *reforma agrária*, principalmente porque nem posta em prática de imediato ela poderia ser, devido ao entrave jurídico que a exigência por indenizações prévias e em dinheiro promovia.

Roberto Campos

A primeira vez, nas obras analisadas, em que Campos se referiu a *reforma agrária* foi na argumentação otimista sobre a Aliança para o Progresso, na palestra proferida na conferência sobre Tensões de Desenvolvimento no Hemisfério Ocidental em agosto de 1962, *Relações Estados Unidos-América Latina*.

O autor apresentou como expressão para designar os motivos dos conflitos entre Estados Unidos e países latino-americanos o *nacionalismo monopolístico*, que idealizava os monopólios nacionais, como forma de afastar a concorrência dos produtos estrangeiros. De acordo com Campos, esse nacionalismo estabelecia, entre outras coisas já apontadas, “a reforma agrária como um meio de justiça social, ou como compulsão ideológica, subavaliando os fatores de incremento da produtividade” (Campos, 1963b, p.158-159). Em contraste, a Aliança para o Progresso viria para aplicar um programa de mudança social e desenvolvimento econômico. Porém, a resistência das oligarquias rurais às mudanças sociais era um dos principais fatores que barravam o processo, somado às exigências de promoção de reforma fiscal e agrária e um conjunto de políticas monetárias (Campos 1963b, p.178-179).

A associação que Campos fazia, de forma negativa, entre *reforma agrária, justiça social e compulsão ideológica*, apresenta claramente o seu ideal de reforma no início da década de 1960: incremento da *produtividade*.

A segunda vez que o autor utilizou a expressão foi no artigo de jornal publicado no *Correio da Manhã* em 13 de novembro de 1960, *A solidão do poder*, que trata sobre a ideia da implementação da Aliança para o Progresso. Ao explicar sobre a imagem que Kennedy deveria assumir de “limpar o nome” dos Estados Unidos perante os governos latino-americanos que eram reticentes a iniciativa, Campos destacou: “A nação que primeiro efetuou a reforma agrária é apresentada como a protetora do latifúndio” (Campos, 1964, p.51).

No artigo, *Depois de Punta del Este e da Tormenta de agosto*, publicado no *Correio da Manhã* em 10 setembro de 1961, Campos apresentou a oposição *reforma agrária e latifúndio*, ao explicar que a Aliança para o Progresso previa o auxílio dentro de programas orgânicos onde se inscrevia a *reforma agrária*, para “impedir que os benefícios se canalizem para as oligarquias latifundiárias”; a reforma fiscal, para que o resultado não se concentrassem nas mãos dos ricos; e a alocação de recursos para programas de habitação popular e saneamento (Campos, 1964, p.156).

Sobre o conceito de *latifúndio* de Campos, no artigo *Variações frívolas sobre temas graves*, publicado no *Correio da Manhã* de 24 de setembro de 1961, observamos uma oposição entre *grande fazendeiro e latifundiário*. O autor argumentou que: “O inimigo não é o grande fazendeiro, que apascenta e cultiva, é o latifundiário, que ganha sem cultivar impedindo a outrem que produza”. Assim, havia três formas de renda imerecida: a renda do herdeiro, do *latifundiário* e do monopolista; o capitalismo as corrigia, respectivamente, mediante tributação, *reforma agrária* e legislação “antitruste” (Campos, 1964, p.168).

Nesta passagem, Campos promoveu uma associação entre *grande fazendeiro e produção*. Assim, se a *reforma agrária* viria para corrigir o *latifúndio*, não teria a função de destruir a *grande fazenda cultivadora*.

No entanto, no artigo *A nova presença da França: o episódio neoliberalista*, publicado no *Jornal do Brasil* em 14 de julho de 1963, ao tratar sobre o *desenvolvimento econômico* da França, Campos ressaltou a importância da *revolução agrícola*, que ocorrera:

(...) partindo (...) de um excessivo parcelamento do campo, (...) de reformas organizacionais, que permitiram um reagrupamento mais racional sobre as glebas,

um esforço intensivo de mecanização e, (...) a atenuação de desequilíbrios regionais mais gritantes (Campos, 1964, p.204).

Neste trecho observamos o autor se referir, de forma inédita nas fontes analisadas, objetivamente sobre o *parcelamento do campo*, além da ideia de *mecanização*. Mesmo assim, a ideia capitalista de desenvolvimento rural do autor também foi expressa, ao vislumbrar positivamente que o *parcelamento das terras* gerou “uma elevação do nível de concorrência, enquanto se revela extremamente protecionista em relação à produção agrícola de terceiros” (Campos, 1964, p. 205).

Esse seria o projeto parcialmente apresentado pelo autor sobre a *reforma agrária*, que gerando *parcelamentos de terras* focaria na difusão de *técnicas* para *incrementar a produtividade* e gerar a penetração da *lógica capitalista no campo*. Além disso, ressaltamos a utilização da expressão *revolução agrícola*, que o autor empregava em associação com a *mecanização* nos seus textos iniciais, identificando-a com *reforma agrária*, reforçando mais ainda o caráter *produtivista* de sua reforma.

Por fim, a agricultura em *Política econômica e mitos políticos*, após o golpe de Estado, “todos reconhecem, está em fase de rápida recuperação” (Campos, 1965, p.29), já que a *taxa de crescimento* havia aumentado como resultado do *aumento das safras agrícolas* (Campos, 1965, p.53-54).

2.4 – Principais pontos a serem destacados

Primeiramente, é importante destacar que o *direcionamento ao público* dessas obras é um ponto fundamental a ser analisado. Se essas ideias de Roberto Campos foram organizadas e divulgadas em conferências realizadas em associações da burguesia comercial, em órgãos e revistas tecnoempresariais, em escolas militares e mesmo em jornais de alta circulação, entendemos que a sua função como *intelectual orgânico* – ou seja, aquele que tinha a função de gerar um *consenso* sobre um projeto de um determinado bloco de poder, ou o *dissenso* sobre outro –, está clara, devido ao *público* que essas conferências reunia, contrários ao projeto nacional populista e reformista, e ao *instrumento* utilizado para *difundir o consenso* contrário a esse bloco de poder, como os jornais citados.

Em comparação, Furtado escreveu alguns livros diretamente ligados ao Ministério da Cultura, ao Conselho de Desenvolvimento e ao ISEB, sendo todos esses órgãos ligados ao

Executivo de Kubitschek. Assim, a função *orgânica* de Furtado era o de *preservar a legitimidade* do projeto nacional-desenvolvimentista do *bloco populista*. Mesmo nos livros em que escreveu para o Fundo de Cultura, direcionados aos *estudantes acadêmicos*, podemos observar essa intencionalidade, já que esse *público* correspondia ao ideal de *intelligentsia* que o projeto desenvolvimentista e, posteriormente, reformista do bloco nacional-populista almejava alcançar. Além disso, principalmente nas obras da década de 1960, observamos ataques de Furtado ao pensamento de tendência liberal, justamente porque essa corrente estava conseguindo instabilizar o bloco de poder hegemônico. Dessa forma, o papel de Furtado como *intelectual orgânico* foi tanto o de preservar o *consenso* quanto de gerar o *dissenso* sobre o *bloco modernizante-conservador*, quando este passou a representar sérios riscos ao marco institucional.

Especificamente sobre suas ideias, Furtado identificava *desenvolvimento* a *industrialização*. Campos, concordando com a afirmativa no caso do Brasil, explicava essa relação ao argumentar que o *desenvolvimento* visava acabar com o excedente de mão de obra subutilizada na agricultura, o que caracterizava o *subdesenvolvimento*, sendo a *industrialização* a melhor forma de retirar essa população de suas funções pouco produtivas.

Nos primeiros escritos da década de 1950, ao conceituar *desenvolvimento* ambos utilizavam de definições técnicas, identificando o conceito a *crescimento econômico*. Na segunda metade da década de 1950, Campos passou a identificar fundamentalmente *desenvolvimento* relacionado à *estabilidade*, enquanto que Furtado passou a identificar o primeiro com *extinção dos desequilíbrios regionais*. Campos continuou com a sua visão *produtivista* sobre o *desenvolvimento* nessa etapa, já Furtado passou a associar *desenvolvimento* à questão *econômica* e *social*. Essa visão de Campos sobre o *desenvolvimento* apenas foi modificada a partir dos preceitos reformistas da Aliança para o Progresso, que definiu uma ideia de *desenvolvimento econômico* concomitante ao *desenvolvimento social*. No entanto, ambos tinham como objetivo máximo do *desenvolvimento*, tanto *econômico* quanto *social*, a *segurança antissubversiva*.

Em relação ao *planejamento*, ambos tinham a convicção no *planejamento indicativo* sobre a iniciativa privada, *orientando* os investimentos devido à debilidade dos recursos nacionais. A diferença era apenas metodológica: enquanto Furtado apoiava o *planejamento global*, Campos apoiava o *planejamento setorial*. Campos também expunha uma desconfiança sobre a *debilidade da administração estatal* que poderia prejudicar o planejamento.

Em relação ao *intervencionismo estatal*, Furtado achava fundamental tanto o *controle estatal* sobre setores estratégicos, quanto o *monopólio estatal* em alguns ramos. Já Campos discordava, devido à *debilidade do Estado* e da *queda de investimentos* que seriam gerados.

Sobre a *inflação*, Furtado identificava-a como consequência das *pressões inflacionárias* oriundas dos *desequilíbrios econômicos*, gerados pela *deterioração dos termos de troca* e pela *estrutura agrária*. Campos entendia também que eram os *desequilíbrios econômicos* que geravam a *inflação*, porém, era convicto que a causa dos *desequilíbrios externos* estavam na *política de sobrevalorização cambial*.

Sobre o *desenvolvimento agrícola* e a *reforma agrária*, Furtado passou a tratá-los em 1958, entendendo que era fundamental investir na produção agroexportadora de produtos de alto valor e no estabelecimento de relações capitalistas no setor de abastecimento interno, sendo essa modernização apenas realizada pela difusão de melhorias técnicas e de educação da população rural, apresentando também a necessidade de sobretaxação das grandes propriedades e da colonização de novas terras. Em 1959, Furtado passou a fazer uma crítica mais incisiva ao setor exportador, que gerava a sazonalidade dos trabalhadores entre o *latifúndio* e o *setor de subsistência*, mantendo-os em uma relação *semifeudal*, sendo, por isso, essencial a ocupação de forma mais racional dos espaços da Zona da Mata e a promoção da industrialização. Foi em 1961 que Furtado apresentou uma explicação para os casos do Sertão e do Agreste, que estavam envolvidos em um sistema pastoril que obrigava os trabalhadores a abandonar as terras para ocupação do gado, e ainda sofriam com a seca. Assim, foi nessa etapa que Furtado passou a falar de *reestruturação fundiária* e a identificar o Congresso como um aliado dos interesses *latifundiários semifeudais*.

Já Campos entendia que o *desenvolvimento agrícola* tinha como princípio a *desvalorização cambial*, para impulsionar as exportações, e a *mecanização*, sem fazer uma distinção clara entre *setor de exportação* e de *abastecimento*, como fazia Furtado. Quando Campos tratou sobre *reforma agrária*, passando a utilizar esse termo na década de 1960, identifica-a como *revolução agrícola* e fazia questão de apresentar o caráter *produtivista* dessa, se espelhando no modelo de propriedade dos Estados Unidos e da França, além de fazer uma diferenciação entre *grande fazenda produtiva* e *latifúndio* para legitimar a primeira.

Entendemos que seus focos sobre a agricultura eram distintos: enquanto Furtado via a solução da *questão agrícola* pela *agrária*, com *ocupação populacional*, Campos associava a primeira com *produtividade*, promovida pela *revolução agrícola*.

CAPÍTULO III

O consumo e a produção de significados na sociedade política: concepções sobre desenvolvimento, agricultura e reforma agrária nos planos econômicos e projetos de reforma agrária

De acordo com Roger Chartier, uma dicotomia que vem caindo é entre produção intelectual e consumo, já que ao consumir uma obra, as pessoas produzem representações nunca idênticas às do seu produtor (Chartier, 2002, p.52). Assim, as obras somente adquirem sentido através de estratégias de interpretações, sendo a do autor apenas uma possível, o que viabiliza a construção de diferentes significados e de novos textos, a partir das expectativas, das competências, dos hábitos dos leitores e de como o texto for apresentado para eles (Chartier, 2002, p.251).

Por isso, o controle da significação e a imposição do sentido são questões fundamentais das lutas políticas e sociais, e um instrumento de dominação simbólica daqueles que detêm o poder da escrita e\ou daqueles que possuem o poder sobre a escrita (Chartier, 2002, p.252-254).

De acordo com Sirinelli, é fundamental analisar a assimilação das ideias intelectuais na sociedade civil e também na sociedade política (Sirinelli, 2003, p.259-262). Ou seja, a responsabilidade social do intelectual na construção de significados e ideologias, que por fim são determinantes para as disputas hegemônicas de projetos de desenvolvimento.

Essa terceira parte do trabalho tem o objetivo de observar o “consumo” das ideias de Furtado e Campos na esfera estatal. Primeiramente, apresentaremos os planos econômicos desses intelectuais como ministros e os projetos de reforma agrária desenvolvidos, assim como as discussões acerca da reforma agrária nos movimentos sociais e partidos políticos.

3.1 – Análise comparada: Plano Trienal e PAEG

Para essa etapa, utilizamos o Plano Trienal, divulgado pelos Arquivos Celso Furtado em sua forma completa, enquanto que em relação ao PAEG somente conseguimos ter acesso à

fonte divulgada na época, ou seja, a sua síntese. Faremos assim uma exposição estruturada como a do segundo capítulo, entendendo ser a melhor forma de promover a comparação entre os dois planos. Ressaltamos que o foco é observar o papel da *questão agrária* nesses planos e, em segundo, o da *questão agrícola*.

Plano Trienal

De acordo com Furtado, o Plano Trienal tinha o desafio de mostrar aos monetaristas, principalmente ao FMI, que era possível estabelecer crescimento econômico com relativa estabilidade. O objetivo do plano era reorientar os gastos públicos para objetivos sociais, mesmo assim, atraindo investimentos e diversificando as exportações. A meta era sustentar a demanda efetiva para formar um nível de poupança responsável por reaquecer a economia. O déficit do setor público exigia uma reforma fiscal. Eram também necessárias medidas de estabilização da moeda para que pudessem renegociar a dívida externa, possibilitando novas importações (Plano Trienal, 2014, p.351-352).

Objetivamente, o plano visava: 1) assegurar uma taxa de crescimento da renda nacional em 7% ao ano, correspondente a 3,9% de crescimento per capita; 2) reduzir a pressão inflacionária e o incremento dos preços em 1963 para a metade do observado em 1962; 3) distribuir renda com aumento dos salários reais; 4) investir em pesquisas científicas, tecnológicas e de saúde pública; 5) reduzir as disparidades regionais a partir de estudos sobre os recursos naturais de cada região; 6) eliminar os entraves institucionais de determinados setores, como a estrutura agrária, “cuja transformação deverá ser promovida com eficiência e rapidez”; 7) encaminhar soluções para o refinanciamento da dívida externa; 8) assegurar ao governo uma unidade de comando sobre agências que compõem as diretrizes do plano (Plano Trienal, 2011, p.350-351).

O plano então vislumbrava um montante de investimentos no setor público, enquanto ao setor privado o Estado serviria de suplemento quando necessário, sendo fundamental uma unidade entre autoridades fiscais e monetárias a partir de uma reforma bancária, administrativa e fiscal (Plano Trienal, 2011, p.45-46). A alta inflação da década de 1960 sobrecarregava o Estado, devido aos subsídios fornecidos aos serviços públicos que mantinham os preços congelados, gerando aumento da pressão inflacionária. Contudo – e nessa passagem parece que Furtado dá uma resposta às convicções liberalizantes sobre as taxas públicas, difundida constantemente por Campos –, a eliminação dos subsídios estatais “serviria apenas para institucionalizar o esquema de distribuição de renda atual com seu

profundo sentido antissocial”, sendo então necessária uma reforma fiscal que aumentasse, progressivamente, os impostos para os grupos de alta renda (Plano Trienal, 2011, p.69-70).

Como causa dos déficits do Estado, o documento apresenta que modificações na política cambial nos anos JK – que ocorrera em 1957 a partir da reforma aduaneira, como apresentamos –, diminuíram os recursos destinados ao Estado, justamente em um período de grandes gastos públicos. Isso, somado a falta de uma reforma fiscal, sobrecarregou o Estado, resultando em aumento das pressões inflacionárias (Plano Trienal, 2011, p.71-72).

O planejamento deveria atuar indiretamente no setor privado, com projeções de taxa de crescimento para identificar o provável comportamento do mercado para cada ramo produtivo. Além de viabilizar crédito, “mediante entendimentos diretos das autoridades de planejamento com as associações de empresários poder-se-á discutir a política a seguir a fim de que os investimentos se comportem de maneira a não frustrar os objetivos do plano (...)”. No setor de base, “a ação do setor público visa assegurar que certos objetivos sejam efetivamente alcançados e que as decisões sejam tomadas oportunamente, a fim de reduzir o mais possível as tensões internas” (Plano Trienal, 2011, p.75).

Dessa forma, o plano de Furtado apresenta duas funções do Estado: uma como *planejador*, no intuito de estabelecer critérios aos investimentos privados, juntamente com os empresários, e como *fornecedor da base*, para diminuir os desequilíbrios internos. Observamos no primeiro exemplo a ideia de *comportamento* e no segundo a ideia de *segurança*. Tanto uma como a outra se associam às convicções de *disciplinamento* em prol da *ordem*. Assim, corroboramos a convicção de Oliveira (1977) de que o planejamento tem a função de minimizar os atritos provenientes da luta de classes para formar excedentes concentrados nos setores monopolistas do capital.

Sobre a agricultura, o plano estimava a produção que elevaria o crescimento anual *per capita* da oferta de alimentos de 2,6%. Além disso, o aumento das exportações também é tratado como importante para aumentar as divisas para importação e refinanciamento da dívida, dos atrasos comerciais e dos financiamentos (Plano Trienal, 2011, p.47-48).

Mesmo assim, essa preocupação não se traduziria em grandes investimentos, já que, na projeção 1963-65, a agricultura ficaria responsável por 8,4%, valor baixo em relação aos transportes (29%), às indústrias de transformação (18,6%), à energia elétrica (13,7%) e à construção residencial (12,4%). Já em relação à importação de equipamentos, os setores mais

contemplados seriam as indústrias de transformação (40%), energia elétrica (39%) e petróleo (40%), ficando a agricultura em quarto, com 33%. A projeção de crescimento do produto real na agricultura entre os anos de 1960 e 1965 também era modesta, 18,1%, se comparada à da indústria (37,4%), comércio (26,7%) e transportes e comunicações (28,8%) (Plano Trienal, 2011, p.90-95).

A contribuição média real da agricultura para a economia, entre os triênios 1957-59 e 1959-61, foi de 23,8% e 20,2%. De acordo com o plano, como a demanda por produtos primários era inelástica, esse desequilíbrio deveria ter sido suprido pelo impulso que a demanda gerasse no setor. No entanto, existia uma rigidez na produção agrícola causando aumento dos preços acima dos industriais. O plano confirma esse fato apresentando uma tabela, identificando que entre 1956 e 1960 a disparidade entre preços agrícolas, principalmente destinados para o mercado interno, se intensificou. A indústria teve um aumento médio anual de 10,4% a partir de 1955, enquanto a produção de alimentos foi de 4,3% (Plano Trienal, 2011, p.296-299).

PAEG

Na primeira frase da apresentação do programa, Campos fez um ataque ao desenvolvimentismo. De acordo com ele:

Há dois modos bem distintos de encarar o processo de desenvolvimento econômico. O primeiro vê tudo em termos de intensificação do ritmo de formação física de capital, envolvendo assim um certo grau de ilusão mecanicista. O segundo encara o desenvolvimento como um processo através do qual os agentes econômicos, consumidores e empresas, adequadamente motivados, aprendem a mobilizar de forma eficiente os recursos materiais e humanos, para realizar o potencial máximo de crescimento do produto real da comunidade (PAEG, 1964, p.5).

Campos ressalta a criação do Conselho Consultivo de Planejamento, por Castello Branco, que incluía representantes das diferentes classes sociais e entidades. Por isso, o plano se caracterizava, de acordo com o autor, como “uma fórmula bem sucedida de planejamento democrático: rigor científico, bom senso e participação da comunidade” (PAEG, 1964, p.6).

A ação governamental pelo planejamento devia assegurar a maior eficiência possível ao funcionamento da economia de livre empresa, na “criação da ordem dentro da qual operará aquilo que se convencionou chamar de ‘forças do mercado’, de maneira compatível com a distribuição de renda desejada e a meta pragmática da maximização da taxa de desenvolvimento econômico”. Isso porque, em países subdesenvolvidos o “livre jogo das forças de mercado” não levava à alocação dos recursos nos setores necessitados, sendo

fundamental a ação estatal complementar. Era papel do plano indicar investimentos privados a serem amparados pelos setores, programar investimentos a serem executados pelo governo federal, programar o orçamento fiscal, os recursos públicos, as operações das autoridades monetárias e os instrumentos de ação *indireta* do governo sobre o setor privado, como a política tributária, creditícia, cambial e a legislação econômica. O plano deveria atuar como um programa de ação de coordenação do governo, sendo as projeções globais de caráter meramente indicativo (PAEG, 1964, p.13-14).

Objetivamente, o plano visava: 1) acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico interrompido em 1962-63; 2) conter o processo inflacionário nos anos 1964-65 e alcançar uma relativa estabilidade em 1966; 3) atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais e às tensões criadas pelos desequilíbrios sociais; 4) assegurar oportunidades de emprego; 5) corrigir a tendência aos déficits descontrolados do balanço de pagamentos, por uma política cambial que valorizasse as exportações; 6) disciplinar o consumo e as despesas públicas, aumentando a capacidade de poupança; 7) promover uma política tributária; 8) orientar melhor os investimentos privados, na intenção de diminuir as disparidades regionais e setoriais; 9) promover uma política monetária que visasse à estabilização dos preços, porém, evitando a retração produtiva, uma política bancária que fortalecesse o sistema de crédito e uma política de investimentos públicos, de modo a fortalecer a infraestrutura econômica e social necessária às inversões privadas (PAEG, 1964, p.15).

Assim, entendemos que a concepção de planejamento tanto do Plano Trienal quanto do PAEG era de retorno à ordem econômica de acumulação capitalista maximizada, que tinha ganhado ímpeto no governo JK e que passava pela crise nos anos 1960, acrescentando a estabilidade. No entanto, ressaltamos que o PAEG fazia questão de frisar preceitos econômicos liberais, como as “forças do mercado”, inexistentes no Plano Trienal. Dessa forma, entendemos que para o segundo o planejamento era bem mais “indicativo” para a iniciativa privado do que o primeiro. Como já vimos, os resultados do PAEG resultaram na liberalização de diferentes setores da economia.

Além dessas políticas, era fundamental a restauração do crédito no exterior para aliviar as pressões de curto prazo sobre o balanço de pagamentos e desenvolver uma política de estímulo ao ingresso do capital estrangeiro, de cooperação técnica e financeira com agências internacionais, com outros governos, “e em particular, com o sistema multilateral da Aliança para o Progresso” (PAEG, 1964, p.16).

Em relação à produtividade social, o plano visava uma política salarial que assegurasse a participação dos trabalhadores nos “benefícios do desenvolvimento econômico, mas que permita a sincronização do combate à inflação do lado da procura e dos custos, e que proteja a capacidade de poupança do país”; uma política habitacional, facilitando a aquisição da casa própria e estimulando a demanda de mão de obra para o setor de construção civil; uma política educacional para “ajustar a composição do ensino às necessidades técnicas e culturais da sociedade moderna”; e, em relação à política agrária, o “aumento de produção e (...) incremento da produtividade da agricultura, e à melhoria das condições de emprego no setor rural” (PAEG, 1964, p.16).

Vimos no primeiro capítulo que, de acordo com o próprio Campos (1994), o governo priorizou uma espécie de “novo trabalhismo”, que não se baseava em correções salariais, mas em fornecer benefícios indiretos aos trabalhadores. O resultado dessa política também já foi apresentado no primeiro capítulo.

