

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA - UFPB  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ  
Programa de Pós-graduação em Ciências Jurídicas - PPGCJ  
Área de concentração em Direito Econômico

JOYCE DE MATOS BARBOSA

O processo industrial desenvolvimentista brasileiro e o papel da Agência  
Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI)

JOÃO PESSOA  
2010

JOYCE DE MATOS BARBOSA

O processo industrial desenvolvimentista brasileiro e o papel da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas – PPGCJ, área de concentração em Direito Econômico, da Universidade Federal da Paraíba, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa

JOÃO PESSOA  
2010

JOYCE DE MATOS BARBOSA

O processo industrial desenvolvimentista brasileiro e o papel da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas – PPGCJ, área de concentração em Direito Econômico, da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Data de aprovação: \_\_\_\_\_

Banca Examinadora:

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. . Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa  
Orientadora  
Universidade Federal da Paraíba - UFPB

---

Avaliador externo

---

Avaliador interno

*Aos meus mestres, com carinho.*

## **AGRADECIMENTOS**

À minha família por toda a confiança depositada; pela dignidade ensinada e pelo amor voluntariamente concedido;

À minha orientadora, Dr<sup>a</sup> Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa, pelo apoio, compromisso, gentileza e paciência comigo e com o meu trabalho;

Aos meus amigos mestres da turma de 2008, em especial Maria Marconiete Fernandes e Carlos Fernando Lopes, pela gratidão e humildade emocionantes de sempre;

Ao meu amor querido, Lívio Temoteo Oliveira, pela calma, respeito e compreensão;

Ao Secretário de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e professor, Dr<sup>o</sup> Welber Oliveira Barral, pelos esclarecimentos e pelas entrevistas;

Ao professor Dr<sup>o</sup> Luciano Nascimento Silva, meu enorme agradecimento pelas contribuições;

Ao Sr. Luis Cláudio Rodrigues França, coordenador de projetos da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, Sr. Marden Elias Ferreira, assessor especial da diretoria executiva da ABDI e a Sra. Cláudia Alves, do Departamento de Recursos Humanos da ABDI;

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES pelo apoio;

À professora Dr<sup>a</sup> Anaína Clara de Melo pela contribuição imprescindível no campo metodológico;

Ao inesquecível amigo mestrando Tiago César Olímpio, que se foi de maneira tão abrupta, mas deixou conosco as lembranças mais doces de seu sorriso e de suas palavras. Dedico a conclusão e apresentação desta dissertação a você.

*“Só um economista imagina que um problema de economia é estritamente econômico.” (Celso Furtado)*

## RESUMO

O presente trabalho analisa criticamente o processo de desenvolvimento econômico industrial do Brasil no espaço-tempo entre a década de trinta do século XX e o governo do Presidente Luís Inácio “Lula” da Silva. O percurso inclui, em perspectiva histórico-política, os variados programas econômicos aplicados ao país ao longo de setenta anos, até chegar à criação da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), em 2005. A ABDI foi concebida como agente promotora de um modelo institucional alternativo de desenvolvimento, de perfil local, que deverá preparar o país para os desafios do século XXI, com base em uma Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), que tem por lema a concepção da inovação tecnológica e do investimento na pesquisa científica como meios capazes para sustentar o crescimento, de acordo com as necessidades desenvolvimentistas preconizadas pela Constituição Federal Brasileira. A ABDI deve funcionar como um (novo) canal articulatório de produção de políticas e de planejamentos industriais pautados no gerenciamento organizacional, entre a sociedade civil e o governo federal para o estabelecimento de uma nova arena decisória capaz de dinamizar as políticas industriais do país.

**Palavras-chave:** Industrialização brasileira. Economia. Desenvolvimento. ABDI.

## **ABSTRACT**

The present work analyses critically Brazilian economic and industrial development process in space-time between the thirties and President Luís Inácio “Lula” da Silva’s government. The course includes, in a historical and political perspective, various economic programmes applied in the country through seventy years until the creation of Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), in 2005. The ABDI was designed as promoter agent of an alternative institutional model of development, of local profile, that must prepare the country to the XXI century challenges, based on a Productive Development Policy (PDP), which has as a slogan the conception of technological innovation and the investment in scientific research as able ways to sustain the development according to the developmental needs recommended by Brazilian Federal Constitution. The ABDI must work as a (new) articulatory channel of production of policies and industrial plannings guided by organizational management between civil society and federal government to the establishment of a new decisory arena able to boost the industrial policies in the country.

**Keywords:** Brazilian industrialization. Economy. Development. ABDI.



# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1 CAPÍTULO I O PROCESSO DO DESENVOLVIMENTO.....	15
1.1 O processo histórico do crescimento econômico e as teorias econômicas do crescimento.....	16
1.2 As redes de trocas desiguais: centros orgânicos, periferias, semi-periferias, Arrighi e Wallerstein.....	35
1.3 A nova dinâmica do crescimento: acentuação dos limites sociais.....	45
2 CAPÍTULO II A BUSCA PELO MODELO DE INDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRO.....	50
2.1 A República Velha, o café, a economia e controle da taxa de câmbio: os primeiros passos do crescimento industrial no Brasil.....	51
2.2 A formação do pólo industrial, os imigrantes e a Era Vargas: a segunda etapa do processo.....	62
2.3. Planejamento político no poder autoritário: o pensamento regulatório entra em cena.....	76
3 CAPÍTULO III PODER E ESPAÇO NA ECONOMIA REGULATÓRIA.....	83
3.1 A matriz institucional democrática do processo desenvolvimentista industrial: a formação do Estado Estratégico no governo Juscelino Kubitschek.....	84
3.1.1 A segunda fase da industrialização: “substituição de importações” e o “nacional-desenvolvimentismo”.....	91
3.2 De Jânio a Jango: quase nada ou muito pouco.....	95
3.2.1 Plano Trienal: <i>the last shot</i> .....	97
3.3 O Golpe de 1964 e o “Desenvolvimentismo autoritário”: o que aconteceu e o que não aconteceu.....	101
3.3.1 Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG): <i>Stop and go economy</i> .....	109

<b>3.4 Política econômica de 1968 e “milagre” econômico na pressão: poder e espaço na economia regulatória.....</b>	<b>113</b>
3.4.1 Os tecnocratas de plantão: Campos-Bulhões e os Delfin’ Boys....	121
<b>3.5 A “situação democrática”, o Plano Real e rascunhos de um Modelo de Desenvolvimento Nacional.....</b>	<b>124</b>
<b>4 CAPÍTULO IV A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO E A AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (ABDI).....</b>	<b>130</b>
<b>4.1 A “Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial” (ABDI): surgimento.....</b>	<b>131</b>
4.1.1 Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial – CNDI: estrutura e gestão.....	135
<b>4.2 A “Política de Desenvolvimento Produtivo” – PDP e suas linhas de pesquisa.....</b>	<b>136</b>
4.2.1 A “Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior” (PITCE): a política que veio antes.....	139
<b>4.3 A Constituição Federal de 1988 e desenvolvimento econômico integrativo como “Modelo de Desenvolvimento” brasileiro.....</b>	<b>142</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>153</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>155</b>

## INTRODUÇÃO

Durante o período de industrialização europeia, o Brasil ainda conectava-se profundamente com a agricultura de subsistência e depois com a idéia de progresso. Entre meados do século XIX e os primeiros decênios do século XX, o processo industrial brasileiro foi marcado pelo poder de mercado do café, que concedeu ao país o título de grande exportador do produto. O café também proporcionou ao Brasil o surgimento das oligarquias cafeeiras, que dominavam a economia nacional, e que, mesmo diante da mudança na forma de governo (passando de Monarquia a República), mantiveram o seu poderio.

No final da década de vinte, uma grave crise cafeeira se abateu sobre o país, dinamitando grande parte das relações políticas combinadas entre Estados-membros, como a política do café com leite, que representava a alternância dos Estados de São Paulo e Minas Gerais no controle do governo central. A instabilidade política interna aliada a processos econômicos externos, como a quebra da Bolsa de Valores norte-americana, abriram espaço para entrar em cena, na Presidência do país, o gaúcho Getulio Dorneles Vargas, caracterizado pelo compromisso populista e com intenções de promover o crescimento econômico do país sedimentado em uma nova ordem de progresso econômico industrial.

Apesar dos bons propósitos, o país parecia não estar socialmente preparado (ou não desejava) para, de maneira abrupta, desbaratar as estruturas de poder dos grupos oligárquicos e burgueses. A tentativa de elevar o Brasil à condição de país industrializado, esquecendo o seu passado agrícola, esbarrou nas pressões das alianças de fazendeiros e empresários, que refreavam o compromisso do Presidente com o processo de industrialização. O Estado Novo, em 1937, manteve esse estado de coisas.

Pode-se afirmar que as relações intrínsecas entre os “grupos de pressão” da República Velha foram devidamente transportadas para a República Nova num grau ainda mais acentuado e devidamente organizado. A base sócio-política do país industrializado, iniciado no período varguista, manteve-se na maioria das vezes forte e intolerante, e em outros momentos mais dilatado e frágil, porém sempre com a notoriedade e o poder considerável de quem domina um país.

Tais relações políticas funcionaram durante quase todo o século XX como guias das políticas públicas industriais e dos governos que sucederam o populismo getulista. Impediam o crescimento do país. Certamente, dentro dos *loci* de poder não havia um planejamento público para o progresso, que se revelasse imune aos privilégios particulares e benefícios reservados à pequena aristocracia, ao mesmo tempo também não existia, por parte dos governos, uma manifestação para abandonar esses padrões, pois para aqueles, praticamente todos os governos se encontravam em uma espécie de espiral incontrolável, onde o fio condutor do país para o crescimento em favor da sociedade era perdido em detrimento de alguns poucos atores sociais.

A trajetória político-econômica brasileira rumo à década de quarenta também se enlaça com a trajetória econômica monetarista norte-americana, incorporada mas não adaptada aos padrões nacionais. Entre os anos quarenta e oitenta, ganham projeção as teses da dependência e o estruturalismo histórico do nacional-desenvolvimentismo, ideologia nascida com a Comissão Econômica para a América-Latina e o Caribe (CEPAL), em 1948, e abraçada pelo governo de Juscelino Kubitschek. A ânsia desenvolvimentista industrial sob o entendimento impreciso de que a universalização de padrões econômicos e “objetivos abstratos” funcionariam para propagar o crescimento por todas as regiões do país parecia o mais acertado para aquele tempo pela própria simplicidade da unificação.

Depois, a concepção dos monetaristas da escola de Chicago, encabeçada por Milton Friedman, fez escola no país e o Brasil o admitiu como “Modelo de Desenvolvimento” por muitos anos, esquecendo-se quase que por completo do seu passado agrícola. Para os nacionalistas, o problema do país estava em sua estrutura total, denunciando que a mera transposição de padrões matemáticos de países desenvolvidos (referenciados como industrializados) jamais conseguiria se encaixar em um país subdesenvolvido como o Brasil, por não considerarem inúmeras variáveis de diversificação socioeconômica de uma ex-colônia industrializada, mas ainda conectada a velhas estruturas de poder, e, por conseguinte, o tão esperado desenvolvimento não conseguiria ser “alavancado”.

Na década de setenta, o regime ditatorial também funcionou para reforçar a padronização desse “Modelo” como estratégia mais acertada para o país como caminho ao crescimento. O uso dos “planos de estabilização de moeda” como resposta a inflação galopante e, também, como os tais “Modelos”, que por várias

vezes assombrou o país, trouxeram ainda mais segurança aos governos autoritários daquele período, pois operavam bem o suficiente ao ponto de proporcionar um “Milagre brasileiro”, onde era perceptível a expansão econômica pelo exasperado corte nos preços ou o impedimento de investimentos privados. O Brasil se transformava no “país do futuro”.

Enquanto isso, no resto do mundo, acontecia uma ruptura no conceito de desenvolvimento e uma divisão e distanciamento deste com os conceitos de crescimento e progresso. Estudos como o “Limite do crescimento”, realizado pelo grupo de físicos e matemáticos do Instituto de Tecnologia de *Massachusetts* – MIT implicaram uma forte análise planetária sob como os países do mundo operavam o seu crescimento, verificando que no prazo de trinta a trinta e cinco anos alguns recursos naturais não renováveis entrariam em um processo de colapso irreversível. Significava que havia limites ao processo de crescimento. Surgem as ideologias ambientais e as idéias de sustentabilidade, que confrontavam o espírito ganancioso capitalista da acumulação, tentando dizer que se os pontos analisados não fossem realmente repensados o planeta correria riscos inimagináveis e, a partir daí, uma reversão seria quase impossível. O mundo, por fim, entraria em colapso.

A década de setenta revelou que o mundo precisava rever os conceitos econômicos e que o privilégio na expansão do crescimento deveria estar pautado agora muito mais pelo “ser” do que pelo “ter”, como ocorreu na época negra do feudalismo. A dignificação do ser humano como elemento fundamental no novo conceito de desenvolvimento começava a entrar em cena e as políticas econômicas passaram a admitir (ou mesmo inserir) a sociedade na dinamização desse novo desenvolvimento: era preciso dar e fomentar condições a essa mesma sociedade de participar.

Para o Brasil, a realidade do desenvolvimento nesse formato só pode começar a ser vislumbrada depois do fim da ditadura e com o início do processo democrático, através do estabelecimento de uma nova Constituição Federal, com base no cidadão e nas liberdades a ele concedidas. No entanto, os planos econômicos de estabilização da inflação continuavam mascarados de “Modelos de Desenvolvimento”, quando ainda representavam crescimento. O desenvolvimento no Brasil precisava agora de aplicabilidade (como sempre precisou desde 1930) e a Constituição somente poderia acontecer se as arenas de circulação do poder político estivessem dispostas para tanto ou se fossem criadas novas arenas.

Na idéia de engajamento político dos Ministérios enquanto instituições governamentais promoventes do progresso do país, no século XXI, em virtude da instalação da democracia, surge a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI). Nasce como pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, e de interesse público, durante a Presidência de Luís Inácio “Lula” da Silva, como uma instituição de apoio, fomento, planejamento e execução de políticas de desenvolvimento industriais do país, trabalhando em rede com o poder executivo, com os ministérios e, em especial, com a sociedade civil.

A ABDI lança a concepção da participação dos representantes da sociedade como um elemento robusto dentro da construção da nova concepção do desenvolvimento mundial, fortalecendo o entendimento de crescimento participativo ao fazer uso do “recurso humano” para expandir o país e acelerar a sua sustentabilidade. Além de trabalhar como uma arena política de debates não inserida diretamente no Poder Executivo.

O Brasil como poder político governamental, no século XXI, parece reconhecer, através da criação da Agência, os desafios da sustentabilidade do desenvolvimento. Dessa maneira o Brasil, enfim, parece vislumbrar o seu “Modelo de Desenvolvimento” específico, onde as divergências sociais e econômicas entre classes são computadas na articulação de sua política de desenvolvimento industrial em favor do país e não o contrário, além de compreender a importância de medidas de crescimento muito mais qualitativas e a longo prazo do que imediatistas e a curto prazo, onde o sujeito anteriormente conhecido como passivo torne-se ativo, dinamizando o equilíbrio do desenvolvimento do país sabendo que está prontamente dinamizando o equilíbrio do seu futuro.

O presente trabalho se propõe a executar uma análise crítica do processo de desenvolvimento industrial do Brasil, assim como do seu processo econômico, dos anos trinta do século passado aos dias atuais, com a criação da ABDI. A metodologia a ser utilizada se pauta pelos procedimentos metodológicos, onde o uso de natureza da vertente metodológica é qualitativa, o método de abordagem é o dedutivo, o emprego do método jurídico está centrado no sociológico, através de uma pesquisa exploratória e bibliográfica, diretamente conectada com o objetivo geral, utilizando-se a técnica de pesquisa delimitada por uma documentação indireta.

No primeiro capítulo, será apresentado o processo histórico do crescimento econômico mundial e a alternância do conceito de desenvolvimento, passando pela idéia de crescimento acumulativo e progresso tecnológico, até a concepção atual de desenvolvimento sustentável e inovação, pontuando, dentro desses mesmos questionamentos, as análises acerca das “trocas desiguais”, dos centros-orgânicos, das semiperiferias e periferias mundiais.

No segundo capítulo, será contemplada uma perspectiva também histórica, porém da década de trinta no Brasil, período onde a “Era Vargas”, responsável pelo início do processo brasileiro de industrialização, estabelece as bases das alianças entre os burgueses e empresários industriais dando, a partir daí, os contornos do desenvolvimento industrial do país.

O terceiro capítulo aborda o desenvolvimento econômico industrial do período JK, com seu Plano de Metas, o crescimento da CEPAL e os projetos do nacional-desenvolvimentismo, indo até a redemocratização brasileira, com o Plano Real e a nova Constituição Federal, passando pelo Regime da Ditadura Militar e os vários planos de estabilização da moeda na tentativa de alavancar o crescimento industrial do país.

Por fim, o quarto capítulo enfrenta a PDP e a criação da ABDI para a construção de um modelo de desenvolvimento eminentemente brasileiro, fundamentado na participação da sociedade civil como alternativa ao crescimento prolongado e solidificado do país, tendo a ABDI como pontencializadora desse congaçamento e possibilidade de desenvolvimento real.

## **CAPÍTULO I**

### **O PROCESSO DO DESENVOLVIMENTO**



## **1.1 O processo histórico do crescimento econômico e as teorias econômicas do crescimento**

O processo histórico-econômico pré-capitalista europeu contribuiu bastante para a evolução dos questionamentos acerca do crescimento e progresso econômico. Com o ulterior surgimento do capitalismo, que se substituiu ao modelo socioeconômico feudal, surgiram novas leituras sobre as estruturas de produção, serviços e manufaturas, possibilitando uma abertura cada vez maior do comércio para outros países, com acumulação de riquezas e de poder, como resultado dessa desobstrução, alimentado ainda por um novo processo de crescimento econômico, ainda em fase de articulação, denominado de industrialização.

Essa abertura Européia ocorreu primeiramente na Europa Ocidental, deixada sem leis e sem proteção depois do declínio do Império Romano. No período medieval, os costumes e as tradições impunham distinções entre as classes dos nobres, senhores e servos, como artifício para classificar o sistema obviamente de maneira hierárquica. A ausência de fundamentos legais não representava impedimento para o andamento dos feudos.

Em paralelo aos feudos, havia as cidades, importantes centros manufatureiros de apoio à produção do sistema feudal pela venda de seus bens e produtos. Enquanto na zona rural, esse regime imperava como fonte de renda e de estabelecimento financeiro das famílias dos servos, na área urbana as “guildas”, conhecidas como associações artesanais, profissionais e de ofício, existentes desde o tempo do Império, eram as responsáveis em produzir e vender quaisquer bens ou serviços. Quem tivesse interesse em dedicar-se a atividade produtiva nas cidades deveria se encaminhar às associações.

A evolução do sistema feudal e dos feudos, em específico, para uma tecnologia de três campos de plantio dinamizou o crescimento agrícola de produtos como o centeio, a aveia, o feijão, a ervilha etc. Na primavera, as plantações de forragem permitiram a criação de cavalos, que substituíam os bois em termos de eficiência e rapidez, fazendo com que a terra cultivável pudesse ser estendida sem fazer uso de três homens para ará-la, mas sim de apenas um. Além disso, a carroça ganhou mais duas rodas, com eixo dianteiro móvel, facilitando a chegada da mercadoria à cidade. Tais melhoramentos puderam ser percebidos pelo aumento populacional que basicamente triplicou e pelo surgimento de novas cidades e

grandes centros comerciais que se especializaram na produção de bens manufaturados. A inovação tecnológica contribuiu para o desenvolvimento do comércio inter-regional e de longa distância.

A disseminação do comércio pode ser apontada como um dos motivos para o início do desaparecimento ou do enfraquecimento do sistema feudal. No entanto, deve-se considerar o crescimento interno da própria Europa Ocidental em termos de produtividade agrícola pelo excedente de alimento e de manufaturados capaz de torná-los disponíveis às exigências mercadológicas locais e internacionais, como também uma das motivações. À medida que o comércio prosperava, a necessidade de mais manufaturados e “maior confiabilidade na oferta” lançava nas mãos dos comerciantes capitalistas o grande trunfo para dominar a expansão dos processos produtivos, desencadeando o surgimento do “sistema doméstico de trabalho”, no qual o capitalista comerciante fornecia ao artesão independente a matéria-prima necessária a feitura do produto, pagando-lhe por isso, ou seja, ao final do processo, o proprietário do produto era o comerciante e não o artesão. O avanço desse sistema levou o capitalista comerciante a não ser apenas o dono do produto concluído, mas também dono das ferramentas, máquinas e, por muitas vezes, dono do prédio onde se dava a produção.

O controle exercido por esse sistema, através do capitalista comerciante, que detinha os instrumentos do processo produtivo e ainda o capital, levou os desprovidos das ferramentas à venda de sua própria força de trabalho. Paralelamente, os costumes e as tradições começaram a ser substituídos pela existência do mercado e do lucro econômico, moldando lentamente as características primárias do capitalismo comercial. Porém, para que houvesse a extinção do feudalismo e fosse assegurada a permanência do capitalismo como novo modelo socioeconômico, era imprescindível a desfragmentação das ideologias feudais o que, certamente, incluía a extirpação dos feudos.

Enquanto isso, os senhores feudais criavam uma espécie de dependência para com as cidades e seus produtos manufaturados. Os camponeses (servos) descobriam a possibilidade de trocar os excedentes produtivos por dinheiro, que poderiam ser usados para o pagamento das taxas ao senhor feudal ao invés do trabalho forçado exaustivo. O posicionamento dos servos como pequenos negociantes independentes também alimentou a ruptura dos laços feudais. A maior rachadura do sistema feudal se deu com a Guerra dos Cem anos entre França e

Inglaterra, conjuntamente com a “peste negra”, que destruiu quase metade da população inglesa, que era de 4 milhões em 1337 e passou a ser de 2,5 milhões em 1453<sup>1</sup>, provocando a falta de mão-de-obra e a elevação dos salários, fazendo com que o aluguel da terra começasse a cair vertiginosamente.

Especialmente na Alemanha, entre os séculos XIV e XVI, houve revoltas camponesas violentas e sangrentas para justificar a “luta” dos ex-servos, agora camponeses, que não queriam mais trabalhar em nome da nobreza feudal. De nada adiantou, pois foram praticamente dizimados pela nobreza furiosa e ensandecida. O “estado feudal” entra em declínio. Além do fator da “expansão comercial”, havia o progresso científico que se lançava de maneira acelerada para o comércio marítimo, pelo implemento de telescópios e bússolas, assim como navios mais rápidos, permitindo maior precisão nas rotas e cobertura de distâncias cada vez maiores.

O mundo chegou ao período das Grandes Descobertas, onde África, Américas e Índia se destacavam como os mais importantes destinos, especialmente para o comércio. A conseqüência desses achados provocou além, obviamente, da época de colonização, um intenso e apressado fluxo de metais preciosos para a Europa, escassos em quase toda a região europeia devido à ascensão e crescimento do capitalismo comercial, que, mesmo com a extração de ouro na Costa do Ouro, na África, não conseguira resolver a crise iminente.

A chegada dos metais preciosos vindos das colônias do ocidente e oriente representou, para a Europa, um significativo aumento do preço dos bens manufaturados<sup>2</sup>. Tanto a nobreza feudal como a classe operária sofreram, pois para estes os salários se mantiveram baixos e para aqueles as despesas eram maiores do que suas rendas, fazendo com que a classe capitalista lucrasse cada vez mais, já que pagavam salários cada vez menores e construíam seus próprios “processos de acúmulo de capital” por meio de ferramentas, equipamentos, fábricas, matérias-primas, meios de transporte dos produtos e materiais. Compreendeu-se, portanto, que na propriedade do capital residia a fonte de lucratividade, daí a fonte de muito mais acumulação de capital. Segundo o historiador Rubim Santos Leão de Aquino, a

---

<sup>1</sup> Cruzamento de dados do livro “História das Sociedades: das sociedades modernas às sociedades atuais”, de Rubim Santos Leão de Aquino e “História do pensamento Econômico: uma perspectiva crítica”, de E. K. Hunt.

<sup>2</sup> E. K. Hunt indica entre 150% a 400% de aumento, a depender da região e do país, do preço dos bens manufaturados. HUNT, E. K. **História do pensamento econômico: uma perspectiva crítica.** (trad.) José Ricardo Brandão Azevedo e Maria José Cyhlar Monteiro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

fonte de riquezas daquele período foi alterada na “transição da valorização das terras para a valorização da riqueza móvel – do dinheiro”.<sup>3</sup>

Para o professor do Departamento de Economia da Universidade de Utah e economista E. K. Hunt, a fase inicial desse processo possuiu fontes como: “(i) o volume do comércio, que cresceu rapidamente; (ii) o sistema industrial de produção doméstica; (iii) o movimento dos cercamentos<sup>4</sup>; (iv) a grande inflação de preços”.<sup>5</sup> Essas fontes revelavam o começo dos mercados capitalistas, onde monarcas se aliariam aos capitalistas afastando, definitivamente, os nobres feudais das atividades de produção e comércio. O fim desse modelo socioeconômico culminou com o início de outro: o mercantilismo<sup>6</sup>, na sua fase inicial bulionista (conhecida também como fase metalista ou chamada de prática de entesouramento), que quantificava a riqueza através do acúmulo de metais preciosos.