O plano vislumbrava a possibilidade de alcançar uma taxa de crescimento do produto de 6% nos dois anos consecutivos, aumentando-a para 7% nos anos seguintes. A medida primordial para alcançar essa elevação era a eliminação a curto prazo do atraso do setor agrícola, que seria obtido pelo sistema de incentivos ao produtor, a política de aumento da produtividade e a reforma agrária. Além dessas, era fundamental a recuperação do dinamismo do setor industrial registrado até 1961, a partir de medidas que viessem a restabelecer a taxa de investimentos, como: estímulos tributários à reinversão dos lucros das empresas com aumento de tributação do consumo supérfluo e de aumento da receita da União; fortalecimento das poupanças privadas, através do combate à inflação; uma política de incentivo ao ingresso de capitais estrangeiros; “implantação de capitalização compulsória pelos usuários dos serviços de utilidade pública”; de “realismo salarial”, de acordo com o programa desinflacionário; e eliminação de subsídios cambiais ao consumo de produtos importados (PAEG, 1964, p.23-26).

Além disso, para evitar o impacto desfavorável dos investimentos em setores pouco dinâmicos, como infraestrutura e de melhorias sociais, devia-se: corrigir o desperdício dos investimentos públicos por uma programação adequada e coordenação entre obras federais, estaduais e municipais; desestimular os investimentos especulativos; e eliminar os pontos de estrangulamento, extinguindo os focos de capacidade ociosa, estimulando as exportações e reorientando de forma eficiente o mercado interno (PAEG, 1964, p.26).

De acordo com o PAEG, nos últimos anos, mesmo com uma alta produtividade dos investimentos nesse período, representando uma elevada taxa de crescimento econômico, a relação capital\produto era baixa como resultado da concentração dos investimentos nas atividades manufatureiras e nula em áreas sociais, como agricultura, habitação e serviços de utilidade pública (PAEG, 1964, p.19), retratando a alta produtividade setorializada do modelo de desenvolvimento endossado por JK.

Além disso, o PAEG também colocava a culpa da perda de dinamismo econômico entre 1962-63 na queda da taxa de investimentos gerada pelo aumento inflacionário, pelo agravamento da situação externa e pela intranquilidade política e social. As secas do Nordeste e as geadas no Paraná, que haviam prejudicado a produtividade agrícola, eram consideradas o segundo motivo (PAEG, 1964, p.20).

Especificamente sobre a agricultura, o plano entendia que a função dela era:

prover a base indispensável à intensificação da concentração urbana determinada pela industrialização, por via de fornecimento de bens alimentícios e matérias-primas; suprir parte substancial das necessidades de divisas para financiar as crescentes importações de matérias-primas, produtos intermediários e bens de capital; absorver parte da mão de obra que, anualmente, acorre ao mercado de trabalho, tendo em vista a relativamente baixa taxa de aumento de emprego no setor secundário (PAEG, 1964, p.92).

A partir de dados, o PAEG confirmava que a participação do setor na formação do produto interno bruto diminuiu, de 28,2% em 1947-49 para 23,8% em 1959-61. Além disso, enquanto a agricultura havia se expandido em 5% entre 1957-61, a indústria expandiu em 12,5%, com um produto por habitante ainda mais ínfimo no primeiro setor, de 1,5%. A falta de uma política ativa de incentivo sobre o crescimento da oferta agrícola, tanto de alimentos quanto de exportação, gerou a impossibilidade de suprir a demanda industrial, sendo a expansão do setor realizada mais pela expansão da fronteira agrícola (PAEG, 1964, p.92-93).

Portanto, assim como o Plano Trienal, o PAEG tinha como objetivo tanto o incentivo aos setores de exportação quanto de abastecimento interno. O PAEG também colocava um terceiro objetivo, absorver mão de obra, o que, entendemos, apenas seria realizado a partir de uma política agrária de colonização ou de desapropriação.

De acordo com Eduardo Bastian, as únicas diferenças entre um plano e outro eram que o PAEG objetivava promover correções monetárias, liberalizantes, como dos alugueis de imóveis e dos serviços públicos, e formular uma “regra salarial” que impedisse os aumentos dos salários, pois os entendia como causa da inflação. No mais, existia em ambos a convicção

sobre a necessidade de associar crescimento com estabilidade, por isso, ambos visavam uma política de incentivo às exportações a partir de modificações no câmbio, uma estratégia gradualista de combate à inflação, a contenção dos gastos públicos e o controle sobre a expansão monetária e creditícia (Bastian, 2013, p.152).

Dessa forma, entendemos que o objetivo do PAEG era similar ao do Plano Trienal, *criar uma ordem*, para que o processo de acumulação capitalista retornasse ao crescimento com estabilidade. No entanto, nos parece que no segundo há uma preocupação mais enfática com a *questão agrícola* de aumento das exportações e aumento da oferta de alimentos. Tentaremos observar essa ênfase a partir da análise temática comparada.

Exportação

Plano Trienal

O papel da agricultura de exportação dentro do Plano Trienal era o de proporcionar estabilidade externa, possibilitando importações de mercadorias e serviços. Para isso, seria fundamental a diversificação dos exportáveis, inclusive de produtos manufaturados, destinados para o maior mercado consumidor de produtos brasileiros, os Estados Unidos, e, como o mercado europeu estava saturado de produtos das ex-colônias africanas, era importante estabelecer relações comerciais com os países socialistas (Plano Trienal, 2011, p.111-112).

O minério de ferro e de manganês eram os produtos de maior tendência de aumento das exportações, principalmente com acordos firmados com países europeus, assim como o algodão e o cacau. O plano contava também com a estabilização das exportações de açúcar para o mercado preferencial norte-americano e um aumento para os demais países de economia livre (Plano Trienal, 2011, p.114-119).

O cacau, em especial, produto de alta rentabilidade no mercado externo, merecia cuidados, já que doenças, como as formigas de enxerto, prejudicavam a produção. Nas áreas tratadas ocorreu acréscimo produtivo de 30%. O plano vislumbrava a introdução de métodos mais eficientes de tratamento das plantações (Plano Trienal, 2011, p.339).

O preço do café, produto histórico da pauta de exportação brasileira, vinha diminuindo constantemente. Assim, acordos de cotas de produção deveriam ser estabelecidos pelo Convênio Internacional do Café, além da expansão das exportações de café para os países

socialistas. O plano visava também acabar com os estoques do produto, que pressionavam negativamente os preços internacionais, entendendo ser importante a queima de pés velhos e de baixa produtividade e substituição por pés em lavouras racionalmente formadas, estabelecer um regime de quotas individuais de produção e renovação dos cafezais remanescentes e diversificar as culturas nos cafezais erradicados. Mesmo assim, os produtores de café eram reticentes a modificação produtiva, pois entendiam que com outras culturas não teriam os mesmos rendimentos do que com o café, mesmo que esse apresentasse uma produtividade baixa (Plano Trienal, 2011, p.337-339).

Observamos então um incentivo à modernização principalmente do café. Assim, concluímos que esse tipo de produção, historicamente importante para a exportação brasileira, não entrava na categorização que o autor fazia de *latifúndio*. Concluímos isso também pelo fato de esse tipo de produção se encontrar no Sudeste, enquanto Furtado concentrava sua crítica às relações de produção no campo quase que inteiramente ao Nordeste, cuja *grande propriedade* apresentava necessariamente *baixa produtividade*, como o caso do açúcar.

PAEG

O documento apresenta que a característica do setor agrícola era marcada pela incapacidade de diversificar exportações devido à política cambial que não refletia a alta dos custos internos. Somado ao desequilíbrio nas relações de troca internacional, esses dois fatores foram responsáveis pela queda do valor das exportações e a incapacidade de manter o processo de substituição de importações, já que impossibilitava que o aumento das exportações apresentasse ganhos reais (PAEG, 1964, p.97).

O PAEG, ao estipular a importância das exportações colocava, assim como o Plano Trienal, o objetivo de expandir o poder externo de compra, já que 20% dos investimentos correspondiam a bens de capital importados, além de matérias-primas e bens intermediários, correspondendo juntos a 50% do valor das importações, o que evidenciava a necessidade do aumento do volume das exportações para a continuidade do processo de industrialização, além de funcionar como garantia para os compromissos financeiros e os juros da dívida externa (PAEG, 1964, p.120-126).

Além desses fatores, era necessário eliminar entraves burocráticos como da grande quantidade de órgãos responsáveis pela exportação e os diversos impostos sobre os produtos exportáveis; aumentar o financiamento em crédito e instituir o seguro sobre o crédito para as

exportações, inclusive de manufaturas, a partir da constituição de um fundo de recursos provenientes do exterior; e a expansão das linhas de navegação para os demais países latino-americanos. Além disso, os “homens de empresa” deveriam, individualmente, criar associações de exportadores para difusão de informação, pesquisa e propaganda internacional (PAEG, 1964, p.126-130).

Especificamente sobre a taxa cambial, o plano visava o câmbio livre e flexível e, por isso, seriam extintos os subsídios cambiais às importações e as exportações de açúcar, cacau e petróleo, adotando o mercado livre. A única exceção seria o café, que teria uma taxa cambial diferenciada, mantendo o monopólio das divisas provenientes da exportação desse produto (PAEG, 1964, p.48-49).

Isso diverge do Plano Trienal, que visava o estabelecimento do câmbio realista, porém controlado, e não taxas livres. O PAEG justificava a liberalização das taxas devido à baixa valorização externa de todos os produtos de exportação (cacau, peles e couros, carnes, algodão, açúcar, fumo e pinho), com exceção do café (PAEG, 1964, p.98-99). Assim, essa medida era entendida como uma forma de valorizar a exportação desses produtos, mais do arroz, laranja, mandioca, pescado, cacau, mamona em óleo, mate e sisal, sendo importantes no caso do açúcar e do pescado investimentos na infraestrutura e a adaptação do setor industrial (PAEG, 1964, p.115-116).

Portanto, a partir de esforços na diversificação das exportações e aumento do seu volume, o esperado que o valor das exportações em 1965 e 1966 fosse, respectivamente, US\$ 1.519 milhões e 1.590 milhões (PAEG, 1964, p.135). A eliminação de restrições cambiais à exportação, permitindo o livre comércio de produtos agrícolas sem prejuízo do consumo interno, proporcionando estabilidade e melhor preço aos produtores, era o grande objetivo (PAEG, 1964, p.152).

Dessa forma, entendemos que, diferentemente do Plano Trienal, para o PAEG o estabelecimento de taxas cambiais flutuantes acabaria com as *restrições*, palavra que aparece em oposição à *liberdade*, neste caso, econômica. Para o primeiro plano, o objetivo de estabelecer uma taxa cambial *realista* era diferente do objetivo de instituir uma taxa *flutuante*, já que no primeiro caso a taxa ainda seria plenamente controlada pelo Estado. Além disso, o PAEG apresenta a “desburocratização dos órgãos de exportação”, algo que não consta no documento do Plano Trienal, já que o primeiro visava uma reforma administrativa como forma de se contrapor ao aparelho estatal do bloco populista.

Por fim, observamos também que o PAEG detalha mais sobre o tema da *exportação* do que o Plano Trienal, confirmando em parte o que apresentamos no início da seção.

Alimentos

Plano Trienal

De acordo com o plano, a produção de bovinos e suínos foi de 2,3% e 3,2% entre 1957-61, sendo que a demanda nesse período foi de 3,6% por habitante. Mas como base da dieta, produtos como feijão, arroz, milho, trigo, mandioca, batata e cana-de-açúcar também tiveram baixa produção, se comparada ao período 1952-57. Entre 1957-61, o crescimento produtivo e a área cultivada tiveram um aumento de 5,1% e 4,1%, com especial aumento de rendimento em relação à área dos produtos batata, cana-de-açúcar e amendoim, enquanto o arroz e o milho tiveram um pequeno crescimento, sendo os produtos que tiveram decréscimo o trigo, o feijão, a banana, e os de exportação, fumo e cacau (Plano Trienal, 2011, p.307-313).

O plano tinha como princípio expandir a produção de alimentos e ajustá-la às modificações do consumo ocasionadas pelo aumento da renda da população. As agências governamentais responsáveis pela agricultura deveriam selecionar as zonas ecologicamente mais favoráveis para a produção de alimentos essenciais. Para esse efeito, o plano utilizou dados do Balanço Alimentar do Brasil e por estudos de tendência do Centro de Estudos Agrícolas do Instituto Brasileiro de Economia da FGV, fizeram uma estimativa da demanda, entre 1965 e 1970, a partir da definição de coeficientes de elasticidade-renda da demanda de quinze produtos essenciais – açúcar, arroz, batata, feijão, mandioca, milho, trigo, banha, carne bovina, carne suína, leite, ovos, pescado, banana e laranja –, definindo assim, a necessidade produtiva, excluída as perdas de mercadorias e sementeiras (Plano Trienal, 2011, p.331-333).

Dos itens listados, se se mantivesse a tendência produtiva, os únicos que teriam produção acima da demanda estimada seriam o açúcar, a carne bovina e suína e a laranja, sendo os casos mais alarmantes os da produção de arroz, batata, ovos e leite e, em especial, o trigo, que continuaria onerando o balanço de pagamentos devido à necessidade de importação. O rebanho tinha uma taxa de crescimento anual de 4%, sendo o rendimento da carcaça de 54% e a produção de leite de 800 kg por lactação. Visavam ainda à pesquisa zootécnica sobre as principais doenças transmissíveis e produção de vacina contra a febre, raiva e brucelose (Plano Trienal, 2011, p.335).

De acordo com o Plano Trienal: “apesar do interesse que as possibilidades de ampliação do volume do comércio exterior sempre despertam em uma economia com capacidade para importar muito reduzida, a meta principal no setor em foco será o adequado suprimento do mercado interno” (Plano Trienal, 2011, p.332).

Dessa forma, o documento apresenta objetividade seu papel de priorizar a *agricultura para o abastecimento interno*, em detrimento da *agricultura para a exportação*.

PAEG

De acordo com o plano, a taxa de crescimento da produção de alimentos, derivada da expansão das fronteiras agrícolas ao invés de investimentos em tecnologia, 3,6% entre 1957-61, não foi suficiente para uma população crescente e com aumento de poder aquisitivo, sendo o desequilíbrio maior na produção de proteína animal, alimento mais procurado com o incremento da renda, que cresceu apenas 2% anuais durante o período assinalado. Assim, a defasagem entre crescimento da demanda e da oferta dos alimentos em geral passou a ser de 5%, enquanto sobre os de origem animal passou a ser de 15%, sendo que esses se mantiveram estacionários entre os anos de 1958-63, justamente diante de uma população que aumentou, aproximadamente, 18%. Com exceção do amendoim, da batata e cana-de-açúcar, o rendimento dos ramos produtivos agrícolas destinados ao mercado interno se manteve estacionário em produtos como arroz, feijão e mandioca, e queda do rendimento do trigo (PAEG, 1964, p.91-99).

Como projeção futura da demanda utilizou-se os coeficientes de elasticidade-renda obtidos nas pesquisas sobre o consumo de alimentos no orçamento familiar entre 1964 e 1966, e de 1970, feitas pelo Balanço Alimentar do Brasil, preparados pelo Conselho Coordenar de Abastecimento, sendo também levada em consideração a taxa de crescimento estipulada para 7% em 1967. Os resultados foram que os produtos da lavoura: cana-de-açúcar, arroz, mandioca e laranja apresentaram excedentes produtivos; batata e banana déficits e feijão, milho e trigo déficits crescentes. E os produtos de pecuária: carne suína, leite e ovo, apresentaram desequilíbrio razoável; e banha e carne bovina déficits constantes (PAEG, 1964, p.108-113).

Assim, no geral a projeção para o crescimento da oferta agrícola era, para os anos de 1965\66 e 1970, respectivamente, de 8%, 12% e 37%. Porém, a expansão necessária para cobrir a demanda, levando em consideração a elasticidade-renda, seria de 10%, 12% e 55%.

Para melhorar essa produtividade, o plano visava dois focos: um sistema de incentivos à produção de batata, feijão, milho e trigo, além de frutas e vegetais; e a implantação de uma tecnologia avançada na produção de carne, que era mais deficitária (PAEG, 1964, p.115).

Para a melhoria da oferta de produtos alimentícios, a curto prazo, era considerado importante o aumento de aves, diminuindo a pressão sobre a elevação dos preços dos produtos de proteína animal; a ampliação da frota de navios pesqueiros e a infraestrutura de estocagem sobre os pescados; aumento dos postos de armazenagem de arroz, feijão, milho e cereais, melhorando o transporte desses produtos. O plano também visava o aumento das importações de alguns cereais e produtos de origem animal, como óleo de semente de algodão, óleo de soja, lentilha, leite em pó, possibilitando a redução dos preços desses produtos internamente (PAEG, 1964, p.151-152).

É interessante a defasagem de informações entre um projeto e outro. No Plano Trienal, a carne bovina é apontada como um dos produtos que teriam autossuficiência produtiva na segunda metade da década de 1960, em contraste com o PAEG. Como hipótese, podemos colocar que a baixa importância que o primeiro faz em relação à pecuária tem explicação na constante luta de Furtado contra o domínio desse sistema produtivo no Agreste, como apresentamos. Outra diferença são as projeções de suprimento da demanda entre 1965 e 1970 do arroz. Como a produção de arroz está relacionada com a agricultura familiar, constituindo esta o ponto principal do anteprojeto de reforma agrária do governo Goulart, que iremos analisar, entendemos a importância desse produto no Plano Trienal, em contraste com o PAEG, que mesmo assim não faz essa restrição em relação ao feijão.

Portanto, enquanto o plano econômico do governo Goulart focava na agricultura familiar em detrimento da pecuária, dominada por relações de produção tradicionais, o PAEG focava no desenvolvimento da pecuária, que necessariamente demanda uma ampla dimensão da extensão da propriedade para se consolidar. A partir daí, temos uma prévia do caráter dos projetos de reestruturação fundiária dos dois governos então tratados.

Matérias-primas

Plano Trienal

De acordo com o documento, o algodão era a principal matéria-prima de consumo interno e, mesmo assim, não teve crescimento significativo no período de 1957-61, por isso, as indústrias nacionais tiveram que utilizar da importação da fibra (Plano Trienal, 2011,

p.309). No entanto, era com a borracha natural que o programa se preocupava mais, já que era entendida como uma atividade em crescente declínio a partir do surgimento de novas ofertas de empregos para a população da Amazônia, além de não ser uma atividade que gerasse rentabilidade imediata, o que expelia investimentos, enquanto que a seringueira apenas atinge a idade produtiva a partir do décimo ano. Outro motivo para a queda da demanda foi a difusão da borracha sintética. Assim, para não depender tanto de importações, o plano visava aumentar o número de seringais nas regiões atrasadas (Plano Trienal, 2011, p.341-343).

Esse incentivo da produção de borracha em detrimento da importância do algodão como matéria-prima – produzida no sistema tradicional da pecuária nordestina –, também estava ligado ao projeto político de migração de contingentes populacionais do Nordeste para o Maranhão e Norte que Furtado promovia na SUDENE, como foi apresentado.

PAEG

Não há uma importância no aumento dos investimentos sobre a produção de matérias-primas no documento, já que o PAEG colocava o algodão e a juta como produtos principais, tendo estes uma produção suficiente para a demanda interna e externa. O caso da borracha não aparece no plano.

Mecanização

Plano Trienal

De acordo com o plano, ocorreu um incremento da produtividade do setor agrícola. Se comparada com o ano de 1950 como base (100%), em 1960 o incremento seria de 128,6%. Isso era explicado pelo impulso dado à mecanização agrícola no período (Plano Trienal, 2011, p.314). Mesmo assim, existia um grande esforço para a importação de bens de produção para a agricultura, sendo o dispêndio cambial entre 1951 e 1961 para a importação desses bens de 346,4 milhões de dólares, gerando grande pressão sobre o balanço de pagamentos. O ideal seria a realização de um estudo específico sobre a expansão da produção de bens de produção para a agricultura, além da realização de testes de campo e laboratório dos equipamentos de fabricação nacional (Plano Trienal, 2011, p.371-372).

Assim, como a importação de equipamentos agrícolas é descrita como um “fardo”, o fundamental seria o incentivo à produção ou ao aumento de eficiência dos equipamentos nacionais.

PAEG

A importância da introdução de equipamentos é observada no plano, quando este apresenta que a rigidez da oferta agrícola estava acompanhada da falta de emprego de uma nova tecnologia. Isso se refletia também na alta produtividade das *áreas agrícolas novas* em contraste com a baixa produtividade das *áreas de exploração mais antigas*. Estas utilizavam do deslocamento da fronteira agrícola para aumentar a sua produtividade, já que estavam impossibilitadas de adquirir novas técnicas, devido à dispersão espacial das unidades produtivas que impediam a imitação das inovações (PAEG, 1964, p.96-101). Como medida complementar, o programa estabelecia investimentos em tratores para os anos de 1965-66 (PAEG, 1964, p.154).

O *minifúndio* era o que mais impossibilitava o emprego de máquinas, já que o pagamento dos custos fixos dos equipamentos tornava-os impossíveis de serem empregados em pequenas propriedades de baixa produtividade, como ocorria no Maranhão, no Nordeste e no Sul. Além disso, os *latifúndios de baixo rendimento* e a tendência à utilização excessiva de mão de obra em detrimento de outros fatores de produção, como ferramentas, fertilizantes, equipamentos complexos e a ausência “quase absoluta de escolaridade do empreendedor e dos trabalhadores rurais constitui obstáculo a vencer, para transformar uma agricultura moderna e de práticas conservacionistas” (PAEG, 1964, p.101-105).

Ou seja, para o PAEG existia uma oposição entre *tamanho da propriedade e utilização de novas técnicas de produção*. No entanto, a *utilização excessiva de mão de obra* em detrimento de equipamentos mais complexos, somada a *falta de escolaridade* tanto do trabalhador quanto do proprietário, eram responsáveis pela *falta de uma agricultura moderna*. Dessa forma, o projeto de agricultura do PAEG visava minimizar o caráter extensivo da produção agrícola em prol da absorção técnica, ao mesmo tempo em que idealizava uma menor ocupação na propriedade por trabalhadores, refletindo assim, no projeto de reforma agrária que foi promulgado em 1964.

Pesquisa

Plano Trienal

O Plano Trienal entendia que o fomento à pesquisa era responsabilidade do governo. A falta de uma política agrária eficiente dos organismos governamentais responsáveis, como o Ministério da Agricultura, desestimulava a formação de profissionais, desperdiçava recursos,

inviabilizava o crédito e a pesquisa. Esta era impossibilitada pela falta de um controle orçamentário. De acordo com o texto, a criação do Fundo Agropecuário, de recursos provenientes de receita da União, e a criação de planos plurianuais tendiam a melhorar a aplicação de recursos na pesquisa (Plano Trienal, 2011, p.325-326).

Para tanto, o plano relata a criação do Departamento de Pesquisas e Experimentação Agropecuária e a Comissão de Planejamento da Política Agrícola do Instituto de Pesquisas Regionais e da Promoção Agropecuária, ligados ao Ministério da Agricultura (Plano Trienal, 2011, p.349).

Em geral, as pesquisas aparecem relativas a objetivos específicos sobre combate às pragas; adubação; práticas de rotação de culturas; introdução e competição de variedades; introdução e avaliação de plantas forrageiras; adaptação e competição de variedades nativas e exógenas; estudo sobre divisão, sistema extensivo e queima de pastagem; e produção descentralizada, a partir de terras credenciadas, de sementes e mudas selecionadas e certificadas (Plano Trienal, 2011, p. 352-355).

Também era entendida como fundamental a pesquisa sobre os produtos para engorda animal, silos, pastagem para aumentar o desfrute sobre o rebanho de acordo com as condições econômicas das diferentes regiões; além de pesquisas sobre doenças que afetavam os animais, como febre aftosa, brucelose e raiva bovina, a partir do mapeamento regional dessas e a produção de vacinas (Plano Trienal, 2011, p.335-336).

O plano almejava uma capacitação maior do Ministério da Agricultura, que possibilitasse a formação de agências promotoras de assistência técnica e financeira às cooperativas e também o treinamento de agrônomos que teriam seus trabalhos itinerantes pelo Brasil, já que a formação desses ainda era incipiente no país (Plano Trienal, 2011, p.357-358). O PAEG ainda visava um volume de recursos de Cr\$191 bilhões no ano de 1963 para o Fundo Agropecuário, alimentando superintendências de desenvolvimento, como a SUDENE, a Comissão Vale do São Francisco e a da Fronteira do Sudoeste, específicas para o fomento da pesquisa (Plano Trienal, 2011, p.369).