A escassez de ouro e prata em barra e o crescente volume do comércio induziram a política bulionista a atrair mais metais preciosos para os grandes centros comerciais, como Inglaterra e Holanda<sup>7</sup>, e, no mesmo passo, a proibir suas exportações, mantendo-se assim até o fim do século XVII. O país pioneiro tanto no metalismo como nas restrições à sua exportação foi a Espanha, que punia com a pena de morte aqueles que ousassem comercializar os metais para fora do país. Porém, a verdade se mostrava bem diferente, pois embora existissem capitalistas e funcionários cumpridores das suas obrigações no que diz respeito a não exportação dos produtos, existiam os corruptos, que através de grandes subornos conseguiam transportar as barras para fora do país.

Ainda segundo o economista E. K. Hunt, o bulionismo, dentro da prática mercantilista, acabou por alimentar a vontade pelas exportações, produzindo um saldo positivo na balança comercial dos países, ou seja, era preciso ter mais dinheiro entrando do que saindo do país. A partir desse entendimento, foi criado um

---

<sup>3</sup> AQUINO, Rubim Santos Leão de. *et al.* **História das Sociedades**: das sociedades modernas às sociedades atuais. Rio de Janeiro, Record, 1999. p. 24.

<sup>4</sup> Na necessidade de dinheiro, a nobreza feudal, cercava algumas terras geralmente usadas como pasto comum para utilizá-lo como pasto de ovelhas, devido ao crescimento da indústria têxtil.

<sup>5</sup> HUNT, E. K. **História do pensamento econômico**: uma perspectiva crítica. *Op. Cit.*, p. 16.

<sup>6</sup> O Mercantilismo possui três fases: a primeira, conhecida como bulionista; a segunda, comercialista; e a terceira, industrialista.

<sup>7</sup> Sabia-se da potência econômica na qual a Inglaterra estava se tornando, porém, juntamente com ela vinha a Holanda, que antes mesmo de sua independência já se mostrava, segundo o historiador Rubim Aquino, como uma das regiões mais florescentes da Europa, onde sua agricultura, mesmo sem uma quantidade infinita de terras, estava progredindo, assim como sua indústria, que produzia tecidos de linho, estofos de lã, tapeçarias, etc.

“monopólio comercial”, tendo a Inglaterra como propulsora. Os ingleses podiam barganhar os seus produtos com áreas mais pobres, porém apenas um mercador poderia fazer isso, e os mercadores ingleses vendiam suas mercadorias aos países estrangeiros a preços altos, havendo apenas um vendedor, ao invés de vários. Tudo isso para que pudessem mandar e desmandar na alta e baixa dos preços dos produtos.

A partir da liberalização de exportações e importações, os países da Europa Ocidental sentiram a necessidade de regular as entradas e saídas das atividades, determinando quem podia ou não podia exportar e importar. Um exemplo dessas regras, que tentavam ao mesmo tempo levar dinheiro aos seus países, está nos “Atos de Comércio” ingleses de 1651 e 1660<sup>8</sup>. O intuito dos mercadores era, de fato, aumentar o fluxo de dinheiro, evitando que saísse do país. Aos poucos, dentro dessas limitações, o Estado passou a criar regras para a produção interna, determinando quais indústrias de exportação importantes deveriam permanecer ou mesmo receber isenções fiscais e regulamentando, também, a qualidade dos produtos produzidos. Na França, Luís XIV determinou regras para as guildas, colocando-as dentro de um molde único de produção, que deveria ser seguido à risca, pois os fiscais do Rei, encarregados de cumprir com rigorosidade o controle de qualidade, estavam espalhados por toda a cidade de Paris.

O mercantilismo trouxe a percepção do valor e do lucro como fatores importantes para o estabelecimento do preço da mercadoria, além dos custos de produção. Através de estudos iniciais sobre esses aspectos, idéias mercantilistas de “valor natural da mercadoria”, “forças da oferta e da demanda” e “valor de uso” (intrínseco) expandiram o raciocínio do próprio mercado e dos capitalistas comerciantes para compreenderem melhor os processos de troca. Porém, com o desenvolvimento do capitalismo o mercantilismo lentamente mostrou-se insatisfatório para a maioria dos grandes capitalistas da época, uma vez que a

---

<sup>8</sup> “Para o progresso do armamento marítimo e da navegação, que sob a boa providência e proteção divina interessam tanto à prosperidade, à segurança e ao poderia deste Reino (...) nenhuma mercadoria será importada ou exportada dos países, ilhas, plantações ou territórios, pertencentes a Sua Majestade, na Ásia, América e África, noutros navios, senão nos que sem nenhuma fraude pertencem a súditos ingleses, irlandeses ou galeses, ou ainda habitantes destes países, ilhas, plantações e territórios e que são comandados por um capitão inglês e tripulados por uma equipe com três quartos de ingleses (...)”. DEYON, Pierre. **O mercantilismo**, onde cita o **English Historical Documents**, e FRANCO, Denise de Azevedo; AQUINO, Rubim Santos Leão de. *et al.* **História das Sociedades**: das sociedades modernas às sociedades atuais, *Op. Cit.*, sobre a Lei da Navegação inglesa de 1660.

interferência do Estado em ações que anteriormente eram controladas pela igreja, especialmente na manutenção do monopólio comercial para salvaguardar interesses de pequenos grupos capitalistas, foram perdendo terreno para a crescente difusão do comércio e o aumento da concorrência. Um exemplo emblemático dessa mudança está nas guildas, que se fecharam em um sistema único de produção e de proteção ao mestre (coordenador) das atividades. Com o tempo, tais mestres se tornaram organizadores de todo o processo produtivo, deixando de ser simples trabalhadores auxiliares dos aprendizes para se transformarem em empregadores capitalistas.

Essa nova realidade produziu uma série de análises sobre os rumos da economia, tendo alguns estudiosos, como o economista Maurice Dobb, mencionado um certo “deslocamento do centro de gravidade”<sup>9</sup> do sistema socioeconômico, onde a *Merchant oligarchy* parecia estar transferindo suas atividades exclusivamente para o comércio. Paralelamente, filósofos contrários às concepções “paternalistas” de Estado afirmavam a necessidade de uma “filosofia do individualismo” no campo econômico - ideologia que se nutria da teologia protestante<sup>10</sup>, segundo Hunt. Tal individualismo cultivava em si as proposições de uma economia mais expansiva e livre das argumentações, restrições e imposições do Estado. Condenavam-se as práticas monopolizadoras justamente porque eram elas as grandes responsáveis por estabelecer formatos protecionistas, além de favoritismos internos. Os individualistas acreditavam nas possibilidades do lucro ser ainda maior se não houvesse tantas restrições e se o preço pudesse flutuar de maneira livre para encontrar o seu equilíbrio natural, ou seja, se o preço estivesse distante de práticas monopolizadoras

<sup>9</sup> DOBB, Maurice. **Studies in the development of Capitalism**. Disponível em: <<http://books.google.com.br/books?id=UrE9AAAAIAAJ&printsec=frontcover&dq=Maurice+Dobb&cd=2#v=onepage&q=&f=false>>. Acesso em: 30 de março de 2010, p. 134.

(“The opening of the seventeenth century witnessed the beginnings of an important shift in the centre of gravity: the rising predominance of a class of merchant-employers from the ranks of the craftsmen themselves among Yeomanry of the large companies – the process that Marx described as “the real revolutionary way”. The details of this process are far from clear, and there is little evidence that bears directly upon it. But the fact that this was the case seems to be the only explanation of events that were occurring at this time in the Livery Companies. The merchant oligarchy that formed the Livery in some cases appear to have transferred their activities exclusively to trade, their growing wealth and influence in the course of time presumably securing for them a foothold within the privileged ranks of the export trade, or at least as commission-agents on its fringe”).

<sup>10</sup> “Ser justo pelas obras... não queria dizer que o indivíduo pudesse salvar-se por si próprio: significava que ele poderia ser salvo por intermédio da Igreja. Daí o poder do clero. A confissão obrigatória, a imposição de penitências a toda a população... juntamente com a possibilidade de excomunhão davam aos padres um terrível poder”. HUNT, E. K. **História do pensamento econômico**: uma perspectiva crítica. *Op. Cit.*, p. 14.

e o mercado pudesse operar livremente as chances de lucratividade seriam ainda mais interessantes.

O pensamento que estava em formação com a política econômica individualista, mesmo de forma imperceptível, era a base do liberalismo clássico que, vagarosamente, mostrava sua estrutura de avaliação econômica, partindo das análises e críticas ao Estado dito “paternalista”. Aliados a isso estavam os fisiocratas franceses, que concordavam com o estado de “catástrofe” econômico no qual a Europa se encontrava pela péssima associação de características feudais com características do capitalismo comercial entre os anos de 1694 e 1774, onde a agricultura se prestava a utilizar, ainda, tecnologia feudal e o governo estava imerso em um complexo universo tarifário. Eles acreditavam fielmente que uma “lei natural” deveria guiar o comércio e a produção, embasando-se no modelo de François Quesnay, no seu livro *Tableau Economique*, que admitia a eliminação de todos os tipos de restrições, impostos, tarifas, pois a ordem natural não poderia ser contrariada por sistemas complexos de produção, regras, monopólios e leis. Só assim, segundo o pensamento científico dos fisiocratas, essa ideologia funcionaria da maneira correta.

Enquanto a crítica ao sistema de Estado “benfeitor” era realizada pelos filósofos que defendiam um mercado mais livre, eclodia em 1815, a Batalha na Bélgica. Os franceses, liderados por Napoleão, foram ferozmente derrotados pelas tropas da Grã-Bretanha, Prússia, Áustria, Rússia e Holanda, que contavam com um exército de quase cem mil homens. Houve a retração daqueles e a supremacia britânica, que pôde se firmar hegemonicamente, gerando a “Paz dos Cem anos”<sup>11</sup>.

A partir desse confronto, a utilização do poderio militar, como armas e munição, financiado pelo mercantilismo preponderante, contribuiu para um novo entendimento acerca do processo de produção de bens e serviços. O mercantilismo voltava-se para desenvolver não exclusivamente produtos melhores, mas sim técnicas de produção mais eficientes. A engenharia, tanto para o progresso bélico como para setores de forte concorrência, começava a ter seus processos dinamizados por tecnologias cada vez maiores e melhores. O crescimento industrial estava no foco das atenções, com a Revolução Industrial ascendente (terceira fase mercantilista), e o mercantilismo cedia cada vez mais espaço para o seu

---

<sup>11</sup> Depois do final da batalha de Waterloo, durante um longo período na história, não houve registro de nenhuma guerra entre potências econômicas.

estabelecimento. Um exemplo desse entendimento foi o setor têxtil na Grã-Bretanha, que teve aperfeiçoado as suas máquinas, incluindo em seu processo produtivo novas fontes de energia, como o motor a vapor de James Watt e Matthew Boulton, conseguindo, portanto, produzir mais e, conseqüentemente, vender mais.

Concomitante ao crescimento das tecnologias industriais e de alguns segmentos industriais importantes, o mercantilismo dava sinais de enfraquecimento. Aos fabricantes e produtores britânicos, responsáveis pelo maior crescimento de mercado externo na Europa e pelo começo da Revolução Industrial, restou a mudança da estratégia: tornar as práticas comerciais mais permissivas (uma política econômica individualista), onde estrangeiros, pudessem, a exemplo, vender produtos à Grã-Bretanha, na tentativa de obter mais lucros.

Os fabricantes da nação poderiam reduzir seus custos de forma direta, comprando matérias-primas a preços mais baixos, e indireta, uma vez que a importação de comida barata permitia que os donos das fábricas pagassem salários menores sem que houvesse uma redução no padrão de vida dos empregados. Ao mesmo tempo, se os estrangeiros ganhassem mais ao vender para a Grã-Bretanha, teriam condições de comprar mais produtos do país. Os industriais britânicos também se deram conta de que se os estrangeiros pudessem comprar todos os produtos manufaturados que precisassem dos baratos produtores britânicos, aqueles teriam menos necessidade de desenvolver uma indústria própria.<sup>12</sup>

Ganharam força as idéias de Adam Smith sobre a concepção de livre comércio. Em sua obra *Uma investigação sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações*<sup>13</sup>, Smith teria declarado que o mercado, operando de maneira livre, sem restrições Estatais, seria muito mais proveitoso para a produção de riquezas. Essas teses tornaram-se cada vez mais constantes na medida em que na evolução dos estágios do desenvolvimento econômico e social (a caça, o pastoreio, a agricultura e o comércio), pensadas por ele, o homem (produtor, proprietário de terra, agricultor, servo etc) compreendia, pela amplitude dos direitos de propriedade nessa escada evolutiva, a sua necessidade e vontade de acumular riquezas materiais. Embora Smith não acreditasse que tais riquezas materiais trabalhassem em prol da

<sup>12</sup> FRIEDEN, Jeffry A. **Capitalismo global**: história econômica e política do século XX. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2008. p. 19.

<sup>13</sup> Popularmente conhecida como "A riqueza das Nações". Seu título original em inglês é *An inquiry into the nature and causes of the wealth of Nations*.



felicidade pessoal, para Hunt, ele defendia que tais ilusões funcionavam para criar um “estado de possibilidade” que se adequava as atitudes egoísticas humanas imprescindíveis para dinamizar essa elevação, sem problema de serem mal interpretadas, pois a “mão invisível” se encarregaria de promover o bem-estar social.

Portanto, quando todo o indivíduo se esforça o mais que pode, não só para empregar seu capital na indústria interna, como também para que seu produto tenha o maior valor possível, trabalha, necessariamente, no sentido de aumentar o máximo possível a renda anual da sociedade. Na verdade, ele geralmente não pretende promover o interesse público, nem sabe até que ponto o está promovendo. Preferindo aplicar na indústria interna, e não na externa, só está visando a sua própria segurança; dirigindo a indústria de tal maneira que seu produto possa ter o maior valor possível, só está querendo promover seu próprio interesse e está, neste e em muitos outros casos, sendo levado por uma “mão invisível” a promover um fim que não fazia parte de suas intenções. Do mesmo modo, nem sempre é pior para a sociedade que não tenha sido essa a sua intenção. Cuidando do seu próprio interesse, o indivíduo, quase sempre promove o interesse da sociedade mais eficientemente do que quando realmente deseja promovê-lo.<sup>14</sup>

Para Smith, o “sistema óbvio e simples de liberdade natural” seria o do capitalismo *laissez-faire*, sem a interferência governamental. A sociedade contribuiria para o acúmulo de riquezas pessoais, pois cada ser humano estaria constantemente preocupado em promover os seus interesses através do aumento do nível de produtividade, combinado com um mercado eficiente e bem desenvolvido, o que se tornava socialmente benéfico, próspero e harmonioso.

Porém, o resultado da prosperidade no livre comércio trouxe consigo vestígios do mercantilismo na forma das coligações militares, que direcionavam e forçavam países como a França a aderirem às novas regras comerciais. Para estabelecer uma área de livre comércio e um mercado mundial entre as potências políticas e econômicas tanto da Europa como do Novo Mundo, não admitiam, de certa forma, o mercado liberal em construção. Contudo, o capitalismo se mostrou tão poderoso e dinâmico, impossível de ser contido, que logo o posicionamento ainda preso às dimensões mercantis (e, às vezes, feudais) foi, parcimoniosamente, se esvaindo, e deixando a Europa Ocidental, tendo grande ajuda do *padrão ouro* que, no final do século XIX e primórdios do século XX, estabeleceu globalmente o capitalismo,

---

<sup>14</sup> SMITH, Adam. **A riqueza das nações** – Livro II. São Paulo: Madras, 2009. p. 422-423.

transformando as táticas econômicas por intermédio das taxas preestabelecidas na troca da moeda por ouro, conjuntamente com as vantagens comparativas<sup>15</sup> de David Ricardo<sup>16</sup>, que sustentavam os princípios do livre comércio.

Para o professor do *Department of Government* da Universidade de Harvard, Jeffry Frieden, as idéias do livre comércio de Ricardo buscavam o desenvolvimento de uma integração econômica entre os mercados externos, contando com o auxílio da padronização do ouro pela sua taxa fixa. As inovações tecnológicas que acompanharam todas essas mudanças mercadológicas acompanharam, também, todos (ou quase todos) os anseios das potências nessa expansão, porém não ponderaram que tal mudança mercantil poderia obscurecer setores como o dos artesãos que, com o desenvolvimento de teares mecânicos tornaram-se obsoletos, e a prática rurícola, que perdia força frente à produtividade agrícola industrial, carregando tais atividades ao limbo da inoperância, cabendo salvamento, apenas, para aqueles que buscavam, ou que tinham condições de buscar, a especialização das suas atividades.

No início do processo de industrialização capitalista havia uma constante rixa entre os capitalistas em ascensão e os comerciantes e donos de terra na busca pelo lucro. Os governos defendiam os interesses ditos “mais antigos”, como o dos últimos, enquanto que os capitalistas nutriam uma indignação sem tamanho pelos anos de tirania e despotismo dos governantes. O *laissez-faire*, nesse contexto, funcionava como o baluarte da salvação diante desses abusos governamentais.

---

<sup>15</sup> Segundo Hunt, no que tange livre comércio internacional, David Ricardo estabelece as regras das “vantagens comparativas” nos termos em que dois países poderiam se beneficiar dentro desse livre comércio, mesmo que um deles produzisse todas as mercadorias comercializadas mais eficientemente do que o outro. E diz: “Ricardo argumentava que um país não precisa ter uma *vantagem absoluta* na produção de qualquer mercadoria, para que o comércio internacional entre ele e outro país seja mutuamente benéfico. Vantagem absoluta significa maior eficiência de produção ou o uso de menos trabalho na produção. Dois países poderiam beneficiar-se com o comércio, se cada um tivesse uma *vantagem relativa* na produção. Vantagem relativa significava, simplesmente, que a razão entre o trabalho incorporado às duas mercadorias diferia entre os dois países, de modo que cada um deles poderia ter, pelo menos, uma mercadoria na qual, a quantidade relativa de trabalho incorporado seria menor do que a de outro país”. (HUNT, **História do pensamento econômico: uma perspectiva crítica**, *Op. Cit.*, p. 112). Segundo Jeffry Frieden, as pessoas e as nações devem concentrar seus esforços naquilo em que são melhores, independentemente de quão bem os outros países realizem a mesma atividade. Frieden reforça a idéia das vantagens comparativas de Ricardo como princípios de sustentação do livre comércio, onde proteções comerciais funcionam como barreiras econômicas, não beneficiando em absolutamente nada a economia de determinado país. E prossegue afirmando: “Políticas governamentais que evitam a importação simplesmente forçam os países a produzir mercadorias fora de suas vantagens comparativas. Proteção comercial aumenta o preço das importações e diminui a eficiência da produção doméstica”. (FRIEDEN, **Capitalismo Global: história econômica e política do século XX**, *Op. Cit.*, p. 47).

<sup>16</sup> David Ricardo, economista inglês, pode ser considerado como um dos grandes representantes da economia clássica, juntamente com Adam Smith.

Trabalhar-se-ia sob a égide de uma auto-regulação capaz de afastar o governo corrupto do lugar de destaque para colocar o mercado livre como a tábua de salvação de todos os males em seu lugar.

No contexto dessa liberalização mercadológica houve o progresso da produção industrial, o sistema de transporte tornou-se mais robusto e o desenvolvimento de mercado de capitais ficou ainda mais forte. Isso apenas corroborou com os ideais dos capitalistas comerciantes em mostrar o atraso social promovido pelas formas de governo anteriores, e como o crescimento da sociedade poderia emergir se fosse dada ao mercado a chance de operar sozinho e sem interferências. Porém, essa grande expansão progressista do liberalismo também provocou uma grande concentração de renda e poder industrial nas mãos de corporações gigantescas, contribuindo, diuturnamente, para a criação de cartéis e trustes.

Entre as conseqüências dessa concentração estavam a concorrência não regulamentada, ou seja, cada comerciante agia da maneira que achasse conveniente, e a redução do grau de flexibilidade pelas grandes corporações, devendo prevalecer a vontade delas, que terminava provocando agudas depressões cada vez mais prolongadas e perigosas. Os capitalistas, inseridos nessa situação anárquica do mercado, tiveram que solicitar ajuda do governo como única (e mais coerente) forma de salvar o que estava construído sem que fossem levados pelo turbilhão da concorrência exagerada. Era perceptível, na transição do século XIX para o XX, que esse modelo de o “mercado ditar as regras” não estava mais surtindo os efeitos esperados, afinal o número de depressões cresceu. Por exemplo, nos Estados Unidos, nos anos de 1819 e 1837, ocorreram duas graves crises, e do meio do século em diante, aumentaram para cinco, em 1854, 1857, 1873, 1884 e 1893, e no século seguinte a questão se agravou ainda mais com o *crash* da Bolsa de Valores de Nova Iorque, em 1929, e a Grande Depressão da década de 1930. Ao mesmo tempo restava comprovada a instabilidade do mercado assim como a sua desordem. Era o declínio do liberalismo.

O mercado não conseguia, no conjunto de suas teorias, encontrar respostas para solucionar os problemas, afinal a economia neoclássica, por afirmar a inexistência de crises, não desenvolveu métodos para solucioná-las, não tendo, portanto, nenhum meio de desmantelá-la. A ameaça do livre mercado estava muito

próxima de afetar o capitalismo quando entrou em cena John Maynard Keynes e sua obra “A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda”.

As idéias de Keynes sobre a recuperação das instituições econômicas e melhor utilização da renda nacional permearam a doutrina econômica começando a promover, pela primeira vez, um efetivo entendimento sobre o desenvolvimento, em modelo distinto dos modelos absolutistas, que priorizavam o acúmulo de metais preciosos (bens reais) e das opções de livre mercado do período imediatamente anterior. Compreendeu-se que a liberação do mercado não mais contribuía para alcançar, por exemplo, os setores que, na corrida industrial, saíram em desvantagem, como os agricultores, e que terminavam por acelerar e acentuar as crises econômicas ocasionadas pela instabilidade dos ciclos de regulação econômicos. Fazia-se necessária a regulação Estatal nas políticas monetárias e fiscais a fim de mitigar os efeitos desses ciclos, também chamados de “ondas longas”<sup>17</sup>, primeiramente pensadas por Nikolai Dimitrievich Kondratiev em seu livro “A economia mundial e sua conjuntura durante e depois da guerra”, em 1922, e reforçadas pelas análises de Joseph Alois Schumpeter, no que diz respeito aos períodos de duração e repetição de fenômenos econômicos.

Os países, pelo curso natural da história econômica mundial e cada um ao seu tempo, foram mudando o pensamento acerca de progresso e crescimento ligado ao livre comércio para as propostas de um tipo de desenvolvimento liderado pelas instituições governamentais, especialmente criadas para direcionar ações e estratégias políticas com ênfase nos setores de produção e tecnologia. A partir dessa ruptura com a ideologia da liberação, laço com a regulação e pelo próprio processo expansionista de produtos e serviços vivido pelas empresas e indústrias no final do século XIX e início do século XX, tornava-se imprescindível o *planejamento econômico* e a construção de estruturas organizacionais representantes de uma nova política de crescimento organizada pelos governos.

A avaliação de Keynes começa pelo processo de produção, no qual a obtenção de lucros de uma empresa estaria conectada diretamente com a venda

---

<sup>17</sup> As ondas longas consideradas enquanto ciclos econômicos diferenciam-se das crises econômicas por uma questão temporal. Enquanto estas correspondem a períodos de baixa produtividade e desemprego acentuado, extremamente pontuais, aquelas estariam determinadas por crises alternadas em situações de crescimento e decréscimo desse crescimento, ou seja, a oscilação de estados bons e ruins determina um ciclo, ou uma onda, que pode ser longa ou curta, a depender do tempo de oscilação da mesma. Segundo Theotônio dos Santos, no seu trabalho “Crises Econômicas e Ondas Longas na Economia Mundial”, o primeiro economista a estudar e analisar esse conceito foi o economista suíço Jean de Sismondi, em 1919.

das mercadorias dessa mesma empresa, extraídos, portanto, os custos de produção. Segundo ele, o dinheiro que sai dessa empresa encontra o público de diversas formas: salários, aluguéis, juros e lucros, e esse mesmo dinheiro retorna a empresa quando esse mesmo público compra seus bens e/ou serviços. Portanto, enquanto essa oferta e compra existir, o fluxo será sempre circular e satisfatório. Porém nem todas as pessoas gastam o que ganham, e esse dinheiro “não-gasto” acaba indo parar na poupança, saindo da corrente de gastos, ou seja, saem do fluxo circular<sup>18</sup>.

A concepção da intervenção do Estado na economia se fez ainda mais relevante com a Grande Depressão de 1930 nos Estados Unidos. Era necessário dispersar o dinamismo exarcebado do mercado para recuperar as cidades atingidas pelo caos econômico. Havia uma ansiedade enorme em restabelecer a sociedade e, certamente, a economia, que estava fragmentada com a segunda Grande Guerra e a Crise, e as idéias de Keynes surgiram para sustentar essa necessidade, porém sem desencorajar os capitalistas da sua vontade de lucro e nem deformar o Estado, mas sim fazer com que o governo agisse de maneira a propiciar a continuação do lucro, fazendo com que fossem “introduzidas gradualmente e sem uma ruptura das tradições gerais da sociedade”.