PAEG

O plano viabilizaria Cr\$17 bilhões em 1965 para seis institutos de pesquisa e experimentação agropecuária, conduzida nas estações experimentais existentes. Para a lavoura, a pesquisa deveria privilegiar a introdução de variedades mais produtivas e

resistentes e práticas mais racionais de cultivo, espaçamento, rotação, semeadura, época de plantio e métodos de colheita; na pecuária teria como objetivo a adaptação de variedades nativas, sistemas de pastagens, silagem e introdução e avaliação de plantas forrageiras. Além disso, o programa visava à formação e treinamento de pessoal técnico: de 7.000 agrônomos e 2.800 veterinários até 1970, além de medidas gerais de conservação do solo, irrigação e drenagem e eletrificação rural. O objetivo das pesquisas era propiciar melhor produtividade de produtos animais, lavouras de cereais e da indústria da pesca, para atrair capital privado no fornecimento de apoio financeiro e tecnológico (PAEG, 1964, p.154).

Assim, diferentemente dos demais itens analisados nos planos dos dois governos, sobre o incentivo à *pesquisa* e à *técnica* há uma convergência de ideias. Claramente entendemos que o desenvolvimento tecnológico era almejado por ambas correntes de pensamento.

Crédito

Plano Trienal

O fornecimento de créditos agrícolas estava limitado ao Banco do Brasil, ao Banco Nacional do Crédito Cooperativo, ao Banco do Nordeste e aos bancos estaduais, como o do estado de São Paulo. O principal deles era o primeiro, centralizando os recursos da Carteira de Crédito Industrial e Agrícola (CREIA), já que os bancos privados destinavam poucos recursos à agricultura devido aos grandes investimentos necessários e a baixa rotatividade do capital que esses geravam. Porém, os recursos do CREIA eram consumidos, em sua maior parcela, pelos produtores de cana-de-açúcar e arroz. Somado a isso, o despreparo dos trabalhadores rurais no acesso às agências bancárias, e por não serem proprietários, impedia-os de conseguir empréstimos, utilizando os recursos dos intermediários sem regulamentação na cobrança de juros (Plano Trienal, 2011, p.326-328).

Além disso, as taxas de juros do Banco do Brasil eram excessivas – o que era entendido como equivocado, já que o crédito rural era destinado ao fomento, se diferenciando do caráter dos créditos fornecidos pelos bancos comerciais – em comparação com a baixa rentabilidade das atividades agrícolas. No entanto, com a alta inflação e o consequente déficit do CREIA a partir do ano de 1961, o órgão passou a investir no fator trabalho, assegurando maior capacidade de rendimento social (Plano Trienal, 2011, p.358-360).

Como os benefícios do CREIA eram destinados à apenas 7% do número das propriedades rurais, o plano visava aumentar essa porcentagem para 10% em 1962, possibilitando a aquisição pelo setor de alimentos. Para isso, o plano visava a integração com o Banco Nacional de Crédito Cooperativo para a ampliação de seus recursos. A SUDENE também contribuiria com boa parte dos créditos destinados a agropecuária do Nordeste, assim como para a organização de cooperativas, conseguindo também um empréstimo externo em convênio com o Banco do Brasil e o Banco do Nordeste para tais cooperativas que a superintendência estava organizando (Plano Trienal, 2011, p.361-362).

Em resumo, o CREIA tinha como objetivo: 1) suprir regularmente em quantidades suficientes de recursos para expandir a ação creditícia no meio rural; 2) incentivar a formação de cooperativas e a criação de um sistema de crédito para as já existentes; 3) estabelecer taxas diferentes de juros de acordo com a rentabilidade de cada setor da atividade; 4) aumentar o número de contemplados nos próximos três anos; 5) disseminar o crédito diretamente nos meios rurais a partir de unidades móveis volantes; 6) dispensar avaliação prévia, sendo analisados dados anteriores, desburocratizando o fornecimento; 7) dilatar para 120 dias o vencimento dos contratos de financiamento de custeio de entressafra de lavouras; 8) orientar o agricultor sobre a possibilidade de solicitar financiamento para escoamento e comercialização e para a conservação, transporte e armazenamento; 9) elaborar a Cartilha do Produtor para esclarecer sobre as finalidades da CREIA (Plano Trienal, 2011, p.362-367).

Assim, entendemos que a ideia era facilitar a obtenção de crédito para os produtores. No entanto, entendemos que para um plano que argumentava que o crédito e a garantia de preços mínimos eram “dois dos mais poderosos instrumentos de fortalecimento da posição econômica do agricultor e de orientação e estímulo à produção” (Plano Trienal, 2011, p.383), a meta de aumentar o fornecimento de crédito para 10% de propriedades era um tanto tímida. Por isso, tal política creditícia serviria apenas para fornecer subsídios para o aumento da produtividade dos imóveis rurais que já detinham investimentos e infraestrutura, ou seja, as médias e grandes propriedades.

PAEG

No plano ficava estabelecida a liberação de depósitos compulsórios de bancos comerciais para fins de utilização em financiamentos agrícolas, do BNDE e do CREIA; a criação da Coordenação Nacional de Crédito Rural (CNCR), sistematizando a ação dos diferentes órgãos financeiros a fixar critérios de prioridades para a aplicação; criação do Plano

de Desenvolvimento Agropecuário com recursos do Ministério da Agricultura para o Fundo Federal Agropecuário; criação do Fundo Nacional de Refinanciamento Rural com recursos proveniente de empréstimos externos, de acordos com a USAID, dos acordos referentes à PL 480 e de recursos internos; e a importação de fertilizantes financiada a longo prazo através de convênio com a Agency for International Development (AID) (PAEG, 1964, p.153-155).

Assim, se no Plano Trienal observamos um “tímido” aumento dos recursos destinados ao financiamento produtivo na agricultura, no PAEG, com o aumento considerado de recursos provenientes das agências norte-americanas, seria mais fácil aumentar o número de contemplados pelos créditos. Porém, estudos comprovam (Neto, 1997; Mendonça, 2010; Linhares & Silva, 1999) que esses recursos se concentraram após o golpe nas grandes propriedades modernas, as *empresas rurais*, já que estas passaram a representar o processo de acumulação capitalista no campo, intensificado na segunda metade da década de 1960.

Preços Mínimos

Plano Trienal

Era papel do governo proporcionar uma política de preços mínimos ao produtor, que junto com um sistema de crédito, serviria para estimular a produção e elevar o nível de renda da população rural. As vantagens dessa política seriam o estabelecimento de uma maior estabilidade à renda do agricultor, melhorando o volume e a qualidade da produção, orientando-a para as mudanças na demanda e possibilitando a correção de desequilíbrios regionais. A Comissão de Financiamento da Produção, criada em 1951, foi que implementou a política de preços mínimos, mas teve que sofrer uma mudança administrativa para que não continuasse a beneficiar apenas os intermediários, passando para a jurisdição da Superintendência Nacional do Abastecimento (SUNAB), resultando na aprovação da Lei dos Preços Mínimos e passando a existir maior regulamentação da atividade (Plano Trienal, 2011, p.328-330).

PAEG

Sobre os preços mínimos, a visão do PAEG era extremamente contrastante com a do Plano Trienal. De acordo com o documento, a política de preços mínimos seria caracterizada dentro do grupo de políticas *simplistas* de combate à inflação, que tendiam a desencorajar o investimento na agricultura e, conseqüentemente, era responsável pela não expansão produtiva, proporcionando insuficiência de oferta para a demanda em ascensão (PAEG, 1964,

p.91-92). Essa era uma explicação para a constante alta dos preços agrícolas, que não constava no Plano Trienal, já que mostrava apoio pela política.

Como já relatamos, a crítica ao estabelecimento dos preços mínimos, ou de qualquer forma de tabelamento de preços, é uma crítica liberal sobre o controle do Estado em setores fundamentais para a população, assim como sobre os alimentos.

Porém, o PAEG apenas desejava a extinção do controle de preços na medida em que as disponibilidades de bens agrícolas atingissem níveis adequados para a remuneração do produtor. Por isso, o plano visava reformular os preços mínimos sobre o arroz, feijão, milho, soja, amendoim e algodão, fixando os preços desses produtos no período de dois anos e antes da época do plantio, utilizando o sistema bancário para implantar a política e reajustando os preços por cada safra, tendo em vista a elevação de preços desde a data da fixação dos preços (PAEG, 1964, p.152-153).

Estrutura agrária

Plano Trienal

A estrutura agrária era entendida como o motivo pela impossibilidade da exploração racional da terra em bases capitalistas e de aprimoramento tecnológico. 34,5% das propriedades rurais no Brasil tinham menos de 10 hectares, “incapaz de produzir com um mínimo aceitável de produtividade”. No entanto, devido à infertilidade dos solos, o plano entendia que uma propriedade rural que não tivesse o tamanho de no mínimo 50 ha, não poderia ter uma produtividade suficiente. Nesses números, se encontravam 75% das propriedades brasileiras, que ocupavam apenas 10% da área total nacional. Em contraposição, as propriedades com mais de 1000 ha representavam 1,6% dos estabelecimentos e correspondiam 51% do total da área nacional. Enquanto as pequenas propriedades se limitavam a produzir produtos agrícolas, as propriedades de mais de 1000 ha se especializava, em sua maior parte, na pecuária, enquanto que a produção de lavoura correspondia apenas a 12% do total dessas grandes propriedades (Plano Trienal, 2011, p.315-318).

As pequenas propriedades não absorviam uma quantidade de mão de obra permanente, ao passo que as propriedades de mais de 10000 ha também não tinham uma quantidade de trabalhadores em proporção a sua grandeza. No entanto, 60% dos assalariados se concentravam em propriedades de até 50 ha, sendo que nestas a grande concentração era de

trabalhadores temporários – cerca de 87,1% das propriedades de até 10 ha, 80,3% dentre as de 10 a 20 ha e 73,3% dentre as de 20 a 50 ha (Plano Trienal, 2011, p.319).

A limitação do trabalhador rural de uma maior produtividade de sua terra arrendada, o impossibilitava de uma maior absorção de crédito institucional, da assistência técnica, da organização em forma de cooperativa e ainda do controle sobre os seus excedentes produtivos. Além disso, a distribuição regressiva da renda agrícola não permitia o usufruto dessa pelas massas rurais (Plano Trienal, 2011, p.320-321).

Em suma, o texto estabelecia que: 75% das propriedades agrícolas do país não dispunham de um tamanho em escala compatível com os métodos e práticas eficazes de exploração e conservação do solo, com a capitalização da propriedade e com o aumento da produtividade da mão de obra, sendo apenas possível a mudança a partir da transformação da estrutura agrária; a maioria da população tendia a se concentrar nas propriedades de tamanho insuficiente, mantendo-se em estado permanente de subemprego; as grandes propriedades com mais de 1000 ha mantinham metade da propriedade ociosa à economia de mercado, resultando na subutilização da mão de obra impossibilitada de integrar-se ao mercado de trabalho nos centros urbanos, o que gerava baixa oferta de produtos agrícolas; essa estrutura agrária impossibilitava a introdução de novas técnicas e a distribuição da renda, que comprometiam o desenvolvimento da agricultura nacional; os parceiros e arrendatários não possuíam acesso aos fatores de produção que elevavam a produtividade, sem condições ou incentivos para a adoção de medidas de proteção e conservação dos solos, devido aos gastos no aluguel da terra, assim como os minifundistas, que apesar de não pagarem pela terra, não tinham recursos para investir nela; a rigidez da oferta agrícola gerava um aumento dos preços, fazendo com que parte da renda do setor industrial fosse direcionada para a agricultura para prover de matérias-primas e alimentos, concentrando-a nos grandes proprietários e impedindo o alargamento do mercado nacional (Plano Trienal, 2011, p.321-323).

Assim, o ajustamento da estrutura agrária era necessário às “exigências e necessidades de progresso da sociedade brasileira” (Plano Trienal, 2011, p.323).

PAEG

De acordo com dados preliminares do Censo Agrícola de 1960, 45% do número de estabelecimentos rurais cobriam 2,2% da área, enquanto menos de 1% das unidades de produção correspondiam a 47% da área total. No Maranhão, o número de estabelecimentos

abaixo de 10 ha representava 96% do total da região, sendo de duas vezes mais se comparada à média nacional; em Minas Gerais, o número de estabelecimentos com dimensão superior a 1000 ha representava 3,5% do número total, contrastando com a média nacional de 1%. Além disso, a área cultivada das propriedades não acompanhava o tamanho delas, sendo que a defasagem entre produção e tamanho se acentuava em propriedades maiores. Assim, o uso da grande propriedade era em larga escala desperdiçado e a exploração demasiadamente pequena, incapaz de gerar economias de escala e de certos implementos agrícolas. Em São Paulo, as propriedades que mais utilizavam a sua área total, cerca de 77%, correspondiam as entre 30 a 100 ha (PAEG, 1964, p.102-104).

Mesmo assim, o programa estabelecia como fundamental a análise prévia anterior a “uma drástica mudança da estrutura agrária de determinada região”, como: densidade demográfica, composição do solo, precipitação e práticas de exploração (PAEG, 1964, p.104).

O monopólio da terra se explicava pela falta de mobilidade geográfica da mão de obra rural, devido à falta de alternativa de emprego e de poupança. Por isso, o “proprietário pode lançar mão de seu poder monopsônico para manter os salários em baixo nível e dessa forma, postergar mudanças tecnológicas que aumentem a relação capital\trabalho”. Além disso, no Nordeste havia o conflito histórico entre grande propriedade açucareira e propriedade de subsistência, com escassez de terras férteis que gerava ampla concentração demográfica e baixa produtividade (PAEG, 1964, p.105).

Observamos então que a análise sobre a estrutura agrária nos planos é praticamente a mesma, com exceção da observação feita no PAEG, de que os casos de mudança na estrutura agrária deveriam ser previamente estudados.

Reforma Agrária

Plano Trienal

No texto há uma grande distinção entre propriedades destinadas à exportação e propriedades destinadas à produção de alimentos, sendo que há uma legitimidade na concentração da primeira forma, devido à necessidade de grande volume de produção, mas não na segunda, já que “a velha estrutura agrária não tenha correspondido às exigências da nova agricultura que exigia o país, transformando-se em entrave ao desenvolvimento e em fator de graves injustiças sociais” (Plano Trienal, 2011, p.436).

O documento ainda faz uma distinção entre *latifúndio econômico* e *latifúndio social*. O primeiro:

(...) caracteriza-se pela concentração da propriedade e má exploração da terra. Nele a combinação dos fatores de produção – terra, trabalho, capital e organização – se faz, sempre, de modo imperfeito. Havendo mão de obra e terras em abundância no país, os dois fatores não podem ser combinados de forma racional, porque não se dá acesso à terra aos que querem nela trabalhar, sem que o latifundiário disponha de capital para substituir economicamente a mão de obra (Plano Trienal, 2011, p.437).

Enquanto que o segundo se caracterizava pela exploração do proprietário ao trabalhador pelo aluguel da terra (Plano Trienal, 2011, p.437).

Para identificar o *latifúndio econômico* em cada região era necessário identificar a técnica agrícola e as “classes econômicas” *mais recomendadas*. Se a propriedade absorvesse mais de 80% de capital e mão de obra da técnica recomendada, seria a exploração de tipo intensiva; se fosse utilizada com o emprego de capital e mão de obra com a variação entre 50 e 80%, seria de tipo semi-intensiva; e a utilização dos fatores na margem de 30 e 50% de sua capacidade, era classificada como exploração extensiva, e abaixo de 30%, as terras consideradas ociosas. As terras que apresentassem utilização inferior a 50% da técnica recomendada, capital e trabalho, em vista do critério zonal, deveriam ser desapropriadas com pagamento de bônus resgatáveis no prazo mínimo de 25 anos, como também no caso de *latifúndio social* (Plano Trienal, 2011, p.438).

Como a indenização sobre as desapropriações era em dinheiro, esse pré-requisito iria prejudicar a taxa de investimentos do setor público, intensificando a concentração de renda. No entanto, o art.156, §3º legitimava a prática do usucapião decenal, em ocupações sem oposição de domínio alheio para terras ocupadas até 25 ha, se, a partir daí, a tornasse produtiva. Além disso, existia a possibilidade de tributar a renda fundiária a partir do imposto de renda, fixando a contribuição por unidade de área para cada região do país, de acordo com as categorias de terras agricultáveis e próximas a centros de consumo. Poderia também haver o impedimento, por meio de lei ordinária, de pagamento de renda da terra, quando o produto obtido fosse inferior ao salário mínimo, atacando o *latifúndio social*. Assim, “existem reduzidas possibilidades de se penalizar o latifúndio através da legislação ordinária” (Plano Trienal, 2011, p.439).

Porém, o plano entendia ser fundamental a modificação do art.141, §16 da Constituição de 1946, permitindo a desapropriação de terras agricultáveis improdutivas com

pagamento por títulos de dívida pública resgatáveis no prazo mínimo de 25 anos (Plano Trienal, 2011, p.439).

Em síntese, a reforma agrária deveria garantir que nenhum trabalhador, que houvesse ocupado terras virgens sem contestação, após um ciclo produtivo completo, fosse obrigado a pagar renda da terra; que nenhum trabalhador agrícola, foreiro e arrendatário, que assim fosse por dois anos ou mais, pudesse ser privado de trabalhar sem justa indenização; que nenhum trabalhador que obtivesse um salário mínimo familiar, a ser fixado regionalmente no nível da técnica que lhe era acessível, pagasse renda sobre a terra; que todas as terras consideradas necessárias à produção de alimentos e que não estivessem sendo utilizadas ou utilizadas para outros fins, com rendimentos inferiores a médias estabelecidas regionalmente, fossem desapropriadas para pagamento a longo prazo (Plano Trienal, 2011, p.439-440).

Assim, o plano almejava atacar tanto o *latifúndio econômico*, ou seja, improdutivo, quanto o *latifúndio social*, focando nos casos dos arrendatários, parceiros e foreiros. No entanto, o plano visava deixar intactas as grandes propriedades destinadas à exportação, se assim gerassem aumento de recursos em divisas, assim como as grandes propriedades que utilizassem da técnica *mais adequada* de acordo com a região.

PAEG

O conceito de *reforma agrária* empregado no plano é a “profunda mudança nas relações de propriedade da terra com o objetivo de promover a melhor distribuição da renda agrícola e aumentar a eficiência do uso da terra”. No entanto, o plano era específico: a reforma agrária somente poderia ser um remédio adequado para as estruturas em que existisse um excesso de mão de obra. De acordo com o documento:

Essa não parece ser a hipótese correta, no caso do Brasil. Pelo contrário, o que se pode identificar na agricultura brasileira, como causas mais frequentes da necessidade da mudança estrutural, são situações em que há baixa do produto por habitante como consequência de declínio na produtividade do trabalho, ou queda do produto por hectare, que resulta da incapacidade para manter a fertilidade do solo (PAEG, 1964, p.106).

Assim, era na falta de técnicas agrícolas eficazes que residia o problema da estrutura agrária, e não na exclusão antissocial que a concentração de terras representava. Nessa passagem observamos o caráter *produtivista* da *reforma agrária* do governo Castello Branco, tanto que, de acordo com o plano, a reforma agrária no Brasil não poderia apenas ser considerada em termos de distribuição de terras, teria que incorporar elevado conteúdo de

política agrícola, como educação, tributação da terra, organização de cooperativas, melhoria do sistema de crédito rural e regulamentação das relações contratuais devido ao elevado número de arrendatários. “Esta é uma condição indispensável para realizar uma reforma de tipo ‘gradualístico’, capaz de descartar a ideia de mudança brusca de *status* social pela violência” (PAEG, 1964, p.106).

Além disso, a reforma agrária no Brasil deveria ser flexível em relação à dimensão ótima do estabelecimento rural para atender às diversas realidades econômicas e sociais na agricultura de um país de vasta extensão, levando em conta as diferenças regionais. Assim, “dentro dessa mesma ordem de ideias sugere-se (...) a reorganização agrária como veículo de instrumentação da Reforma, em áreas de agricultura tradicional, e a colonização como método para disciplinar a ocupação de áreas pioneiras” (PAEG, 1964, p.106).

Portanto, a reforma agrária estaria limitada às áreas da *agricultura tradicional*, responsáveis pela expansão das fronteiras como forma de aumento produtivo extensivo, e não à *nova agricultura*, que tinha como característica a produção *mecanizada* intensiva.

A *reforma agrária* seria responsável pela formação de uma *classe média rural*, gerando o bem-estar social e assegurando ao trabalhador e sua família condições de progresso econômico, a partir do direito ao fruto de seu trabalho e com o aumento da produtividade. O acesso a terra via atuação do poder público seria realizado mediante tributação progressiva, desapropriação por interesse social, colonização, arrecadação dos bens vagos, recebimento de terras por doação ou permuta e aquisição de terras por contrato de compra e venda (PAEG, 1964, p.107).

O órgão responsável seria o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), que realizaria previamente um estudo sobre as zonas do país com o objetivo de homogeneizar e separar para estabelecer critérios de prioridade e o melhor mecanismo de reforma agrária apontado acima para cada zona. Além disso, a reforma agrária seguiria planos periódicos nacionais e regionais. O financiamento da reforma proviria do Fundo Nacional de Reforma Agrária, constituído pelo produto da Contribuição de Melhoria cobrada pela União, além de 3% da Receita Tributária da União e doações e empréstimos internos e externos (PAEG, 1964, p.107).

Sobre a colonização, uma meta estabelecida era o deslocamento de 150 mil famílias do Nordeste para os espaços vazios do Maranhão e para o Sudoeste do Paraná entre 1964 e 1970.

Além disso, dentro do programa de reorganização da distribuição geográfica, o plano visava um programa de treinamento intensivo de mão de obra, abrangendo mais de 200 mil pessoas de 1964 a 1970 (PAEG, 1964, p.117-118).

Se compararmos as duas concepções de reforma agrária dos planos, observamos que as duas são muito próximas, estabelecendo a ideia de *reforma* associada à *produtividade*. No entanto, enquanto no primeiro plano a reforma esta associada à *utilização ótima dos fatores de produção*, no caso, *mão de obra e capital* que a *técnica* exigisse, no PAEG não há essa definição, apenas a definição abstrata de reforma agrária associada à *agricultura tradicional*, sem técnicas modernas de produção. Além disso, observamos muito mais no PAEG medidas de *desenvolvimento rural* do que de *reforma agrária* propriamente.

Entendemos que a omissão em estabelecer como objetivo da reforma agrária a ocupação dos trabalhadores rurais nos lotes de terras no PAEG não foi apenas casual, mas representa um projeto político de um bloco de poder que colocava em primeiro plano o crescimento econômico e em segundo o social, assim como Roberto Campos.

Principais pontos a serem considerados

No geral, observamos a convergência em relação ao objetivo principal dos dois planos em promover um retorno ao crescimento com estabilidade. Especificamente, ressaltamos algumas diferenças.

Em relação ao planejamento, o primeiro estabelecia uma ideia mais ligada ao *controle estatal no comportamento* dos investimentos, enquanto o segundo almejava o incentivo complementar às *forças do mercado*. Acerca das exportações, o PAEG era explícito sobre a taxa de câmbio livre e flutuante, ou seja, de acordo com o mercado, o que não consta no Plano Trienal, que inclusive tinha como objetivo a abertura do comércio para os países socialistas. Sobre a alimentação, enquanto o PAEG focava mais a questão no desenvolvimento da pecuária, o Plano Trienal focava na produção de alimentos derivados da agricultura familiar. Acerca das matérias-primas, para o Plano Trienal deveria haver um incentivo à exploração da borracha natural, como reflexo do projeto de migração da população nordestina para o norte, enquanto no PAEG tal ponto não era priorizado. Sobre a mecanização, a interpretação do Plano Trienal era de que deveria ser desenvolvida a produção nacional, já que as importações de bens de capital para a agricultura eram onerosas para o balanço de pagamentos, enquanto o

PAEG colocava a mecanização como o ponto principal do desenvolvimento agrícola, não parecendo importar se fossem obtidos por meio externo ou interno.

A pesquisa, ou desenvolvimento tecnológico, era o ponto de convergência entre os dois planos. Essa convergência também se dava em relação ao crédito. No entanto, enquanto o contexto de crise econômica do governo Goulart impossibilitava o fornecimento de crédito para amplos setores, o incremento do volume de financiamentos externos após o golpe acabou favorecendo o desenvolvimento agrícola do governo Castello Branco, porém, de forma concentrada.