Um Estado atento e regulamentador combinava com o momento de transição das sociedades destruídas pela Guerra. Para Keynes, entre as duas grandes guerras, os tempos eram de integração e não de isolamento, de divisão e não de cerceamento, era preciso recuperar o que havia sido devastado, e incluir nesse crescimento uma sensação de bem-estar. Nascia assim o *Welfare State* e com ele a mudança do pensamento e da organização política e econômica até então vigente. O Estado-providência seria o grande agente regulamentador de toda a vida social, política e econômica dos países (a começar pela América do Norte) em parceria com empresas privadas, garantindo serviços públicos e a qualidade deles. Naquele instante, a preocupação do mundo voltava-se para o restabelecimento das identidades sócio-culturais, que haviam sido devastadas com os conflitos e que só poderiam se restabelecer se o Estado retomasse de vez o seu posto de órgão

---

<sup>18</sup> Além disso, as pessoas também compram produtos de origem internacional, não fazendo com que o dinheiro gasto volte para o país, ocasionando uma “saída”, nesse contexto, dos impostos, desse fluxo circular.

estruturador, porém, agora, totalmente responsável pela sociedade e o seu completo bem-estar, o que pressupunha uma onda renovatória de si mesmo.

O Estado de Bem-Estar vigorou sem maiores problemas até o início dos anos setenta, quando foi atingido pelo choque do petróleo (1973). Na seqüência, vieram a revolução da micro-eletrônica, a tendência à automação, as crises conjunturais de economias (latino-americanas, italiana etc), o rápido crescimento de países e a crise do socialismo. Em suma, veio a globalização. Como busca dessa renovação, funcionaram os vetores indicativos para o início do desmantelamento desse modelo de Estado, que aconteceu de forma gradativa em cada país.

A “Crise da Sociedade de Bem-Estar” funcionou para destacar também a complexidade da esquematização de modelos econômicos sociais em direção a sua implementação. Muito embora a onda renovatória tenha trazido os processos de automação e tecnicidade possíveis, trouxe também ao Estado o dever de ser cobrado pelo seu desempenho de fornecimento de necessidades a sociedade. A crise agora não era de intervenção ou liberação, mas sim de implementação e funcionalidade dos planejamentos sócio-econômicos.

Dentro dessa “crise de implementação” de um modelo econômico capaz de suprir os desejos e vontades sociais estabelece-se uma crise de identidade do próprio Estado frente ao seu objetivo de projetar o crescimento, progresso e desenvolvimento de todas as suas estruturas sócio-econômicas. Essa crise pode perfeitamente ser comparada à “crise de legitimação” abordada por Jürgen Habermas na sua obra “Problemas de legitimação no capitalismo tardio”<sup>19</sup>, onde ele reitera que a crise abrange a falta de “livre comunicação (participação)” do público (sociedade) entre os agentes que pensam e fazem a política. A partir daí começa-se

---

<sup>19</sup> *Tampoco en el capitalismo liberal el mercado cumplió por sí solo las funciones de la socialización en El sentido de la integración social; la relación de clases pudo adoptar la forma no-política de la relación entre trabajo asalariado y capital, pero solo bajo esta condición: que el Estado asegurase las premisas generales de La producción capitalista. Fue la actividad de complementación del mercado por parte del Estado, no sometida al mecanismo de aquél, lo que permitió que el poder social se ejerciese por la vía no política de la apropiación de la plusvalía producida socialmente. La formación de capital se cumple en el elemento de la competencia irrestricta (al comienzo) de los capitales individuales, mientras que los marcos que condicionan esa competencia o las bases sociales de la producción de la plusvalía no pueden ser eproducidos, a su vez, con medios capitalistas. Por eso se necesita del Estado, que como no-capitalista se impone con fuerza de obligación a los capitales singulares, haciendo prevalecer vicariamente La “voluntad capitalista genérica”, que no puede formarse en la esfera de la competencia. (HABERMAS, Jürgen. **Problemas de legitimação en el capitalismo tardio**. Madrid: Cátedra (colección teorema), 1999. p. 95).*

a reconsiderar tais fatores como forma de compreender melhor onde o problema se foca, considerando um reexame desse mesmo modelo.

Em “Direito e Desenvolvimento: um modelo de análise”, afirma Welber Barral:

(...) o conceito de desenvolvimento evoluiu, ao longo da história, passando por fases nas quais esteve ora atrelado ao poder político-militar, ora vinculado ao poder econômico, ou então, como foi ao longo do Século XX, identificado como o crescimento econômico. Concomitantemente, a redefinição de desenvolvimento clama por enunciados que transponham o plano teórico. Em outras palavras, a redefinição de desenvolvimento deve abranger também propostas realizáveis de implementação do conceito.<sup>20</sup>

As “propostas realizáveis de implementação” de Barral condicionam-se às observações do economista indiano Amartya Kumar Sen, na obra “Desenvolvimento como liberdade”. Para Sen, o desenvolvimento floresce quando vem nutrido da expansão das liberdades reais (econômica, política e social), porém, a dificuldade reside justamente em decompor tais liberdades em políticas públicas aceitáveis, sustentáveis e viáveis, daí surgem as “crises de implementação”. E os modelos econômicos nascidos ao longo do século XX, especialmente depois da Grande Guerra, que não passavam do que já havia sido visto, pensado e estudado, projetaram a idéia da necessidade de lucrar, mas de, ao mesmo tempo, promover o desenvolvimento econômico social por intermédio das “liberdades reais” a sociedade.

O pensamento dos economistas do meio do século XX em diante seguiram-se simultâneos ao entendimento sobre os fatores apontados acima: crescimento, progresso e desenvolvimento, mas agora muito mais concentrados na reformulação dos seus objetivos dentro dos modelos econômicos. Certamente que a revisão desses modelos, assim como do próprio capitalismo (sistema econômico) também deveria acontecer, afinal o mercado anárquico levou à desestruturação social e a intervenção estatal começou a criar pequenos vazamentos, portanto o momento era de reflexão sobre que tipo ou formato de desenvolvimento, crescimento e progresso os países estavam buscando.

---

<sup>20</sup> BARRAL, Welber. **Direito e Desenvolvimento**: um modelo de análise. In: Welber Barral. (Org.). **Direito e Desenvolvimento**. 1. ed. São Paulo: Editora Singular, 2005, v. 1., p. 32.

Considerar os fatores mencionados era também considerar o estado da estrutura econômica de cada país para com cada país, ou seja, analisar suas interdependências e independências, o que leva o pesquisador a estabelecer (em vários países) um dualismo entre países ricos e pobres, desenvolvidos e em desenvolvimento (ou subdesenvolvidos, afirmado pelos cepalistas), dependentes e independentes, de centro ou de periferia.

O entendimento centrista-orgânico e periférico funcionou como esteio para promover essa distinção que lentamente se mostrava real: países dependentes e países provedores, e a dependência material dos subdesenvolvidos para com os desenvolvidos. Os núcleos definidos dessa maneira colaboraram com os estudos de Celso Furtado, que analisava o desenvolvimento sobre a perspectiva mitificada de progresso, declarando “os investimentos, as exportações e o crescimento”<sup>21</sup> como objetivos abstratos da economia, completados com a ideologia desenvolvimentista já fracassada pela sua própria impossibilidade de se universalizar dentro do quadro de dependência da periferia para com o centro.

A concepção “furtadiana” em questão se entrelaça com a história do progresso na medida em que, por suas definições, não mitifica o desenvolvimento em si, conforme afirma o título da sua obra, mas o elenca como parte de um grande sonho de prosperidade e bonança social. O mito de fato convergiria para a idéia de progresso: a gênese do desenvolvimento, compreendida dentro das formalidades de processos acumulativos diretamente ligados à objetivos de concentração. Porém, a história do progresso, seja por visões doutrinárias sociológicas ou econômicas, não deixou de operar como uma idéia-força para incentivar nações a “não estagnação”, afinal os precedentes históricos do progresso, que remontam dos gregos acreditarem na sucessão de ciclos de declínio e de períodos de esplendor civilizatórios ao pensamento do poeta da Grécia antiga, Hesíodo, e sua idéia da formação da Terra e “as eras das cinco raças de humanos” criadas pelos deuses, guarda congruência com as teorias do progresso humano de ascensão e queda. Se o progresso econômico descende da teoria do progresso humano, ele deve envolver, conforme pontuado pelo filólogo e historiador Irlandês John Bagnell Bury, uma visão do passado e uma profecia sobre o futuro.

---

<sup>21</sup> FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1972. p. 32.



Em “O mito do progresso” Gilberto Dupas é enfático quanto aos reflexos da idéia de progresso. Segundo ele:

Ela é baseada numa interpretação da história que enxerga a humanidade avançando lenta e indefinidamente em uma direção desejável. Esse processo precisa originar-se da natureza social do homem e não de forças externas. Mas, ainda assim, se a direção é inexorável, como deixar de vê-la como um destino? Torna-se, nesse caso, obrigatório associar à idéia de progresso a possibilidade de retrocesso ou declínio. Embora se possa julgar, por critérios mais subjetivos ou objetivos, que houve progresso ou declínio num período passado, parece claro que não pode haver garantia nenhuma de continuidade de qualquer dessas alternativas no futuro. Até porque garantia é incompatível com história.<sup>22</sup>

Na velocidade que a evolução humana e seu crescimento passaram a ser afastados dos ideais sociais, cedeu-se espaço ao progresso, às máquinas e à tecnologia. O homem foi levado a se aproximar da certeza dos “objetivos abstratos” como fiéis reguladores sociais, tornando-se dependente e distante do seu aprimoramento. Dupas mostra que a construção da realidade no futuro dependerá bastante das possibilidades e probabilidades ofertadas pelo contexto aonde essa realidade se encontrar:

Projetar a probabilidade sobre o real significa modificar a necessária rigidez que se atribui a ele, isto é, trabalhar com a idéia de uma probabilidade entre muitas. Isso significa introduzir a insegura leveza da probabilidade; exige dinamitar seguranças e advertir que a única rigidez possível é a do risco. Como garantir, pois, linhas de continuidade em direções determinadas se o universo é pleno de surpresas, num mundo descontínuo de sobressaltos?<sup>23</sup>

Para o pensamento clássico do progresso, que acredita no caminho lento e indefinido, mas em uma direção sonhada, a instabilidade representaria o atraso, condicionando essa idéia a um ciclo que infinitamente se repete. Porém sabe-se que essa identificação não existe, e o que há de fato é a fluidez natural dos acontecimentos, cabendo ao homem intervir para que aqueles ocorram mais para o bem e para o interesse coletivo do que o contrário. Em suma, nem o progresso nem

<sup>22</sup> DUPAS, Gilberto. **O mito do progresso**. São Paulo: Editora UNESP, 2006. p. 30.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 31.

o desenvolvimento possuem estabilidade *ad infinitum*, mas momentos prolongados ou não de estabilidade, que não implicam necessariamente na total ausência de desenvolvimento.

Robert Nisbet, sociólogo conservador e fiel a idéia da predominância do Estado na vida do cidadão com a função de constituir a verdadeira liberdade individual, adepto ferrenho da “idéia do progresso”, na sua crença indubitável de ciclos de bonança e prejuízo pontua:

Em suas variações normais, os países geralmente movem-se da ordem para a desordem, e desta voltam para a ordem, porque – uma vez que a Natureza não permite que as coisas do mundo permaneçam estáticas – quando atingem o máximo de sua perfeição e não tem mais possibilidades de elevar-se, eles devem necessariamente descer. Da mesma forma, quando tiverem descido e, por seus defeitos, atingirem as maiores profundezas, obrigatoriamente voltam a subir, pois não podem mais descer além do que já foram. Portanto, sempre descem do bom ao ruim, e do ruim sobem de volta ao bom.<sup>24</sup> (tradução nossa)

Assim como Maquiavel acreditava que a natureza humana era a mesma sempre e como os homens estão inclinados ao mau, e na grande parcela do tempo os maus governam, há mais baixos do que altos na história, destacando o caráter variante e variável ponderado acima por Nisbet. Isso dificultaria o alcance do homem ao desenvolvimento, afinal, se aqueles que governam são maus e só pensam em si não existirá espaço para projetos e políticas de interesse da sociedade. Ou seja, o ciclo só aconteceria dentro das classes mais poderosas, e lá permaneceria sem que houvesse grandes alternâncias, apenas trocas de cargos e interesses entre os próprios detentores do poder. O coletivo não existiria como partícipe nessa sucessão, mas apenas como apêndice.

<sup>24</sup> NISBET, Robert. **History of idea of progress**. New York: Basic Books/Inc., 1980. p. 107. Disponível em: <http://books.google.com.br/books?id=VCT1aoR0VggC&printsec=frontcover&dq=robert+nisbet+-+history+of+idea&ei=9HofSuXrEYGEzQSz-7i-Dw#PPA107,M1>>. Acesso em: 29 de maio de 2009, p. 107. (*In their normal variations, countries generally go from order to disorder and then from disorder move back to order, because – since Nature does not allow worldly things to remain fixed – when they come to their utmost perfection and have no further possibility of rising, they must go down. Likewise, when they have gone down and through their defects have reached the lowest depths, they necessarily rise, since they cannot go lower. So always from the good they go down to bad and from bad rise to the good*).

Porém, a única maneira perceptível de aniquilar com o pensamento do “ciclo-interno” é investir nas capacidades humanas. A chance dos potenciais humanos serem levados em consideração como fatores também integrantes dessa sistemática desenvolvimentista, conforme propõe o professor de economia da Universidade de Princeton, Frederick Harbison, propondo uma reanálise dos elementos que compõem o *sistema do desenvolvimento* em pleno século XXI, projeta a discussão sobre a postergação ou não do colapso pensando por economistas:

A riqueza de uma nação depende, em última análise, da capacidade produtiva e dos níveis de educação de seu povo. A velocidade de expansão social e econômica fica, em grande parte, subordinada à taxa de formação de capital humano. Assim, o investimento no desenvolvimento do homem deve ser uma das principais preocupações de toda nação que espera progredir no mundo moderno.<sup>25</sup>

Nesse esteio, as características do desenvolvimento direcionam-se mais para o seu poder articulatório e não tanto para o seu poder de planejamento. Em *Dialética do desenvolvimento*<sup>26</sup>, de 1964, Furtado enfatiza, segundo o Dr. Paulo Todescan Lessa Mattos, o redirecionamento do foco das técnicas administrativas (planejamentos) “para as condições de exercício do poder no interior dos novos *loci* de poder decisório institucionalizados com a criação de uma nova burocracia estatal (incluindo aí as empresas estatais)”<sup>27</sup> e diz:

Continuamos a falar de planejamento econômico como se tratasse de um problema de opção entre técnicas elaboradas por hábeis economistas, quando o planejamento pressupõe a formulação de política e atitude com respeito ao grau de racionalidade que se deseja alcançar em política econômica. Ora, não cabe pensar em política senão em termos de fatores que condicionam o exercício do poder, o que exige superar os “modelos

<sup>25</sup> HARBISON, Frederick H. **O desenvolvimento do potencial humano de alto nível e o crescimento econômico**. Rio de Janeiro: USAID, 1965. p. 75.

<sup>26</sup> Em “Dialética do desenvolvimento”, Celso Furtado examina o processo de desenvolvimento a partir da reestruturação das relações socioeconômicas com a participação dos setores populares, afirmando que essas relações são capazes de produzir as transformações necessárias dentro de uma sociedade, mas apenas se a elas forem dadas o espaço certo para se manifestarem.

<sup>27</sup> TODESCAN, Paulo. **A formação do Estado Regulador**. Disponível em: <[http://www.cebrap.org.br/imagens/Arquivos/a\\_formacao\\_do\\_estado\\_regulador.pdf](http://www.cebrap.org.br/imagens/Arquivos/a_formacao_do_estado_regulador.pdf)>. Acesso em: 15 de março de 2009.

analíticos” e abordar a atividade humana concreta dentro de uma realidade histórica.<sup>28</sup>

A superação de modelos como os citados acima, de “ciclo-interno” (ciclo dentro do ciclo ou mesmo ciclo vicioso), invoca a necessidade da desconstrução do que Fernando Henrique Cardoso chamou de “anéis burocráticos”, quanto ao surgimento da burocracia Estatal brasileira. Demonstrando que o seu nascimento se deu não entre forças políticas e a sociedade civil na esfera pública do período de desenvolvimento industrial, mas entre o Estado e essas mesmas forças internas de “ideologia corporativista clássica”. Cardoso expõe o quão delimitador de ações podem ser estruturas dessa natureza para a própria política desenvolvimentista, pois dentro desses anéis, que se assemelham a um ciclo sem fim, a intenção de manutenção do poder se justifica por uma “tendência cultural profunda”<sup>29</sup>.

Sabe-se que o sistema capitalista em expansão, desde a época do mercantilismo, passando pelo livre-comércio e chegando ao processo industrial atual sempre produziu padrões de desigualdade. E o conceito de progresso, assim como o de crescimento e desenvolvimento sempre esteve alinhando com o poder de concentração e centralização do excedente econômico por países desenvolvidos, que produziam desigualdades internas nos países periféricos; e externas, entre os países do núcleo hegemônico e a periferia. Porém tais conceitos alternaram-se na medida que novas formas de Estado e governo foram sendo implementadas e novas redes de trocas foram sendo construídas.

## **1.2 As redes de trocas desiguais: centros orgânicos, periferias, semi-periferias, Arrighi e Wallerstein**

Na década de noventa do século XX, o sociólogo e economista Giovanni Arrighi edificou a estrutura do desenvolvimento em escalas de ilusão. O reflexo da

<sup>28</sup> FURTADO, Celso. **Dialética do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964. p. 77-78.

<sup>29</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**. São Paulo: Record, 2004. p. 225. Disponível em: <<http://books.google.com.br/books?id=HPp32cnFrY8C&pg=PA225&dq=Fernando+Henrique+Cardoso+anéis+burocráticos&ei=9ksiSpTmCJ6GyASPp-C1Dw#PPA225,M1>>. Acesso em: 30 de maio de 2009. (Tendência profunda que estaria ligada diretamente ao processo de corporativismo estabelecido na América Latina, por uma estrutura patrimonialista da sociedade).

análise “núcleo orgânico-periférico” de Arrighi recaia sobre a redefinição da camada social intermediária “semiperiférica” no contexto abrangente do capitalismo mundial e as redes de trocas desiguais, assim referida, na qual os Estados centrais e periféricos estariam se degladiando no contexto internacional. Os orgânicos, se apropriando de parcelas desproporcionais e os periféricos, não se beneficiando em nada:

Estados semiperiféricos (freqüentemente referidos como “semi-industriais” ou “semi-industrializados”) são, portanto, definidos como os Estados que ocupam uma posição intermediária nessa rede de troca desigual: eles colhem apenas benefícios marginais quando estabelecem relações de troca com os Estados do núcleo orgânico, mas colhem a maioria dos benefícios líquidos quando estabelecem relações de troca com os Estados periféricos.<sup>30</sup>

A diferença na posição de equilíbrio da semiperiferia entre os países cêntricos e periféricos dependerá bastante do tipo de relacionamento sócio-econômico que aquela mantém com os variados núcleos de cada Estado, surgindo uma rede de trocas, que podem ou não ser desiguais. Trocas estas que funcionam como responsáveis pela formação dos ditos núcleos, conjuntamente com as transferências unilaterais forçadas e voluntárias, fortalecendo a polarização dos mesmos, seja pela ausência do Estado no que pressupõe a acumulação interna ou no que tange as baixas remunerações salariais, seja pela exclusão do mercado da maioria populacional.

Para Roy Harrod tanto as transferências como as trocas não possuem a ligação direta com as afirmativas de Arrighi, mas sim, dentro de uma análise sistêmica mundial, haveria uma hierarquização de riqueza contribuindo para a criação de um “golfo intransponível” entre as riquezas oligárquicas e as riquezas democráticas, esta possuindo uma relação direta entre a quantidade e intensidade de esforços que são realizados e o possível domínio sobre certos recursos e aquela afirmando ser desnecessária qualquer forma de empenho, mesmo porque esse formato de riqueza não pressupõe uma eficiência de esforços para que seja alcançado, justo por não estar disponível para todos. E isso se daria por dois motivos:

---

<sup>30</sup> ARRIGHI, Giovanni. **A ilusão do desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 207-208.

A primeira razão corresponde ao conceito de Emmanuel de troca desigual, mas se refere a troca de pessoas. Não podemos ter domínio sobre os serviços e produtos que incorporam o tempo e o esforço de mais de uma pessoa de eficiência média. Se alguém o tem, isso significa que uma outra pessoa está trabalhando por menos do que ele ou ela deveria controlar, se todos os esforços de igual quantidade intensidade e eficiência fossem recompensados igualmente. A segunda razão é que alguns recursos são escassos num sentido absoluto ou relativo, ou estão sujeitos a acumulação anormal ou aglomeração através do uso extensivo. Seu uso ou gozo, portanto, pressupõe a exclusão ou desaglomeração de outros, seja através de um sistema de correção de preços ou de racionamento e leva à formação de lucros ou quase-lucros.<sup>31</sup>

Traçando um paralelo entre essas riquezas e os núcleos, os economistas e sociólogos conferem semelhanças da riqueza democrática com a semiperiferia e da riqueza oligárquica com o núcleo cêntrico. A idéia de escassez de alguns recursos, conforme aponta Harrod, e Fred Hirsch reitera em “Limites sociais do crescimento”<sup>32</sup>, também reforça a impossibilidade de universalização defendida por Furtado, construindo o pensamento de que se aquela semelhança realmente existe então as economias semiperiféricas jamais conseguirão se equiparar ou mesmo ultrapassar, em termos de riqueza social e nacional, as economias de centro. Logo, pelo entendimento de Arrighi, a “luta para conseguir riqueza oligárquica é, portanto, inerentemente autfracassada”. Utilizando-se desses argumentos acerca do autfracasso da universalização da riqueza oligárquica, Arrighi tece sua argumentação do desenvolvimento como ilusão: A tentativa de adquirir os padrões oligárquicos por um país de economia semiperiférica seriam de pronto burlados pela impossibilidade natural deles existirem.

O ponto de vista de Immanuel Wallerstein, sociólogo americano e definidor da separação do mundo entre os países de centro e periferia pela idéia de semiperiferia, é o de que essa inteligência ocasiona a ilusão de ótica necessária

<sup>31</sup> HARROD *apud* ARRIGHI, *Ibid.*, p. 216.

<sup>32</sup> *Harrod's concern in this discussion was "the possibility of economic satiety". The distinction between democratic and oligarchic wealth was introduced in order to refute the common argument that because some individuals enjoyed incomes far in excess of the contemporary average, this indicated that similar scope for enjoyment of higher incomes by all could be expected in the future as a result of economic growth. Harrod's distinction, between the kinds of consumption available only to a privileged minority and the consumption available to all even at a much higher average level of productivity, suggested that the threshold of economic satiety must always be lower for society as a whole than for the rich minority.* (HIRSCH, Fred. **Limites sociais do crescimento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1979. p. 23-24).

para que os Estados semiperiféricos não se sintam menosprezados diante dos núcleos hegemônicos e consigam se desenvolver a partir de uma canalização de energias também positivas. Construindo, juntamente com isso, uma espécie de “corrente ilusória” que confiantemente alimenta a possibilidade de um dia a semiperiferia chegar a ser um núcleo orgânico hegemônico.

A conceituação de semiperiferia de Wallerstein foi bastante criticada por doutrinadores e economistas, como Arrighi, por suas imprecisões e concepções aparentemente vagas, mas é construtivista por auxiliar no desenrolar de um pensamento fixo de “possibilidade de quebra de paradigma” para os países periféricos e de “manutenção da hegemonia” por países orgânicos. A semiperiferia vista como eixo de duas economias dicotômicas funciona, muitas vezes, apenas para que ela própria se mantenha inerte e incompreendida dentro do desenvolvimento, admitindo migalhas do centro orgânico e pisando no pouco que resta das periferias.

A visão de Wallerstein depara-se com a ideologia do desenvolvimento econômico descrita por Furtado. A diferença é que Wallerstein acreditava naquela como verdade, já Furtado tinha sérias desconfianças quanto ao estabelecimento dessa inteligência no seio da sociedade, por acreditar que ao invés de ajudá-la ela contaminaria com proposições irreais as chances de se lograr êxito econômico.