Em relação aos preços mínimos para o produtor, o Plano Trienal era extremamente favorável, enquanto o PAEG, por ter como pressuposto a liberalização econômica, negligenciava a prática, apesar de entender que essa apenas poderia ser descartada com o aumento produtivo suficiente para beneficiar os agricultores.

Interessante observar que o PAEG fazia projeções constantes para os anos de 1965 e 1966, mas também para além do governo de Castello Branco, para o ano de 1970. Essa preocupação foi uma característica marcante do governo, que inclusive promoveu outro plano em 1967 estabelecendo metas até 1977 visando os próximos governos, o Plano Decenal (Ianni, 1977), o que revela a expectativa do projeto do governo na continuidade das políticas econômicas. Em comparação, se limitarmos a análise da política do governo Goulart no Plano Trienal e em suas práticas, observamos que o mesmo tinha como princípio estabelecer medidas e projetos políticos que possibilitassem estabilidade econômica e estabilidade social, como a reforma agrária decretada pela SUPRA em 1964, ou seja, medidas de caráter mais simplista e conjuntural.

Assim, entendemos que se o governo de Goulart tinha como princípio a *continuidade* do modelo de desenvolvimento capitalista *desenvolvimentista*, legitimado pela prática *populista*, o governo de Castello Branco tinha como meta a transformação do modelo de desenvolvimento em moldes *liberais*, legitimando a política antipopular na prática por meios autoritários. Contudo, como aponta o próprio Campos (1994), os governos posteriores retornaram à prática de interferência estatal acentuada, principalmente no contexto da crise econômica da década de 1970.

O objetivo geral dos dois planos, ou seja, o retorno ao crescimento com estabilidade, apenas teve algum resultado positivo no governo de Castello Branco. Isso se deve ao contexto

político do governo Goulart, pois como este estava pressionado por amplos setores da população, medidas para conter a inflação, exigidas pelas autoridades monetárias internacionais, esbarravam nos interesses populares. Já o governo Castello Branco era distinto, pois com o regime de exceção as políticas econômicas podiam ser realizadas desprezando-se o voto popular, o que tornou possível uma lei de contração salarial, inexistente no Plano Trienal. Assim, o crescimento econômico do “milagre brasileiro” foi obra da compressão salarial, além dos grandes financiamentos provenientes dos Estados Unidos e suas agências, que de imediato forneceram US\$50 milhões para o novo governo, como ressalta Bastian (2013, p.154-163).

Em relação à *questão agrícola e agrária*, a partir da própria organização dos planos, podemos observar suas associações. No Plano Trienal, *desenvolvimento agrícola e reforma agrária* são temas presentes em capítulos distintos, enquanto que no PAEG, o tema da reforma agrária está dentro do capítulo que trata sobre desenvolvimento agrícola. Dessa forma, entendemos que para o segundo a *reforma agrária* estava englobada na ideia de *desenvolvimento agrícola*, tanto que no PAEG a *reforma agrária* está caracterizada de forma ampla, em que medidas de crédito, preços mínimos, colonização, tributação representavam o conceito. Assim, mesmo que no Plano Trienal haja uma definição muito vaga de *reforma agrária*, existe uma definição independente. Além disso, no primeiro consta a ideia de abundância de mão de obra e escassez de capital como forma de apresentar a necessidade de redistribuição, ao contrário do PAEG, que estabelecia que a falta de tecnologia seria o principal problema para a falta de produtividade da agricultura, representando o caráter tecnicista de sua reforma.

3.2 – Análise comparada: O projeto não-oficial do governo de Goulart e o Estatuto da Terra

3.2.1 – Disputa política e concepções concorrentes de reforma agrária

Neste subtópico, faremos uma exposição sobre o contexto político e econômico relacionado ao campo que originou mobilizações populares no final da década de 1950 e início da década de 1960; apresentaremos também as diversas concepções de reforma agrária em disputa no cenário político nacional; e ainda realizaremos uma discussão bibliográfica

sobre o caráter da primeira lei objetiva sobre reforma agrária e desenvolvimento rural do Brasil, o Estatuto da Terra.

A *questão agrária* foi colocada no governo Vargas a partir da instituição do Serviço Social Rural, órgão de caráter assistencialista. Em seu projeto original – apresentado no início da dissertação –, o objetivo de Vargas sobre o campo era promover principalmente uma modernização da agricultura, o que não era diferente no governo de JK. Contudo, como a sua base de legitimidade estava totalmente voltada para o desenvolvimento industrial, esse projeto não assumiu prioridade. O *confisco cambial*, como forma de captação de recursos para suprir a industrialização, constitui-se em uma prática corrente para o incentivo dessa.

Outra forma de confisco existia sobre o campo na produção de alimentos. Mendonça explica que a forma utilizada para manter rebaixado o salário dos trabalhadores urbanos, institucionalizado na lei do salário mínimo de 1940, baseou-se no rebaixamento dos preços dos alimentos básicos com a expansão das fronteiras agrícolas de arroz, feijão e milho em Mato Grosso, Goiás e no norte do Paraná, e a utilização de regimes de trabalho não-assalariado no campo nas décadas de 1930 e 1940, o que mantinha os trabalhadores rurais em precárias condições somada a uma estrutura fundiária extremamente excludente (Mendonça, 1988, p.27).

Com o crescimento industrial, a necessidade de expansão das fronteiras agrícolas de produtos básicos aumentava constantemente. De acordo com Mantega, a partir da década de 1940 o ritmo da produção industrial passou a apresentar índices três vezes maiores em relação à produção agrícola, inflacionando-a (Mantega, 1995, p. 65).

De acordo com Oliveira, o setor agroexportador tinha a necessidade de aumentar a sua lucratividade, enquanto sofria com o confisco cambial em benefício das importações industriais. Desse modo, a agropecuária teve que apresentar modificações, como ocorreu em São Paulo e no Paraná com a expansão da fronteira agrícola, mas também nas relações de trabalho, já que o sistema de colonato não gerava aumento produtivo, fazendo surgir um proletariado rural. No entanto, como esse processo tendia a gerar aumento do salário real, a modificação no capital variável, nas relações de trabalho, apenas proporcionaria aumento dos lucros se houvesse a expansão do capital constante, os equipamentos. Assim, iniciou-se um processo de mecanização do campo (Oliveira, 1977, p.84-85).

Leonilde Medeiros explica que em São Paulo na década de 1950 ocorreu um processo de diversificação das culturas e a introdução da pecuária, com o emprego de novas técnicas de produção responsável por valorizar as terras. Além disso, na zona úmida do Nordeste, o aumento da demanda de açúcar no comércio internacional após a Segunda Guerra proporcionou a reunificação de terras em uso por moradores, com o objetivo de expandir o cultivo de cana, substituindo os antigos engenhos por usinas com características mais modernas. Observamos uma modificação produtiva intensiva na aplicação de novas técnicas a partir de investimentos adicionais, bem como a proletarização da força de trabalho agrícola, com a recuperação de terras destinadas anteriormente à subsistência dos trabalhadores, em relações de parceria, arrendamento e colonato, fenômeno que também ocorria no sul do país (Medeiros, 1982, p.27-31).

Além disso, havia os posseiros que ocupavam as terras sem produção, plantando para a subsistência. Na década de 1950, ocorreu uma expansão da fronteira agrícola “pioneira”, de forma que começaram a cobrar renda sobre a terra no Paraná, em Mato Grosso e Goiás. O posseiro, impossibilitado de pagá-la, era então expulso pelo grileiro, o que gerou uma onda de conflitos nessas regiões (Medeiros, 1982, p.33).

Segundo Moacir Palmeira, a configuração demográfica do campo na década de 1950 era marcada pela intensificação do êxodo rural, não pelas expulsões que eram correntes nas décadas anteriores, mas pela ocorrência de uma queda na demanda por mão de obra camponesa em todo o meio rural, enquanto que antes os trabalhadores tinham grandes chances de se estabelecerem em outras propriedades. O principal argumento do autor é o de que uma modificação ocorria nas relações de trabalho sobre algumas partes, gerando o fechamento das fronteiras, sendo a entrada de tecnologia e capital em São Paulo e no Paraná, além da especulação imobiliária e da expansão da produção de açúcar no Nordeste, os principais fatores do fenômeno, impossibilitando os trabalhadores rurais de permanecerem com os seus contratos tradicionais de uso sobre a terra (Palmeiras, 1989, p.89-91).

No governo Kubitschek (1956-1961) ocorreu a intensificação da modernização do setor agrícola, a partir da implementação da indústria de máquinas, tratores, fertilizantes, processamento de alimentos e a pavimentação de estradas (Caminha, 2008, p.56). Isto apenas foi possível com a formação do “departamento I” no governo Vargas – com a criação da Siderurgia Nacional, da Vale do Rio Doce, da Petrobrás, do BNDE, e da agência reguladora do câmbio, a SUMOC –, aumentando os recursos do Estado.

Esse processo gerou uma comercialização crescente entre indústria e agricultura, modificando não apenas as relações produtivas, mas também a distribuição setorial e espacial, passando do abastecimento agrícola de mercados locais para uma escala nacional de comércio interno (Caminha, 2008, p. 54-55).

De acordo com Carmen Salis, o governo de JK adotou uma concepção de transformação da agricultura totalmente interligada com a modernização agrícola, já que era pressionado pela corrente mais forte do Partido Social Democrático, de base ruralista. Para não rachar o partido, Kubitschek promoveu uma ideia de *reforma agrária* conciliatória, que se espelhava em uma modernização da agricultura em detrimento da transformação da estrutura fundiária (Salis, 2008, p.55), como apresentamos em suas *Diretrizes gerais do plano nacional de desenvolvimento* (1955).

Essa mudança, embora não eliminasse com o trabalho extensivo, canalizou boa parte da produção agrícola para o aumento do trabalho intensivo, formando os primeiros polos de industrialização do campo brasileiro e proporcionando a expulsão de trabalhadores rurais dos lotes de terras por pistoleiros. Nesse processo de concentração de terras, quebras de contrato de parceria, êxodo rural e proletarianização rural – sem ainda existir uma legislação trabalhista para o setor –, alguns movimentos importantes eclodiram localmente e foram se organizando em escala nacional.

O discurso desenvolvimentista apresentava como única solução para o atraso e a pobreza a disseminação do planejamento e da competência técnica como forma de viabilizar a maximização produtiva, representada pela indústria. Tal convicção foi transportada para o meio rural, refletida na industrialização agrícola presente no governo Kubitschek. Assim, até o final da década de 1950, podemos afirmar que o poder Executivo federal não expandiu os direitos sociais e trabalhistas à população rural. O direito de voto, concedido apenas aos alfabetizados, indiretamente fazia essa distinção. Essa relação de exclusão era totalmente consistente com o projeto de desenvolvimento capitalista no Brasil. Como efeito, uma onda de mobilizações no meio rural começou a se expandir pelo país.

De acordo com Medeiros (1982), podemos destacar três frentes de mobilização no campo: a União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil (ULTAB), as Ligas Camponesas e o movimento católico.

A ULTAB surgiu em 1954, na II Conferência dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas, criada pelo PCB, e tinha como bandeira a mudança da estrutura fundiária com um programa de reforma agrária nacional. A partir da formação da Carta dos Direitos e das Reivindicações dos Trabalhadores Agrícolas, a ULTAB também reivindicava contra a ausência de legislação trabalhista para o campo, com o fim de extinguir todas as formas de trabalho *semifeudal*, como o trabalho gratuito, o pagamento em espécies e formas de parceria (Medeiros, 1982, p.40).

Para a ULTAB, a reforma agrária consistia na ‘distribuição gratuita das terras dos latifundiários para os lavradores e trabalhadores agrícolas sem terra ou possuidores de pouca terra’ (*Terra Livre* (52), janeiro, 1956 *apud* Medeiros, 1982, p.40).

Em 1959, a ULTAB promoveu sua I Conferência Nacional, com o objetivo de unir as reivindicações pela reforma agrária, e discutir os projetos de reforma presentes no Congresso Nacional. Sendo instituída na conferência a ideia de que a reforma agrária era a medida básica e decisiva para a solução dos problemas dos camponeses e para retirar a agricultura brasileira do grande atraso em que se encontrava. Mas pautava-se na ideia de que deveria haver um programa de medidas, além da distribuição de terras, que propiciasse um aumento da produtividade (Medeiros, 1982).

Os objetivos a serem traçados eram: 1) levar em conta as particularidades, a tradição e os costumes de cada região do país; 2) estabelecer indenizações nunca superior ao valor da propriedade declarada para fins fiscais, acrescida do valor das benfeitorias realizadas; 3) além da venda de lotes a camponeses, a reforma agrária deveria estabelecer aforamentos de grandes propriedades com baixo índice de aproveitamento nas proximidades dos centros populosos, das estradas e dos açudes; 4) os estados e municípios deveriam fornecer as suas terras aos camponeses; 5) o respeito ao direito de posse de até 25 ha e entrega do título de posse ao posseiro; 6) regulamentação dos contratos de meeiros, parceiros, arrendatários foreiros ou empreiteiros; 7) estatuto legal que assegurasse aos trabalhadores temporários ou permanentes proteção jurídica; 8) ajuda financeira e técnica aos trabalhadores; 9) direito à livre organização sindical dos assalariados agrícolas e dos camponeses em suas associações (Medeiros, 1982, p.43).

É importante observar que, como a ULTAB era uma organização criada pelo PCB, seguia em parte suas recomendações. Assim, o fato do PCB ter mudado o rumo das diretrizes do partido em 1956, negando a necessidade do assalto ao poder em prol da formação de uma

frente única – composta por burguesia nacional, proletários intelectuais e camponeses –, explica o tom ameno das reivindicações, que não incluíam a mudança do art. 141 da Constituição.

O PCB, com a Resolução Política nº 15 de 1960, assumiu posição frente ao que entendia que deveria ser a reforma agrária:

(...) a desapropriação de grandes propriedades incultas ou pouco cultivadas com base no preço da terra registrado para fins fiscais e loteamento das terras entre pequenos agricultores sem terra ou com pouca terra mediante pagamentos módicos ou a longo prazo; por um forte aumento da carga tributária sobre as grandes propriedades e isenções fiscais para as pequenas propriedades; pela utilização das terras do estado para formar núcleos de economia camponesa; pela entrega dos títulos de propriedade aos atuais posseiros e a defesa rigorosa dos direitos dos camponeses contra as grilagens. (...) organizar as massas de arrendatários e parceiros na luta pela regulamentação legal dos contratos, visando a baixa das taxas de arrendamento e da parceria, com o estabelecimento de limites máximos e com o prolongamento dos prazos contratuais; garantia de indenização por benfeitorias; a defesa dos parceiros e arrendatários contra despejos. Os camponeses devem exigir que os bancos oficiais prestem ajuda financeira aos pequenos cultivadores proprietários ou não, de modo que o crédito agrícola oficial não seja monopólio dos grandes fazendeiros. A fim de aumentar a produção agrícola é necessário estimular o cooperativismo entre os pequenos e médio agricultores; garantir-lhes transporte barato e dar-lhe crédito para a aquisição de instrumentos agrícolas e outros meios de produção; assegurar-lhes preços mínimos compensadores para seus produtos; incentivar a mecanização da agricultura e o emprego de técnicas moderna; realizar um programa de investimentos estatais para o fomento da agricultura, sobretudo da produção de gêneros alimentícios (*Novos Rumos* (81) setembro de 1960 *apud* Medeiros, 1982, p.46-47).

Além disso, o programa visava: limite flexível do tamanho da propriedade (500 ha), de acordo com a produtividade da terra; desapropriação como principal medida e não a ocupação de terras públicas; indenização não pelo valor venal, mas pelo valor registrado do terreno; desapropriações iniciadas próximas aos centros urbanos; e distribuição aos camponeses pela venda a preços módicos (Medeiros, 1982, p.48).

Mesmo estabelecendo a medida de desapropriação como a principal de todas para o PCB, não existia, de acordo com o documento citado, uma ênfase na questão do modo da indenização das desapropriações, o que entendemos ser um dos grandes empecilhos para a realização da reforma agrária na década de 1960.

As primeiras Ligas Camponesas surgiram após a queda de Vargas articuladas pelo PCB. Com a sua ilegalidade em 1947, no governo de Eurico Dutra, as Ligas Camponesas se desmobilizaram, reaparecendo na Sociedade Agrícola Pecuária dos Plantadores de Pernambuco (SAPPP), lideradas pelo militante do PCB, José dos Prazeres. Tal sociedade visava criar um fundo para amparar camponeses contra desalojamento. O Engenho da Galileia

em Pernambuco, um antigo engenho de cana-de-açúcar arrendado para pequenos produtores, foi o foco da luta do SAPP, que na década de 1950 passou a ser exigido pelos proprietários para expansão da produção de cana e pastagens. Com a permanência dos trabalhadores, os proprietários passaram a destruir as unidades de produção para a subsistência, gerando mais revolta. O advogado Francisco Julião foi responsável por legalizar a associação civil a partir de 1955, fortalecendo o movimento pelos demais estados do Nordeste (Medeiros, 1982, p.49-50).

Na sua primeira etapa, a organização era de autodefesa e legalista, na proteção dos moradores e arrendatários da região. Julião incentivou a luta contra o *cambão*, dia de trabalho não pago nas terras do proprietário que os arrendatários e foreiros deveriam exercer, e a favor da legalização dos direitos civis no campo (Medeiros, 1982, p.50-51).

A partir de 1960-61, as Ligas Camponesas assumiram uma defesa mais incisiva da reforma agrária. Julião falava da possibilidade da reforma agrária vir com o voto, desde que no voto estivessem incluídos os analfabetos. Mas se não fosse feita pela lei, a reforma agrária deveria vir por revolução. A posição passou a ter princípios socialistas e *antifeudais* – contra o cambão, a meia, a terça, a parceria, a capanga –, e fomentava a formação de cooperativas camponesas, devendo existir incentivo técnico e financeiro e um sistema bancário para proteger tais cooperativas (Medeiros, 1982, p.51).

Para as Ligas Camponesas, a partir de 1960, a reforma agrária deveria partir da formação de uma Assembleia Constituinte que alterasse o art.141, §16, substituindo a indenização por dinheiro pela indenização por título da dívida pública. Após a emenda constitucional, a reforma agrária proporcionaria: a expropriação de todas as terras com mais de 500 ha, começando com as próximas aos centros urbanos e das reservas de água; isenção fiscal para as pequenas propriedades e imposto territorial progressivo para as grandes propriedades; proibição de entregas de terras públicas para fins especulativos; entrega de título de propriedade aos posseiros; e o direito dos camponeses de poder se associar em sindicatos livremente (Medeiros, 1982, p.51-52).

As diferenças entre essas propostas e as do PCB eram de que, para Julião, a luta revolucionária deveria começar no campo, diferente do PCB, que entendia que a luta deveria ser conduzida por uma frente democrática, anti-imperialista e anti-feudal. O camponês então deveria “seduzir” o operário, os estudantes e os intelectuais na luta, já que estes poderiam estar acomodados com os avanços que o processo de desenvolvimento industrial acarretara

para eles. Em segundo, de acordo com as Ligas, a burguesia não se aliaria ao camponês contra o latifundiário, como previa o PCB, já que tinha o grande receio de que a reforma agrária ferisse o direito de propriedade privada e ocasionasse uma revolução socialista, como ocorrera em Cuba. Assim, a burguesia estaria ligada ao latifúndio e ao imperialismo (Medeiros, 1982, p.53-54).

Além dessas diferenças, ressaltamos que o PCB tinha inicialmente uma convicção na luta armada, que foi desaparecendo após a morte de Stálin na URSS, assumindo uma visão legalista, principalmente no final da década de 1950 e início da de 1960, refletindo também na mudança de orientação da ULTAB. Já as Ligas tomaram o rumo inverso: tinham uma visão legalista, de luta por direitos, passando a adotar a reforma agrária *na lei ou na marra*, a partir de expropriações, na década de 1960.

Tais diferenças ficaram bem definidas no I Congresso Nacional de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas, em Belo Horizonte, em 1961, quando a ULTAB expôs o incentivo a regulamentação da lei de arrendamento e acabou contrariando a ideia de reforma agrária radical das Ligas Camponesas. No final, a reforma agrária radical ganhou como norte a ser seguido. As alianças deveriam ser feitas entre o camponês – base do movimento revolucionário –, os operários, os estudantes e intelectuais, para a formação da frente democrática e nacionalista. A burguesia nacional estava excluída, junto com os latifundiários e o capital estrangeiro. O Congresso ainda legitimava o respeito ao direito de organização independente dos camponeses em sindicatos e legislação trabalhista para todos os trabalhadores rurais (Medeiros, 1982, p.55-56).

Assim, foi a partir desse congresso, realizado em novembro de 1961, que a questão da reforma agrária passou a assumir dimensões nacionais, tanto no sentido de viabilizar os pontos dos congressistas quanto de assustar a opinião pública nacional contra uma possível revolução socialista (Medeiros, 1982, p.57). O I Congresso Nacional de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas, organizado pela ULTAB, também contou com a presença do próprio João Goulart, do primeiro-ministro Tancredo Neves e do governador de Minas Gerais, Magalhães Pinto (Natividade, 2013, p.38).

Interessante observar que as reivindicações, em geral, visavam lutar contra as novas relações de trabalho assalariadas e contra as antigas de subsistência, já que esta servia como um reservatório de mão de obra que diminuía quando a demanda internacional exigia, ou

vice-versa, decrescendo seu valor (Furtado, 1954). Assim, uma proletarização firmada sem direitos e garantias perpetuava a economia de subsistência, mantendo os salários rebaixados.

Um terceiro grupo de mobilização dos trabalhadores no campo surgiu dentro da Igreja Católica. Diferentemente dos outros dois grupos, a Igreja queria a reforma para conter os avanços das ideias socialistas no campo, já que as péssimas condições de trabalho dos agricultores haviam gerado um aumento dessas. Sendo assim, a sociedade, os grandes proprietários e o governo deveriam se antecipar à revolução e fazer uma reforma agrária preventiva.

A Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), criada em 1952, era a principal representante da igreja. Em 1956 elaborou o documento *Declaração dos Bispos do Nordeste*, apresentando o problema rural como falta de desenvolvimento econômico e predomínio do atraso representado pelo latifúndio, estabelecendo assim um caráter desenvolvimentista e idealizando a interferência estatal para desenvolver a região, minimizando a atuação dos grupos subversivos (Salis, 2008, p.44-45).

Já para a Ação Católica Rural, as péssimas condições dos camponeses geravam o êxodo rural, que saturava as cidades pela pouca absorção da mão de obra nas indústrias, aumentando a pobreza e esvaziando os campos, o que prejudicava a própria produção agrícola. A Ação Católica Rural idealizava uma catequização dos trabalhadores rurais como primeira medida contra as ideias subversivas, influenciando a transformação dentro do sistema econômico vigente. Os líderes comunitários também deveriam agir no sentido de pressionar por uma legislação de maior justiça no trabalho (Salis, 2008, p.40-42).

Além disso, com o aumento da influência das Ligas Camponesas, passaram a surgir sindicatos criados por entidades da Igreja Católica. O Serviço de Orientação Rural de Pernambuco (SORPE), criado em 1961, deu início a essa tendência, que se espalhou por estados como Piauí, Paraíba, Sergipe, Maranhão, Bahia, e Alagoas. Esse serviço de sindicalização da Igreja, ligado também ao Ministério do Trabalho, canalizava sua atuação contra a rescisão de contratos e expulsão sem aviso prévio dos trabalhadores rurais pelos proprietários, a falta de uma legislação trabalhista para o campo, a destruição das culturas pelo gado dos proprietários e a distribuição de terras desocupadas da União, dos municípios e dos estados (Medeiros, 1982, p.58-59).

No documento *Primeira proposta de reforma agrária da Igreja Católica*, de 1950, não há uma definição clara de como viria a ser a reforma agrária, mas há indícios que seria a partir de ocupação de áreas não utilizadas e no convencimento dos proprietários de que a ocupação das terras era importante para impedir a mudança da ordem social (Salis, 2008, p.43).

A posição conservadora da Igreja pode ser observada no documento *Reforma Agrária: uma questão de consciência*, de 1962, escrito pelo conferencista Plínio Corrêa de Oliveira. Neste texto estavam identificados dois objetivos da reforma agrária: ocupação de terras devolutas do Estado e desapropriação em territórios onde existiam conflitos. Por trás dessa limitação conceitual estava a concepção de que não deveria existir uma violação do direito da propriedade privada e mesmo em áreas de desapropriação privada a indenização deveria ser completa e em dinheiro (Salis, 2008, p.46).

Em contraposição a essa corrente, em 1963 a CNBB promoveu uma proposta de reforma agrária, entendendo que a desapropriação por interesse social não era antagônica as doutrinas da Igreja e fazia cumprir a função social da terra. Era pretendida a indenização tanto em dinheiro quanto em títulos de dívida pública. Tal concepção demonstrava uma mudança, dentro da moral da instituição, do preceito universal de *direito intransponível da propriedade* para o relativo à *função social da terra* (Salis, 2008, p.46-47).

De acordo com Salis, com exceção do documento *Reforma agrária: uma questão de consciência*, o marco que modificou diversos setores da Igreja em relação à ideia de reforma agrária como parte do desenvolvimento do capitalismo foi a *Declaração dos Bispos do Nordeste* entre 1956 e 1959. A partir daí, várias correntes dentro da Igreja Católica passaram a idealizar uma reforma agrária que visasse o fim do atraso do latifúndio e o cumprimento da função social da terra (Salis, 2008, p. 47).

Um personagem isolado que atuou difundindo um ideal de reforma agrária foi o padre Melo de Pernambuco. Segundo Medeiros, Melo entendia que a modernização da agricultura seria suficiente para a liberação das terras, além de mão de obra, pois quanto maior a produtividade menor a necessidade de grandes lotes de terras, o que ocasionaria o surgimento de cooperativas agrícolas. O padre, contraditoriamente, almejava a reforma do art.141,§16 da Constituição, com o objetivo de pressionar os proprietários a tornar mais produtivas suas terras (Medeiros, 1982, p.60).

A Ação Popular (AP), criada em 1962 pela Juventude Universitária Católica, era o movimento católico mais à esquerda que existia na época, apoiando o surgimento de sindicatos para a formação de uma consciência de classe que poderia levar a uma transformação revolucionária no campo (Medeiros, 1982, p.61-62).

Dessa forma, na década de 1960, a luta pela definição de *reforma agrária* na sociedade civil era disputada pelo PCB, pelas Ligas Camponesas e certos setores da Igreja, conservadores, moderados e radicais.

A partir de 1962, em vez das Ligas, foi o PCB que assumiu papel hegemônico dentro do movimento social, principalmente pela sua negociação com governo de João Goulart e pelo seu papel na CONTAG (Conferência Nacional dos Trabalhadores Agrícolas) a partir de 1963, no contexto da expansão da sindicalização rural que visava o controle sobre o movimento camponês (Medeiros, 1982, p.63-64).

Mesmo sem uma direção intelectual definida, o movimento camponês passou a apresentar uma base unida, proporcionando a consciência de classe, o que de fato amedrontou a burguesia e foi responsável pela explosão de projetos de reforma agrária em discussão na sociedade política. Uma dessas respostas foi o surgimento, em 1959 no governo Kubitschek, da SUDENE. Como órgão técnico, tinha exclusiva preocupação em desenvolver a região nordestina, tirar do atraso a economia de subsistência a partir da modernização agrícola e acabar com os conflitos na região.

No entanto, com o aumento da importância dos movimentos rurais após o Congresso de Minas em 1961, medidas mais efetivas teriam que ser apresentadas pelo poder público executivo. Assim, na presidência de Jânio Quadros foi criado um grupo de trabalho para a formulação do Estatuto da Terra. Porém, a composição do grupo mantinha membros da Conferência Nacional dos Bispos Brasileiros, do Ministério da Agricultura e da Confederação Rural Brasileira, entidade ruralista. Devido às divergências políticas, foi apenas em 1962, no governo de João Goulart, que os trabalhos caminharam. A nova proposta consistia em agregar todas as discussões em relação à política agrária existente no Congresso e colocá-las em pauta, tentando sempre excluir os pontos de divergências (Salis, 2008, p.56-58).

A partir de 1962, com a diminuição da taxa de crescimento e uma inflação galopante, o *desenvolvimento* deu lugar à *reforma*: a estabilidade monetária e cambial, mais as reformas agrária e fiscal, tornaram-se improrrogáveis. Parte da corrente desenvolvimentista, geralmente

os *nacionalistas*, aderiu ao reformismo, entendendo que sem mudanças no padrão de distribuição de renda não seria possível retornar ao crescimento.

Mesmo limitado por um regime parlamentarista, após a renúncia de Jânio, Goulart assumiu o poder em 1961, apresentando a necessidade de um programa de reformas de base. Porém, o parlamentarismo instituiu um gabinete ministerial repleto de políticos do Partido Democrata Cristão (PDC), do Partido Social Democrático (PSD) e da União Democrática Nacional (UDN), que possuíam alas majoritárias críticas às reformas. O gabinete conservador não impediu que Goulart mantivesse relações com setores populares no campo, refletindo na participação dele e do primeiro-ministro no I Congresso Nacional de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas.

Em outubro de 1962 foi criada a Superintendência da Reforma Agrária (SUPRA), que promoveu a formação de sindicatos rurais, junto com o Ministério do Trabalho, estabelecendo em 1963 a Comissão Nacional para a Sindicalização Rural (CONSIR), formada por três representantes do ministério, três da SUPRA e um trabalhador rural indicado por cada um dos órgãos apresentados. No mesmo ano aprovou-se o Estatuto do Trabalhador Rural (ETR), que regularizou as relações de trabalho no campo, contribuindo para a crescente sindicalização rural do período (Natividade, 2013, p.43-45).

Nesse novo contexto, diversos projetos de reforma agrária foram postos em discussão no Congresso Nacional, tanto por grupos reformistas como por grupos conservadores. Estes últimos, na maioria, preocupados com o “abalo” ao direito de propriedade, restringiam seus projetos a objetivos técnicos em prol do advento da produtividade agrícola.

Além disso, a disputa entre os grupos extrapartidários Ação Democrática Parlamentar (ADP), antirreformista, e Frente Parlamentar Nacionalista (FPN), nacionalista-reformista, se intensificou no Congresso, com a ideia de apoio à iniciativa privada e aos investimentos do capital externo na economia brasileira sem a tutela do Estado, a ADP se contrapunha à FPN, a qual Goulart se ligava (Natividade, 2013, p.48-50). O governo passou a ser pressionado também por entidades civis de interesses patronais, como o IPES.

A reforma agrária passou a constituir um tema que levou a um grande embate político, tanto na sociedade política como na sociedade civil brasileira. Os personagens dessa disputa foram os movimentos sociais, como a ULTAB e as Ligas Camponesas, a Igreja Católica, e

também os partidos políticos, como o PCB, PTB, PSD, UDN, além das frentes extrapartidárias FPN e ADP.

Sobre os principais partidos presentes no contexto político e nas discussões sobre reforma agrária, de 1945 até 1964, Tapia destaca o PTB, o PSD e a UDN. De acordo com o autor, o PTB, desde 1945, tinha como princípio a extensão da legislação trabalhista para o campo, com o objetivo de conter o êxodo rural, e também a reutilização dos latifúndios improdutivos, com base na Constituição de 1946 sobre a possibilidade do legislador ordinário modificar o uso da propriedade, permitindo o cumprimento da sua função social, principalmente aquelas próximas às cidades, aumentando a produção de alimentos. Além disso, o partido entendia ser papel do Estado a colonização de terras devolutas da União, a formação de fazendas de preparo técnico, o financiamento sobre a conservação do solo, o armazenamento e a compra de máquinas e ainda a extensão da legislação trabalhista ao campo e os cuidados sobre a saúde e a educação, para instituir na população uma *mentalidade moderna capitalista*. O autor explica que o partido viria a criticar a política de Vargas na década de 1950 por retardar a reforma agrária no Brasil (Tapia, 1986, p.319-325).

A UDN tinha na constituinte de 1946 uma concepção sobre a questão agrária apresentada pela ala “Esquerda Democrática”. Tal concepção visava o amparo ao trabalhador rural, como incentivo ao crédito, à oferta de fertilizantes, à diminuição de tributos sobre produtos agrícolas, e como política agrária, a colonização das terras devolutas, a garantia da reserva nas grandes propriedades de um espaço para a subsistência, a formação de cooperativas e o parcelamento progressivo da terra. No entanto, as principais figuras do partido optaram por um posicionamento conservador, interferindo no conteúdo da Carta (Tapia, 1986, p.327-329).

Assim, o grupo hegemônico do partido apoiava melhorias relacionadas à produtividade da agricultura, mas discordava em relação à necessidade de uma reforma agrária. Esse grupo representava a burguesia agrária cafeeira, que entendia que para não haver a fuga de recursos da agricultura para a indústria era necessário a modernização do setor, tornando-o atrativo para investimentos. O principal nome dessa corrente de pensamento agrarista na UDN era Herbert Levy. Como proposta de modernização do campo, o deputado apresentava quatro medidas: concessão de crédito ao produtor, fornecimento de transporte especializado, construção de armazéns e silos e adoção de técnicas modernas de cultivo, além

de assistência técnica em prol da conservação dos solos e do fim dos trustes comerciais sobre produtos agrícolas (Tapia, 1986, p.333-334).

Sendo o problema do campo relacionado à *questão agrícola*, ou seja, à produtividade, e não à *questão agrária*, não era necessária a desapropriação de terras para Levy. E assim, concordamos com Tapia ao expressar que: “(...) negando que tanto a queda da produção, como as más condições de vida das populações rurais estivessem ligadas ao uso e posse da terra, reduzia o problema social a um programa assistencialista de responsabilidade do Estado” (Tapia, 1986, p.334). Dessa forma, o posicionamento majoritário da UDN refletia o que o autor chamava de corrente *conservadora modernizante*, ou *reformista conservadora*.

O PSD tinha uma visão hegemônica dentro do partido próxima ao posicionamento da UDN, enfatizando a necessidade de modernização do setor, ou seja, fornecimento de crédito e assistência técnica, já que o partido era constituído em boa parte pela burguesia agrária. A reforma agrária viável pelo partido era a desapropriação das terras da União e dos estados, inclusive com a regulamentação dos títulos de posse dos lotes já ocupados por posseiros e arrendatários. Mas não existiu nenhuma proposta concreta de reforma agrária e nem um posicionamento mais energético sobre a questão agrária do partido no contexto da constituinte (Tapia, 1986, p.340-341).

Assim, com exceção do PTB e de personagens isolados, tanto o PSD quanto a UDN tinham propostas reformistas exclusivamente ligadas à produtividade e à modernização, negando a exclusão social e o monopólio sobre a terra. Desse modo, o reformismo desses partidos tinha um caráter *técnico*.

Na década de 1960, com o advento da *questão agrícola* na pauta política, que visava o aumento da produção de alimentos para o barateio desses e o incentivo às exportações para possibilitar às importações, o campo ficou extremamente visado na sociedade política. Com o advento de movimentos sociais organizados, direitos trabalhistas foram concedidos, intensificando o debate também sobre o papel da reforma agrária nesse contexto. De acordo com Tapia:

A nova inserção da agricultura num capitalismo amadurecido nas suas estruturas básicas era o desafio da questão agrária. (...) a questão agrária se reiterou ao longo do período 30-64, mas com conteúdos diferentes, porque as questões não resolvidas, ao serem reiteradas o eram num movimento de estruturação do capitalismo que introduziu novas condições de funcionamento do setor agrícola, fazendo emergir novos protagonistas (Tapia, 1986, p.439).

Ao tratar sobre as teses presentes na década de 1960, dos novos e antigos protagonistas, além de Celso Furtado que já apresentamos, outro importante pensador, Alberto Passos Guimarães, entendia que a reforma agrária era fundamental para acabar com os *resquícios feudais* na agricultura, considerados como óbice do desenvolvimento das forças produtivas nacionais. Além disso, a reforma estimularia a formação de médios e pequenos proprietários e a difusão do assalariamento, melhorando o padrão de vida desse setor social. No aspecto político, a reforma agrária impulsionaria as forças políticas nacionalistas contra o imperialismo e o latifúndio (Tapia, 1986, p.449).

Um pensador que contrastava com essa tendência intelectual exposta acima era Ignácio Rangel. Este entendia que o problema das altas dos preços agrícolas estava na distribuição, devido à interferência dos comerciantes, e na falta de mão de obra que era sazonal. Para resolver esses problemas, Rangel entendia que deveriam ser formadas pequenas propriedades próximas as grandes fazendas, melhorando as condições de vida dos trabalhadores e acabando com a sazonalidade; ser fortalecidos os pequenos e médios proprietários perante o oligopólio comercial dos produtos, com garantia de preços mínimos, além de assistência técnica, financeira e de armazéns e silos; e a realização de uma ocupação de terras públicas de fronteiras agrícolas. Ao favorecer o retorno do camponês a terra, existiria uma pressão menor para a produção destinada ao meio urbano. O que Rangel defendia de fato, de acordo com Tapia, era o fortalecimento do latifúndio capitalista, unido com os interesses dos pequenos e médios proprietários. O Estado deveria beneficiar as grandes propriedades com créditos e incentivos fiscais e com a produção de bens de capital destinados à agricultura, além de controlar o mercado de terras e não promover desapropriações, já que o grande problema eram os elevados preços dessas (Tapia, 1986, p.451-453).

Já Caio Prado Jr., intelectual do PCB, entendia não terem existido *resquícios feudais* no Brasil, mas apenas uma produção voltada para interesses mercantis, na escravidão e no trabalho livre, sendo o latifúndio envolto de relações capitalistas, tanto que em períodos de auge do sistema econômico existia uma maior concentração de terras e em períodos de crise ocorria a fragmentação, estabelecendo uma relação intrínseca também entre grande e pequena propriedade. Assim, o arrendamento e a parceria constituíam uma forma diferenciada de relação de assalariamento, sendo o mais importante para Prado Jr. a extensão da legislação trabalhista para o campo, regularizando as relações de trabalho. A reforma agrária poderia ser realizada de duas formas: extensão da legislação trabalhista para o campo e desconcentração fundiária, esta que, ao elevar uma quantidade de trabalhadores à condição de proprietários,

diminuiria a demanda, concedendo maior poder de barganha para os assalariados. A divisão de terras teria que ser analisada caso a caso, já que em culturas como de cana e cacau a divisão prejudicaria a produtividade, sendo aconselhável em terras compostas por um conjunto de parceiros e em terras beneficiadas por obras públicas de irrigação e açudagem. Outro instrumento seria a aplicação progressiva do Imposto Territorial Rural sobre a posse especulativa, diminuindo seu preço para a venda aos pequenos proprietários, além do controle sobre as expulsões de posseiros em terras de fronteira agrícola e a legitimidade do dispositivo 156 da Constituição, que estabelecia o usocapião decenal para a posse não contestada (Tapia, 1986, p.453-460).

Outra ideia de reforma agrária que Tapia apresenta é a da Aliança para o Progresso, que tinha como objetivo geral uma reforma que transformasse o latifúndio e o minifúndio em uma estrutura baseada na média propriedade, aceitando que as desapropriações de terras improdutivas ou inexploradas pudessem ser indenizadas por títulos de dívida pública (Tapia, 1986, p.519).

De acordo com Tapia, órgãos conservadores também estabeleceram uma proposta de reforma agrária. O Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD) entendia que era fundamental uma reforma agrária que visasse à distribuição de terras, concomitante com medidas de suporte para o trabalhador rural. As desapropriações deveriam ter preços módicos e deveriam ser financiadas a prazos longos. Outras medidas eram também visadas, como a utilização do Imposto Territorial Rural, a colonização de terras devolutas, o desenvolvimento de uma infraestrutura para a agricultura, o suporte técnico e financeiro e a industrialização do setor. O IBAD criticava a visão tanto dos conservadores, que legitimavam o latifúndio improdutivo, quanto dos comunistas, que achavam que qualquer grande propriedade era passível de desapropriação – corroborando a diferença entre *latifúndio*, como terra improdutiva, e *grande propriedade* –, além de legitimar o confisco de terras pelo Estado. A indenização deveria ser feita de forma mista, a partir de títulos de dívida pública e em dinheiro (Tapia, 1986, p.463-468).

O projeto do IBAD exerceu influências sobre o Estatuto da Terra de Castello Branco, assim como o projeto do IPES. De acordo com Tapia, esse projeto era de viés *reformista conservador*. De acordo com o instituto, existiam duas formas de reforma agrária: uma *totalitária, coletivista*, com confisco pelo Estado; e a outra *democrática e cristã*, baseada na *propriedade familiar* ou em *empresas privadas*, apoiando inclusive, a *grande empresa*

agrícola. O objetivo último era formar uma classe média rural. Em zonas de conflito a opção seria a desapropriação, enquanto que em casos mais brandos, a tributação progressiva. Ainda eram visados projetos de colonização e da formação de uma “justiça agrária”. O *latifúndio produtivo* deveria se transformar aos poucos em uma estrutura empresarial, sendo as desapropriações relativas aos *latifúndios improdutivo*s. A questão da emenda constitucional do art. 141, §16 da Constituição não era levada em consideração. O projeto ainda estabelecia a ideia de criação do Fundo Agrário Nacional (Tapia, 1986, p.535-536).

Em relação aos projetos presentes no Congresso dos principais partidos e grupos extrapartidários na década de 1960, destacamos o Estatuto da Terra de Milton Campos (UDN), da equipe formada pelo presidente Jânio Quadros em 1961, que tinha como uma das medidas a criação da Superintendência de Reforma Agrária, implementada por João Goulart; e o projeto do deputado Joffily do PSD e da Frente Parlamentar Nacionalista, contestado dentro do próprio PSD na ala conservadora, representada por Último de Carvalho. Ambos projetos tinham um viés moderado, privilegiando o aumento da produtividade agrícola e a incorporação da população rural à economia nacional. Uma diferença era que o projeto de Joffily tinha uma proposta clara de desapropriações temporárias e o cálculo do valor das indenizações pelo valor declarado no imposto territorial rural, enquanto que o projeto de Milton Campos excluía esses dois pontos (Tapia, 1986, p.494).

Em 1963, o governo de Goulart promoveu um anteprojeto de reforma agrária que não pôde ser encaminhado para votação no Congresso, pois necessitava da aprovação de emenda constitucional que substituísse o art.147 e o art.141, §16, permitindo as indenizações em títulos de dívida em casos de desapropriação por interesse social. Além da modificação desses itens, a emenda estabelecia também a legalização dos arrendamentos compulsórios e a desapropriação de propriedades urbanas (Tapia, 1986, p.505).

Como a emenda do PTB foi barrada pelas forças antirreformistas, principalmente a UDN e o PSD, que tinham receio do poder “confiscatório” que a medida representava, o anteprojeto não foi para votação e acabou minando a base de apoio política do governo pelo PSD. No entanto, o anteprojeto foi divulgado, como forma de “alertar” a população das intenções do governo, pelo *Estado de São Paulo* em 21 de março de 1963 (Natividade, 2013). É exatamente dessa fonte que vamos analisar o conteúdo do anteprojeto.

A questão da reforma agrária e da emenda constitucional que previa a mudança do art.141, §16 foi um dos principais pontos de discórdia entre as correntes reformistas e

conservadoras, somada à reforma fiscal e ao controle estatal sobre o capital estrangeiro. Assim, poucas semanas após um discurso na Central do Brasil, em que anunciou uma lei de desapropriação de terras próximas a centros urbanos, o governo reformista de Goulart foi derrubado.

Apesar da agitação popular em torno da reforma agrária ter sido um dos principais motivos do golpe, o primeiro governo militar de Castello Branco apresentou como uma das medidas preliminares o Estatuto da Terra em abril de 1964, posto em discussão até novembro pelas correntes parlamentares que apoiavam o golpe, inclusive retornando a discussão em relação à emenda constitucional.

Com o apoio do PSD, o governo conseguiu aprovar a emenda constitucional que legitimava o pagamento das desapropriações em títulos de dívida pública resgatáveis anualmente e também o critério de avaliação do valor das desapropriações, a partir do valor fiscal declarado pelo proprietário, com exceção das benfeitorias que deveriam ser pagas em dinheiro, além de promulgar a União e seus órgãos criados como os únicos com poderes para desapropriar.

O Estatuto da Terra, aprovado por Castello Branco, tinha como característica um *reformismo moderado* ao estabelecer uma reforma agrária compatível com os preceitos constitucionais. Concordamos em parte com Tapia quando ele apresenta que:

Há uma certa resistência entre os analistas em reconhecer nas propostas do IBAD, IPES e no Estatuto da Terra um sentido reformista moderado. Em geral, elas são interpretadas como reações conservadoras ao avanço das forças progressistas. Esta interpretação nos parece equivocada, porque não percebe que estas propostas não eram uma simples reação defensiva diante da mobilização pela reforma agrária. Na verdade, estas propostas se constituíam numa resposta alternativa ao desafio da questão agrária, colocado naquele momento (Tapia, 1986, p.468).

No entanto, entendemos que não é contraditório que os projetos desse grupo político tivessem uma característica *reformista moderada* e serem, ao mesmo tempo, uma reação política aos projetos nacional-reformistas, como resposta a esse movimento.

Em síntese, houve uma grande discussão da reforma agrária na política nacional tanto no governo Goulart quanto no governo Castello Branco, as explicações estão relacionadas com a mobilização social que passou a existir no campo a partir da modernização do setor. Entendemos então esses projetos como resultante da pressão social dos trabalhadores rurais e da pressão dos grupos reacionários que queriam minimizar as transformações na estrutura de posse e uso da terra. Assim, os projetos de reforma agrária certamente são marcados pelo

embate entre esses dois campos de forças, como o resultado da tentativa de equilibrar esses interesses para minimizar mudanças mais drásticas socialmente.

Assim, se inicialmente foram os movimentos sociais que discutiam o caráter da reforma agrária – a partir de desapropriações, expropriações, leis trabalhistas, regulamentação das relações de parceria, colonização, ou apenas mecanização –, essas questões adentraram na esfera estatal. A discussão sobre a emenda constitucional do art.141,§16, que se transformou em objeto de disputa política, era uma das pautas das Ligas Camponesas; a ideia das desapropriações terem prioridade nas terras próximas aos centros urbanos também era uma pauta do movimento em geral; já a utilização do Imposto Territorial Rural como medida de reforma agrária aparecia no projeto do IBAD, além da ideia de promoção de *empresas agrícolas*, que também constava no projeto do IPES.

Esses exemplos servem para ilustrar como que as questões discutidas dentro da sociedade civil são “consumidas” na sociedade política. Os projetos e discussões dentro da esfera política são também determinantes para os projetos promovidos pelo Executivo Federal. Dessa forma, compreendemos que as ideias dos intelectuais tratados representam apenas um aspecto da influência exercida sobre os projetos dos governos de Goulart e Castello Branco, mesmo que Furtado e Campos fossem os responsáveis por esses. Como diversos outros trabalhos já analisaram a pressão das correntes políticas no conteúdo desses documentos (Mendonça, 2010; Bruno, 1995; Natividade, 2013), nos importa identificar, a partir da análise dos projetos – o anteprojeto não-oficial de reforma agrária de Goulart e o Estatuto da terra da equipe de Castello Branco –, como que as ideias de ambos são apresentadas nesses documentos. Para isso, da mesma forma que nos itens anteriores, faremos uma análise comparada entre as duas fontes.

3.3 – O anteprojeto de reforma agrária de Goulart e o Estatuto da Terra

De acordo com Tapia, os objetivos do anteprojeto do governo Goulart eram:

a) a criação de meios de acesso à terra aos trabalhadores rurais; b) a eliminação das formas antieconômicas e antissociais de uso da terra; c) incentivar o desenvolvimento de empresas agrícolas organizadas em modernas bases técnicas e econômicas; d) estimular a ampliação e a diversificação da oferta de alimentos em função do crescimento dos mercados interno e externo; e e) adequar a posse e o uso da terra às características ecológicas, às necessidades das técnicas de produção e à demanda dos centros de consumo. As formas previstas de acesso à terra eram a desapropriação por interesse social e a doação. No que concerne a redistribuição das

terras, pela aplicação do dispositivo da desapropriação, o alvo principal eram as propriedades mal exploradas ou inexploradas ou aquelas localizadas próximas aos centros de abastecimento. Ao mesmo tempo, ficavam assegurados os direitos das propriedades capitalistas produtivas que respeitassem as leis trabalhistas (Tapia, 1986, p.502-503).