Em *The capitalist world economy*, Wallerstein faz uso da “Filosofia do Girino”, de Richard H. Tawney, historiador econômico inglês que nasceu no século XIX, para elucidar a concretude da ideologia do desenvolvimento pensada por ele:

É possível que girinos inteligentes se resignem com a inconveniência de sua posição, ao refletir que, embora vá viver e morrer como girinos e nada mais, os mais afortunados da espécie um dia perderão seu rabo, distenderão sua boca e estômago, pularão lepidamente para a terra seca e coaxarão discursos para seus ex-amigos sobre as virtudes elas quais girinos de caráter e capacidade podem ascender à condição de sapos. Essa concepção de sociedade pode ser descrita, talvez, como a Filosofia do Girino, uma vez que o consolo que oferece para os males sociais consiste na declaração de que indivíduos excepcionais podem conseguir escapar deles... E que visão da vida humana essa atitude sugere! Como se as oportunidades para a ascensão de talentos pudessem ser igualadas numa sociedade em que são desiguais as circunstâncias que os cercam desde o nascimento! Como se fosse natural e adequado que a posição da massa da humanidade pudesse ser permanentemente tal que lhe permitisse atingir a civilização escapando dela! Como se o uso mais nobre

dos poderes excepcionais fosse bracejar até a praia, sem se deixar deter pelo pensamento nos companheiros que se afogam!<sup>33</sup>

Mesmo que as braçadas sejam grandes e o girino fatalmente chegue ao seu lugar de destino, transformando-se por completo, para trás ele deixa centenas de outros girinos iguais a ele, que vão continuar na mesma situação de dificuldade extrema em chegar à superfície (ou jamais chegarão). Ou seja, fomentar o desejo de desenvolver-se é funcional em termos, pois no mesmo instante em que uns conseguem abrir caminho para seu próprio desenvolvimento, saindo de uma situação de periferia para uma de semiperiferia, por outro lado, passaria agora a integrar uma economia que abusaria da classe inferior, a qual pertencera no passado. As escalas de ilusão são definidas nesse sentido por Arrighi:

Os Estados, individualmente, podem cruzar o golfo que separa a periferia da semiperiferia, mas também nesse caso as oportunidades de avanço econômico, tal como se apresentam serialmente para um Estado periférico de cada vez, não constituem oportunidades equivalentes de avanço econômico para todos os Estados periféricos. O que cada Estado periférico pode realizar é negado desse modo aos outros.<sup>34</sup>

Já para Nicos Mouzelis as políticas das semiperiferias consolidam-se em ciclos ininterruptos de regimes autoritários e populistas baseados em tendências contraditórias do desenvolvimento de um capitalismo dependente. Na tentativa de explicar o processo industrial grego, o sociólogo nascido em Atenas, converge sua teoria das semiperiferias para a admissão de que a sociedade, no processo de desenvolvimento, é fraca demais para impor suas necessidades e por isso o Estado “move-se para frente e para trás entre regimes populistas e autoritaristas, dependendo em curto prazo do sucesso ou do fracasso de esquemas desenvolvimentistas, e dos avanços e decréscimos do mercado”<sup>35</sup>(tradução nossa)

<sup>33</sup>WALLERSTEIN, Immanuel M. **The capitalist world-economy**. Disponível em: < <http://books.google.com.br/books?id=5GppqmU13plC&printsec=frontcover#PPR7,M1> >. Acesso em: 10 de março de 2009, p. 110.

<sup>34</sup>ARRIGHI, *Op.Cit.*, p. 220.

<sup>35</sup>CHASE-DUNN, Christopher. **Global formation**. London: Rowman & Littlefield, 1998. Disponível em: < <http://books.google.com.br/books?id=oanYVF4VzhsC&printsec=frontcover> >. Acesso em: 25 de maio de 2009, p. 129. (*Nicos Mouzelis has explicated a theory of semiperipheral politics which*



Mouzelis coloca que nem mesmo essa ilusão afirmada por Wallerstein, que serviria a todos, está presente dentro do próprio núcleo semiperiférico, pois existem, inseridos nele, beneficiários reais e potenciais das possibilidades diretas e indiretas de riqueza, referenciados pelas classes alta e média, enquanto os desprivilegiados desse setor não possuem contato, nem mesmo indireto, com os instrumentos para, através de seus esforços, dinamizarem suas tarefas a fim de produzir suas riquezas.

As potencialidades dos núcleos hegemônicos inseridos nas semiperiferias não fazem destas beneficiárias dessa ilusão, pois para elas o que verdadeiramente existe é o “privilégio real” ofertado pelo próprio sistema capitalista de forma aleatória com as possibilidades que cria aos seus favorecidos, protegendo-os “das predisposições anti-sistêmicas das classes mais baixas, com qualquer combinação de coerção, corrupção, fraude e consentimento que pudesse ser mobilizada efetivamente com esse fim.”<sup>36</sup>

Nota-se que a ilusão atinge a camada intermediária ou andar intermédio de Wallerstein pelo qual Arrighi trafega, antes de seguir para baixo ou para cima, e que a decisão de subir ou descer na grande maioria das vezes independe da vontade ou mesmo do pensamento positivo daqueles que se encontram abaixo ou acima. A perseverança nesses casos não influencia em momento algum o crescimento econômico ou mesmo os objetivos abstratos. Muito menos os objetivos abstratos. E, obviamente, não dinamizam o desenvolvimento para que ele se espalhe e, por ventura, tome caminhos diversos da estagnação em setores que já dispõe de suas ações.

Mas talvez seja exatamente da descrença no estado de positividade que faça ser concebido o próprio estado de positividade onde os girinos se resignam e se transformam. Traçando analogia com a figura humana, sendo os girinos aqueles que são concebidos em um Estado periférico ou semiperiférico e, no caso deste, não ser do centro hegemônico, cabendo exclusivamente aos seres sociais as possibilidades de repensar suas condições econômicas e, de certa maneira, se resignarem com a inconveniência da sua posição no espaço onde vivem.

Quando os Estados centro-orgânicos fortemente refletem sobre o seu posicionamento na distribuição de renda, dando acesso às riquezas aos desprovidos

---

*accounts for an apparent long-run cyclical swing between authoritarian and populist regimes based on the contradictory tendencies of dependent capitalist development).*

<sup>36</sup> ARRIGHI, *Op. Cit.*, p. 243. (Nas relações intra-Estado ela se expressou numa evolução mais ou menos completa na distribuição de riqueza pessoal, que foi extensivamente “democratizada”).

dela ou quando organizam forças-tarefa e assinam protocolos em defesa desse desenvolvimento auxiliam os países semiperiféricos e periféricos. Porém, infelizmente, esse raciocínio não é dominante, apesar do entendimento de sistema mundo e aldeia global, e da criação de uma comunidade sem fronteiras.

Aderindo a essa forma social de reflexão é bem interessante pensar nos escritos de Hirsch a respeito do crescimento limitado pelo próprio homem, na obra referida acima, “Limites sociais do crescimento”. Levando em consideração os estudos de Harrod sobre riqueza oligárquica e democrática, Hirsch desenreda uma linha tênue sobre elas quando aborda a “economia material” e a “economia posicional”. Comparando a material a riqueza democrática e a posicional a oligárquica. Hirsch adota o entendimento de que a economia material “compreende a produção de bens físicos bem como de serviços que sejam sensíveis à mecanização ou inovação tecnológica sem deteriorização de qualidade, tal como vista pelo consumidor”<sup>37</sup>, ou seja, bens materiais. Enquanto do outro lado tem-se a economia posicional que “relaciona-se com todos os aspectos dos bens, serviços, posições de trabalho e outras relações sociais que sejam escassos em sentido absoluto ou socialmente imposto, ou sujeitos a congestionamento através de um uso mais generalizado.”<sup>38</sup>

A tese das riquezas de Harrod, para Arrighi, explica diferenciais de riqueza pessoal (social) e, por isso, Hirsch combinou esse aspecto para obter a idéia de bens materiais e bens posicionais: bens de uma economia material democrática e bens de uma economia posicional oligárquica. Apreciando, por meio dos distintivos pessoais de Harrod, esferas econômicas próprias e os produtos e serviços existentes nesse espaço.

Elucidando os bens de cada lado percebe-se:

O motor dessa história, ironicamente, também poderia ser modelado como um crescimento exponencial insustentável, tese central de “Limites”. Para Hirsch o crescimento desmesurado da demanda por “bens posicionais”, bens que dão status ao invés de satisfazerem necessidades materiais, empurraria as elites para a rejeição ao crescimento continuado. Porque os bens de status, ao contrário dos bens materiais, acreditava ele, criam uma situação de soma-zero. Para uns terem, é preciso que outros não tenham ou percam. E essa disputa iria formando grupos poderosos que passariam a preferir

<sup>37</sup> HIRSCH, Fred. *Op. Cit.*, p. 47.

<sup>38</sup> *Loc. Cit.*

interromper o progresso, na base do “quem já conseguiu, conseguiu, quem não conseguiu, não consegue mais”.<sup>39</sup>

E continua:

Desde a primeira versão (**The limits to growth**), seus autores chamavam atenção para o fato de que uma boa parte do problema nada tem a ver com a disponibilidade e sim com o acesso aos recursos necessários à satisfação das necessidades básicas de todos. Acesso é um problema distributivo. Portanto, político e social.<sup>40</sup> (grifo nosso)

Então, se o problema é o acesso à riqueza, esta significando renda duradoura, por conseqüência da falha na distribuição, logo é notável que a responsabilidade da impossibilidade do acesso ocorrer se dá por quem detem o poder distributivo. Mas, a partir do instante em que os mesmos setores e Estados que porventura controlam o mencionado acesso iniciam um processo de queda e não mais de avanço, prejudicando-se seja por ações próprias em vias de alavancar as suas necessidades, seja por alterações naturais, há a possibilidade de se constituir uma mudança de mentalidade que forçosamente tende a acontecer nos países hegemônicos, como é o caso dos Estados Unidos. Não por bondade, mas, principalmente, por se sentirem prejudicados quanto ao fim dos recursos de ordem natural inibindo, como dito antes, as possibilidades de continuação do crescimento econômico e, também, prejudicando o futuro do desenvolvimento. Afinal os núcleos orgânicos e mesmo os núcleos cêntricos nos Estados semiperiféricos fazem parte do planeta e, de uma forma plausível, estão sujeitos ao que é extraído dele, não podendo negar as chances do seu término.

Através de François Perroux, elaborador da teoria dos pólos econômicos, Manuel Correia coloca: “o desenvolvimento é a combinação das mudanças mentais e sociais de uma população que a tornam apta a fazer crescer cumulativa e duravelmente seu produto real e global”<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> ABRANCHES, Sérgio. **Limites**. Disponível em:< [http://www.oeco.com.br/sergio-abranches/35-sergio-abranches/16443-oeco\\_10384](http://www.oeco.com.br/sergio-abranches/35-sergio-abranches/16443-oeco_10384)>. Acesso em: 20 de março de 2009.

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> ANDRADE, Manuel Correia de. **Aceleração e freios ao desenvolvimento brasileiro**. Rio de Janeiro: Vozes, 1973. p. 17.

Amartya Sen reafirma:

A utilidade da riqueza está nas coisas que ela nos permite fazer – as liberdades substantivas que ela nos ajuda a obter. Mas essa relação não é exclusiva (porque existem outras influências significativas em nossa vida, além da riqueza) nem uniforme (pois o impacto da riqueza em nossa vida varia conforme outras influências). É tão importante reconhecer o papel crucial da riqueza na determinação de nossas condições e qualidade de vida quanto entender a natureza restrita e dependente dessa relação. (...) Sem desconsiderar a importância do crescimento econômico, precisamos enxergar muito além dele.<sup>42</sup>

Sen consolida precisamente a concepção da irrelevância da existência do crescimento e do desenvolvimento econômico se estes não possuem em seu arcabouço de intenções o desejo de melhorar a vida da sociedade, assim como as “liberdades que desfrutamos”<sup>43</sup>. Ao conceber a expansão das liberdades substantivas como real artifício impulsionador do desenvolvimento, Sen nos mostra os papéis constitutivos e instrumentais dessas liberdades. O fim primordial e o principal meio do desenvolvimento, no intuito de que possamos atingir a compreensão da dependência das disposições sociais e econômicas com o acontecimento “desenvolvimento”.

A concepção de Sen diante dessa expansão, reforçando-a como fim e principal meio do desenvolvimento apenas confere legitimidade ao pensamento de Furtado, visto anteriormente, que rompeu com o ideal de desenvolvimento baseado no mito de que a universalização do crescimento é real, apresentando estatísticas que comprovavam a destruição em níveis globais dos recursos naturais. Ao assim fazerem, iniciaram um processo de recriação teórica econômica em massa, deixando a fórmula “crescimento igual a desenvolvimento” de lado, passando a adotar perspectivas mais humanísticas dentro dessa equação.

Quando Sen reforça as características do desenvolvimento atual avaliando e pontuando os recursos humanos como reais instrumentos na expansão das liberdades, ele reconstrói a argumentação da delegação desse desenvolvimento partir do comprometimento dos outros instrumentos promoventes da liberdade.

---

<sup>42</sup> SEN, Amartya K. **Desenvolvimento como liberdade**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 28.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 29.

Porém os instrumentos que trabalham em complementaridade com os recursos humanos, muitas vezes, não possuem políticas adequadas para aflorarem, enquanto co-autores dessa alavancada, e a possibilidade do desenrolar do desenvolvimento ladeado de características mais humanas se perde ou simplesmente não é admitido:

Os fins e os meios do desenvolvimento exigem que a perspectiva da liberdade seja colocada no centro do palco. Nessa perspectiva, as pessoas têm de ser vistas como ativamente envolvidas – dada a oportunidade – na conformação de seu próprio destino, e não apenas como beneficiárias passivas dos frutos dos engenhosos programas de desenvolvimento. O Estado e a sociedade têm papéis amplos no fortalecimento e na proteção das capacidades humanas. São papéis de sustentação, e não de entrega sob encomenda. A perspectiva de que a liberdade é central em relação aos fins e aos meios do desenvolvimento merece toda a nossa atenção.<sup>44</sup>

Enquanto para Arrighi o desenvolvimento é uma ilusão porque é burlado pelos setores orgânicos que conseguem, direta ou indiretamente, obter o que necessitam das fontes semiperiféricas ou periféricas na intenção de não contemplar as camadas inferiores e médias, para Sen deve haver uma reestruturação do foco das capacidades humanas no intuito de fazer com que a sociedade torne-se ativamente participante do seu destino através da liberdade de escolher, unicamente propiciada pelo desenvolvimento.

A partir do instante em que as liberdades instrumentais colocadas por Sen, como liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora (o doutrinador optou por apenas expor essas cinco, apesar de existirem outras) são paulatinamente distribuídas de maneira acertada acabam gerando uma sorte de poder que não possui nenhuma semelhança com poder hegemônico, mas sim social. A influência dessa natureza de poder, que nasce de situações de expansão das liberdades através desses instrumentos, recai conscientemente sobre a possibilidade da escolha, formalizando a democracia.

No exato momento em que se tem garantido em um Estado, seja ele semiperiférico ou periférico, a equânime atenção concernente a esses instrumentos, levando-se em consideração o instrumento humano como fator relevante para expandir as liberdades é que o poder de escolha torna-se tão importante quanto o

---

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 71.

poder de comando, sendo a auto-gestão imprescindível: o homem como promotor da justiça e do desenvolvimento econômico democrático.

### 1.3 A nova dinâmica do crescimento: acentuação dos limites sociais

A evolução dos processos histórico-econômicos particulares dos países no mundo levou a mudanças de proposições e a inserção de uma nova ordem planetária que consideraria novos elementos na pauta da formulação de uma “teoria do desenvolvimento”: a natureza. No trabalho executado a pedido do Clube de Roma<sup>45</sup> (*Club of Rome*) em 1972, aos estudiosos do *Massachusetts Institute of Technology* (MIT)<sup>46</sup>, intitulado *The limits to growth* restou constatada cinco preocupações globais que investigavam tendências de um modelo de desenvolvimento possível e futuramente violador de condutas sociais pela sua forma de atuação no mundo. Eram elas: aceleração da indústria, o crescimento desenfreado da população, a desnutrição em massa, degradação de fontes não renováveis e a deteriorização do meio ambiente.<sup>47</sup>

A aceleração da indústria, o crescimento desenfreado da população, a desnutrição em massa, a degradação de fontes não renováveis e a deteriorização do meio-ambiente. Sobre estes cinco fatos presumíveis, o tema “desenvolvimento” foi debatido, em perspectiva longa, começando expressamente pelo seu limite. Até onde o crescimento, dentro de uma perspectiva econômica, nos levaria (estudo realizado em escala mundial) e como a comercialização dessa idéia prática, porém falsa de desenvolvimento combinado com aceleração econômica poderia encaminhar o mundo?

Na obra mencionada registram-se levantamentos importantíssimos acerca dos danos ambientais irreversíveis às fontes não renováveis de energia, afirmando que se não houver rapidamente uma mudança radical nas tendências de

---

<sup>45</sup> Em abril de 1968, um grupo de 30 pessoas de dez países – cientistas, educadores, economistas, humanistas, industriais, e funcionários públicos de nível nacional e internacional – reuniram-se na Accademia dei Lincei, em Roma. Instados pelo Dr. Aurelio Peccei, empresário industrial italiano, economista e homem de visão, encontraram-se para discutir um assunto de enorme amplitude: os dilemas atuais e futuros do homem. Deste encontro nasceu o Clube de Roma, uma organização informal, descrita, com muita propriedade, como um “colégio invisível”.

<sup>46</sup> Donella Meadows, Dennis Meadows, Jorgen Randers e William W. Behrens.

<sup>47</sup> MEADOWS, Donella H. *et al.* **The limits to growth**: a report for the club of Rome’s project on the predicament of mankind. 2 ed. Great Britain: Pan Books Ltd., 1974. p. 21. (*Accelerating industrialization, rapid population growth, widespread malnutrition, depletion of nonrenewable resources, and a deteriorating environment*).

crescimento as chances de um declínio, tanto da população como da capacidade de industrialização serão exorbitantes.

Chegou-se a pontuar que a partir da metade do século XXI o mundo abrigaria sérios problemas que nasceriam dessas tendências (suicidas) e modelos (ultrajantes) de crescimento. O protótipo utilizado na pesquisa para estipular a problemática em questão, *World Dynamics*, do professor Jay W. Forrester, utilizado pelo grupo de estudiosos do MIT funcionou para que se conseguisse estabelecer “hipóteses sobre um sistema complexo.”<sup>48</sup>:

É uma tentativa para entender algum aspecto do mundo infinitamente variado selecionando dentre as percepções e experiências passadas, um conjunto de observações gerais aplicáveis ao problema em questão.

(...)

Ele constitui uma tentativa preliminar para melhorar nossos modelos mentais de problemas globais, a longo prazo, pela combinação de uma grande quantidade de informação que o conhecimento crescente da humanidade produziu: o método científico, a análise de sistemas e o computador moderno.<sup>49</sup>

Não é demais apontar que o ano em destaque é 1972 e que as análises realizadas para afirmar um limite do crescimento já estavam sendo previstas, considerando as suas conseqüências de um futuro muito próximo, afinal o modelo de estudo fora pensado para avançar em décadas e séculos na perspectiva de tempo/espço. Os elementos mencionados acima tendem ao inevitável crescimento, segundo a pesquisa, chamado de *exponential growth*.

E percebemos:

Crescimento exponencial é um fenômeno dinâmico, que significa o envolvimento de elementos que se modificam através do tempo. (...) Quando várias quantidades diferentes estão crescendo simultaneamente em um sistema, contudo, e quando todas essas quantidades estão interligadas de uma forma complicada, as análises das causas do crescimento e do comportamento futuro do sistema se tornam muito difíceis de serem realmente explicadas.<sup>50</sup> (tradução nossa)

---

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 20.

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 30.

O sistema do desenvolvimento referido pelos autores, onde todos os cinco fatores crescem acentuada e descontroladamente, dificulta a determinação do seu comportamento vindouro, em razão da co-dependência formada entre eles, tornando os elementos do sistema uma incógnita para o próprio sistema. Nota-se a existência de uma dinâmica desses elementos em algo muito maior e complexo que, em tese, deveria ser analisado como forma de prevenção às estruturas de crescimento que fossem surgindo com o tempo. A cada instante os fatores mencionados vão se interligando mais e mais e forçosamente, para se manterem contínuos, passando a utilizar outros recursos, como maneira de dinamizar ainda mais seus componentes, sua acessibilidade, gerando, portanto, um “risco dinâmico iminente”.

A análise de Forrester para entender a dinâmica do sistema, seus componentes e como eles se interligam é válida por colocar em discussão a estrutura do sistema antes mesmo dos seus elementos serem considerados importantes:

No curso dos últimos 30 anos evoluiu no Instituto de Tecnologia de Massachusetts o novo método para compreender o comportamento dinâmico de sistemas complexos. O método é chamado de Sistema Dinâmico (ou Dinâmicas do sistema). A base desse método é o reconhecimento de que a estrutura de qualquer sistema – o mais circular, bloqueado, com muitas relações atrasadas (lentas) entre seus componentes é, frequentemente, tão importante em determinar o seu próprio comportamento quanto os componentes individuais.<sup>51</sup> (tradução nossa)

O fato de compreender que a importância da estrutura como um todo é tão ou mais significativa quanto o entendimento da existência dos elementos, novos ou não, apenas auxilia o pensamento da priorização do sistema como um todo antes de avaliar os elementos que o compõe.

A partir do aumento (inflação) do sistema, ocasionado pela inserção de novos componentes, forçando a necessidade de reestruturação interna de seus elementos e/ou desconstruindo os que já existem no seu interior, limitando o próprio sistema a

---

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 31. (Over the course of the last 30 years there has evolved at the Massachusetts Institute of Technology a new method for understanding the dynamic behavior of complex systems. The method is called System Dynamics. The basis of the method is the recognition that the structure of any system--the many circular, interlocking, sometimes time-delayed relationships among its components--is often just as important in determining its behavior as the individual components themselves).



escolher uma das alternativas referidas anteriormente, que podem ser realizadas de forma responsável ou irresponsável por esse mesmo sistema que as fez adentrar tem-se a colocação dada pelo próprio estudo ao Clube de Roma:

Claro, nenhum dos cinco fatores que estamos examinando aqui são independentes. Cada um interage constantemente um com o outro. Nós até já mencionamos algumas dessas interações. A população não cresce sem comida, a produção de comida aumenta pelo crescimento do capital, mais capital requer mais recursos, recursos descartados viram poluição, poluição interfere tanto na população como na comida. Ademais, por longos períodos de tempo cada um desses fatores se auto influenciam.<sup>52</sup> (tradução nossa)

A análise do MIT diante de um modelo computadorizado que podia avaliar o consumo e a produção mundial revelou, também, mesmo indiretamente, que haveria um fator preponderante, não necessariamente ligado à economia ou à forma de produzir e consumir, que levaria ao colapso global do desenvolvimento se não priorizado: *individual human potencial*.

A partir de um alargamento da compreensão do desenvolvimento como um sistema dinâmico de como os componentes apresentam crescimento exponencial com o tempo e com a necessidade, cabe aceitar que o fator “humano” era e é o mais importante. Sempre que os elementos se unem é para os homens que eles trabalham, seja beneficemente ou não. Entende-se assim que, com o tempo, esses mesmos componentes trabalhariam contra os seres humanos, tornando-se imprescindível uma alternância de raciocínio lógico não exclusivamente nas grandes produções e no consumo desenfreado de determinadas matérias, mas sim na natureza humana. E esse, sem dúvida, foi (é) o grande desafio:

É possível alterar essas tendências de crescimento e estabelecer uma condição de estabilidade econômica e ecológica que seja sustentável para o futuro. O estado de equilíbrio global pode ser desenvolvido de forma que as necessidades materiais básicas de cada ser humano na Terra sejam satisfeitas e que cada pessoa tenha uma oportunidade igual para perceber seus potenciais humanos individuais.<sup>53</sup> (tradução nossa)

---

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 41.

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 24.

Pensando assim Amartya Sen agregou à palavra liberdade as idéias de estabilidade, sustentabilidade (durabilidade) e equilíbrio, como mais um instrumento para o desenvolvimento. Sen trouxe a compreensão de “liberdades substantivas”, como liberdades necessárias, assumindo que “não são apenas os fins primordiais do desenvolvimento, mas também os meios principais.”<sup>54</sup> Acreditando ser a conceituação de desenvolvimento muito abrangente para caber dentro de um formato único, refletido em percentuais, volumes e cálculos, o economista fundamentou a seguinte assertiva:

Uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento do Produto Nacional Bruto e de outras variáveis relacionadas à renda. Sem desconsiderar a importância do crescimento econômico, precisamos enxergar muito além dele.<sup>55</sup>

Se uma das intenções do documento *The limits to growth* era enfatizar que a exploração dos potenciais humanos funcionaria como alternativa para destacar o equilíbrio sustentável buscando o encontro com o desenvolvimento, Sen discute os mecanismos para tanto. Logo, o crescimento dentro do seu processo de acumulação, concentração e excedente, é limitado pela sua natureza, não podendo designar o desenvolvimento detalhado por Sen.

Deve-se olhar além dos *objetivos abstratos* preconizados por Furtado, do crescimento do PIB questionado por Sen. O crescimento limitado a esses elementos econômicos não condiz com o caminhar evolutivo do desenvolvimento, apenas se mistura a ele, não sendo um o sinônimo do outro. Enquanto o crescimento possui barreiras o desenvolvimento deve transpô-las.

---

<sup>54</sup> SEN, *Op. Cit.*, p. 52.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 28.

## **CAPÍTULO II**

### **A BUSCA PELO MODELO DE INDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRO**

## **2.1 República Velha, café, economia e controle da taxa de câmbio: os primeiros passos do crescimento industrial no Brasil**

No presente capítulo analisaremos o processo político da transição do Brasil Império para o Brasil República e as suas implicações econômicas através dos planos de crescimento e expansão do café, desenvolvendo o texto dentro de uma linha cronológica a fim de chegarmos a década de trinta para abordar o Estado Novo, assim como o período vargista como o princípio do progresso industrial no país.