Tapia explica que Jango focou em dois pontos em relação à questão agrária: associar a propriedade a sua função social e estabelecer critérios que permitissem que houvesse indenizações por título de dívida pública. O projeto visava atuar prioritariamente nas áreas de conflito, possibilitando que o proprietário improdutivo passasse a usá-la produtivamente. Além disso, pretendia aglutinar os minifúndios, lotear as terras próximas a centros de consumo e amparar o produtor com assistência técnica e creditícia. Nem todas as propriedades deveriam ser desapropriadas, sendo o arrendamento compulsório, o incentivo à formação de empresas agrícolas em bases capitalistas, a criação de unidades familiares e a colonização também medidas cabíveis. Nos casos de desapropriação era fundamental a emenda constitucional para a mudança do pagamento das indenizações em dinheiro para o pagamento em títulos públicos reajustáveis de acordo com a desvalorização da moeda (Tapia, 1986, p.496-502).

Desse modo, em mensagem presidencial, Goulart assumia o caráter da reforma agrária que pretendia fazer: “(...) estimular a passagem da agricultura tradicional para formas capitalistas, empresariais, caracterizadas por elevada densidade de capital e, de outro, permitir o acesso à terra de todos quantos possam e queiram nela trabalhar” (Senado Federal, 1964, v.2, p.126 *apud* Tapia, 1986, p.501).

É importante observar que não há nenhuma comprovação de que o anteprojeto de Goulart tivesse alguma relação com Furtado, já que, de acordo com ele em seu livro autobiográfico, a sua função ministerial após a promulgação do Plano Trienal teria sido apenas a de assessorar o presidente e o ministro da Fazenda (Furtado, 2013, p.355-356). A única apresentação das ideias do autor sobre o tema está então no Plano Trienal.

Em comparação, o Estatuto da Terra foi obra de um grupo liderado pelo técnico Paulo de Assis Ribeiro juntamente com Campos, o Grupo de Trabalho do Estatuto da Terra (GRET), que reuniu os técnicos mais renomados do Rio de Janeiro e São Paulo.

Segundo Carmen Salis, o projeto de desenvolvimento rural previsto no Estatuto da Terra possuía uma função social para o governo militar. A autora argumenta que as reformulações feitas pelo GRET e pelas intensas discussões com o Congresso entre abril e

novembro de 1964, inclusive gerando desconfiança do PSD e da UDN em relação às intenções do novo governo, tornaram-no demasiadamente complexo para apenas viabilizar a agroindústria nacional e controlar as agitações populares, já que estas últimas haviam sido neutralizadas com o golpe. De acordo com a autora, Castello Branco entendia que para modernizar a agricultura era necessário elevar o padrão de vida dos trabalhadores rurais, o que demandaria o fim do latifúndio e do minifúndio (Salis, 2008, p.99).

De acordo com Tapia, o Estatuto da Terra assumiu prioridade no governo Castello Branco devido aos anseios de justiça social de assalariados, parceiros e arrendatários e, principalmente, aos conflitos que ainda eram presentes no campo (Tapia, 1986, p.541).

Para Regina Bruno, três coordenadas podem ser sintetizadas nos anteprojetos iniciais do Estatuto da Terra: a necessidade de modernização da agricultura, a noção do latifúndio como obstáculo estrutural ao desenvolvimento industrial e a criação de uma classe média rural (Bruno, 1995, p.10). Contudo, a autora também ressalta a grande influência da UDN, do PSD e de entidades patronais na discussão sobre o Estatuto da Terra, causando a reformulação do projeto sucessivas vezes até torná-lo aceitável para tais partidos e para a fração dominante agrária, entre abril e novembro de 1964.

Encontramos essa argumentação também em Mendonça, que ressalta a participação da Sociedade Nacional da Agricultura (SNA) e da Sociedade Rural Brasileira (SRB) no golpe civil-militar. A autora explica que o cunho reformista da lei se inseria em um conjunto mais amplo de medidas vinculadas ao PAEG para fazer frente à crise econômica por meio de uma reforma fundiária, que ampliaria o mercado de consumo e criaria uma classe média rural, mas também neutralizaria as tensões no campo (Mendonça, 2010, p.38-41). Tapia também ressalta a atuação da Federação das Associações Rurais do Estado de São Paulo e da União Nacional das Cooperativas nessas discussões (Tapia, 1986, p.528).

Já Schmitz e Bittencourt argumentam que o Estatuto da Terra foi promulgado como resposta ao movimento camponês, que havia surgido na década de 1950 sob influência do marxismo, e almejava esvaziar a luta pela reforma agrária. A comprovação dessa ideia, de acordo com os autores, reside no fato do latifúndio ter continuado intocável durante os anos seguintes à promulgação da lei, devido à composição latifundiária da base golpista (Bittencourt & Schmitz, 2014, p.583).

Mesmo instituindo legalmente a política de redistribuição de terras, Sérgio Leite observa que o Estatuto da Terra previa a formação de empresas rurais, por meio da criação de um sistema de crédito, servindo de base legal para a modernização excludente, pautada nas grandes propriedades, a partir de 1966 (Leite, 1992, p.22).

Assim, de acordo com o autor, três fases do desenvolvimento agrícola no Brasil poderiam ser observadas entre 1950 e 1980: 1) a *modernização agropecuária*, no início da década de 1950, como reflexo da alteração do padrão tecnológico a partir da importação de máquinas e fertilizantes; 2) a *industrialização dos processos de produção rural*, com a instalação do departamento de bens de produção e insumos para a agricultura no final da década de 1950, sob o patrocínio do Estado; e 3) a *fusão ou integração de capitais intersetoriais*, a partir de 1965 até o final da década de 1970, com a entrada do mercado financeiro na agricultura, iniciando uma nova articulação entre capital e políticas públicas voltadas para o setor (Leite, 1992, p.20-21).

Especificamente sobre a reforma agrária, Campos ressalta dois princípios: “o latifúndio improdutivo é um obstáculo ao desenvolvimento agrícola e ao crescimento econômico; e a reforma agrária é um bom meio de expandir o mercado interno”; e dois obstáculos:

(...) a indenização justa e prévia, ‘em dinheiro’, para desapropriações de terras (princípio constitucional reafirmado na Constituição de 1946) e, de outro, a controvérsia ideológica sobre se a reforma deveria ser *capitalista* (com ênfase sobre a propriedade privada e a produtividade) ou *socialista* (com ênfase sobre a propriedade coletiva e a chamada ‘justiça social’) (Campos, 1994, p.680) (grifos do autor).

Campos menciona que as reformas de viés capitalista tinham ocorrido no Japão, em Taiwan e na Coreia do Sul, gerando aumento da produção com distribuição de renda. “Em todos os três casos, a reforma agrária visou democratizar o acesso à propriedade e não a coletivizar ou estatizar a propriedade”. Outro exemplo seria a primeira de todas, a dos Estados Unidos em 1862 no Oeste do país. Já as de caráter coletivista haviam sido feitas na Revolução Mexicana, com a desapropriação de terras para coletivização, mas resultando em usufruto pessoal; na Revolução Russa, que aboliu a propriedade privada; e na Bolívia e em Cuba na década de 1950, com enfoque sobre a justiça social e não sobre a produtividade (Campos, 1994, p.680-681).

Campos argumenta que a ideia de *função social da propriedade* em um regime de capitalismo democrático significa *proteger o indivíduo contra o arbítrio do governo*, sendo o

uso o único que poderia sofrer limitações, com vista à preservação do direito de terceiros de aproveitamento econômico e proteção ambiental (Campos, 1994, p.683).

Assim, a reforma agrária deveria pautar na *modernização capitalista das relações no campo* e de maneira alguma poderia ser coletivista para o autor. A desapropriação de terras não era considerada o principal instrumento de reforma, contando também com a tributação progressiva sobre a terra improdutiva, a colonização e o melhoramento dos contratos de parceria e arrendamento. Dessa forma:

O instituto da desapropriação, por ser politicamente o mais conflituoso, e economicamente o mais incerto em seu efeito sobre a produtividade, deveria ser aplicado com moderação, reservando-se seu uso para zonas de confrontação entre latifúndios e minifúndios. A sequência ideal seria, a meu ver, utilizar a tributação a fim de gerar recursos para a colonização, deixando-se como instrumento residual a desapropriação (...), ênfase sobre a política agrária (crédito, assistência e política de preços), aceitação do latifúndio produtivo, em vista das economias de escalas exigidas em certos tipos de cultura. A guerra não seria contra a grande propriedade *per se*, e sim contra a propriedade improdutiva. Ademais, a tese não deveria ser colocada em termos maniqueístas de acesso à terra, coisa que exige vocação especial, e sim de acesso a bons empregos rurais (Campos, 1994, p.684).

Somada a essas características apontadas pelo autor, a reforma agrária visaria estabelecer módulos regionais diferenciados para o tamanho da propriedade, já que cada região possuía peculiaridades demográficas e diversidade climática, extinguindo os *latifúndios improdutivos* mediante tributação e os *minifúndios* por meio de desapropriação e colonização. O Imposto Territorial Rural (ITR), estabelecido no Estatuto da Terra, era entendido como “o principal instrumento de reforma agrária” (Campos, 1994, p.684-648).

Além disso, Campos afirma que essa delimitação característica da reforma agrária que o autor visava implantar coincidia com a ideia de reforma agrária do IPES do Rio de Janeiro, que tinha como componentes Iris Meinberg e Edgar Teixeira Leite, dois representantes da Confederação Rural Brasileira, uma entidade patronal. Ao falar sobre o IPES de São Paulo, o autor explica que “um componente importante eram os ruralistas (...). De resto, a agricultura paulista estava razoavelmente modernizada, tendo já superado as condições semifeudais (...)” (Campos, 1994, p.685).

Ao comparar seu projeto com a proposta do governo Goulart, Campos identifica nela um viés antiexportador, já que estabelecia a formação de unidades de produção de alimentos obrigatórios em todos os estabelecimentos agrícolas e pastoris (Campos, 1994, p.685).

Em relação a conceituação de *reforma agrária* por Furtado, para ele a medida deveria ter como objetivos: 1) assegurar o uso da propriedade para todos os trabalhadores e

indenização em caso de despejo a partir de dois anos de uso do lote; 2) isenção de pagamento de renda da terra no caso de rendimento igual ou inferior a um salário familiar mínimo, a ser fixado regionalmente; 3) desapropriação de terras, destinadas à produção de alimentos, subutilizadas ou com rendimento inferior a média regional; 4) assistência técnica e financeira não inferior a um terço do orçamento público federal e um décimo dos investimentos totais realizados no país; 5) preços mínimos fixados para o agricultor e preços máximos para o consumidor, com apoio de uma rede nacional de armazéns e silos (Furtado, 2014, p.341-342).

Após esta exposição sobre a visão dos dois autores acerca da reforma agrária e as características principais dos dois projetos de reforma, apresentaremos agora a análise comparada entre ambos.

Função social

Anteprojeto do governo Goulart

De acordo com o anteprojeto, no art.1º, *caput*, a reforma agrária “disciplina o uso da propriedade imóvel rural em função do bem estar social”. O art.2º, inciso I, atribuía o objetivo da reforma à criação de “meios de acesso à terra própria aos trabalhadores rurais e às pessoas capacitadas à explorá-la, proporcionando a todos condições materiais e sociais de vida digna” (O Estado de São Paulo, 21 de Março de 1963, p.4).

Assim, a reforma agrária idealizada previa que o *uso* da propriedade passaria a ser condicionado pela *função do bem estar social*, e não a sua *posse*, o que significa dizer que “os meios de acesso a terra aos trabalhadores rurais” não passava pela desapropriação necessariamente. Outro ponto interessante é que o texto enfatiza o objetivo de beneficiar os *trabalhadores* e apresenta uma ideia vaga de gerar condições materiais dignas a *todos* que explorassem a terra.

Estatuto da Terra

No Estatuto da Terra (art.2º, *caput*), a *função social* está relacionada com o *acesso à terra* e é assegurada, de acordo com o art.2º, §1º, quando favorecesse o *bem estar dos proprietários e dos trabalhadores e de suas famílias*; mantivesse níveis satisfatórios de produtividade; assegurasse a preservação dos recursos naturais; e observasse os dispositivos reguladores legais das relações de trabalho entre os *cultivadores* e os *proprietários*. No art.2º, §3º, fica declarado o direito de todo trabalhador de se manter na terra em que cultivasse,

observadas as normas do contrato, e no parágrafo seguinte, aos indígenas o direito de posse da terra que ocupavam ou que lhes fossem atribuídas. O art.12, *caput*, declara que o *uso* da *propriedade privada* estava condicionado à *função social do bem estar coletivo*, enquanto que o art.13, *caput*, estabelece que “o poder público promoverá gradativamente a extinção das formas de ocupação e de exploração da terra que contrariem sua função social”. No art.103, *caput*, fica assegurado o caráter do projeto: conciliar *liberdade de iniciativa* com *valorização do trabalho humano* (Lei nº 4.504\64).

Assim, diferente da noção vaga apresentada pelo anteprojeto do governo Goulart da *função social* associada ao bem estar de *todos*, o Estatuto da Terra definia quais categorias deveriam ser beneficiadas: os *trabalhadores* e os *proprietários*. Entendemos que o primeiro projeto tinha com função atingir justamente os trabalhadores, apresentando-os como objeto principal da reforma, já o Estatuto da Terra queria legitimar justamente a “relação harmônica entre as classes sociais”.

Obviamente, formas antieconômicas de minifúndios são criticadas pelos dois documentos, mas entendemos, a partir de nossa análise acima, que a primeira passagem do anteprojeto legitimava mais os *direitos* dos trabalhadores, enquanto o Estatuto da Terra, somado aos direitos, determinava mais os *deveres* implícitos. Veremos se essa hipótese transparece em outros temas.

Positivamente, o Estatuto da Terra trata sobre o direito da posse dos indígenas, enquanto que no anteprojeto de Goulart não observamos essa especificidade.

Desenvolvimento agrícola

Anteprojeto do governo Goulart

No art.2º ficava declarado como objetivo da reforma agrária “proporcionar incentivos ao desenvolvimento racional das empresas agropecuárias, quando organizadas em bases técnicas e econômicas” (inciso IV); “incorporar ao desenvolvimento econômico nacional, áreas de terras virgens, inexploradas ou cultivadas de forma inadequada” (inciso VII); e “estimular e promover a organização dos agricultores e suas famílias em formas associativas” (inciso IX). No art.8º estava prevista “a instalação de armazéns, silos, de indústrias de conservação e beneficiamento da produção e outras obras e serviços de interesse para a economia rural” (inciso IV) e no art.21, *caput*, ficava estabelecida a prioridade na aquisição de créditos aos proprietários que doassem terras (O Estado de São Paulo, 1963, p.4).

Assim, a ideia de *reforma agrária* estava associada no anteprojeto, além do uso da propriedade pelos trabalhadores, com a ideia de *empresas agropecuárias*, de *incorporação de terras*, de *associativismo*, de *indústrias de conservação* e, implicitamente, de *infraestrutura*.

Estatuto da Terra

No Estatuto da Terra, a ideia de *desenvolvimento agrícola* está implícita na ideia de *política agrícola*. Esta se caracterizava como:

(...) o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do país (art.1º, §2º) (Lei nº 4504\64).

O desenvolvimento agrícola também está assegurado no art.10, *caput*, em que legitimava a exploração de qualquer imóvel rural do poder público para fins de pesquisa, experimentação e fomento, além da colonização. Além das desapropriações (art.47, *caput*), decreta-se como política de desenvolvimento rural a tributação progressiva, o Imposto de Renda, a colonização pública e privada, a assistência à economia rural e ao cooperativismo (Lei nº 4054\64).

No art.74, *caput*, declara-se que ao Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrícola (INDA), órgão criado pelo Estatuto da Terra, cabia programar, orientar promover e fiscalizar as atividades relativas ao cooperativismo e associativismo, à extensão rural e a eletrificação rural; colaborar em programas de colonização e descolonização; pesquisar sobre a organização rural e propor medidas; promover a aquisição e revenda de materiais agropecuários, reprodutores, sementes e mudas; controlar os estoques e as operações financeiras de revenda, centralizando a movimentação desses recursos; firmar convênios com os estados, municípios e entidades privadas para execução dos programas de desenvolvimento rural nos setores da colonização, extensão rural, cooperativismo e demais atividades de sua atribuição (Lei nº 4.504\64).

Além disso, o projeto enfatizava a *mecanização agrícola*, como consta no art.78:

Os planos de mecanização agrícola (...) levarão em conta o mercado de mão de obra regional, as necessidades de preparação e capacitação de pessoal, para utilização e manutenção de maquinaria. §1º- Esses planos serão dimensionados em função do grau de produtividade que se pretende alcançar em cada uma das áreas geoeconômica do país, e deverão ser condicionados ao nível tecnológico já existente e à composição da força de trabalho ocorrente. §2º- Nos mesmos planos poderão ser incluídos serviços adequados de manutenção e de orientação técnica para o uso econômico das máquinas e implementos, os quais, sempre que possível deverão ser realizados por entidades privadas especializadas (Lei nº 4504\64).

Sobre o processo de industrialização do campo, o art.87, *caput*, estabelece que nas áreas prioritárias da reforma agrária a industrialização e o beneficiamento dos produtos agrícolas seriam promovidos pelas Cooperativas Integrais de Reforma Agrária. Enquanto que no art.88, *caput*, decreta-se que o poder público exerceria atividades de orientação, planificação, execução e controle, com o objetivo de promover o incentivo da industrialização, do beneficiamento dos produtos agropecuários e dos meios indispensáveis ao aumento da produção e da produtividade agrícola, especialmente sobre o fornecimento de tratores, implementos agrícolas, conjuntos de irrigação e perfuração de poços, aparelhos e utensílios para pequenas indústrias de beneficiamento da produção (art.86, inciso I); arames, herbicidas, inseticidas, fungicidas, rações, misturas, soros, vacinas e medicamentos para animais (art.86, inciso II); corretivo de solo, fertilizantes e adubos, sementes e mudas (art.86, inciso III); planos regionais e nacionais sobre reflorestamento, regularização dos deflúvios d'água, açudagem, barragens submersas, drenagem, irrigação, abertura de poços, saneamento, obras de conservação do solo, além do sistema viário (art.89, *caput*) (Lei nº 4.504\64).

Assim, observamos a ideia de *desenvolvimento agrícola* associado ao *cooperativismo* e à *industrialização*, enquanto que as medidas *infraestruturais* (eletrificação, reflorestamento, construção de barragens, irrigação, etc.) serviriam para favorecer esses dois tipos de organização produtiva.

Dessa forma, entendemos que não há uma diferença significativa entre a concepção de *desenvolvimento agrícola* entre os dois projetos. No entanto, a ênfase fornecida ao tema no Estatuto da Terra – inclusive se analisarmos a quantidade de informação sobre tudo que pudermos englobar nessa categorização –, é absurdamente maior se compararmos, proporcionalmente, com o anteprojeto do governo Goulart.

Por exemplo, não há uma apresentação pelo anteprojeto de medidas ligadas à mecanização e nem aos preços mínimos, que era apresentado pelo Estatuto no art.85. Não há também, no primeiro, medidas objetivas em relação ao fornecimento de crédito, se comparado com a quantidade de artigos pelo segundo sobre o tema (art.8º, art.82, art.84, art.91).

Isso se explica pelo fato do anteprojeto não ter sido pensado como um documento que explicitaria questões relacionadas ao *desenvolvimento agrícola*, como é o Estatuto da Terra, e que por isso possui um caráter duplo.

Cooperativas

Anteprojeto do governo Goulart

A única referência às formas de produção associada estava presente no art.2º, inciso IX, sobre os objetivos da reforma agrária, como apresentamos no item acima. No entanto, ressaltamos que por trás da ideia de *formas associativas* estava a ideia de *unidade familiar*.

Estatuto da Terra

No Estatuto da Terra, as cooperativas eram previstas na lei, ao tratar das propriedades em condomínio, tanto estrangeiras quanto nacionais no art.3º. No art.4º apresenta-se a definição de Cooperativa Integral de Reforma Agrária (CIRA), como:

(...) toda sociedade cooperativa mista, de natureza civil, criada nas áreas prioritárias de Reforma Agrária, contando temporariamente com a contribuição financeira e técnica do Poder Público, através do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), com a finalidade de industrializar, beneficiar, preparar e padronizar a produção agropecuária, bem como realizar os demais objetivos previstos na legislação vigente (Lei nº 4.504/64).

No art.14 fica decretado o apoio público a *qualquer iniciativa privada* de promover cooperativas, ou de *empresas* com o objetivo de democratizar o capital. As CIRAs seriam controladas pelo IBRA, que seria o grande responsável pela captação de recursos, e teriam como financiamento o Fundo Nacional de Reforma Agrária ou o Banco Nacional de Crédito Cooperativo, como apresenta o art.79, §4º (Lei nº 4.504/64).

Portanto, entendemos que a concepção de *associativismo* no Estatuto da Terra era mais ampla do que no anteprojeto do governo Goulart. Neste, a concepção estava associada às médias propriedades, enquanto naquele está presente uma relação entre *cooperativas* e *qualquer iniciativa privada e empresarial*. Assim, entendemos que o Estatuto da Terra tinha uma concepção de difusão do capitalismo no campo mais ampla, a partir de incentivos técnicos para a promoção de empresas, enquanto o anteprojeto vislumbrava um desenvolvimento capitalista médio, a partir de unidades produtivas de alimentos, e, implicitamente, menos concentrado e mais democrático.

Empresa rural

Anteprojeto do governo Goulart

A única referência que é feita em relação às *empresas rurais* no documento está na seção dos objetivos da reforma agrária, no art.2º, inciso IV, como já apresentamos, em que o

texto estabelece o “incentivo ao desenvolvimento racional das empresas agropecuárias” (O Estado de São Paulo, 1963, p.4).

Estatuto da Terra

O Estatuto da Terra trata das empresas implicitamente, estipulando o incentivo às *entidades privadas*, nacionais ou estrangeiras, no art.3º, e no art.79, §4º, como apresentamos acima.

Além disso, no art.8º, o projeto apresenta a possibilidade de estabelecimento de convênios e contratos com pessoas de direito público, interno ou externo, assim como pessoas físicas nacionais ou estrangeiras. Logo abaixo do artigo que trata sobre a *função social da propriedade privada* (art.12, *caput*), no art.14, *caput*, fica declarado o apoio do governo a qualquer iniciativa de “empresas rurais de pessoas físicas e jurídicas que tenham por finalidade o racional desenvolvimento extrativo agrícola, pecuário ou agroindustrial”. No art.4º, inciso VI, as *empresas rurais* são definidas como:

empreendimento de pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que explore econômica e racionalmente imóvel rural, dentro de condição de rendimento econômico da região em que se situe e que explore área mínima agricultável do imóvel segundo padrões fixados, pública e previamente, pelo Poder Executivo (Lei nº 4.504\64).

Por esses dispositivos, a ideia de *empresa rural* ultrapassava a de *cooperativas* e assegurava a posse da terra, e incentivos do governo, para entidades privadas de *qualquer iniciativa de pessoa jurídica*, inclusive estrangeira, o que entendemos ser a principal brecha para a introdução da *agricultura empresarial* no Brasil.

Colonização

Anteprojeto do governo Goulart

Um dos principais objetivos da reforma agrária que aparecem no anteprojeto no art.2º, inciso III, é a formação de unidades agrícolas familiares através da colonização. A formação de núcleos de colonização e povoamento está presente no art.8º, como o primeiro caso de interesse social (inciso I) (O Estado de São Paulo, 1963, p.4).

Dessa forma, entendemos que, para o governo Goulart, a *colonização* era uma prioridade, mas até do que às *desapropriações*.

Estatuto da Terra

No Estatuto da Terra a colonização é definida, de acordo com o art.4º, inciso IX, como: “toda a atividade oficial ou particular, que se destine a promover o aproveitamento econômico da terra, pela sua divisão em propriedade familiar ou através de Cooperativas”. O art.10, §2º legitima a utilização de terras públicas para o programa de colonização. No art.55, *caput*, a colonização é caracterizada como seleção de pessoas, de dentro ou fora do país, para reuni-las em núcleos agrícolas ou agroindustriais, encarregando-se o poder público de seu transporte, recepção, hospedagem e encaminhamento até os núcleos agrícolas. A colonização deveria ser realizada em terras já incorporadas ao Patrimônio Público, de acordo com o art.56: em terras ociosas ou de aproveitamento inadequado (inciso I); próximas aos grandes centros de consumo (inciso II); em áreas de êxodo, em locais de fácil acesso e comunicação (inciso III); de colonização estrangeira, tendo como objetivo facilitar o processo intercultural (inciso IV); de desbravamento de eixos viários (inciso V). Também está decretada a possibilidade da colonização de terras particulares a partir da intenção do proprietário, à submissão do projeto à IBRA e ao Ministério da Agricultura, os dois órgãos responsáveis pela colonização (art.61, §2º) (Lei nº 4.504/64).