As duas transições de organização política ocorridas no Brasil, cada uma ao seu tempo, funcionaram como meios para decompor a sociedade existente e transformá-la o suficiente para admitir as diversas mudanças nos setores econômicos e financeiros que estavam acontecendo em todo o país. A primeira delas se deu quando o Império, transitando para República, em meio a um número infindável de crises que oscilavam entre as transformações naturais das ligações e das correlações das forças sociais que regiam o país como os cafeicultores e os representantes dos movimentos abolicionistas, passou a questionar posicionamentos religiosos frente à questionamentos militares.

O Marechal de ferro, Floriano Peixoto, assim como outros militares não acreditavam ser possível a defesa do país se não houvesse uma ditadura militar. Floriano chegou a admitir esse tipo de pensamento publicamente em uma carta do ano de 1887, considerando ser liberal, mas refletindo que apenas um estado armado seria capaz de “purificar o sangue do corpo social” brasileiro. A figura do “cidadão armado” veiculou-se pelas ideologias do Marechal e pelos oficiais de infantaria e cavalaria que, muito embora não compreendessem a situação formada defendiam a concepção das instituições purificadas.

O Governo Provisório tentava sustentar as instituições e dinamizar as lacunas deixadas pelo fim do Império, deixando sob a tutela das Forças Armadas o dever de reorganizar, agora militarmente, o governo, que até aquele momento não contava com uma Constituição Republicana escrita, nem mesmo um presidente. E Deodoro, regido pelo seu militarismo e pelo nepotismo confrontava os republicanos que demandavam eleições e o rigor no seguimento das leis ao ponto de, fatalmente, chamar à ordem eleições presidenciais no dia 15 de agosto de 1890.

A eleição se deu por meio de Assembléia Constituinte onde Prudente de Moraes tinha como vice Floriano Peixoto e ambos lutavam contra Deodoro da Fonseca. Este venceu e teve seu governo marcado pela desinteligência nas articulações políticas gerando complicações ao ponto de renunciar em 1891, passando para as mãos de Floriano o destino do país.

A obstrução nos canais institucionalizados no patamar social, perceptível naquele tempo, segundo o historiador e professor da USP (Universidade de São Paulo), Boris Fausto, dificultava a resolução de conflitos existentes entre as classes elitizadas, dando maior respaldo a concepção do “cidadão armado”. E com a entrada do Marechal de Ferro operacionalizou-se o fluxo do entendimento jacobiniano, assim como as leis reforçaram-se enquanto diretrizes básicas para o andamento governamental, destituindo todos os apadrinhamentos da administração anterior no intuito de consolidar os seus membros numa busca pela “legitimidade administrativa” através da Constituição escrita e do poder centralizador das instituições federais, dando início ao processo de centralização do poder na figura do presidente da república.

Dando vazão a essa proposta centrista Campos Sales assume o poder do Brasil com a reflexão e proposição de um “Pacto Oligárquico” onde este se resumia em independência entre os poderes legislativo, judiciário e executivo, tendo este último toda a responsabilidade deliberativa sem o auxílio dos Ministros de Estado na construção de políticas administrativas.

O governo do presidente Sales encontrava-se no meio de uma disputa entre oligarquias estaduais civis e militares, e cabia exclusivamente ao representante da república o dever de mediar as farpas advindas desse embate. A melhor resolução seria entrar em total conexão com os governos estaduais a fim de manter bons laços com eles, já pensando na sucessão presidencial, através do apoio as administrações locais, prestigiando-as e desprestigiando-as na medida da necessidade do grupo social oligárquico na direção da nação.

Porém, com a política da “boa vizinhança” e a tentativa de mediar tais necessidades Campos Sales fez despontar o “coronelismo” à República. O poder privado começava a sobrepujar o poder estatal à medida que esse sistema político-econômico saía dos primórdios do Império, tráfegando por toda a sua existência nos pequenos municípios do interior do Brasil para iniciar seu novo processo dentro da República, contando com o apoio da então desenvolvida “Política dos

Governadores”, onde o presidente do Brasil beneficiava e apoiava os governadores estaduais e seus aliados e em troca havia a garantia, dada por cada Estado ao governo federal de que os seus candidatos oficiais seriam os vencedores, garantindo a continuidade da minoria rica e poderosa no poder.

O fato é que essa troca, por muito tempo, alimentou o coronelismo<sup>56</sup> dentro da administração federal, fortalecendo as oligarquias civis e reorganizando as políticas internas de cada Estado às necessidades de Minas Gerais e especialmente São Paulo, que detinham o maior poder econômico nacionalmente pelas vastas plantações de café e pela região privilegiada do Vale do Paraíba.

Firmou-se assim o coronelismo até a proclamação da República onde as oligarquias ditas civis passariam a ser um grupo seletivo de produtores de café e donos de terra lançando-se como aristocracia cafeeira na política nacional. Dava-se o ponta-pé para o ciclo mais abundante do café no país e o protecionismo privado em detrimento do público. O coronelismo cresceria de tamanho e tomaria grandes proporções, porém seu futuro em paralelo com o crescimento acelerado da indústria ainda era um mistério até mesmo para o governo.

O processo de urbanização consolidado no governo que sucedeu Campos Sales, o do ex-ministro da Fazenda, Sr. Rodrigues Alves, trouxe expectativas condicionantes ao desfazimento do coronelismo em menos de cinquenta anos, muito embora pareça ter criado raízes especialmente no nordeste até os dias vigentes. As diretrizes nacionais de política econômica não estavam mais compatíveis com esse tipo de procedimento especulatório social, fazendo-se necessária agora a equiparação econômica com os países considerados de primeiro mundo. O avanço europeu na indústria espelhou essa vontade no Brasil, que rumou em direção ao desenvolvimento de seu mercado interno tendo o café como principal produto.

A industrialização, urbanização e o crescimento demográfico fizeram o país redescobrir a política econômica de maneira globalizada, especialmente a industrialização. Esta surgiria nos primórdios do século XX diferente e destacada da tentativa de impulsioná-la sob pressão e política econômica, como aconteceu no governo provisório de Deodoro da Fonseca, onde o então ministro da Fazenda Rui

---

<sup>56</sup> A expressão “coronelismo” surgiu com a criação da Guarda Nacional, exército responsável pela segurança regional e local das cidades, que tinha no posto mais alto de sua hierarquização a figura do “coronel”, ao qual os majores, e outros chefes deviam obediência. E como para ser membro da Guarda era relevante a notoriedade e a quantidade de poder que detinham em sua região, e leia-se poder econômico e político dentro do espaço territorial, era condecorado com o título e mantinha consigo o dever de proteger os cidadãos e a Constituição do Império.

Barbosa criou uma campanha econômica de liberação do crédito a fim de que houvesse a expansão do mercado.

A escravidão, no final do século XIX, permitiu que a circulação dos papéis-moeda permanecessem entre os fazendeiros, os únicos que compravam e comercializavam na época. O dinheiro circulava nesse contexto e a emissão de moeda era irregular e sem critérios objetivos. Porém, com a abolição da escravatura e a imigração em progresso houve a ampliação do mercado de trabalho, aumentando, por conseguinte, o consumo e a descentralização dos usuários do crédito.

A quantidade de trabalhadores livres e assalariados cresceu e as necessidades de emissão de moeda também. Logo o governo federal desenvolveu a política emissionista do “Encilhamento” dividindo o país em quatro regiões: São Paulo, Bahia, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro, autorizando um banco em cada uma delas à emissão. Assim haveria a expansão do crédito e dinheiro suficiente para a demanda de pagamento dos “novos trabalhadores” no país. Mas o Brasil não contava com a desenfreada inflação e incontrolável especulação resultantes da má-fé de muitos investidores que viam na abertura desmedida do crédito a possibilidade de vender seus projetos e aplicá-los na bolsa de valores, vendendo-os posteriormente a um valor considerável, gerando instabilidade econômica.

Em “A formação econômica do Brasil”, Celso Furtado pontua exatamente a descentralização republicana e a formação de novos grupos de pressão como fator preponderante para o desregramento do crédito, firmando a compreensão de que o surgimento de uma classe média assalariada versus o já existente grupo agrícola-exportador tenha funcionado para que a proclamação da república aparecesse como um “movimento de reivindicação da autonomia regional”, e justifica:

Aos novos governos estaduais caberá, nos dois primeiros decênios da vida republicana, um papel fundamental no campo da política econômico-financeira. A reforma monetária de 1888, que o governo imperial não executou, no modo como foi aplicado posteriormente, pelo governo provisório, concedeu o poder de emissão a inúmeros bancos regionais, provocando subitamente em todo o país uma grande expansão de crédito. A transição de uma prolongada etapa de crédito excessivamente difícil para outra de extrema facilidade deu lugar a uma febril atividade econômica como jamais se conhecera no país.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> FURTADO, Celso. **A formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 246-247.

No intuito de aquecer a economia e deixar a responsabilidade nas costas do governo, a política falhou. Não conseguindo se manter e constituindo-se como o primeiro ministro da fazenda a promover o primeiro fracasso político-econômico da república, Rui Barbosa, em 20 de janeiro de 1891, foi afastado do cargo. Meses depois é a vez do presidente provisório renunciar para então Floriano assumir.

Valoroso compreender que o entendimento de Rui Barbosa acerca do encilhamento era o de despontar no Brasil um processo muito particular de crescimento e progresso, através da indústria, que se distanciava totalmente da dependência econômica externa, pois era assim que a oligarquia militar no poder enxergava o quadro brasileiro perante o resto do mundo. O destaque que a indústria teve na Europa no momento em que o Brasil dava seus primeiros passos republicanos consolidou na mente dos políticos do governo provisório e nos que se seguiram a oportunidade exata para que políticas de grande porte ocorressem: os canais articulatórios estavam livres e o comércio vivia o seu melhor momento com o despontar da economia cafeeira e o declínio da economia açucareira.

O panorama da autonomia regional trazia o Estado de São Paulo como cérebro investidor indiferente ao governo federal e suas demandas, negociando diretamente com o estrangeiro a tomada de empréstimos para custear o desenvolvimento das ferrovias, estradas e outras necessidades estaduais. São Paulo chegou a contrair em 1906 uma dívida que chegava ao dobro das dívidas somadas dos vinte Estados brasileiros à época, 17,7 milhões e seguiu nessa direção até que no ano de 1926 contratou um empréstimo de 10 milhões para a valorização do café e outros 20 milhões para financiar o seu armazenamento no ano de 1930, segundo dados de Fausto, no artigo “A crise dos anos vinte e a revolução de 1930”, na obra “História Geral da Civilização Brasileira: sociedade e instituições”.

Entre 1825 e 1850 a região do Vale do Paraíba liderava em plantações de café tanto pela parte ocidental do Rio de Janeiro como pela região do Norte Paulista, em São Paulo, atingindo a Zona da Mata mineira, distante do Vale, mas que fez crescer importantes centros de desenvolvimento cafeeiros como Juiz de Fora e Cataguazes. Os cafezais que vinham da região sul de Minas encontraram-se com os cafezais do ocidente paulista da Serra da Mantiqueira que avançavam de Atibaia a São José do Rio Pardo e de Bragança a Mococa, porém a região oriental do Vale, predominantemente fluminense prosperava consideravelmente frente aos outros Estados. O Rio de Janeiro liderava em 60 % as exportações brasileiras de café, já



São Paulo 10% e Minas, superior, com 25%, especificamente nas décadas de 70 e 80 do século XIX.

Porém, com o final do Império e início da República, e por condições naturais e também de devastação do solo a região do Vale do Paraíba foi perdendo gradativamente a sua força de produção, valor agregado e os cafezais foram aos poucos deixando de existir. A fonte de riquezas agora residia no tráfico negreiro. Durante esse processo de devastação do Vale, declínio fluminense, a região do Oeste Paulista ascendeu. O solo paulistano possuía maior qualidade e melhor extensão que a então improdutiva região do Vale, o que melhorava ao máximo as condições de plantio do café e o interesse de produtores em São Paulo. E antes que a República pudesse ser consolidada o Estado Paulista já havia desbancado o Rio de Janeiro e Minas Gerais, assumindo o primeiro posto na produção, comercialização e exportação do café.

A Constituição de 1891, com o Brasil república, assegurou à nova burguesia paulista em ascensão a autonomia necessária para deliberar sobre empréstimos externos, afinal a hegemonia nacional das unidades do café não tinham representatividade e o governo não exercia influência organizacional sobre políticas econômicas, logo o empresariado cafeeiro pode expandir quase que ilimitadamente seu poder de produção, implicando suas necessidades aos outros Estados.

A procura internacional pelo café brasileiro crescera espantosamente, chegando o país a responder por quase 100% de todo o café comercializado no mundo, segundo Furtado, no livro “Formação Econômica do Brasil”, tendo os Estados Unidos como maior comprador. Mas a oferta caminhava de forma irregular devido à própria natureza da planta, oscilando em boas e prósperas safras e poucas e fracas safras. A instabilidade levou o café a perder espaço, e ao não atingir a demanda foi se desvalorizando no mercado internacional. Exatamente no início do século XX, o Brasil contava com milhões de sacas estocadas de café prontas para serem exportadas, câmbio desvalorizado (em virtude de um aumento no influxo de capital estrangeiro) e o mercado mundial sofrendo de um excedente sem precedentes na história do café, ocasionando o declínio do preço do mesmo no mercado internacional. Seria necessária alguma articulação política por parte do Brasil a fim de coibir essa perda, e a ação pensada trouxe ao mercado a manipulação brasileira mascarada na política de “valorização” do produto. Os três principais Estados (São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais) produtores da planta

se reuniram e formalizaram um acordo em 1906, no final do Governo de Rodrigues Alves, conhecido como Convênio de Taubaté.

No pacto de Taubaté, a intenção era limitar a produção e as exportações para que houvesse a elevação do preço do produto no exterior, retirando prontamente todo o café brasileiro de circulação internacional. Anteriormente ao pacto o Estado de São Paulo tentou negociar com o governo federal o pagamento do empréstimo externo para a concretização da idéia de saída do mercado, mas não obteve êxito e partiu juntamente com os outros dois Estados ao Convênio, mas antes que pudesse consolidar os planos foi deixado por ambos, arcando sozinho com o ônus até 1917. Apenas em 1921 o Estado pressionou o governo federal ao auxílio no pagamento argumentando ser o café “um ativo nacional” e por isso de responsabilidade federal. De fato estabeleceu-se a elevação do preço do café e a valorização no mercado mundial, gerando assim a entrada de um número infinitamente maior de novos produtores interessados na comercialização, iludidos com o preço artificial do café.

A posição do Presidente Rodrigues Alves era contrária à política dos empréstimos externos no intuito de estabilizar o câmbio brasileiro em níveis baixos, pois se mostrava completamente favorável à Casa Rothschild<sup>58</sup>. Tanto é que o apoio da política que previa a adoção de medidas de estabilização do câmbio brasileiro em níveis baixos só surgiu no governo seguinte do Presidente Afonso Pena.

Os Rothschild não viam com interesse nem para o Brasil, muito menos para o resto do mundo tais alterações. E para fins de política de contenção das emissões, valorização da moeda e equilíbrio orçamentário Rodrigues Alves preferiu, apesar de representante da oligarquia civil, não se manifestar contrário nem aos intentos da Casa nem a burguesia cafeeira. Silenciou-se transferindo a responsabilidade para o governo de Afonso Pena.

A crise do café que acompanhava o Brasil desde 1898 com Campos Sales na presidência do país se prolongou e admitiu outras características, que

---

<sup>58</sup> Donos de um vasto império e maiores representantes da Era de Ouro na Europa, os Rothschild, família de origem judaica, prosperaram no ramo da economia através de altos financiamentos a países em crise, tendo Nathan Mayer Rothschild como responsável por toda sua administração. O monopólio e a visão ambiciosa dos membros da Casa direcionava seu olhar atento para todo o mundo, especialmente, no final do século XVIII, aos Estados Unidos da América, recém saído da Guerra Civil e em constata batalha para a aplicação ou não do padrão ouro, ao mesmo tempo em que o Brasil tornava-se devedor oficial da Casa.

fizeram com que, em 1908, Afonso Pena encaminhasse ao Congresso Nacional um pedido de autorização legislativa para que a União fosse fiadora de um novo empréstimo de 15 milhões de libras esterlinas para São Paulo.

Alguns congressistas se mantiveram contrários a essa idéia, como o deputado pelo Estado de Minas Gerais, Pandiá Calógeras, que afirmava ser um absurdo tanto o proletariado como a União se responsabilizarem pelos desatinos da lavoura cafeeira paulistana na concessão de empréstimos por empresas estrangeiras. Porém o Estado de São Paulo conseguiu a liberação da União, podendo continuar com a operação de “valorização” do produto, que se manteve nos outros governos chegando até 1921/1922, com Epiácio Pessoa, na sua terceira política de salvamento.

Mas foi apenas em 1924, que Artur Bernardes, alheio ao entendimento protecionista do café paulistano, vetou as chances de empréstimo federal ou mesmo auxílio da União e São Paulo teve que assumir suas dívidas e necessidades nesse setor sozinho. A preocupação presidencial agora se voltava para o orçamento federal e, em especial, para a economia nacional, desconsiderando o café como único elemento de dinamização econômica. O Estado de São Paulo mais uma vez assumiria os rumos da política cafeeira individualmente, e agora sem o auxílio permanente do Estado.

Fausto descreve que o café entrava em uma de suas piores crises. Naquele momento, a atitude governamental para saná-la foi passar a defesa do café para as mãos do Instituto do Café do Estado de São Paulo e dos outros Estados produtores no final de 1924, fim também do período de Artur Bernardes na presidência da República. Com essa tomada de atitude estabeleceu-se em São Paulo o estado de “defesa permanente” do café, que havia sido criado pelo governo federal em momento anterior, mas que não tinha prosseguido em seu intuito, onde o poder público estadual poderia intervir continuamente nas questões de super-produção levando em consideração a sua atuação no mercado mundial, apenas quando a crise se acentuasse:

O governo recebia o café para a exportação nos “armazéns reguladores” e autoriza sua remessa aos portos dentro de limites prefixados. Ao proprietário da mercadoria se dava um adiantamento pelo Banco do Estado de São Paulo, correspondente aproximadamente a 35% do valor do produto. Para financiar a defesa, o Instituto do café contratou com Lazard

Brothers Co., em janeiro de 1926, um empréstimo de 10 milhões de libras, que seria pago pela criação de um tributo sobre o transporte do café. Quando à defesa permanente se associou a reforma monetária introduzida por Washington Luís (dezembro, 1926), os setores agrícolas tiveram a certeza de que a fixação do câmbio brasileiro em nível baixo garantiria também sua renda em moeda nacional.<sup>59</sup>

A concepção dos produtores de café naquele momento, assim como a do Instituto era que não houvesse a inelasticidade da demanda e que as safras se alternassem em menores e maiores a fim de que a oferta não entrasse em total desequilíbrio. Dessa forma o país seguiu em suas safras de 1927/1928, produzindo muito mais que o consumo mundial de 23,5 milhões de sacas, 26,1 milhões, mantendo esse equilíbrio até 1929.

E na tentativa de estabilizar o câmbio mais uma vez, agora em condições amplamente desfavoráveis, pois o período não era o correto para se manter nesse tipo de política econômica, o governante Washington Luís defendeu o plano de estabilização por intermédio da baixa de preços que desencadearia o crescimento das exportações. E Furtado bem diz:

Ocorre, entretanto, que as maiores inversões em estoques foram realizadas em 1927-29, época que se caracterizou igualmente por fortes entradas de capital privado estrangeiro no país. A coincidência da afluência de capitais privados e da chegada dos empréstimos destinados a financiar o café deu lugar a uma situação cambial extremamente favorável e induziu o governo brasileiro a embarcar numa política de conversibilidade.<sup>60</sup>

A política de conversão criada no governo de Afonso Pena, em 1906, mais o empréstimo de 15 milhões de libras onde a União foi a fiadora do Estado de São Paulo providenciaram a conversão de papel-moeda em lastros de moedas de ouro para salvaguardar os interesses dos produtores de café naquele momento, incorporando-se, posteriormente por meio do Decreto n. 14.066, de 19 de fevereiro de 1920 à caixa de Amortização. A conversibilidade estabelecida no final da década de vinte trazida pelo Decreto n. 5.108/1926 que fixou o “Cruzeiro ouro” na troca de

---

<sup>59</sup> FAUSTO, Boris. A crise dos anos vinte e a revolução de 1930. In: FAUSTO, Boris (org.). **História Geral da Civilização Brasileira**: sociedade e instituições. Tomo III, vol. 2. São Paulo: Difel, 1978. p. 423.

<sup>60</sup> FURTADO, Celso. **A formação econômica do Brasil**. *Op. Cit.*, p. 261.

notas em ouro e este em notas, conhecida como Caixa de Estabilização permitia que o Brasil organizasse a política econômica interna de maneira conveniente agora que o país parecia engatar boas safras e caminhava em direção ao monopólio cafeeiro.

Até o ano de 1929, ano da quebra da bolsa de nova York, o Brasil manteve a idéia de câmbio fixo, proteção da moeda nacional e empréstimos internacionais, porém não contou com a crise mundial que dinamitaria com metade das intenções de crescimento do café no mercado externo. As safras mantiveram uma progressão acelerada, afinal foi “vendido” ao país em formato especulatório que a economia nesse segmento alçaria grandes vôos no velho e no novo mundo, bem verdade que sim, fazendo com que surgissem novos empresários no ramo do café, porém o colapso foi inevitável naquele momento.

Pelos cálculos dos produtores a maior safra plantada (1927-1928) sairia no ano de 1933, auge da crise e do descontrole no mercado. Pessoas se suicidavam e países afundavam sem conseguir conter as dívidas. O Brasil, com um estoque crescente mergulhava na incapacidade de mantê-lo vivo e vendendo. Não havendo condições de venda, o café ficava estocado, estocado ele gerava despesas, sem dinheiro suficiente o Estado não teria como mantê-lo nos armazéns, e sem poder pedir empréstimos no exterior o país adentrava no *breakdown* econômico mundial. Seria necessária uma nova intervenção econômica governamental para conter o prejuízo do grande contingente de sacas de café armazenadas e das plantações em desenvolvimento.

O debate sobre as perdas cresceu, especialmente no Estado de São Paulo. Se colhido ou não colhido era impossível evitar a crise que se aproximava do setor cafeeiro, tanto que uma das primeiras constatações acerca da situação era a de que o café precisaria ser destruído ou mesmo abandonado, porém era desconhecido dos produtores quem arcaria com tal prejuízo:

A baixa brusca do preço internacional do café e a falência do sistema de conversibilidade acarretaram a queda do valor externo da moeda. Essa queda trouxe, evidentemente, um grande alívio ao setor cafeeiro da economia. A baixa do preço internacional do café havia alcançado sessenta por cento. A alta da taxa cambial chegou a representar uma depreciação de quarenta por cento. O grosso das perdas poderia, portanto, ser transferido para o conjunto da coletividade através da alta de preços das importações. Restava considera, entretanto, o outro lado do problema. Não obstante toda

essa baixa de preços, o mercado internacional não podia absorver a totalidade da produção, pela razão muito simples já indicada de que a procura era pouco elástica em função dos preços. É verdade que, deixada de lado, a preocupação de defender os preços, abria-se a possibilidade de forçar o mercado. E assim se fez, logrando um aumento do volume físico exportado, entre 1929 e 1937, de 25 por cento. Mesmo assim, uma parte apreciável da produção ficava sem nenhuma possibilidade de colocar-se no mercado. Era evidente, portanto, que se requeriam medidas suplementares.<sup>61</sup>

As “medidas suplementares” referidas por Furtado ligavam-se à expansão do crédito para socializar os prejuízos que caíam diretamente na geração de um desequilíbrio externo, trazendo consigo a depreciação da moeda e a retirada da produção de café do mercado:

A depreciação da moeda, ao atenuar o impacto da baixa do preço internacional sobre o empresário brasileiro, induzia este a continuar colhendo o café e a manter a pressão sobre o mercado. Essa situação acarretava nova baixa de preços e nova depreciação da moeda, contribuindo para agravar a crise. Como a depreciação da moeda era menor que a baixa de preços, pois também estava influenciada por outros fatores, era claro que se chegaria a um ponto em que o prejuízo acarretado aos produtores de café seria suficientemente grande para que estes abandonassem as plantações. Somente, então, se restabeleceria o equilíbrio entre a oferta e a procura do produto. A análise desse processo de ajustamento põe em evidência que o mecanismo do câmbio não podia construir um instrumento de defesa efetivo da economia cafeeira nas condições excepcionalmente graves criadas pela crise que estamos considerando.<sup>62</sup>

O auge da crise conferiu ao país não só o entendimento de impossibilidade de controle do câmbio para defender os terrenos de café, mas também a irrelevância da retirada das sacas do mercado para contê-la. Seria necessária a destruição da produção exclusivamente pela falta de campo e de espaço de venda suficientes para reverter de forma espetacular o quadro de abatimento econômico a fim de reorganizar o equilíbrio entre oferta e procura.

As medidas econômicas implementadas no Brasil de 1930 contribuíram conjuntamente com a crise política que se debruçava sobre o país à época:

---

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. 265.

<sup>62</sup> *Ibid.*, p. 265-266.

deposição do então presidente da república Washington Luis e a tomada de poder pelas forças político-militares getulistas. A permanência do café na economia brasileira como centro de poder e geração de renda ficava cada vez mais imprevisível. O eixo de rotação econômica estava em vias de alternância, assim como os rumos da política. Novas alianças estavam sendo forjadas e uma nova identidade de república desenvolvida para dar espaço a revolução que mudaria as características da economia latino americana: militares no poder, mudanças na indústria e concentração dos canais de articulação político-econômicos governamentais nas mãos do poder executivo .