Somados a estes objetivos, a colonização visava a integração e o progresso social e econômico do parceleiro (art.57, inciso I); a melhoria dos padrões de vida do trabalhador, a conservação dos recursos naturais e a recuperação econômica e social de determinadas áreas (art. 57, inciso II e III); e, por último, o aumento da produção e da produtividade do setor (art.57, inciso IV) (Lei nº 4.054/64).

Se focarmos no art.55, observamos que havia uma relação entre *colonização* e promoção de *agroindústrias*, além desta e o *incentivo à entrada de pessoas de fora*, o que nos parece ser uma abertura a entrada de técnicos e empresários agrícolas para o desenvolvimento da atividade a partir de ocupação de terras inexploradas.

É importante ressaltar que nos governos militares da década de 1960 ocorreu um processo de ocupação da região amazônica, principalmente por empresas estrangeiras oligopolistas, possibilitado pela administração ministerial de Roberto Campos, como o próprio assume em suas memórias (1994).

Reforma agrária

Anteprojeto do governo de Goulart

Constava no anteprojeto, no art.2º, inciso II, tanto a ideia de extinguir formas antieconômicas e antissociais de *uso* quanto de *propriedade* da terra, por dois meios, a *desapropriação por interesse social* e as *doações de terra* (art.3º, inciso I e II). Ao mesmo tempo, o anteprojeto colocava como um dos principais objetivos da colonização, expresso no art.2º, inciso III, aumentar o número de *unidades agrícolas familiares* (O Estado de São Paulo, 1963, p.4).

Não há uma definição do conceito de *reforma agrária* no anteprojeto, mas a ideia de constituição de *unidades familiares* está presente em todo o texto. Entendemos então que a formação dessas era o objetivo máximo da reforma, que utilizaria da *colonização*, *desapropriação* e *doações de terras* para alcançá-lo.

Estatuto da Terra

No Estatuto da Terra, a definição de *reforma agrária* aparece no art.1º, §1º: “Considerasse Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento da produtividade”. No art.16, *caput*, os objetivos aparecem mais claramente, sendo novamente apresentada a *justiça social*, mais o *progresso*, o *bem estar social* e por último, e principal, o *desenvolvimento econômico*, a partir da extinção do *latifúndio* e do *minifúndio*. No art.15, *caput*, declara-se que as propriedades privadas que teriam prioridade nas desapropriações seriam as em que existissem tensões sociais (Lei, nº 4.504\64), como foi apresentado também pelo anteprojeto de Goulart.

Assim, dois objetivos gerais estavam explícitos: a *justiça social* e a *produtividade*, associado ao *progresso econômico*.

Além disso, o projeto previa a instauração de um Plano Nacional de Reforma Agrária, que promoveria, de acordo com o art.34, a delimitação de áreas regionais prioritárias (inciso I); a especificação dos órgãos regionais, zonas e locais que viessem a ser criados para a execução e a administração da reforma agrária (inciso II); os objetivos que deveriam nortear os planos regionais de reforma agrária (inciso III); a hierarquização das medidas que seriam impulsionadas nas áreas prioritárias de saneamento, educação e assistência técnica (inciso IV). Esse plano teria como responsável o IBRA, que também teria a incumbência de criar delegacias e comissões regionais agrárias e de administrar o Fundo Nacional de Reforma Agrária (art.37, §2º). Além disso, fica decretada a composição de uma comissão técnica que

discutiria e proporia as diretrizes dos planos nacionais e regionais de reforma agrária, de acordo com o art.39, *caput* (Lei nº 4504\64).

O art.36 declara que os projetos elaborados para cada região deveriam promover o levantamento socioeconômico da área (inciso I); os tipos e as unidades de exploração econômica (inciso II); as obras de infraestrutura (inciso III); o custo dos investimentos e o seu esquema de aplicação (inciso IV); os serviços que seriam instalados no centro da comunidade (inciso V); a renda familiar que se pretendia alcançar (inciso VI); e a colaboração dos órgãos públicos ou privados por convênio (inciso VII) (Lei nº 4054\64).

As delegacias regionais promoveriam o cadastro rural, classificação, formas e condições de uso e potencial da terra, propostas de desapropriação e seleção dos candidatos para adquirirem as parcelas (art.41, *caput*). As comissões agrárias seriam constituídas de um representante do IBRA, três representantes dos trabalhadores rurais, três representantes dos proprietários rurais, um representante de órgão público vinculado a agricultura e um representante de ensino agrícola, que teriam como objetivo instruir e encaminhar os pedidos de aquisição e desapropriação de terras (art.42, inciso I); manifestar-se sobre a lista de candidatos (art.42, inciso II); sugerir às delegacias sobre a elaboração e execução dos programas regionais de reforma (art.42, inciso III); acompanhar a execução dos programas de reformas (art.42, inciso IV) (Lei nº 4.504\64).

Além de todo esse processo burocrático, o plano visava a formação de zoneamento, definindo as regiões mais críticas para a desapropriação até as regiões a serem desbravadas por planos de colonização, como apresenta o art.43, *caput*. No art.43, §1º, ficava estipulado o estudo sobre as áreas que tinham maior incidência de propriedades com mais de 1000 ha e as com menos de 50 ha, o número médio de ha por pessoa ocupada; a densidade da população rural; a relação entre o número de proprietários e de rendeiros, parceiros e assalariados em cada área, tendo como objetivo definir as diretrizes da política agrária para cada região, assim como as necessidades dos mercados locais e o mercado externo, de acordo com o art.45, inciso I (Lei nº 4.504\64).

Assim, o Estatuto da Terra era o projeto extremamente detalhista e que apresentava diversos níveis hierárquicos e suas respectivas funções para a promoção da reforma agrária, o que, nesse caso, o diferencia muito do projeto do governo Goulart.

Módulo rural

Anteprojeto do governo Goulart

A ideia de *módulo rural* aparece implícita no anteprojeto no art.7º, inciso II, em que ficava proibida a desapropriação de terras administradas diretamente pelo proprietário que atendesse ao nível de produção exigido por cada região e cumprissem com as obrigações trabalhistas. Novamente, essa ideia aparece implícita no art.8º, inciso V, quando é apresentado como um caso de interesse social o reagrupamento de lote de acordo com as dimensões estabelecidas para cada região, e no parágrafo seguinte, em que se coloca também como caso de reagrupamento as terras inutilizadas ou mal aproveitadas, de acordo com o rendimento estabelecido regionalmente (art.9º). O anteprojeto explicitava que as *unidades agrícolas familiares* seriam fixadas de acordo com a natureza da atividade e a capacidade produtiva da terra, a localização quanto às vias de acesso e a proximidade dos centros de consumo, como está exposto no art.24, §2º (O Estado de São Paulo, 1963, p.4).

Estatuto da Terra

A ideia de módulo rural está implícita em todo o projeto do Estatuto da Terra. É o módulo, de acordo com as características regionais, que define as concepções de *propriedade familiar*, *minifúndio*, *latifúndio* e *empresa rural*, presentes no art.4º. No art.5º fica estabelecido que “a dimensão da área dos módulos de propriedade rural será fixada para cada zona de características econômicas e ecológicas homogêneas, distintamente, por tipos de exploração rural (...)”, como a exploração *familiar*, *empresarial* ou *cooperativa*. O art.65 declara que o imóvel rural que passou pelo processo de colonização e reforma agrária não é divisível, apenas se por causa de morte ou partilha judicial, e nesse caso, não poderia ser abaixo do *módulo* fixado para cada região, como apresenta os §1º e §2º do mesmo (Lei nº 4.504/64).

Devido a essa categoria de *módulo rural* que a questão da dimensão da terra era tão negligenciada nos dois projetos, o que significa que existia uma permissividade em ambos em relação ao tamanho da propriedade.

Unidade familiar

Anteprojeto do governo Goulart

As unidades familiares eram caracterizadas, de acordo com o art.24, §1º, como as “exploradas pessoalmente pelo agricultor e sua família, admitida a participação, não

preponderante, do trabalho assalariado e que tenham capacidade de ser exploradas em bases econômicas”, sendo impenhoráveis, de acordo com art.24, §3º. Tinha o direito de comprar lotes para a formação de *unidades agrícolas familiares*, presente no art.27, §1º: os expropriados, quando a terra de sua propriedade fosse totalmente desapropriada. Em seguida, a fonte apresenta várias falhas técnicas, já que o art.27 é o último do anteprojeto, sendo impossível confirmar as categorias que seriam beneficiadas. No entanto, nos parece que no art.27, §2º estão os foreiros e arrendatários e no art.27, §3º os posseiros. Abaixo deles, nos §4º e §5º, não há possibilidade alguma de especulações (O Estado de São Paulo, 1963, p.4).

Mesmo assim, é interessante observar que em primeiro lugar dos contemplados estavam os ex-proprietários, ao invés dos trabalhadores rurais. Entendemos essa medida como uma forma de ceder à corrente conservadora que pressionava constantemente o presidente Goulart para a preservação do *status quo* dos proprietários.

Estatuto da Terra

No art.4º, inciso II, se define *propriedade familiar* como:

(...) o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalhado com a ajuda de terceiros (Lei nº 4.504/64).

Assim, a definição de *propriedade familiar* é extremamente similar ao apresentado pelo anteprojeto de Goulart. Contudo, como já relatamos, enquanto a propriedade familiar era a base do anteprojeto de Goulart, no Estatuto da Terra essa representa apenas uma possibilidade e, com certeza, não a principal.

Minifúndio\Latifúndio

Anteprojeto de governo Goulart

Não há uma definição de *minifúndio* e *latifúndio* presente no anteprojeto de reforma agrária de Goulart.

Estatuto da Terra

A definição de *minifúndio* apresentada pelo Estatuto da Terra, no art.4º, inciso IV, é de “imóvel rural de área e possibilidades inferiores às da propriedade familiar” (Lei nº 4.504/64), dependendo do módulo rural, ou seja, do tipo de exploração, e conseqüentemente, do tamanho que cada região permitia.

De acordo com o art.46, §1º, ficava explícita a ideia de latifúndio, como o lote que excedesse 600 vezes o módulo médio da propriedade rural de acordo com a zona, e 600 vezes a área média das propriedades da referida zona (Lei nº 4.504/64).

Portanto, existia uma margem bem elástica em relação à definição de *latifúndio* no Estatuto da Terra.

Desapropriação

Anteprojeto do governo Goulart

A desapropriação por interesse social aparece como a primeira medida de aquisição de terras, apresentado no art.3º, inciso I, seguida das doações (inciso II). As desapropriações estavam ligadas à ideia de *interesse social*. Assim, não apenas as terras, por interesse social, poderiam ser desapropriadas, mas também os equipamentos, instalações e benfeitorias da propriedade, como expunha o art.6º. As propriedades proibidas de desapropriações eram as unidades familiares e os estabelecimentos “com rendimentos nunca inferiores à média estabelecida para cada região” (art.7º, inciso II) (O Estado de São Paulo, 1963, p.4).

Assim, comprovamos o que explicamos acima, que tanto o anteprojeto de Goulart quanto o Estatuto da Terra limitavam os casos de *desapropriação* aos casos de *subutilização* e *improdutividade*.

Estatuto da Terra

De acordo com o art.18 do Estatuto da Terra, a desapropriação por interesse social tem por fim: a) condicionar o uso da terra à função social; b) promover justa e adequada distribuição da propriedade; c) obrigar a exploração racional da terra; d) permitir a recuperação econômica e social das regiões; e) estimular pesquisa, experimentação, demonstração e assistência técnica; f) efetuar obras de valorização e melhoria dos recursos naturais; g) incrementar a eletrificação e a industrialização do meio rural; h) criar áreas de preservação ambiental (Lei nº 4.504/64).

Podemos dividir os motivos para a desapropriação em quatro: sociais (a, b); econômicos (c, d); relacionados ao desenvolvimento tecnológico e infraestrutural (e, f, g); e motivos ambientais (h). Constatamos então que algo relacionado exclusivamente ao *interesse social* teria mais motivações ligadas a formação infraestrutural do que às questões sociais conjunturais, como os conflitos no campo no período. Isso reflete na concepção, também

presente em Furtado, da formação da *base econômica* como essencial para o *desenvolvimento social*.

De acordo com o art.20, as terras desapropriadas seriam os minifúndios e latifúndios (inciso I); as beneficiadas por obras públicas (inciso II); as de atividade predatória aos recursos naturais (inciso III); as destinadas à colonização (inciso IV); as que detivessem demasiada quantidade de parceiros, arrendatários e posseiros (inciso V); e as comprovadas não terem vocação econômica (inciso VI). No art.21, *caput*, fica estabelecido que os minifúndios deveriam ser desapropriados, aglutinados e redistribuídos, sendo responsabilidade do IBRA qualquer iniciativa de desapropriação, de acordo com o art.22, *caput*. Além disso, o projeto concernia poderes a União de desapropriar propriedades dos estados, municípios e Distrito Federal a partir de autorização legislativa (art.22, parágrafo único) (Lei, nº 4.504\64).

Os imóveis rurais isentos de desapropriação, de acordo com o art.19, §3º, seriam os que não ultrapassassem de três vezes os módulos estipulados para cada zona, “os imóveis que satisfizeram os requisitos pertinentes à empresa rural”, enunciados no art.4º, inciso VI, e “os imóveis que, embora não classificados como empresas rurais, situados fora da área prioritária de Reforma Agrária, tiverem aprovação pelo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, e em execução projetos que em prazo determinados, os eleve à aquela categoria” (Lei, nº 4.504\64).

Assim, entendemos que o limite da reforma agrária em relação à *dimensão* era absurdamente elástico e mesmo o critério de desapropriação por *produtividade* assim também o era, pois as propriedades que viessem a se transformar em *empresas rurais* estavam seguras contra as desapropriações. Essa limitação deu margem para a promoção de um desenvolvimento agrícola concentrado a partir da segunda metade da década de 1960.

Indenização

Anteprojeto do governo Goulart

As indenizações por desapropriação seriam feitas através de títulos especiais de dívida pública, pagas pelo valor nominal do imóvel, como estava explicitado no art.9º, resgatáveis a prazo de vinte anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, como apresentava o art.12. O valor definido seria o valor declarado pelo desapropriado no imposto de renda ou no imposto territorial, ou o valor estabelecido judicialmente, a critério do expropriante, sendo o valor dos equipamentos e instalações necessariamente decididos judicialmente. Ainda teriam correções

de, no máximo, 10% do valor, anualmente, devido à inflação, como apresenta o art.12, §1º (O Estado de São Paulo, 1963, p.4).

Estatuto da Terra

No art.19, §2º, a “justa indenização” deveria levar em conta: a) o valor do imóvel declarado no Imposto Territorial Rural, somado ao valor das benfeitorias, e com correções anuais *cabíveis*, sendo que o poder público não pagaria acima do valor declarado no Imposto de Renda. Se houvesse a exigência de um valor maior do que o ofertado pelo expropriante, o desapropriado deveria entrar com recursos no Tribunal Federal de Recursos (art.12, §5º) (Lei nº 4.504\64).

Dessa forma, enquanto o anteprojeto do governo de Goulart previa correções de no máximo 10% por ano, mesmo que a inflação estivesse acima disso, o Estatuto da Terra previa correções *cabíveis*, termo um tanto vago, que não sabemos se se referia à inflação, ou a qualquer outra forma de avaliação.

Distribuição

Anteprojeto do governo Goulart

As terras desapropriadas pelo poder público seriam distribuídas através da compra e venda e arrendamento, como apresenta o art.22, e através de programas de colonização, com o objetivo de formar *unidades de tipo familiar*, como definia o art.24. As terras desapropriadas, de domínio público, ou doadas, em hipótese alguma poderiam ser doadas para o trabalhador rural, apenas vendidas, como expressa o art.25 (O Estado de São Paulo, 1963, p.4).

Estatuto da Terra

O art.17 do Estatuto da Terra estabelece que a distribuição e a redistribuição das terras seriam feitas mediante: a) desapropriação por interesse social, b) doação, c) compra e venda, d) arrecadação de bens vagos, e) reversão ao poder público de terras indevidamente ocupadas por terceiros, f) e herança ou legado. No art.24, cinco incisos são apresentados definindo o caráter das distribuições: para a formação de propriedade familiar (inciso I); aos agricultores cujo imóvel rural fosse insuficiente para ele e sua família (inciso II); para a formação de glebas para a exploração extrativa, agrícola, pecuária ou agroindustrial (inciso III); para a realização de pesquisas, experimentação e fomento e colônias-escolas (inciso IV); para fins de reflorestamento ou conservação de reservas florestais (inciso V) (Lei nº 4054\64).

De acordo com o art.25, as terras seriam vendidas, na ordem: aos antigos proprietários, desde que viessem a explorar a parcela da terra (inciso I); aos trabalhadores posseiros, parceiros, arrendatários e assalariados do imóvel (inciso II); aos agricultores cuja dimensão da propriedade não alcançasse a propriedade familiar da região (inciso III); aos trabalhadores cuja propriedade fosse comprovadamente insuficiente para a produção do autossustento (inciso IV); e aos que fossem tecnicamente capacitados para exercer a atividade agrícola (inciso V). Dá-se prioridade para os chefes de famílias mais numerosas e, com as exceções apresentadas acima, as terras se destinariam para os trabalhadores sem terra (Lei nº 4.504/64).

Assim, em semelhança com o anteprojeto de Goulart, as terras desapropriadas seriam distribuídas primeiramente para os antigos proprietários, o que, ao nosso ver, mantinha o caráter excludente do campo, tanto pelo anteprojeto quanto pelo Estatuto da Terra.

3.4 - Principais pontos a serem destacados

É complicado comparar um anteprojeto de 27 artigos a um estatuto aprovado de 128 artigos. Contudo, o trabalho comparativo nos serve para justamente ver essas discrepâncias. Em relação ao tamanho, constatamos que o Estatuto da Terra é um projeto detalhista, como era exigido pela *eficiência técnica* dos formuladores do projeto, como Paulo de Assis Ribeiro.

No mais, podemos observar, inclusive se utilizarmos a variante “tamanho”, que os pontos principais adotados pelo Estatuto da Terra não estavam relacionados à *reforma agrária*, mas ao *desenvolvimento rural*. Fica claro que este é o principal objetivo do projeto.

Com a ênfase que o Estatuto da Terra fornece à categoria *empresa rural*, inclusive incentivando empreendedores estrangeiros, a partir de sua produtividade em relação aos módulos rurais relativos às zonas, o projeto exclui na prática a ideia de *latifúndio* associado à *extensão*, legitimando a agricultura empresarial. No entanto, essa ideia de legitimidade da *grande propriedade produtiva* também existia no anteprojeto de Goulart, já que essas não eram passíveis de desapropriações.

A convicção na ideia de *latifúndio* associado à *produtividade* pode ser encontrada explicitamente no argumento de Campos, que foi apresentado, de que a “agricultura paulista estava modernizada, tendo já superado as condições semifeudais” (Campos, 1994, p.685); e implicitamente no argumento de Furtado, que ao limitar sua análise sobre o problema do

latifúndio semifeudal do Nordeste, legitimava as grandes propriedades da burguesia cafeeira do Sudeste, como um exemplo de agricultura “mais moderna” – e com grande poder de pressão –, se comparadas as grandes propriedades do Nordeste.

Assim, entendemos que a base tanto de um projeto quanto de outro era muito similar: o desenvolvimento de uma agricultura capitalista a partir de modificações na distribuição territorial e de relações produtivas. No entanto – e nessa peculiaridade que observamos a essência das diferenças dos projetos, ou seja, suas bases intelectuais – enquanto o anteprojeto de Goulart tinha implícita a convicção no *desenvolvimento capitalista* de forma *nacional e autônoma*, o Estatuto da Terra tinha a convicção no *desenvolvimento capitalista associado*.

Os resultados práticos da promulgação do Estatuto da Terra são analisados por Campos, que critica o projeto por ser muito complexo, pois existiam diversas categorias de tributação progressiva, relacionada ao módulo e sua proximidade aos centros urbanos, e regressiva, relacionada à produtividade e à utilização social. Além disso, a debilidade estatística e informática também impossibilitava o cadastro das propriedades, da definição dos módulos regionais e das definições dos coeficientes norteadores da tributação. Somado a isso, de acordo com Campos, os três presidentes posteriores a Castello Branco (Costa e Silva, Médici e Geisel) não colocaram em prática o estatuto, pois não eram nordestinos e não entendiam o conflito de terras na região do Agreste, enquanto Médici era um latifundiário e Geisel estava preocupado estritamente com a industrialização. Além disso, o Imposto Territorial Rural, que antes da Constituição de 1967 competia aos municípios, mesmo passando para a esfera federal continuaria beneficiando os municípios, sendo o papel da União apenas o de recolhimento (Campos, 1994, p.694-695).

Dessa forma, observamos uma “meia culpa” de Campos e dos demais governos militares perante o fracasso da reforma agrária no Brasil. Contudo, afirmamos, junto com diversos outros autores (Mendonça, 2006; Leite, 1992; Linhares, 1999; Bruno, 1995), que o desenvolvimento do capitalismo no campo estava presente no Estatuto da Terra e era o principal ponto do projeto, em detrimento de questões como *desapropriações* e *reforma agrária*. No quesito *desenvolvimento agrícola*, o estatuto foi um sucesso, já que a *produtividade* teve grande avanço, porém, a partir da concentração de terras. Por isso, discordamos sensivelmente da afirmação do autor de que o estatuto não foi posto em prática, pois a modernização do campo, como ocorreu nos governos posteriores citados pelo autor, constituía o ponto principal do documento.

Apesar de ter sido revisada algumas vezes ao longo dos anos, o Estatuto da Terra está em vigor até os dias de hoje e explica um pouco, ao nosso ver, a inoperância diante de um problema tão alarmante que é a concentração de terras no Brasil.

Ressaltamos que esta dissertação não tem como objetivo analisar os resultados e como foram postos em prática o Estatuto da Terra, limitando a observar como que as ideias de ambos autores, responsáveis pelas promulgações das concepções de *desenvolvimento agrícola* e *reforma agrária* dos Executivos aos quais pertenceram, transparecem nos documentos apresentados.

Por fim, três outras perguntas podem ser feitas aos dois projetos que acabamos de analisar: 1) Qual é o sujeito dinâmico do agro? 2) Qual é o lugar do conflito nos projetos? 3) Qual é o lugar do rural na economia nacional? Entendemos que o anteprojeto de Goulart tinha como sujeito dinâmico a *unidade familiar* de produção, já que ela apresentava ser o objetivo máximo do documento; o conflito era responsável pelos casos prioritários de desapropriação; e o lugar do agro na economia nacional era o de produzir suficientemente para o mercado interno, a partir do estabelecimento de relações capitalistas de produção, e a formação de um mercado consumidor no campo, além da obtenção de divisas com a exportação.

O Estatuto da Terra tinha a mesma visão em relação aos conflitos no campo, porém, se diferenciava nos outros pontos. Em relação ao sujeito dinâmico, claramente não era a *unidade familiar*, mas as *cooperativas*, *agroindústrias*, e as *empresas rurais*, e em relação ao lugar do agro na economia nacional, entendemos que, ao privilegiar o *desenvolvimento rural* para a produção agroindustrial, o objetivo máximo era introduzir a agricultura na dinâmica capitalista internacional, como foi conseguido com o advento da agricultura empresarial.

Não queremos aqui afirmar que o Estatuto da Terra almejava apenas promover interesses patronais, já que regulariza questões importantes, como relações de trabalho, e institui a possibilidade de desapropriação por título de dívida pública. Mas não há dúvida que a própria ideia de *bem estar social* da corrente de pensamento que participou ativamente da formulação do Estatuto da Terra tinha a convicção da necessidade de desenvolvimento do capitalismo associado ao polo hegemônico; enquanto que a outra corrente de pensamento, que foi preponderante para a formação do anteprojeto de reforma agrária de Goulart, relacionava bem estar social com o avanço do capitalismo que, pensavam, poderia ser autônomo e nacional.

CONCLUSÃO

Este trabalho teve como objetivo fazer uma análise das ideias de dois intelectuais e atores políticos que participaram ativamente de agências estatais, comissões de desenvolvimento e do poder Executivo entre 1950 e 1967, propagando suas ideias econômicas como forma de disputa hegemônica de modelos de desenvolvimento. Entendemos que tais ideias foram importantes para a concepção de desenvolvimento presente nos planos econômicos e nos projetos de reforma agrária dos governos dos quais tais personagens participaram como ministros do planejamento.

Para isso, no primeiro capítulo estabelecemos uma história política dos intelectuais, apresentando suas trajetórias institucionais, acadêmicas e pessoais, assim como a ligação desses intelectuais com os blocos de poder apresentados. No segundo capítulo promovemos uma história intelectual de suas obras escritas no período entre 1950 e 1967, ou seja, quando estes atores participaram ativamente do Estado. E, no terceiro, observamos a influência desses agentes nos planos econômicos e projetos de reforma agrária que tiveram a participação ativa deles.

Assim, poderíamos dizer que o objetivo máximo do trabalho foi escrever uma história política a partir das ideias dos intelectuais, com base na história intelectual de suas obras e de seus projetos como ministros.

Especificamente, no primeiro capítulo, constatamos que as ideias constituídas de ambos têm total relação com as suas trajetórias acadêmicas e profissionais. Campos se pós-graduou em economia no principal centro do capitalismo mundial e em um período em que as teorias da modernização, keynesianas e neoclássicas, estavam em voga. Essas correntes de pensamento podem ser encontradas em seus escritos e em suas convicções políticas. No âmbito profissional, Campos conheceu e se aproximou de intelectuais de visão liberal, como Eugênio Gudim e Octávio Gouveia de Bulhões, que o influenciaram a criticar as políticas de valorização do câmbio e do aumento inflacionário dos governos Vargas e JK, consolidando-o em uma posição de intelectual orgânico de um bloco conservador-modernizante. A partir daí, Campos passou a exercer uma função política clara, juntando as duas questões que para ele eram críticas da política econômica, a valorização cambial e a alta inflação, e acusando todo

um bloco de poder estabelecido no Estado até o golpe promovido pelo bloco que ele representava.

As ideias de Furtado também puderam ser compreendidas a partir de sua trajetória acadêmica, pessoal e profissional, já que em seu doutoramento em economia na França teve um amplo acesso à uma educação interdisciplinar, principalmente com grupos de estudos de filosofia e sociologia, que se aprofundavam inclusive no marxismo. Assim, ao ingressar nos quadros da CEPAL e ao adquirir influência de Raúl Prebisch, somado à sua formação filosófica mais crítica, Furtado foi além do keynesianismo, que era hegemônico nos grandes centros universitários do mundo ocidental, idealizando um modelo de desenvolvimento que se contrapunha, em partes, ao desenvolvimento dos países centrais. Por isso, logo se contrapôs à convicção liberal e passou a associar industrialização anticíclica com autonomia e nacionalismo. Por isso, passou a exercer uma função política de intelectual orgânico do bloco de poder que constituía os governos de Vargas, Kubitschek e Goulart, justamente se contrapondo ao outro bloco de poder formado, que tinha o intuito de destruir o nacional-populismo. Assim, Furtado apoiou as medidas econômicas do segundo governo Vargas, do desenvolvimentismo de JK e do reformismo de Goulart, e ainda estabeleceu relações com a burguesia industrial nacional, que na crise econômica se dividiria.

No segundo capítulo, observamos como a trajetória de vida de ambos influenciaram suas ideias, definindo o caráter de suas obras. Portanto, se para Furtado *industrialização* significava *desenvolvimento*, Campos entendia o mesmo para o caso brasileiro; se para Furtado para alcançar o objetivo máximo não era somente necessário o *planejamento*, mas também o *controle estatal*, em certos setores o *monopólio estatal*, a *inflação* e a *sobrevalorização cambial*, para Campos esses quatro últimos preceitos, que contrariavam a tendência liberal, eram abomináveis. É por isso que a *industrialização*, promovida a partir desses métodos para ser maximizada, não era sinônimo de *desenvolvimento* para Campos, e sim a *estabilidade* ou a diminuição da desestabilidade e dos desequilíbrios.

Como a industrialização era uma realidade, algumas medidas deveriam ser pensadas para que essa progredisse minorando os desequilíbrios. O *desenvolvimento agrícola*, a partir de uma visão extremamente funcional em prol do *desenvolvimento industrial*, representou um desejo de Campos desde suas problematizações acerca da industrialização brasileira em seus escritos no início da década de 1950, conservando a mesma convicção ao longo da década.

Observamos que a noção de *desenvolvimento agrícola* de Campos estava associada à valorização da agricultura em geral a partir da *mecanização*.

Furtado tinha a mesma convicção de Campos sobre o desenvolvimento agrícola, como mostrou em seu livro de 1954. A partir de 1958, o autor passou a se preocupar com a região que apresentava maior disparidade entre *desenvolvimento agrícola* e *formas arcaicas de produção*, o Nordeste, sendo a *industrialização* e a *colonização* os principais objetivos de *desenvolvimento* para a região, mas também a revalorização da agricultura de exportação a partir da diversificação produtiva e de incentivos técnicos, porém não pela *mecanização*.

Foi a partir de 1961 que ambos passaram a discursar a favor de medidas que viessem a modificar a *estrutura de uso e posse da terra*. Explicamos que a introdução dessa temática em Campos estava relacionada aos pressupostos reformistas de John Kennedy, a quem Campos possuía grande afinidade política e pessoal, e à Aliança para o Progresso.

No terceiro capítulo, consideramos o contexto social de grande mobilização nacional dos trabalhadores rurais como um dos fatores principais para que a questão agrária passasse a fazer parte do discurso dos dois atores, além do discurso de diversos outros intelectuais, grupos intelectuais e partidos. Entendemos que Furtado, por estar ligado a um bloco de poder que tinha na legitimidade popular sua base, passou a desenvolver essa questão dentro de suas convicções; enquanto que Campos, devido ao papel político que tinha, também não pôde se esquivar de apresentar soluções para os anseios populares, somado às influências e pressões que recebia dos EUA.

A pergunta que devemos fazer, e que representa a base da relevância do trabalho, é se toda a bagagem intelectual e profissional desses dois atores pode ser observada nos planos econômicos e projetos de reforma agrária em que participaram.

De forma geral, o Plano Trienal, no quesito *desenvolvimento agrícola*, tinha como foco o desenvolvimento das culturas voltadas para o mercado interno (arroz, feijão, batata, etc.) e apresentava claramente um modelo de incentivo produtivo mais ligado à difusão de máquinas simples, inseticidas, fertilizantes, além de crédito e preços mínimos. O anteprojeto do governo Goulart focava majoritariamente na questão da formação de *unidades produtivas familiares* através da colonização, doação e desapropriação por interesse social. Assim era idealizado o desenvolvimento das relações capitalistas no campo.

Esses são princípios que claramente observamos nas obras de Furtado quando ele passou a analisar o caso nordestino, de valorização da agricultura destinada ao mercado interno e de desconcentração fundiária, além de princípios da política estatal, como a garantia de preços mínimos para os agricultores.

Já o PAEG tinha como foco o desenvolvimento da atividade agroexportadora e da produção pecuária a partir da difusão da mecanização e do crédito. O Estatuto da Terra tinha como base a formação de *cooperativas* e de *empresas rurais* a partir da colonização, tributação, desapropriação por interesse social e pela difusão do desenvolvimento tecnológico e infraestrutural do meio rural. Para alcançar a propagação dessas unidades produtivas, era incentivada, inclusive, a instalação de empresas e de capitais estrangeiros no campo.

Claro está que o desenvolvimento do capitalismo de forma associada e concentrada era uma das principais bandeiras de Campos, além da valorização do setor exportador e de abastecimento pela mecanização, reforçando, conseqüentemente, a expulsão de trabalhadores das terras e resultando na formação de grandes polos agroindustriais, como ocorreu na segunda metade da década de 1960 no Brasil.

Dessa forma, conseguimos comprovar a eficiência da história intelectual para o entendimento dos projetos e das políticas estatais. Por trás de toda política pública existem ideias derivadas do modelo de pensamento hegemônico do bloco de poder instituído, sendo função dos intelectuais apresentá-las para os setores mais influentes da sociedade no intuito de gerar o consenso sobre as políticas a serem implementadas.

Assim, a *questão agrária* – tanto discutida pelos blocos de poder que disputavam a hegemonia, representados pelos *intelectuais orgânicos* tratados – estava inserida no modelo de *desenvolvimento* que esses blocos buscavam impulsionar. Ambos rivalizavam dentro de uma conjuntura política, econômica e social em ebulição, na qual idealizavam a melhor via de desenvolvimento capitalista para o Brasil, segundo interesses distintos.

Voltemos à temática central da dissertação: o *desenvolvimento*. Albert Hirschman, apresentando uma indagação sobre o resultado das políticas de desenvolvimento na década de 1980, explicou que a ajuda externa e o desenvolvimento dos países periféricos não ocorrera como imaginavam, trazendo diversos outros problemas relacionados principalmente com a concentração de renda. Por que não teria ocorrido como na Europa, onde o Plano Marshall impulsionou o revigoramento econômico daqueles países? De acordo com o autor, não

fizeram uma avaliação ampla e complexa das dificuldades do desenvolvimento dos países latino-americanos atenta às suas peculiaridades, além das dificuldades intrínsecas de relacionamento entre o hemisfério norte e o sul (Hirschman, 1984, p.66). Assim, o autor concluiu sobre o fracasso das teorias do desenvolvimento:

(...) supunha-se que os países subdesenvolvidos têm apenas *um* grande problema, a pobreza, que é a chave de tudo; espera-se, assim, que – uma vez postos de pé, como tantos brinquedos mecânicos – não terão outra coisa na cabeça além da de transporem com muita sabedoria, uma a uma, as etapas previstas pelos esquemas de desenvolvimento (Hirschman, 1984, p.79).

Com as sucessivas crises nos países latino-americanos e, logo, com os diferentes golpes militares que passaram a ser recorrentes nesses países, o ideal de desenvolvimento propagado pelos Estados Unidos, entre 1950 e 1970, passou da “democracia e dos valores da liberdade e da tolerância em direção ao problema da ordem institucional, do equilíbrio e da estabilidade”. Esta passagem reflete um revisionismo na teoria da modernização por correntes neoconservadoras que assumiram essas ideias a partir da década de 1960 e 1970, assim como em 1980 e 1990 (Moraes, 2006, p.155-156).

Essa transformação, apontada por Reginaldo Moraes, seria uma resposta às crises econômicas e sociais que ocorreram a partir da implantação dos modelos de desenvolvimento provenientes dos Estados Unidos, baseados na teoria da modernização, sendo os golpes militares a solução prática para o retorno à estabilidade, que passou a ser propagada pelos novos ideais de progresso.

Por isso, constatamos que a ideia que mais se relaciona com o conceito de *desenvolvimento*, indiretamente idealizado pelos dois polos intelectuais tratados, é a de *segurança* para a *conservação da ordem liberal*. Isso não era diferente nem em Furtado nem em Campos. A diferença estava nos princípios que um tinha perante a *democracia* (política e social) e que o outro não, mesmo que advogasse que o objetivo do golpe de Estado fosse preservá-la.

Nos projetos para o campo, a *questão agrícola* e a *questão agrária* também representavam a *segurança*, a primeira voltando-se mais para a questão econômica e a segunda para a questão social, justamente para manter a *ordem*. O objetivo foi alcançado no Brasil ao longo dos anos. Um processo, mesmo que cíclico, foi ininterrupto: o *desenvolvimento econômico*, com a agricultura produzindo cada vez mais e *preservando* a *ordem*, mesmo que fosse necessário recorrer às balas dos jagunços, da polícia, ou mesmo do

Exército para proteger o *latifúndio*, transfigurado, a partir desse processo político e econômico, em *agricultura empresarial*.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Lúcio Flávio de. Uma Ilusão de Desenvolvimento: nacionalismo e dominação burguesa nos anos JK. Florianópolis, Ed. UFSC, 2006.

BASTIAN, Eduardo F. O PAEG e o Plano Trienal: Uma análise comparativa de suas políticas de estabilização de curto prazo. Estudo Econômico, São Paulo vol.43\ nº1, Jan./Mar. 2013. Disponível em: www.revistas.usp.br/ee/article/view/52138

BARROS, José D`Assunção. História Comparada: Atualidade e origens de um campo disciplinar. Revista História, Goiânia, v.12, nº 2, p.279-315, jul./dez. 2007. Disponível em: <file:///C:/Documents%20and%20Settings/Administrador/Meus%20documentos/Downloads/5472-20785-1-PB.pdf>

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Pensamento Econômico Brasileiro: O ciclo ideológico do desenvolvimentismo. 5ª ed. Rio de Janeiro, Contraponto, 2000.

_____ (org.). Cinquenta anos de pensamento na CEPAL. Rio de Janeiro, Record, 2000.

BRUNO, Regina. O Estatuto da Terra: entre a conciliação e o confronto. Rio de Janeiro. Estudos Sociedade e Agricultura. v.5. novembro de 1995, p.5-31. Disponível em: <http://r1.ufrj.br/esa/V2/ojs/index.php/esa/article/viewFile/80/76>

CAMINHA, Pedro Vilela. Reforma Agrária e Contra-reforma: A Modernização Agrícola a Partir de JK.. Dissertação de mestrado – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Desenvolvimento e Agricultura; Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em:

http://www.mstemdados.org/sites/default/files/2009%20dissertacao_pedro_caminha.pdf

CARDOSO, Ciro & VAINFAS, Ronaldo. Domínios da História: ensaios de metodologia. Rio de Janeiro, Campus, 1997.

CARDOSO, Miriam Limoeiro. Ideologia do Desenvolvimento, Brasil: JK-JQ. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

CHARTIER, Roger. A Beira da Falésia. Porto Alegre, UFRGS, 2002.

CORRÊA, Maria Letícia. Um estudo sobre o debate desenvolvimentista nas páginas de *O Observador Econômico e Financeiro* (1936-1954). Anais do XXVI Simpósio Nacional de História-AMPUH. São Paulo. Junho de 2011. Disponível em: http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1300846361_ARQUIVO_marialeticacorr_ea_anpuh_2011.pdf

DRAIBE, Sônia. Estado e industrialização no Brasil: 1930\1960. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

DREIFUSS, René Armand. 1964: A Conquista do Estado, Ação Política, Poder e Golpe de Classe. 3ª ed. Petrópolis, Vozes, 1981.

ESTEVES, Carlos Leandro da Silva. Estado e Agricultura em Goiás: Escritórios privados de consultoria e políticas públicas no governo Mauro Borges (1961-1964). Tese de Doutorado – Programa de Pós-Graduação em História; Universidade Federal Fluminense. Niterói-RJ, 2011.

FURTADO, Rosa Freire d'Aguiar. Anos de Formação 1938-1948: o jornalismo, o serviço público, a guerra, o doutorado\ Celso Furtado. Rio de Janeiro, Contraponto, 2014.

GOMES, Celestina. Construção Social da Memória Autobiográfica e Histórias de Vida. Acessado em abril de 2016. In:

http://www.fpce.up.pt/iiijornadashistoriasvida/pdf/2_Construcao%20social%20da%20memoria.pdf

GRAMSCI, Antonio, Os intelectuais e a Organização da Cultura. 4ª ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1982.

HOLLANDA, Cristina Buarque. Os *Cadernos de Nosso Tempo* e o interesse nacional. vol.55 n.3, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582012000300002&script=sci_arttext

HIRSCHMAN, Albert O. Auto-subversão: teorias consagradas em cheque. São Paulo, Companhia das Letras, 1996.

_____. A economia como ciência moral e política. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1984.

IANNI, Octavio. Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970). 3ªed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1979.

LINHARES, Maria Yedda & SILVA, Francisco Carlos Teixeira de. Terra Prometida: uma história da questão agrária no Brasil. Rio de Janeiro, Campus, 1999.

LEITE, Sérgio Pereira. A Face Econômica da Reforma Agrária: Estado e Assentamentos Rurais em São Paulo na década de 1980. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Agrícola, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1992.

LOUREIRO, Maria Rita. Os economistas no governo. Rio de Janeiro, FGV, 1997.

_____. Economistas e elites dirigentes no Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais. v.7\n.20. Out.1992. Disponível em:

http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_20/rbcs20_06.htm

MANNHEIM, Karl. Diagnóstico de Nosso Tempo. Rio de Janeiro, Zahar, 1961.

MANTEGA, Guido. A Economia Política Brasileira. 8ª ed. Petrópolis, Vozes, 1995.

MARCHIORO, Luana; GUBERT, Denise; GUBERT, Veridiane. A Teoria dos Polos de Crescimento e Desenvolvimento de Perroux, e a implantação na Zona Franca de Manaus na Região Norte do Brasil. Revista de Estudos Sociais.v.16\n.31. 2004. p.186-202. Disponível em: <http://periodicoscientificos.ufmt.br/index.php/res/article/viewFile/2091/pdf>

MEDEIROS, Leonilde Sérvo de. A Questão da Reforma Agrária no Brasil (1955-1964). Dissertação de Mestrado – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1989.

MEDEIROS, Augusto B. & MEDEIROS, Ariane Liliam. História, autobiografia e construção do sujeito: uma reflexão sobre a narrativa autobiográfica *Memórias de um senhor de engenho* de Júlio Belo. Cadernos de Resumo e Anais do 5º Seminário Nacional de História e Historiografia: biografia e história intelectual. Ouro Preto: EdUFOP. 2011.

MENDONÇA, Sonia Regina. Estado e Economia no Brasil: opções de desenvolvimento. 2ª ed. Rio de Janeiro, Graal, 1988.

_____. O Patronato Rural do Brasil Recente (1964-1993). Rio de Janeiro, Ed. UFRJ, 2010.

MÔNDEGO, Thiago Lima. As Visões da Crise nos anos 1960: as análises desenvolvimentistas de Celso Furtado e Roberto Campos. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em História; Universidade Federal Fluminense. Niterói-RJ, 2013. Disponível em: <http://www.historia.uff.br/stricto/td/1617.pdf>

MORAES, Reginaldo C. Corrêa de. Celso Furtado: o subdesenvolvimento e as ideias da Cepal. São Paulo, Ática, 1995.

_____. Estado, desenvolvimento e globalização. São Paulo, Unesp, 2006.

MOREIRA, Vânia Maria Losado. Nacionalismos e Reforma Agrária nos anos 50. Revista Brasileira de História. Vol.18 n.35, São Paulo, 1998. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-01881998000100015

NATIVIDADE, Melissa de Miranda. A Questão Agrária no Brasil (1961-1964): Uma Arena de Lutas de Classes e Intraclasse. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em História; Universidade Federal Fluminense. Niterói-RJ, 2013. Disponível em: <http://www.historia.uff.br/stricto/td/1725.pdf>

NETO, Wenceslau Gonçalves. Estado e agricultura no Brasil: política agrícola e modernização econômica brasileira 1960-1980. São Paulo, Hucitec, 1997.

OLIVEIRA, Francisco de. Crítica à Razão Dualista/O Ornitórrinco. São Paulo, Boitempo, 2013.

_____. Elegia para uma Re(li)gião. 2ª ed. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1977.

ORTIZ, Renato. Cultura Brasileira e Identidade Nacional. 5ª ed. São Paulo, Brasiliense, 1994.

PALMEIRA, Moacir. Modernização, Estado e Questão Agrária. Revista Estudos Avançados, São Paulo, USP, v.3, nº 7, p.87-108, 1989. Disponível em: <file:///C:/Documents%20and%20Settings/Administrador/Meus%20documentos/Downloads/8532-11181-1-PB.pdf>

PEREIRA, João Márcio Mendes. O Banco Mundial nos anos 1960. Revista Anos 90, Porto Alegre, v.21, nº 40, p.493-531, dez. de 2014. Disponível em:

<file:///C:/Documents%20and%20Settings/Administrador/Meus%20documentos/Downloads/40500-213900-1-PB.pdf>

POULANTZAS, Nicos. O Estado, o Poder e o Socialismo. 4ª ed. São Paulo, Paz e Terra, 2000.

PONCE, Gelise. A autobiografia como fonte para a história. *Revista P@rtes*, São Paulo, V.0, portaria eletrônica. Agosto de 2010. Disponível em:

www.partes.com.br/politica/autobiografia.asp

REMOND, René (org.). Por uma História Política. 2ª ed. Rio de Janeiro, FGV, 2003.

RIBEIRO, Ricardo Alaggio. A Aliança para o Progresso e as relações Estados Unidos-Brasil. Tese de Doutorado – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas. Campinas-SP, 2006.

ROSTOW, Walt Whitman. Etapas do Desenvolvimento Econômico: Um manifesto não comunista. Rio de Janeiro, Zahar, 1961.

SALIS, Carmen Lúcia Gomes de. Estatuto da Terra: Origem e (des)caminhos da proposta de reforma agrária nos governos militares. Tese de Doutorado – Faculdade de Ciências e Letras de Assis, Universidade Estadual Paulista. Assis-SP, 2008. Disponível em: http://www.mstemdados.org/sites/default/files/2008%20desalis_clg_dr_assis.pdf

SANTOS, Raimundo Nonato. Agraristas Políticos Brasileiros. Brasília, Fundação Astrojildo Pereira, 2007. Declaração Sobre a Política do Partido Comunista Brasileiro, Março de 1958.

SCHMITZ, Arno Paulo & BITTENCOURT, Mauricio Vaz Lobo. O Estatuto da Terra no Confronto do Pensamento Econômico: Roberto Campos versus Celso Furtado. *Revista Economia e Sociedade*, Campinas-SP, v. 23, nº 3, p.577-609, dez. 2014.

TAPIA, Jorge Ruben Biton. Capitalismo e Questão Agrária: Um estudo sobre as alternativas da reforma agrária no Brasil (1946-1964). Dissertação de Mestrado – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. Campinas-SP, 1986. Disponível em:

<file:///C:/Documents%20and%20Settings/Administrador/Meus%20documentos/Downloads/TapiaJorgeRubenBiton.pdf>

TOLEDO, Caio Navarro de. ISEB: fábricas de ideologias. São Paulo, Ática, 1977.

WEBER, Max. *Ciência e Política: duas vocações*. São Paulo, Cultrix, 1968.

WEFFORT, Francisco. *O Populismo na Política Brasileira*. 5ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2003.

Fontes

CAMPOS, Roberto de Oliveira. *Economia, Planejamento e Nacionalismo*. Rio de Janeiro, APEC, 1963.

_____. *Ensaio de História Econômica e Sociologia*. 2ª ed. Rio de Janeiro, APEC, 1964.

_____. *A Moeda, o Governo e o Tempo*. Rio de Janeiro, APEC, 1964.

_____. *Política Econômica e Mitos Políticos*. Rio de Janeiro, APEC, 1965.

_____. *A Lanterna na Popa: Memórias*. 2ª ed. Rio de Janeiro, Topbooks, 2004.

FURTADO, Celso. Resenha do livro *Trustes e cartéis*. *Revista Brasileira de Economia*, 1948, p.103-106. In.

<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/2434/2584>

_____. *A Economia Brasileira*. Rio de Janeiro, Ed. À Noite, 1954.

_____. *Uma Economia Dependente*. Rio de Janeiro. Cadernos de Cultura, 1956.

_____. *Perspectivas da Economia Brasileira*. Rio de Janeiro. Instituto Superior de Estudos Brasileiros. 1958.

_____. *Formação Econômica do Brasil*. Rio de Janeiro. Fundo de Cultura. 1959.

_____. *A Operação Nordeste*. Rio de Janeiro. Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1959.

_____. *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1959.

_____. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1961.

_____. Subdesenvolvimento e Estado democrático. Recife, Condepe, 1962.

_____. A Pré-Revolução Brasileira. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1962.

_____. Dialética do Desenvolvimento. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1964.

_____. Obra autobiográfica. São Paulo, Companhia das Letras, 2014.

FURTADO, Rosa Freire d'Aguiar (org.). O Plano Trienal e o Ministério do Planejamento. Rio de Janeiro, Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2011.

OLIVEIRA, Juscelino Kubitschek. Diretrizes gerais do plano nacional de desenvolvimento. Belo Horizonte, Livraria Oscar Nicolai Ltda, 1955.

Revista Brasileira de Economia. In. <http://bibliotecadigital.fgv.br>

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. Programa de Ação Econômica do Governo – 1964-1966. EPEA. 1964.