## **2.2 A formação do pólo industrial, os imigrantes e a Era Vargas: a segunda etapa do processo**

O desenvolvimento de maquinário e pessoal qualificado no setor industrial abriu espaço para a conquista de novos territórios como a Europa do Norte e os Estados Unidos da América no universo da indústria de grande porte e produtos primários no início do século XIX. O Brasil se enquadrava nesse *take off* funcionando entre 1850 e 1890 como o grande centro de progresso de gêneros alimentícios, especificamente o açúcar e, aos poucos, o café.

Perto de outros países industriais, como a Inglaterra, o Brasil era pequeno. Mas diante dos seus inúmeros recursos naturais fez possível acontecer a ruptura com a indústria manual e proporcionar à manufatura a criação de um espaço permanente no comércio internacional, apesar do comprometimento social posterior de ter feito surgir uma nova classe brasileira, a dos desempregados sem qualificação, que logo se uniu a dos recém-libertos escravos.

Bem verdade, o Brasil buscava, constantemente, tornar-se mais atrativo para os trabalhadores estrangeiros, a fim de que viessem despender seu ritmo de produtividade em terras nacionais. Além disso, o interesse do país também era o de viabilizar a sua entrada no comércio exterior cada vez mais, tendo, por isso, investido em serviços de saúde pública para a melhoria das cidades, afinal uma burguesia mínima emergente fazia uso de artefatos importados e bens de consumo diferenciados. Portanto o intuito da indústria era absorver essa mão-de-obra alfabetizada e técnica, bem mais que a nativa, e estimular a economia de exportação.

Esse grande incentivo funcionou para que segmentos como transporte, empregos no governo e no comércio dos maiores municípios se multiplicassem, fornecendo às cidades a expansão do progresso nas mesmas proporções exigidas pelas sociedades em ascensão. Porém, o processo de ruptura mencionado anteriormente não seu deu de forma abrupta na sociedade. A transição foi lenta e demorada, tendo o império na década de cinquenta do século retrasado absorvido de forma lenta o processo industrial vindo do além-mar.

As metodologias da manufatura foram se incorporando as metodologias manuais de maneira contínua havendo uma complementaridade de serviços e técnicas, até o momento em que as máquinas já faziam parte efetivamente da construção da economia afastando a indústria manual por completo:

Claro está que, a princípio, grande parte do processamento dos alimentos – o engarrafamento e o preparo, até o enlatamento – se fazia sem técnicas mecânicas. Na maioria dos casos é difícil determinar o ponto em que as oficinas começaram a reproduzir máquinas inteiras em lugar de peças individuais e principiaram a produzir em série, empregando a divisão de trabalho. Durante toda a fase inicial da industrialização e até em plena década de 1950, muitas fábricas não empregavam vapor nem energia elétrica, e 10% da força de trabalho individual, em 1919, eram empregados em fábricas com menos de cinco operários.<sup>63</sup>

Paulatinamente o processo manual foi se desgarrando a medida que o país adentrava na estrutura comercial internacional. O segmento de importação do Brasil começava a tomar forma e exigir dos até então fazendeiros e agricultores responsáveis pelo trabalho primário um comportamento adequado de empresário importador de produtos e serviços, afinal os empresários industriais advieram dos mais inteligentes donos de terras, daqueles com numerosas famílias que souberam dominar e administrar tipos de mercadorias específicas ao ponto de iniciarem pequenas fábricas e regularizarem sua atuação importadora.

A busca pela valorização da matéria-prima desenvolvida por eles fez com que indústrias de vidro, como a de Santa Marina, em São Paulo, fabricante de garrafas de cerveja e cristais pudesse existir, assim como os primeiros cotonifícios também

---

<sup>63</sup> DEAN, Warren. A industrialização durante a República Velha. In: FAUSTO, Boris (org.). **História Geral da Civilização Brasileira**: estrutura de poder e economia. Tomo III, vol 1. São Paulo: Difel, 1978. p. 267.



em São Paulo, constituídos pelos membros das famílias de plantadores e fazendeiros que compravam máquinas a Inglaterra para desenvolver os trabalhos industriais. E dessa forma a visão simples da agricultura e do trabalho assalariado passou por uma recauchutagem, e ascendeu a uma espécie de trabalho especializado, técnico, caro e bom.

Do outro lado existiam importadores portugueses, italianos etc como os Matarazzo, os Crespi, os Kablin, os Jafet e os Diederichsen, industriais imigrantes precursores, que demoraram certo tempo para fazerem parte do processo que se consolidava nacionalmente pela interpretação da necessidade de “engrossar a própria linha de importações ou efetuar no país o processamento final de algumas matérias-primas que importavam”<sup>64</sup>. Um exemplo desse entendimento, os Matarazzo, que “na década de vinte, além de fabricar tecidos, farinha de trigo e alimentos enlatados e açúcar refinado, tinha agências de venda de automóveis e de filmes de cinema”<sup>65</sup>.

Essa percepção dos industriais como Matarazzo trouxe, segundo o historiador norte-americano Warren Dean, para o conforto do grupo seletivo, um grande influxo de capital estrangeiro ao Brasil. O mercado interno do país, em sua grande maioria, determinou-se a caminhar em direção ao crescimento apenas pela existência da subvenção dos bancos europeus por intermédio dos empréstimos corriqueiros. A iniciativa naquele momento era transferir capital ao país, formalmente o não, por isso firmas estrangeiras sem instalaram por aqui para investirem diretamente através da criação de bancos. Filiais do *Bunge and Born*, *Clark shoes*, *Fiat Lux*, *Dell'Acqua*, *Pullman Railroad Cars* criadas na Europa também tiveram seus sistemas operacionais direcionais para atuar no Brasil.

Os industriais brasileiros viam com ameaça a existência dos industriais estrangeiros em solo nacional. Havia uma diferenciação notória entre eles com relação a maneira de articular suas necessidades diante do governo conjugada com uma divergência cultural latente. Entre os estrangeiros e os nacionalistas, por assim dizer, o mundo era dividido em dois: os industriais, ricos, poderosos e influentes e a mão-de-obra, conhecida como massa de manobra sem qualquer direito. Tanto para os estrangeiros como para os brasileiros essa dicotomia funcionava perfeitamente.

---

<sup>64</sup> DEAN, Warren. A industrialização durante a República Velha. In: FAUSTO, Boris (org.). **História Geral da Civilização Brasileira**: estrutura de poder e economia. Tomo III, *Ibid.*, p. 270.

<sup>65</sup> *Loc. Cit.*

Porém a mão-de-obra vinda do estrangeiro, mesmo considerada lá como proletariado, ainda possuía melhores formações que a mão-de-obra brasileira, analfabeta em sua maioria. Os imigrantes que aportavam diariamente em São Paulo distinguiam-se pelas suas habilidades técnicas e manuais inovadoras, fazendo perceber a discrepância com a nativa, chegando ao ponto dessas vindas tornarem-se desarmonizadoras para o resto da classe trabalhadora pelo despreparo para competir.

Mesmo assim, reconhecendo a população de imigrantes como ameaça, o governo brasileiro não tomou nenhuma iniciativa a fim de proteger a classe operária nativa. Pelo contrário, buscou incentivos ainda mais significativos para absorver “os novos brasileiros”, apoiando o crescimento urbano através dos empregos no comércio e distanciando um pouco o trabalho na lavoura como meio de subsistência.

Os países europeus viram na América do Sul como o novo mercado, aberto ao “desconhecido” e repleto de riquezas naturais, onde as oportunidades tanto de emprego como de investimento eram reais. Por essa percepção, países como a Itália passaram a enviar filiais ao país assim como empregados com formação técnica avançada para gerenciar as recém instaladas indústrias.

Referido mais acima, um dos pontos de embate entre os industriais estrangeiros e os fazendeiros brasileiros era o apoio recebido por cada um perante o governo. Pensou-se que na transição para República assim como dentro da República Velha houvesse a junção do pensamento nacional com o estrangeiro em prol da constituição de um mercado interno forte capaz de competir igualmente com países de primeira grandeza industrial como Inglaterra e Estados Unidos, tendo como finalidade o progresso. A força dos fazendeiros diante do sistema político operado era excessivamente poderosa, o que bloqueava qualquer intento de aproximação para a tentativa de uma modificação por parte dos *nouveaux* industriais imigrantes. E enquanto os fazendeiros temiam a capacidade empreendedora daqueles, os estrangeiros se viam barrados na linha de frente do protecionismo político.

Não houve por parte dos industriais estrangeiros nenhum incômodo. É o que revela a professora Eli Diniz, afinal eles não possuíam interesse algum em modificar as estratégias político-partidárias nacionais. A intenção era seguir com o trabalho e com a obtenção de lucro explorando ao máximo o que o país tinha a oferecer: recursos naturais e grande contingente de mão-de-obra. Além disso, a relação

também era permeada pela idéia da troca, enquanto os fazendeiros precisavam dos imigrantes para abrir mercado a produtos sem grandes perspectivas de venda, estes optavam por favores clientelísticos garantindo tarifas elevadíssimas aos produtos.

Por volta de 1892, o processo imigratório tomava conta dos centros comerciais como São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, aumentando até 1930. Durante este período quase dois milhões de imigrantes asiáticos e europeus, na maciça maioria, chegaram ao país. Ainda segundo Dean, logo no início os números de italianos residentes no Brasil chegavam a 35,5%, em seguida vinham os portugueses representando 29% e os espanhóis com 14,6%. Todos eles se encaminhavam ao país para trabalhar especificamente nas lavouras de café, algodão, arroz, milho e feijão.

Na década de vinte, só em São Paulo, segundo Diniz, os imigrantes eram parte significativa no contingente populacional com 52,4% de residentes vivendo da colheita no sistema de parceria, transformado em colonato posteriormente, no intento de reestruturar as relações de trabalho pelos governos estaduais. São Paulo apoiou essa idéia pelos quadros de oscilação do café que as crises geravam, apesar do produto sempre ter sido o carro-chefe do sistema de desenvolvimento capitalista brasileiro ele passava por várias dificuldades ocasionalmente, para reformular as saídas dessas mesmas conturbações, como se fossem micro-planos de salvamento econômico.

Assim, o colonato era organizado como um trato entre os colonos e os fazendeiros, onde estes, donos reais dos cafezais, forneciam o trabalho àqueles para que colhessem e cuidassem das terras e em seguida recebessem tanto pelo acordo anual como pela colheita em si. O que o diferenciava do sistema de parceria era que não havia divisão dos lucros da venda do café colhido.

Além desse micro-plano de salvamento o Estado também via a imigração como única maneira de expandir a mão-de-obra no país, especialmente no final do século XIX, quando a escravidão passou a não existir e o fluxo de trabalhadores ficou comprometido pelas ocasionais crises.

Nas primeiras décadas do século XX a conta ficou equilibrada entre os italianos, portugueses e espanhóis, permitindo uma divisão de 26%, 23% e 22%, respectivamente. Isso facilitou ainda mais as micro-metas dos governos, afinal, mantendo essa conta se podia prever, também, um equilíbrio na atividade agrícola e a certeza de que os incentivos dados pelo governo estavam funcionando como

motivo para que países estrangeiros, como a Itália, fizessem programas de emigração para mandar mais italianos ao novo continente segundo dados da obra “História Geral da Civilização Brasileira: sociedade e política (1930-1964)”.

Enquanto a mão-de-obra imigratória ascendia em solo nacional, tanto na agricultura como nas cidades, pois a atividade na terra permitiu que se tornassem proprietários e conseqüentemente fazendeiros, como Francisco Schmidt e Geremia Lunardelli, a mão-de-obra nativa perdia espaço para os mais capacitados e visionários estrangeiros. Junto a isso a população escrava se “descobria” livre e se “lançava” no mercado de trabalho.

O término da escravidão em 1888 é suscitado por pesquisadores como a grande problemática, se não o grande empecilho da não continuidade do crescimento positivo da indústria no país. Segundo Warren Dean “com o advento da abolição, entretanto, o Brasil se viu repentinamente libertado também dos principais obstáculos ao desenvolvimento da industrialização capitalista”<sup>66</sup>.

O entendimento de organização social também mudou, assim como as características delimitadoras da sociedade com o término do período escravista. A péssima aceitação da abolição por parte dos donos de terras e do resto da sociedade apenas teve sua transição no começo da demanda imigratória. Percebeu-se que seria muito mais interessante aos setores abrigar uma mão-de-obra relativamente a custo zero e com qualificações do que capacitar ex-escravos e artesãos. Além de tomar muito tempo, o que influenciava na necessidade e no custo da produção, também não era interessante desenvolver a estrutura de pessoal.

Caio Prado Júnior reforça o pensamento da escravidão como sendo uma “característica” do princípio do século XIX no Brasil. Característica essa diferente da escravidão descrita na América do Norte, com os índios, e que recorre à instância de um trabalho servil como instrumento de diminuição e segregação de um grupo social específico, divergindo de outros momentos da história como na Grécia e em Roma, onde os escravos se comparavam intelectualmente aos próprios dominadores, chegando a oferecer certa contribuição nesse segmento. E diz:

---

<sup>66</sup> DEAN, Warren. A industrialização durante a República Velha. In: FAUSTO, Boris (org.). **História Geral da Civilização Brasileira**: estrutura de poder e economia. Tomo III, *Ibid.*, p. 251.

Aqui ainda, a comparação com o que ocorreu no mundo antigo é ilustrativa. Neste último, a escravidão se forneceu de povos e raças que muitas vezes se equiparam a seus conquistadores, se não os superaram. Contribuíram assim para estes com valores culturais de elevado teor. Roma não teria sido o que foi se não contasse com o que lhe trouxeram seus escravos, recrutados em todas as partes do mundo conhecido, e que nela concentraram o que então havia de melhor e culturalmente mais elevado. Muito lhes deveu e muito deles aprendeu a civilização romana. O escravo não foi nela a simples máquina de trabalho bruto e inconsciente que é o seu sucessor americano.<sup>67</sup>

E reafirma:

Na América, pelo contrário, a que assistimos? Ao recrutamento de povos bárbaros e semibárbaros, arrancados de seu *habitat* natural e incluídos, sem transição, numa civilização inteiramente estranha. E aí, o que os esperava? A escravidão no seu pior caráter, o homem reduzido à mais simples expressão, pouco senão nada mais que o irracional: “Instrumento vivo de trabalho”, o chamará Perdigão Malheiro. Nada mais se queria dele, e nada mais se pediu e obteve que a sua força bruta, material.<sup>68</sup>

Os aspectos sociológicos desse desacerto não carecem de serem discutidos aqui, mas colaboram para o entendimento acerca da construção do sistema trabalhista nacional. Este, até 1880, recepcionava unicamente a população pobre, os imigrantes e os migrantes internos, que se destinavam diretamente para a cidade do Rio de Janeiro pelas possibilidades de trabalho nas unidades industriais fabris. Já em 1885 com o deslocamento dos investimentos para o Distrito Federal e Minas Gerais, a rota industrial passou a ser a do Centro-Sul. E ao final de 1889 a capital do país já manejava 57% de todo o capital industrial, dedicando-se correntemente à importação pela deficiência na indústria de base (produção industrial de cimento, aço, máquinas, ferro e equipamentos).

Segundo Boris Fausto, o crescimento industrial originou-se de duas “fontes inter-relacionadas: o setor cafeeiro e os imigrantes”:

---

<sup>67</sup> PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense, 2008. p. 270.

<sup>68</sup> *Loc. Cit.*

Os negócios do café lançaram as bases para o primeiro surto da indústria por várias razões: em primeiro lugar, ao promover a imigração e os empregos urbanos vinculados ao complexo cafeeiro, criaram um mercado de produtos manufaturados; em segundo, ao promover o investimento em estradas de ferro, ampliaram e integraram esse mercado; em terceiro, ao desenvolver o comércio de exportação e importação, contribuíram para a criação de um sistema de distribuição de produtos manufaturados. Por último, lembremos que as máquinas industriais eram importadas e a exportação do café fornecida os recursos em moeda estrangeira para pagá-las.<sup>69</sup>

Dentro do governo provisório a importância do café assim como a mão-de-obra dos imigrantes foi perdendo respaldo, pois o café estava em crise desde 1929 e a indústria não recebeu nenhum apoio significativo da política de Getúlio, ou pelo menos não existia nenhuma linha de incentivo ao setor que deixasse clara as intenções do poder executivo.

O que ocorreu primeiramente após a tomada da presidência, que encerrou a República dita Velha e iniciou o processo de um novo Estado, com relação à política cafeeira, foi a transferência do controle desse segmento das mãos do Instituto do Café do Estado de São Paulo para um novo órgão federal, recém criado, o Conselho Nacional do Café (CNC). Em 1933 ele foi extinto e substituído pelo Departamento Nacional do Café (DNC), dirigido não mais por delegados dos Estados produtores de café, como antigamente, mas sim coordenado pelo próprio governo federal através de diretores nomeados pelo Ministro da Fazenda.

Ao ratificar essa política econômica com o café restava incontestável a primordial característica do governo Vargas: centralização. A concepção era a de restabelecer aos braços do governo federal todas as decisões que refletissem diretamente nas políticas sócio-econômicas do Brasil. Não se desejava mais a interseção dos estados-membros nas decisões acerca de investimentos externos, empréstimos concedidos por países estrangeiros, definição de carga tributária e o quanto de arrecadação cabia a cada um, essas resoluções cabiam, agora, ao Poder Executivo Federal.

A compreensão centralizadora sempre esteve delimitando as investidas dos representantes de Vargas assim como sempre foi a verdade política da Aliança Liberal. As aspirações da AL vinham de uma classe dominante regional distinta das

---

<sup>69</sup> FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009. p. 287.

associadas aos núcleos cafeeiros. Ela refletia interesses econômicos nacionalistas contrários ao incentivo exclusivo do café no quesito produção, assim como a defesa das liberdades individuais, da reforma política no campo eleitoral e algumas medidas de proteção aos trabalhadores, como o direito a aposentadoria para alguns setores que ainda não dispunham desse direito.

O ideário da Aliança e conseqüentemente do governo provisório se constituía na tentativa de afastamento das oligarquias regionais detentoras das grandes produtoras de café do centro de poder e decisão do país. A regionalização de interesses terminava por atrapalhar as políticas públicas assim como os investimentos, pois as estratégias políticas e de comercialização eram realizadas tendo em mente o benefício de apenas um Estado específico sem considerar o resto da nação como partícipe. E para o governo que se formava isso significava o enfraquecimento do governo federal em favor de uma única classe.

A intenção de voltar o foco de poder ao governo federal fez com que o Congresso Nacional fosse dissolvido em novembro de 1930 e o poder executivo passasse a ser também poder legislativo. À época os poderes legislativos estaduais e municipais também foram dispersados e os governadores dos Estados demitidos para que interventores federais assumissem nos seus lugares. Logo em seguida estabeleceu-se o Código dos Interventores delimitando, por exemplo, que os Estados não poderiam contrair empréstimos externos sem a autorização do governo federal. A centralização estava começando a ser posta em prática.

Mas foi no Estado Novo, em 1937, que os aspectos socioeconômicos do governo federal se voltaram para a industrialização e a centralização foi ainda mais pontuada pelo governo. A burguesia industrial, que nunca havia sido compreendida pela burguesia civil e vice-versa, composta pelos produtores de café, finalmente comungaram no entendimento de que o desenvolvimento do país só se daria se houvesse a participação efetiva do Estado na consecução de políticas intervencionistas e com a criação de uma indústria de base. A idéia de fomento à indústria de bens de produção era desejo antigo desde o auge do “tenentismo” no início da Revolução. Quando os “tenentes” assumiram o governo juntamente com Getúlio, acreditavam como meta econômica para o país que a siderurgia, como exemplo de setor industrial, funcionaria como alavanca para a independência financeira brasileira.

A indústria passava, a partir daquele ano, a fazer parte dos programas políticos de desenvolvimento e crescimento. Percebeu-se a necessidade de torná-la sólida para conseguir maior terreno de competição diante das potências industriais européias e dos Estados Unidos, porém era considerável, no campo financeiro, que o desenvolvimento da indústria siderúrgica, assim como a petrolífera, em seguida, no Brasil, tendesse a caminhar lentamente por causa da crise no balanço de pagamentos<sup>70</sup> ocorrida no começo do governo provisório, quando nem mesmo haviam definições sobre como o governo trataria a indústria. Entretanto, com a chegada da política autoritária e modernizadora, assim pensada pelos seus idealizadores, do Estado Novo parecia que a indústria passaria a ser aliada do crescimento do país.

Embora esse entendimento e vontade tenham surgido dentro dos estamentos governamentais antes de 1937, eles não foram suficientes para deslanchar um processo industrial no Brasil naquele instante, justamente pela dificuldade de efetivação da ideologia nos próprios *loci* de poder, onde se encontravam os tradicionais cafeicultores, fazendeiros ricos dos grandes centros como São Paulo e Minas Gerais, que não aceitavam a participação dos industrialistas no seio da política econômica, o que com a chegada do Estado Novo sofreu algumas modificações:

Assim, por exemplo, ao escolher uma forma específica de enfrentar a crise, ao decidir, no bojo de uma política de sustentação dos preços do café, conter a produção desestimulando as inversões no setor, determinando quotas de produção e controlando a comercialização, ao decidir dividir com o próprio setor cafeeiro os custos da política de amparo ao produto, ao decidir, paralelamente, enfatizar os setores produtivos ligados ao mercado interno, o Estado definiria os parâmetros dentro dos quais as alianças políticas a partir de então se desarticulariam e se redefiniriam. O grupo relativamente desprivilegiado não mais seria o grande polarizador das alianças políticas entre as elites dominantes. Assim, na fase anterior a trinta, o setor hegemônico do complexo agroexportador, a burguesia cafeeira paulista, tendia a ser o núcleo em torno do qual as alianças gravitavam. A tradicional unidade entre a elite industrial e os grupos ligados ao café no PRP (Partido Republicano Paulista) evidencia a subordinação dos

---

<sup>70</sup> Balanço de pagamentos refere-se a todos os registros de transações econômicas de determinado país efetuadas com outros países, a fim de que estes tenham certeza da honradez daqueles com suas dívidas. O balanço registra o capital que entra e que deixa o país em formato de importações, exportações de produtos ou serviços, compreendendo duas contas diferentes: a conta de “transações correntes”, que abrange a chamada balança de serviços e rendas, como com o turismo, fretes, seguros, juros de dívidas e a conta “capital e financeira”, que engloba as operações financeiras internacionais.



interesses emergentes diante da supremacia amplamente reconhecida do setor exportador. À burguesia industrial interessava enfatizar a harmonia e a identidade de interesses entre os dois setores a fim de beneficiar-se, ainda que na qualidade de sócio menor, dos instrumentos e recursos de poder controlados pela elite dominante tradicional. Porém, no momento seguinte, pós-trinta, desalojado o setor cafeeiro da posição politicamente estratégica ocupada anteriormente, observa-se um deslocamento das alianças entre as elites, sendo os industriais atraídos para novas composições políticas. Enfim, outros atores passam a ser valorizados.<sup>71</sup>

O pensamento de Eli Diniz, pesquisadora da área de economia, descreve o trânsito do poder dos grupos políticos e como o Brasil articulou tais transições antes de 1930 e depois. E segue com o raciocínio:

Neste processo, a burguesia industrial tende a privilegiar um novo esquema de alianças do qual os antigos parceiros não estariam excluídos evidentemente, porém sob o preço de perderem a posição nuclear ocupada anteriormente. Por outro lado, se ao Estado coube definir os parâmetros dentro dos quais o novo pacto de poder se formaria, e se este atributo por si só representa o cerne de sua autonomia, a admissão de novos grupos ou a nova posição de antigos atores na coalizão dominante teriam implicações do ponto de vista dos graus de liberdade da ação estatal. Em outros termos, os atores favorecidos, bem como aqueles relativamente desprivilegiados não seriam puramente instrumentais do ponto de vista dos desígnios do Estado, vale dizer, não seriam manipuláveis pela vontade estatal como que por uma força externa e superior, senão que, impondo limites e definindo as bases de sustentação do regime, delineariam os cursos legítimos de ação, contribuindo para definir os rumos do sistema.<sup>72</sup>

As divergências de autoridade e poder diante do governo federal, no início do regime varguista, precisamente em 1933, logo após a Revolução Constitucionalista, pontuaram esse binômio, burguesia civil e burguesia industrial especialmente quando esta tentou manifestar sua vontade de participação nas decisões do governo quanto à formulação de políticas econômicas no setor da indústria. Não obtendo êxito devido a intransigência dos fazendeiros, os industriais permaneceram em constante e desgastante combate com os produtores de café do Estado de São Paulo que tentavam a todo custo implicar suas aspirações contra as intenções de progresso dos industriais.

---

<sup>71</sup> DINIZ, Eli. O Estado Novo: estrutura de poder nas relações de classe. In: FAUSTO, Boris (org.). **História Geral da Civilização Brasileira**: sociedade e política. Tomo III, vol. 3. São Paulo: Difel Difusão Editorial S/A, 1981. p. 106.

<sup>72</sup> *Loc. Cit.*

Consegue-se entender melhor porque a Missão *Cooke*, de 1942-1943 e o Relatório Niemeyer, de 1931 não produziram efeito algum sobre a economia da época. Simplesmente porque as proposições de ambos não eram sequer aceitáveis pelos governos estaduais (leia-se São Paulo). Em larga escala de protecionismo do seu mercado os Estados não admitiam a competitividade nem mesmo a idéia de mudar o que estava posto durante décadas. Nem a intervenção do governo federal era bem-vinda.

A pesquisa realizada pelas duas missões não teve nenhum reflexo no governo, especialmente o Relatório Niemeyer. Apesar do governo getulista pontuar, logo em seu início, que deixaria de centralizar a sua economia ao redor de um único produto ou campo de produção de café, e isso o relatório criticava avidamente, não se preocupou em tomar outra via de acesso ao crescimento traçando um planejamento para a indústria, por exemplo. A tentativa de colocar interventores estaduais nos lugares dos governadores demitidos parecia ser uma das intenções de remodelamento desse sistema, um plano para implantar nos poderes estaduais pessoas desconhecidas, afastando os produtores de café que faziam suas próprias políticas por se encontrarem dentro dos governos enquanto chefes de Estado. Mas isso, inicialmente, em 1933, não se consolidou, pois a grande maioria dos militares que haviam assumido como interventores no nordeste e em São Paulo pediram a destituição de seus cargos pela impossibilidade de modificar a situação.

No Estado de São Paulo a questão se agravou a ponto de gerar preconceito contra os nordestinos pela existência de um interventor pernambucano, José Alberto, dirigindo os setores da classe dominante regional em 1931. A pressão foi tão grande que o pedido de demissão foi concedido. Os três interventores que assumiram o Estado depois dele também não conseguiram organizá-lo.

Essa primeira experiência realizada por Vargas na desconstrução da hegemonia das classes dominantes cafeeiras através dos interventores estaduais foi considerada por alguns doutrinadores, economistas e historiadores como Thomas Elliot Skidmore, como o primeiro ensaio para a mudança econômica do país, ou mesmo o primeiro planejamento para tanto, pois o que ele propôs com esse pensamento estava diretamente ligado a quebra do fluxo circular para a adoção de um projeto desenvolvimentista industrializante, vislumbrando o engrandecimento do mercado interno. E o Estado Novo trouxe essa mudança de perspectiva, pois foi a partir dele que se embarcou “em uma política de substituir importações pela

produção interna e de estabelecer uma indústria de base”<sup>73</sup>, afinal estava-se prevendo mais uma crise devido a iminente guerra mundial que restringiria as importações, assim como a compreensão de planejamento estratégico setorial pelo governo.

O Golpe para o Estado Novo pode ser reputado, sem dúvidas, como o ponto de partida para essa compreensão estrategista governamental. Por mais que em anos anteriores ao seu governo o Presidente não tivesse tomado consciência da relevância da estratégia para o mercado, foi com a Carta Magna de 1937 que sua avaliação governista pode ser analisada e percebida, afinal nela compreendeu-se que seria necessária uma supervisão da economia mais rígida e centralizada pelo próprio governo federal que, posteriormente, criou o Conselho de Economia Nacional, que se assemelhava ao antigo Conselho Federal do Comércio Exterior (1934), dirigida pelo tenente José Alberto e foi também nesse período que Getúlio iniciou a promoção da industrialização no campo educacional:

Embora o Ministro Capanema tenha promovido uma reforma do ensino secundário, sua maior preocupação se concentrou em organizar o ensino industrial. Um decreto-lei de janeiro de 1942 instituiu a Lei Orgânica do Ensino industrial, com objetivo de preparar mão de obra fabril qualificada. Pouco antes, surgira o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), destinado ao ensino profissional do menor operário. Subordinado ao Ministério da Educação, o Senai ficou sob a direção da Confederação Nacional da Indústria.<sup>74</sup>

O golpe de 1937 massificou também a perda dos Estados sobre o ponto de vista jurídico-institucional das suas prerrogativas. Outros interventores foram nomeados por meio de decreto-lei em 1939 e dessa vez havia uma fiscalização intermediada por um departamento administrativo que os controlava. Esses departamentos centrais funcionavam como uma dissidência das Assembléias estaduais. Os Estados passaram a não mais legislar sobre nenhum campo:

A abolição dos impostos interestaduais, tendo em vista a integração do mercado interno e a padronização do sistema tributário, eliminariam os

---

<sup>73</sup> FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. *Op. Cit.*, p. 370.

<sup>74</sup> *Ibid.*, p. 367.

últimos vestígios da liberdade dos Estados na manipulação de fontes de recurso financeiros, prática de longa tradição na República Oligárquica.<sup>75</sup>

Quando se menciona planejamento na realidade estar-se dizendo, em termos do governo provisório e Estado Novo, que o Brasil não possuía nenhum tipo de articulação estratégica setorial para desenrolar todo o potencial do país nos setores industriais, apesar de possuir uma filosofia administrativa partidária bem definida. Mesmo que em 1850 esboçassem-se por aqui pequenas indústrias, o Brasil ainda possuía falhas de organização e estruturação. A falta de tecnicidade, ausência da “adoção de critérios científicos na tomada de decisão e no aperfeiçoamento de técnicas gerenciais, contribuindo para eliminar o uso de soluções políticas, falcatruas, promessas demagógicas das eleições e o coronelismo do meio rural”<sup>76</sup> eram os empecilhos sociais e políticos mais pertinentes que bloqueavam o surgimento da faceta de um planejamento mais técnico e menos burocrático.

As linhas gerais sobre as quais se equilibram qualquer Estado fazem parte do planejamento administrativo de um governo. Elas funcionam como o motivo do seu surgimento e constituem a base das intenções de determinado partido, como planos para o país. Essas idéias vão liderar toda a sua ideologia e trajetória no poder. Esse tipo de planejamento existiu na Era Vargas desde a Aliança Liberal. Porém os chamados planejamentos estratégicos setoriais pareciam desconsiderados em seu grau de importância, como aconteceu com a indústria no início daquela década.

O surgimento dessas idéias de planejamento estratégico setorial econômico industrializante derivou do pós-guerra e trouxe consigo o conceito de política econômica industrial ao poder federal:

Surgiram ou fortaleceram-se novos atores políticos: associações industriais, sindicatos patronais e de trabalhadores, órgãos regionais e setoriais; e a política econômica refletia o novo quadro político. Prevalciam o desenvolvimentismo nacionalista e o intervencionismo estatal, que

<sup>75</sup> DINIZ, Eli. O Estado Novo: estrutura de poder nas relações de classe. In: FAUSTO, Boris (org.). **História Geral da Civilização Brasileira**: sociedade e política. Tomo III, *Op. Cit.*, p. 111.

<sup>76</sup> CARRARO, André; FONSECA, Pedro C. D. **O desenvolvimento econômico no primeiro governo de Vargas (1930-1945)**. Disponível em: <[http://www.abphe.org.br/congresso2003/Textos/Abphe\\_2003\\_53.pdf](http://www.abphe.org.br/congresso2003/Textos/Abphe_2003_53.pdf)>. Acesso em: 06 de dezembro de 2009.

amalgamavam as forças políticas e os interesses econômicos do projeto industrializante.<sup>77</sup>

Devido a essa concepção não se pode afastar a imprescindibilidade da quebra com o raciocínio burguês classista regional coordenado na gestão de Getúlio Vargas como um plano governamental e, quem sabe, um plano de fomento à indústria. O que se seguiu anos depois, como o “Plano de Metas” de Juscelino Kubitschek e o encaminhamento do Brasil para um padrão de economia industrializada até o final de 1970 correspondem com o entendimento de que a Era Vargas foi o marco zero para o processo industrial, assim como para a concepção de política e planejamento industrial.

### **2.3. Planejamento político no poder autoritário: o pensamento regulatório entra em cena**

Embora no meio do século XIX, mais precisamente 1850-1890, existissem pequenas indústrias e fábricas têxteis instaladas pelo Brasil, não havia ainda o pensamento sobre política industrial. Planejamentos estruturais, inovação tecnológica, gestão científica, quadro organizacional de funcionários e capacitação de pessoal dentro de uma política exclusivamente industrial não faziam parte do começo “artesanal” da indústria no país.

Entre os anos de 1930 e 1945, no governo do Presidente Vargas, esboçou-se uma estrutura de política econômica por intermédio do intervencionismo estatal aplicado pelo poder centralizador da ditadura vargista. Em total dissonância com o liberalismo econômico, venerado entre 1889 e 1929 pelos cafeicultores, a ordem daquele momento era concentrar na figura do Presidente (governo federal) todas as instâncias de autoridade administrativa, criando modelos ou tipos de intervenção estatal federal.

O primeiro modelo intervencionista, mencionado no item anterior, remete-nos as “interventorias” enquanto elemento mais básico desse sistema, “representando um meio de enfraquecer as oligarquias regionais pela perda das condições

---

<sup>77</sup> SUZIGAN, Wilson; FURTADO, João. **Política industrial e desenvolvimento**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v26n2/a01v26n2.pdf>>. Acesso em: 06 de dezembro de 2009.

institucionais de sua autonomia”<sup>78</sup> e que ganhou mais força ao longo do governo até a sua reimplantação quase na década de 1940 com outra remodelagem e tendo auxílio de um departamento administrativo central.

Os modelos seguintes constituíram-se em conselhos, coordenadorias e comissões de política econômica e comércio exterior. O primeiro deles foi o Conselho Federal do Comércio Exterior (CFCE), nascido em junho de 1934, que funcionava como órgão consultivo sobre comércio exterior do governo federal. Quando havia alguma articulação relativa a acordos comerciais internacionais, questões tarifárias etc o poder executivo manifestava sua necessidade de resolução e o Conselho emanava seu parecer.

A Constituição de 1937 trouxe o Conselho de Economia Nacional, também mencionado acima que, apesar de assemelhar-se e possuir as mesmas intenções da CFCE não se consolidou. Durante a Segunda Guerra Mundial surgiu a Coordenação de Mobilização Econômica (1942), que também atuaria nos moldes da CFCE, porém com a possibilidade de coordenação de produção e comercialização de produtos, formando setores internos como o Setor da Produção Industrial (SPI).

Todos esses conselhos e coordenadorias funcionavam, no final das contas, como órgãos consultivos do poder executivo federal. Quando havia dúvida pertinente a área específica de cada comissão elas eram as responsáveis por empreender a resolução e apresentá-la a instância federal. Contudo elas não trabalhavam em sistema de parceria e o governo não delimitava quem se subordinaria a quem, e também não balizava o objeto de análise de cada um. Não restou alternativa a não ser as suas desconfigurações.

A falta de coordenação na criação dos órgãos de consultoria econômica revelaram que o formato de política econômica pensada pelo governo federal estava longe de se ligar a sociedade e suas demandas e próxima demais das vontades estatais, pois não houve, mesmo com os modelos citados, uma ruptura de fato com a oligarquia cafeeira, a exemplo do segundo processo dos interventores, onde algumas concessões e apadrinhamentos tiveram que ser realizados para o sucesso do modelo, admitindo a burguesia representante do capitalismo local nos estamentos governamentais.

---

<sup>78</sup> DINIZ, Eli. O Estado Novo: estrutura de poder nas relações de classe. In: FAUSTO, Boris (org.). **História Geral da Civilização Brasileira**: sociedade e política. Tomo III, *Op. Cit.*, p. 110.

E isso ocorre porque no Brasil o planejamento desses modelos, tendo-os como exemplos, privilegiou regimes paternalistas tendenciando a organização e o próprio planejamento a obter características de ordem política. Embora tenha-se que considerar a importância da expansão do olhar nos quinze anos varguistas quanto ao desenvolvimento nesse segmento não se pode afirmar veementemente que o rompimento foi efetivado de maneira radical, até porque, em dado momento, não havia o interesse por parte do governo de que isso ocorresse.

A centralização do poder no processo autoritário não possibilitou a geração de um pensamento sobre política industrial e planejamento industrial, pois se confrontava direta e fortemente com a formação da burocracia estatal dentro desses modelos de gestão industrial. A preocupação com a institucionalização da indústria se chocou com as concessões feitas às elites, e o *take off* industrial parecia ter sido corrompido.

Não havia como traçar planejamento para o engrandecimento da indústria do país nem tão pouco políticas nesse sentido podiam ser dinamizadas enquanto o governo não compreendesse a necessidade de afastamento daquelas relações dos canais de poder decisório. E não unicamente por questões filósofo-partidárias, mas porque elas se incrustariam de tal forma nas paredes do poder dificultando maiores articulações nos diversos setores da indústria ao ponto do governo ter que optar entre cordialmente recepcioná-la e deixá-la tomar conta do poder ou definitivamente expulsá-la dos clãs geradores de políticas para o país. A decisão tácita parece ter sido a primeira.

Todo o complexo compromisso de execução de política industrial (ou política econômica, como era chamada antes da democratização de 1945) encontrava empecilho dentro do autoritarismo da época, que aliado a idéia de uma relação estreita entre desenvolvimento econômico e autoritarismo, conforme elucidado no livro "Autoritarismo e democratização" de Fernando Henrique Cardoso, levava a crer que um era condição para a existência do outro, o que afastava ainda mais a sociedade civil de qualquer possibilidade de participação nas articulações políticas do Estado, distanciando-a da real arena política e deixando-a sem espaço para sua representatividade, permanecendo, assim, alienada.

Nas palavras do cientista político Francisco Weffort:

Desde o momento de sua implantação, porém, o regime entra em um processo de concentração militar do poder que marcha no mesmo ritmo do esvaziamento de suas bases de sustentação civil, isto é, política e social.<sup>79</sup>

Ao distanciar os maiores interessados do campo de debate governamental não se estaria democratizando a sociedade, nem mesmo deixando-a experimentar a democracia para a formação de uma, por isso não houve sequer um planejamento estratégico nesse período autoritário<sup>80</sup> que lograsse êxito, tirando os modelos mencionados que não contam como planos e metas, mas que mesmo assim abriram espaço para a análise da importância de se implementar órgãos de consultoria econômica e outros Ministérios posteriormente, pois além de não se encaixar com a proposta de toda a Revolução não havia por parte da burguesia civil, já instalada nesses órgãos o desejo necessário para compor tais estratégias.

Em “O modelo político brasileiro”, no ensaio sobre planejamento político no Brasil, Fernando Henrique Cardoso registra as peculiaridades entre planejamento e política, admitindo serem as decisões políticas a chance de “criar algo novo” enfrentando antigas proposições para novas idéias surgirem, enquanto o planejamento se concentraria em propósitos mais administrativos advindos de uma situação pré-existente:

Neste contexto, o planejamento seria a “administração racional”, isto é, o processo de distribuição dos recursos e dos meios tendo em vista *objetivos dados*. Mas, a fixação dos objetivos cairia no campo da decisão política e essa, por ser eminentemente criativa e por decorrer da imposição (embora legitimada) da vontade de uns grupos sobre os outros, de umas classes sobre as outras, estaria ligada à esfera não racionalizada da vida social, à terra de ninguém do campo de luta entre os grupos sociais, onde a zona de incerteza invade freqüentemente a área das decisões tomadas

<sup>79</sup> WEFFORT, Francisco C. **Por que democracia?**. São Paulo: Brasiliense, 1985. p. 70.

<sup>80</sup> Muito embora o período fosse de autoritarismo, este não se confundia com totalitarismo, onde a sociedade não tem chance de expressar suas necessidades e reivindicá-las. Mesmo dentro de um regime como o de 1930, ocorrido no Brasil, a sociedade possuía a prerrogativa de não aceitar imposições feitas pelo Estado, utilizando-se de representantes de classe que estivessem dentro do poder para que compusessem diálogos e delineassem metas. Nesse ponto, o regime autoritário mantém sua parcela de democratização social, onde o corpo social, por intermédio de segmentos específicos coordenada, no centro do poder, a vontade da maioria.



racionalmente, segundo critérios previamente estabelecidos. Decisão “racional”, ou “planejamento”, e política se oporiam, portanto, em princípio. No máximo seria possível racionalizar a partir de opções dadas, selecionadas por critérios distintos do metro da razão. Conseqüentemente, o planejamento deveria circunscrever-se diretamente à área da administração.<sup>81</sup>

O planejamento traçaria metas lógicas e “racionais” para o estabelecimento de diretrizes ainda maiores, a serem implementadas por uma política forte direcionada para atingir seus resultados e controlada pelo grupo capaz de criá-la e conduzi-la. Os “capazes” para tanto eram as mesmas figuras que pelas “imposições” mencionadas esmagariam suas vontades contra as de outros grupos, dando vazão a característica mais profunda do autoritarismo: a sua inserção na ordem e estrutura política do Estado, desconstruindo os ideais de planejamento e enfraquecendo os vínculos jurídicos.

A possibilidade de planejamento político econômico democrático só se tornou exeqüível no Brasil durante o governo do Presidente Dutra na “redemocratização” (como ele gostava de afirmar), tornando-se ainda mais forte no segundo mandato de Getúlio Vargas em 1950. A “escolha” presidencial de 1946 quanto à política econômica corria em direção ao liberalismo e ao exílio do intervencionismo estatal da década passada:

Passou-se a acreditar que o desenvolvimento do país e o fim da inflação gerada nos últimos anos da guerra dependiam da liberdade dos mercados em geral e principalmente da livre importação de bens. Nesse primeiro período do governo Dutra, o ministro da Fazenda Correia e Castro chegou a fazer uma afirmação que parecia um eco da época anterior a 1930, ao descrever o Brasil como um país essencialmente agrícola.<sup>82</sup>

A “redemocratização” tratou de colocar o desenvolvimento econômico e a política industrial como somente possíveis em uma estrutura democrática de governo, especialmente onde houvesse a liberação dos mercados. As virtudes do liberalismo econômico foram enaltecidas, até o governo encarar os resultados da

<sup>81</sup> CARDOSO, Fernando H. **O modelo político brasileiro**. Rio de Janeiro: Difel, 1977. p. 84.

<sup>82</sup> FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. *Op. Cit.*, p. 403.

guerra fria, a “escassez de dólares” e as oscilações crescentes no balanço de pagamentos, fazendo com que o modelo liberal tivesse que ser abandonado.

O general percebeu na inflação o problema mais grave a ser combatido. Uma boa política econômica contracionista monetária e fiscal poderia solucionar as crises nos déficits orçamentários. E através dela “forçou-se a baixa dos preços industriais mediante a oferta de produtos estrangeiros, importados com uma cotação cambial sobrevalorizada”<sup>83</sup>, além de “estimular o ingresso de capitais com a liberação da saída dos mesmos, na expectativa de que funcionasse como fator de atração de recursos”<sup>84</sup>.

Uma das únicas iniciativas intervencionistas para o desenvolvimento econômico no governo dito como economicamente liberal de Dutra resumiu-se a criação do “Plano SALTE”<sup>85</sup>, onde setores como o transporte, energia, saúde e alimentação teriam seus gastos coordenados para investimentos futuros. Infelizmente o programa não funcionou e foi extinto no governo de Café Filho em 1955.

Quando, em 1950, Getúlio Vargas retornou ao poder a situação econômica era bem diferente: processo inflacionário e desequilíbrio financeiro do setor público reinstalados. Mesmo assim Vargas conseguiu realizar a aliança com os Estados Unidos para formalizar a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos<sup>86</sup> (CMBEU), que prestaria consultoria e auxiliaria o país na ampliação de infra-estrutura básica. Posteriormente a CMBEU serviria como impulso para a criação de duas grandes empresas estatais: O Banco Nacional de Investimento Econômico (BNDE) e a Petróleo Brasileiro S/A (Petrobrás). Os incentivos econômicos para os planejamentos políticos começaram a acontecer.

O pós-guerra e a instalação do vibrante “Estado do Bem-Estar” (*Welfare state*) permitiram que em alguns países da Europa e nos Estados Unidos a

---

<sup>83</sup> VIANNA, Sérgio Besserman; VILLELA, André. O pós-guerra. In: GIAMBIAGI, Fábio. *et al.* **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 24.

<sup>84</sup> *Loc. Cit*

<sup>85</sup> Naquela época foi construído, pelos investimentos do Plano SALTE, a Rodovia Rio de Janeiro/São Paulo e Rio/Bahia; o Hospital dos Servidores do Estado do Rio de Janeiro (RJ); e a Usina Hidrelétrica de Paulo Afonso.

<sup>86</sup> A Comissão asseguraria o financiamento de projetos que permitiriam a superação de gargalos na infra-estrutura econômica do país (marcadamente nos setores de energia, portos e transportes), fornecendo as divisas necessárias para essa finalidade. Assim como a desobstrução desses pontos de estrangulamento propiciaria a ampliação dos fluxos de capital dirigidos ao Brasil, através dos investimentos diretos ou devido a empréstimos concedidos pelo Banco de Exportação e Importação (*Eximbank*) e o Banco Mundial.

intervenção econômica estatal promovesse a recuperação social e agisse como elemento essencial para a promoção desse estado providencial, assim como a concepção de planejamento, enfatizada nesse momento, funcionou como ponte para atender as metas daquela recuperação. O Estado Liberal não mais era bem recepcionado, além de ser compreendido pela sua práxis “omissiva”<sup>87</sup> e logo não se encaixa na formação do novo Estado.

Porém, durante o Estado providencial o intervencionismo político sofre a sua primeira crise de auto-compreensão, onde “essa concepção modificou-se, em grande parte, com a prevalência de concepções regulatórias do Estado”.<sup>88</sup>

A coordenação leva ao planejamento, ou melhor, ela é o planejamento, como esse termo veio a ser compreendido no mundo ocidental.  
(...)

A coordenação de medidas de intervenção implica em um reexame de todas elas do ponto de vista de como se combinam para servir as metas de desenvolvimento de toda a comunidade nacional, à medida que tais metas são determinadas pelo processo político que fornece a base para o poder. A necessidade de tal coordenação surgiu porque os atos individuais de intervenção, cujo volume total estava crescendo, não haviam sido examinados dessa maneira, quando foram inicialmente postos em prática.<sup>89</sup>

O planejamento no começo do Estado do Bem-Estar estava tão concentrado em que todos os planos tivessem ou se ligassem a argumentos de justiça social, mas de “grupos específicos de pessoas necessitadas”, que pela oposição esses planejamentos foram contestados, ocasionando uma ruptura do planejamento intervencionista social para um planejamento democrático regulatório. Dava-se início a formação do Estado estratégico.

---

<sup>87</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **O direito das agências reguladoras independentes**. São Paulo: Dialética, 2002. p. 20

<sup>88</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>89</sup> MYRDAL, Gunnar. **Beyond the Welfare State**. Rio de Janeiro: Zahar, 1962. p. 78.

## **CAPÍTULO III**

### **PODER E ESPAÇO NA ECONOMIA REGULATÓRIA**

### 3.1 A matriz institucional Democrática do processo desenvolvimentista industrial: a formação do Estado Estratégico no governo Juscelino Kubitschek

O Brasil chegava ao ano de 1955 representado por um Presidente, aos olhos da população, inexpressivo, mas que procurava a todo custo conter mais uma vez a queda do preço do café e o vencimento dos créditos de curto prazo através de um financiamento de 300 milhões no exterior que contivesse o câmbio<sup>90</sup>. Embora a situação não fosse agradável economicamente naquele momento para grandes financiamentos, o governo voltava seus esforços para a unificação da taxa de câmbio, fortalecimento da posição externa do país e a proteção do setor industrial das eventualidades advindas dessas propostas. Além disso, o governo valorizava a implementação governamental do processo nacional-desenvolvimentista (chamando assim por alguns economistas como Jackson De Toni) industrial, vislumbrando a importância da criação de uma estratégia específica para alavancar esse setor, o que significava a existência de uma política de desenvolvimento industrial sólida e coerente.

Tal política só pode ser consolidada depois de outubro de 1955 quando Juscelino Kubitschek ascendeu à presidência do país, afinal, dentro das suas perspectivas presidenciais já aparentes durante a sua candidatura estavam as *Diretrizes Gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento*, onde ele fazia questão de afirmar a alternância do Brasil de um país agrário e rural para um país industrial e urbano.

O primeiro passo dado por JK na liderança do país foi o “Plano de Metas”, construído conjuntamente com os tecnocratas do governo. Porém o Plano só sairia do papel quando Juscelino conseguisse apaziguar os ânimos aflorados da esquerda, que o acusava de vender o Brasil e da direita, que afirmava a proteção excessiva aos trabalhadores militantes devido ao aumento do salário mínimo como algo perturbador. A abertura de concessões foi necessária e Juscelino, para a esquerda, desenvolveu um órgão federal, a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) baseada no “Operação Nordeste”, de autoria de Celso Furtado, para a fomentação da indústria no nordeste e a tão exigida mudança do eixo

---

<sup>90</sup> Infelizmente o Brasil só conseguiu com o governo 80 milhões e teve que recorrer aos bancos privados para mais 200 milhões, ainda tendo que oferecer os 300 milhões em reservas de ouro do país como garantia de pagamento. (FAUSTO, Boris (org.). **História Geral da Civilização Brasileira**: estrutura de poder e economia. Tomo III, *Op. Cit.*, vol 1. São Paulo: Difel, 1978.)

econômico do país para essa região, pressão advinda dos políticos nordestinos esquerdistas. Enquanto para a direita, dos militares, Juscelino investiu no equipamento, trazendo um porta-aviões inglês reformado na Holanda para animar a marinha brasileira.

Todos da esquerda e direita estavam com suas necessidades devidamente satisfeitas pelo governo, deixando agora o terreno pronto para colocar em prática a transição pensada por JK. “O objetivo era unir o Estado e o setor privado numa estratégia de alto crescimento, com a finalidade de acelerar a industrialização e a construção de infra-estrutura necessária para sustentá-la”<sup>91</sup>.

Os traços do Plano se sustentavam em diversos setores da indústria para o crescimento do Brasil de “cinquenta anos em cinco”. Houve investimentos na Companhia Siderúrgica Nacional, na Eletrobrás, respectivamente no setor siderúrgico e energético, houve também a criação da Embratel, para as comunicações, além de maiores investimentos na Petrobrás a fim de duplicar a sua produção. No âmbito dos transportes JK desenvolveu a rodovia que liga Belém a Brasília, enquanto a agricultura perdia seu espaço no planejamento econômico:

A partir da implementação do Plano de Metas o quadro muda radicalmente: o setor agropecuário perde espaço para o setor industrial e, em 1960, tem peso de 17,8% no PIB (ou seja, um recuo de 5,7 p.p. em apenas cinco anos), contra 32,2% da indústria (25,6% da indústria de transformação). A perda da importância do setor agropecuário teria continuidade nos anos seguintes e, em 1963, a participação desse setor na economia atinge 16,3%, e a indústria, 32,5% (26,5% no caso da indústria de transformação). Como se vê, a perda de peso relativo do setor primário se deu em benefício do avanço do setor manufatureiro, tendo a parcela dos serviços no PIB, permanecido, grosso modo, constante entre 1956 e 1963 – em torno de 50% do total.<sup>92</sup>

O mais ambicioso ponto no Plano de Metas era, sem dúvida, a construção da cidade que funcionaria como sede do governo federal e capital do Brasil. Ela foi projetada por Oscar Niemeyer e urbanizada por Lúcio Costa com o objetivo de fortalecer o determinismo e otimismo de Juscelino com relação ao seu entusiasmo quanto às chances de crescimento do país. Ela também serviria como “estatueta”

---

<sup>91</sup> SKIDMORE, Thomas E. **Uma história do Brasil**. São Paulo: Paz e terra, 2003. p. 203.

<sup>92</sup> VIANNA, Sérgio Besserman; VILLELA, André. O pós-guerra. In: GIAMBIAGI, Fábio. *et al. Op. Cit.*, p. 50.

para lembrar os rumos escolhidos para a política econômica, assim como representar estruturalmente o que o governo, naquele momento, esperava para o país: progresso<sup>93</sup>.

As conseqüências dessa expansão não tardaram a chegar. A crise no balanço de pagamentos pegou o país em um momento ruim, a inflação voltava a ser um problema e a proposta de estabilização do Fundo Monetário Internacional (FMI) parecia a melhor opção para cobrir os déficits de pagamentos do país. O Brasil precisava de empréstimos externos e essa era a oportunidade de consegui-los com o FMI, porém a esquerda nervosa dilacerava a idéia por acreditar que ao fazer isso o Presidente estaria sacrificando o país a viver sobre “restritos controles de crédito e restrições salariais, bem como cortes no orçamento”<sup>94</sup>, o que não deixava de ser verdade:

O uso de financiamento inflacionário para atender à prioridade de desenvolvimento industrial traduziu-se em uma forte elevação do índice geral de preços entre 1957 e 1958, levando a inflação a saltar de 7,0% para 24,4% entre aqueles dois anos. O governo reagiu mediante o encaminhamento ao Congresso, em 27 de outubro de 1958, do Plano de Estabilização Monetária – PEM, elaborado pelo ministro da Fazenda, Lucas Lopes e pelo presidente do BNDE, Roberto Campos.

(...)

As origens do PEM remontam à tentativa, pelo Brasil, de obter, no início de 1958, um empréstimo junto ao Export-Import Bank dos Estados Unidos. Em resposta, o Eximbank condicionou o crédito à obtenção, pelo Brasil, de um aval junto ao Fundo Monetário Internacional – FMI. Este, por sua vez, exigiu uma série de medidas visando conter a elevação dos preços e o crescente déficit do balanço de pagamentos do país. Entre as medidas, estavam a contenção do gasto público e do crédito, moderação nos reajustes salariais, reforma do sistema de taxas de câmbio múltiplas ainda em vigor e fim do plano de compras de café pelo governo.<sup>95</sup>

Por sentir seu plano de governo ameaçado pela oposição, Juscelino preferiu não pactuar com o FMI e prosseguir com seu comprometimento populista a todo custo, o que gerou, em seguida, um desconforto com a economia mundial e com o

<sup>93</sup> O plano de Brasília vista de cima tem o formato de um avião, onde em suas asas encontram-se os prédios comerciais e residenciais, e no seu grande eixo os prédios do governo, como a esplanada dos ministérios. Ao final, na carlinga do avião, a Praça dos Três Poderes (Legislativo, Judiciário e Executivo). A idéia do avião servia para demonstrar que a partir daquele instante na história o Brasil estava disposto a decolar e se transformar em uma potência econômica.

<sup>94</sup> SKIDMORE, Thomas E. *Op. Cit.*, p. 206.

<sup>95</sup> VIANNA, Sérgio Besserman; VILLELA, André. O pós-guerra. In: GIAMBIAGI, Fábio. *et al. Op. Cit.*, p. 58.

Fundo, pois em detrimento dele manteve-se o nacionalismo triunfante do país, o que por um lado foi excelente em termos de obtenção de novas tecnologias, destacamento do eixo econômico Sul-Sudeste do país e a abertura do espaço econômico às multinacionais, mas pelo outro o país perdeu pela enorme discrepância de renda entre os Estados-membros, especialmente entre as regiões do nordeste e sudeste, assim como entre as pessoas de cada região, consolidada por uma política industrial ortodoxa que visualizava no acúmulo e na semelhança com outras potências industriais a sua própria.

O começo do Estado desenvolvimentista, planejador ou estratégico, ocorrido depois da transição do Estado autoritário intervencionista getulista para um Estado democrático liberal de Dutra (em termos), teve seu marco definitivo na década de cinquenta do século XX. O Estado planejador se manifestou de maneira a conduzir o país a, também, um planejamento de cunho nacional-desenvolvimentista. A própria figura do Presidente JK marcava o compromisso social com o progresso do país. Todas as suas ações, inclusive Brasília, deixavam claro que o seu entendimento de gestão pública conectava-se diretamente com o populismo e que seus planejamentos seguiriam o caminho do crescimento econômico e da acumulação de riquezas para o país.

O “planejamento” foi descrito por Fernando Henrique como sendo a parte racional da administração, onde há a estipulação de objetivos e metas claras de organização estatal. Não se afastava da compreensão de “política” enquanto a transformação ou divisão desses objetivos por interesses de alguns grupos no poder levava o Estado planejador a idéia de “Estado Político”.

Um Estado Político estaria regido pela “criatividade” política de articulação dos planejamentos conforme os mandos e desmandos de pequenas arenas de poder que circulavam no congresso e demais órgãos públicos a fim de manter seus privilégios participando efetivamente do processo de idealização de leis. Cardoso descreve:

A decisão de planejar é política, no sentido de que por intermédio da definição dos planos se alocam “valores” e objetivos junto com os “recursos” e se redefinem as formas pelas quais estes valores e objetivos são propostos e distribuídos. Assim, passa-se de um modo “tradicional” de definição de prioridades e distribuição de recursos, baseado, por exemplo, nas esferas de influência entre os Estados, os Partidos e a Administração e



na continuidade do sistema político através do sistema eleitoral, para um modo “racional” de proceder, graças ao qual se diagnosticam as carências, se escolhem os objetivos e se definem os meios a serem empregados, segundo regras e procedimentos aceitos como razoáveis por um conjunto de técnicos (embora, sirvam, obviamente, para a reorganização do sistema do poder em benefício de uns partidos, grupos e líderes contra outros). Por outro lado, a implementação do plano implica em “políticas”, isto é, na escolha de alguns recursos que o sistema político fornece em detrimento de outros com o fim de, uma vez alcançados os resultados “econômicos” do plano, reforçar politicamente o grupo que o apoiou (o Presidente, seus ministros, os técnicos e os “partidos”). E, por fim, a própria “decisão administrativa”, neste caso, longe de opor-se à “decisão política” como um pólo antinômico, “abre-se” ou dirige-se para a decisão política: quando a persistência das normas organizacionais é incapaz de resolver os problemas ou de atender “demandas políticas” de uma dada situação, esta dá lugar a um novo critério, induzido de fora da administração, capaz de solucionar o impasse criado.<sup>96</sup>

A decisão de planejamento político nunca surge desacompanhada de intenções puramente “políticas”. Por sua vez, as “políticas” quase sempre são formalizadas tendo o compromisso com os seus “técnicos” apoiadores, assim como com seus grupos de pressão. Em “Desenvolvimento e subdesenvolvimento”, Celso Furtado expõe a necessidade de mudança nos centros de dinâmica do poder para o resgate de uma concepção desenvolvimentista sistêmica, ligada com as necessidades tanto da política e do mercado interno como dos grupos de interesse capitalistas internacionais e suas multinacionais. Para alguns sociólogos como Francisco de Oliveira, o Estado Planejador, por essas características segregatórias, onde os canais de discussão estão abertos apenas para alguns e não para a participação da “sociedade civil” no incremento de políticas nacionais, concentra ainda o pensamento autoritário da República Velha, diversificando-o em uma democracia suficientemente capaz de velar essa compreensão.

A diversificação proposta por Furtado acerca dos grupos nos canais de circulação no poder encontra espaço para refletir sobre as bases onde se escrevem os projetos e onde são feitos os planejamentos do Estado. Nos escritórios governamentais, nas assembleias e comissões legislativas, no próprio poder executivo onde são desentranhadas as pautas para os projetos sociais e, no caso, projetos industriais é importante compreender a estrutura institucional dentro da qual as estratégias são feitas como forma de análise da construção dos próprios canais

---

<sup>96</sup> CARDOSO, Fernando H. **O modelo político brasileiro**. Rio de Janeiro: Difel, 1977. *Op. Cit.* p. 91-92.

de articulação. É necessário pensar não apenas nas relações no interior desses locais, mas também nos locais em si.

Ainda para Furtado esses modelos institucionais merecem uma reforma para que o tipo de planejamento também possa ser reformado. Se a intenção é promover um planejamento industrial democrático nacional-desenvolvimentista é imprescindível que se conceba uma estrutura institucional democrática nacional-desenvolvimentista para tanto. E, ao olhar furtadiano, era preciso a mudança institucional combinada com a mudança na fonte de onde eram delimitadas as políticas, e por fonte entende-se representação política. Ou seja, para ele o problema não se encontrava destacado apenas nas relações políticas criadas desde a República Velha, aprimoradas no autoritarismo de 1930 resultando no Estado Estratégico corrompido, mas também de onde e por quem eram emanadas as decisões. Questionava-se, portanto, a qualidade desenvolvimentista nos planejamentos por não se encontrarem em uma estrutura institucional democrática o suficiente e nem com relações democráticas que preservassem o desenvolvimentismo como estratégia de Estado.

O projeto de Estado Planejador no Brasil, pelo pensamento de Oliveira, só poderia lograr êxito, portanto, se as políticas desenvolvimentistas tivessem a representação da “sociedade civil”. Para ele o empecilho de toda a idéia de planejamento econômico estaria agarrado ao autoritarismo dos tempos getulistas e ao que surgiu, institucionalmente, daquela década (anos trinta), nos cernes do poder: proteção à burguesia cafeeira pelos apadrinhamentos nas intervenções do Estado Novo.

As políticas econômicas, e nesse caso industriais, não eram prospectadas tendo a efetiva acolhida de um corpo social representativo expressivo a fim de regular determinado setor economicamente. Naquele período histórico, e aí falamos do meio da década de 1950 em diante, as tensões estavam muito mais voltadas para o que a indústria podia trazer em sentido acumulativo do que precisamente desenvolvimentista, pois até então o desenvolvimento, mesmo dentro do Estado Regulador consolidado, era visto como sinônimo de crescimento, acumulação e progresso.

A ligação de desenvolvimento nos planejamentos estava tão excessivamente ligada aos conceitos de acumulação econômica que bastava uma clara observação nos resultados finais do governo de Juscelino: entre os anos de 1955 e 1961, a

indústria cresceu 80%, descontada a inflação e o PIB cresceu a uma taxa anual de 7%, o que *per capita* significava quase 4% no mesmo período. A magnitude do Plano de Metas trazia elementos comprobatórios dessa empreitada rumo ao nacional-desenvolvimento assim como notoriedade ao governo pela:

Estabilidade institucional e contexto democrático favorecendo a participação; amplo consenso sobre o tema do desenvolvimento nacional; e acertos de política externa e interna viabilizando recursos econômicos.<sup>97</sup>

O Estado, o capital estrangeiro e a empresa privada nacional eram os responsáveis por encaminhar o país em direção ao nacional-desenvolvimento e a uma política de “substitutivo de importações”<sup>98</sup>, diversificando-o do nacionalismo perturbador de Vargas.

Os números da indústria cresceram e parecia que o país rumava para a superação econômica e para adquirir a patente de “país desenvolvido”. Porém, ao deixar o governo, Juscelino também deixou o Tesouro praticamente limpo e não procurou atacar a inflação por nenhuma via. O plano de estabilização que deveria ter sido realizado pelo FMI estava por vir pelas mãos do próximo presidente, Jânio Quadros.

A década de cinqüenta, sozinha, foi capaz de reunir a superação e a coragem de um país periférico na luta para se transformar em país central, com uma economia solidificada, tendo o desenvolvimento como porta de entrada da industrialização. Conseguindo colocar em prática as 31 metas de um Plano para a sua “decolagem”, o período foi reconhecido por todos os brasileiros como o ápice do progresso nacional, onde se podia sonhar que o processo industrial traria o engrandecimento do país e que “cinqüenta anos de progresso em cinco” eram possíveis, porém o poder executivo federal havia deixado uma crise inflacionária

---

<sup>97</sup> DE TONI, Jackson. **Novos arranjos institucionais na renovação da política industrial brasileira**. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewArticle/2132>>. Acesso em: 10 de dezembro de 2009.

<sup>98</sup> Recursos destinados a lançar o processo industrial no Brasil no segundo governo de Vargas foram concentrados dentro do governo para ampliar as receitas das importações. É a mudança na pauta de exportações. É a saída de um modelo baseado em produtos primários para um onde vigora a produção de bens mais intensivos em capital.

gigantesca para a década seguinte e a concepção de crescimento econômico ainda prevalecia como desenvolvimento.

### 3.1.1 A segunda fase da industrialização: “substituição de importações” e o “nacional-desenvolvimentismo”

A primeira fase industrial no Brasil ocorreu com o desenvolvimento da indústria têxtil no meio do século XIX, como visto no capítulo anterior, dando impulso a consolidação do mercado interno no país pelo crescimento das exportações. Segundo Boris Fausto, a produção em 1885 chegou a 22 milhões de metros e, vinte anos mais tarde, a 242 milhões, para em 1921 alcançar 522 milhões. O mercado têxtil também impulsionava a mão-de-obra, que mantinha um nível salarial alto em comparação com outras atividades, o que ajudou a alavancar o mercado interno. Porém a contribuição dessa indústria não tardou a se tornar inexpressiva, tanto pela expansão de outros setores industriais como o do café como pela sua incapacidade germinativa, ou seja, a impossibilidade dela criar economias externas para outras indústrias.

A segunda fase da industrialização, também conhecida como de “substitutivo das importações” ou “substituição das importações” marcou o processo industrial de 1950, especialmente pela imensa dificuldade, à época, da capacidade brasileira em importar. O país passou por um momento de forte tensão estrutural onde aquelas sofreram um refreamento, o que de alguma maneira impulsionou o Brasil a dinamizar seu mercado interno. Houve:

A intensificação das atividades manufatureiras e a manutenção de um nível relativamente alto de investimentos públicos criaram forte demanda de materiais de construção, cuja produção tendeu a crescer rapidamente. Essa diversificação das atividades industriais se traduziu em uma modificação significativa na natureza mesma do processo de industrialização.<sup>99</sup>

---

<sup>99</sup> FURTADO, Celso. **Um projeto para o Brasil**. Rio de Janeiro: Saga S.A., 1968. p. 25.

O entendimento da “substituição de importações” foi predominante na escola cepalina<sup>100</sup> e na sua defesa dos países ditos subdesenvolvidos em questões de ordem política industrial. Para a “Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL)” apenas esse formato de política permitiria ao Brasil acumular capital interno suficiente para alavancar um crescimento também interno e, assim, competir com a indústria internacional através da dinamização das exportações, o que geraria um projeto de desenvolvimento auto-sustentável progressivo e, também, autônomo.

A segunda fase levou o país a um alto grau de integração industrial, onde as importações de bens industriais caíram significativamente. Entre os anos de 1949 e 1964 essas importações decresceram em 30% enquanto a produção industrial brasileira disparou, multiplicando-se em 3,5<sup>101</sup>.

O que os economistas com Celso Furtado e Raúl Prebisch, criadores do desenvolvimentismo cepalino e fomentadores da linha estruturalista econômica não conseguiam compreender era como essa política industrial *a priori* tão dinâmica, que construiu a política substitutiva de importações tão integralizada não desembocou na auto-sustentabilidade.

Não se sabe precisar o tempo na história brasileira no qual a indústria perdeu esse poder de integralidade, o que terminou por não conduzir o Brasil a tão esperada auto-sustentabilidade, mas avalia-se em estudos econômicos sobre a época que o declínio do dinamismo e do compromisso em diversificar e promover essa diversidade na indústria funcionaram para descentralizar o foco da economia que estava tão bem delimitado para o progresso industrial. Guido Mantega, em seu artigo “Teoria da dependência revisitada: um balanço crítico” acredita que a

---

<sup>100</sup> A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) foi criada pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas em 25 de fevereiro de 1948 e formatou o pensamento desenvolvimentista cepalino que verifica na indústria a fonte para a saída do subdesenvolvimento latino-americano. Faziam parte da CEPAL não apenas economistas, mas também empresários industriais e, posteriormente, acadêmicos. Ela atingiu seu auge na década de cinquenta e sessenta, quando as idéias e os técnicos da Cepal estiveram no centro das decisões econômicas do Brasil. Um dos nomes mais proeminentes dentro da Comissão era o do economista Celso Furtado. Furtado, com a ajuda do BNDES, criou “Esboço de um programa de desenvolvimento para a economia brasileira no período de 1955 a 1960”, uma espécie de Planejamento de metas desenvolvimentistas para que o país pudesse expandir seus horizontes levando em relevante consideração o processo industrial e a reforma agrária. Esse esboço auxiliou JK na consecução do Plano de Metas. Hoje 44 países integram a CEPAL contando com os países da América Latina e o Caribe.

<sup>101</sup> Em 1959, a participação das importações na oferta de bens duráveis de consumo estava reduzida a 6 por cento, a dos bens intermediários a 12 por cento e dos bens de capital a 33 por cento. Na metade do decênio atual o sistema industrial brasileiro havia alcançado um grau de integração excepcionalmente elevado. A participação das importações, no que respeita a produtos intermediários, era inferior a 10 por cento e no que respeita a bens de capital não alcançava 20 por cento (FURTADO, Celso. **Um projeto para o Brasil**. *Op. Cit.*, p. 29).

alternância da direção dos investimentos para uma demanda reprimida<sup>102</sup> tenha sido a razão para tanto.

A teoria do subdesenvolvimento cepalino, que deu origem ao desenvolvimentismo nacional, debruçava sobre a idéia da industrialização o poder de crescimento dos países periféricos. Apesar de sua teoria não ser conclusiva e restar aberta, sendo necessária a criação de textos e hipóteses adicionais que transformassem a ideologia das análises clássicas da década de cinqüenta da Comissão, a CEPAL fundamentava o processo industrial como o grande responsável pelo incremento dos países periféricos frente aos países cêntricos, e que só uma indústria dinâmica diversificada poderia levar o país a referida “sustentabilidade industrial”:

As economias latino-americanas teriam desenvolvido estruturas pouco diversificadas e integradas, com um setor primário-exportador dinâmico, mas incapaz de difundir progresso técnico para o resto da economia, empregar produtivamente o conjunto da mão-de-obra e permitir o crescimento sustentado dos salários reais. Ao contrário do que pregava a doutrina do livre-comércio, esses efeitos negativos se reproduziriam ao longo do tempo na ausência de uma indústria dinâmica, entendida por Prebisch como a principal responsável pela absorção de mão-de-obra e pela geração e difusão do progresso técnico, desde a Revolução Industrial Britânica pelo menos.<sup>103</sup>

E continua:

O ritmo de incorporação do progresso técnico e de aumento de produtividade seria significativamente maior nas economias industriais (centro) do que nas economias especializadas em produtos primários (periferia), o que levaria por si só a uma diferenciação secular da renda favorável às primeiras. Além disso, os preços de exportação dos produtos primários tenderiam a apresentar uma evolução desfavorável face aos dos bens manufaturados produzidos pelos países industrializados. Como resultado, haveria uma tendência à deterioração dos termos de troca que afetaria negativamente os países latino-americanos através da transferência

<sup>102</sup> A fixação de preços obrigatórios a bens e serviços que se encontram, de alguma forma, não incentivados na sua capacidade de consumo, seja pela falta de renda da população ou pela ausência de produção industrial.

<sup>103</sup> COLISTETE, Renato. **O desenvolvimentismo cepalino**: problemas teóricos e influências no Brasil. Disponível em: <<http://renatocolistete.files.wordpress.com/2009/01/desenvolvimentismo.pdf>>. Acesso em: 15 de dezembro de 2009, p. 29.

de ganhos de produtividade no setor primário-exportador para os países industrializados.<sup>104</sup>

O nacional-desenvolvimentismo fortificado na idéia da sustentabilidade e dinamização industrial conta grande parte da segunda fase da indústria no Brasil e do período JK. Conduz o espectador social às possibilidades do que estava por vir na economia em termos de política de desenvolvimento industrial nas décadas de sessenta e setenta do século passado, quando o Estado de exceção foi implementado.

A estagnação da indústria ocasionada pela descontinuidade no processo de integração, conforme registrou a CEPAL, fez com que a concepção do nacional-desenvolvimentismo fosse lentamente sendo desacreditada pelos seus próprios criadores, terminando por inspirar abordagens teóricas como a “teoria da dependência”, ligada a figuras como Rui Mauro Marini, Theotônio do Santos e André Gunder Frank e a “teoria do capitalismo tardio”, ligada a João Manoel Cardoso de Mello, que deram espaço para a constituição de outras vertentes de pensamento que passaram a discutir os rumos da economia brasileira. A corrente do “capitalismo tardio” admitia a manutenção do processo de desenvolvimento e os planejamentos econômicos como sua base, mas negava a participação de outros atores sociais, e se preocupava mais com o ritmo da acumulação do que com a distribuição equitativa de renda, definindo-se em uma articulação “desenvolvimentista autoritária”, segundo os tecnocratas cariocas e paulistas representados por Roberto Campos, Octávio Gouveia de Bulhões, Mário Henrique Simonsen, Dênio Nogueira, Alexandre Kafka, Lucas Lopes, Antonio Delfim Netto, Affonso Celso Pastore, Pedro Cippolari e Eduardo Carvalho. A outra corrente, conceituada como “neomarxismo” pelos próprios cientistas políticos e economistas que a estudavam, como Marini e Theotônio, negava completamente a existência de um processo de desenvolvimento industrial pela impossibilidade de desenvolvimento capitalista num país retardatário como o Brasil, defendendo a tese do subimperialismo brasileiro assim como a superexploração do trabalho.

Para os expoentes dessa última teoria, especialmente André Gunder Frank, o subdesenvolvimento funcionava como um ciclo constante de criação e recriação do

---

<sup>104</sup> *Loc. Cit.*

imperialismo, que se utilizava dessa mesma superexploração na finalidade de obter o subproduto da acumulação das cidades periféricas (ou satélites). Esse processo conduziria o país submetido ao subdesenvolvimento a duas opções: manter-se dentro do ciclo de subdesenvolvimento e submissão ao capitalismo central, segundo Theotônio dos Santos ou romper com o movimento cíclico através de uma revolução socialista ferrenha. Porém, segundo Mantega:

A superexploração dos trabalhadores conduziria a uma agudização do conflito social, que se viabilizaria somente com regimes de força, vale dizer com o fascismo. Portanto a sociedade brasileira estaria numa encruzilhada entre o fascismo e o socialismo, conforme sugere o título de um de seus trabalhos.<sup>105</sup>

Essa teoria não se sustentou, assim como o nacional-desenvolvimentismo. A fadiga do nacional-desenvolvimentismo era visível e as rachaduras no seu sistema não resistiram por muito tempo, especialmente depois do governo instável de João Goulart no que se refere às estruturas político-econômicas e ao apoio partidário inexpressivo, além de sua inabilidade em refrear os desejos dos esquerdistas e dos homens da direita. Dessa forma, o desenvolvimentismo autoritário, advindo da teoria da dependência, demarcou seu território e fundamentou toda a política econômica e industrial do Brasil a partir daquele ano e até a década de oitenta.

### **3.2 De Jânio a Jango: quase nada ou muito pouco**

Quanto à política de estabilização esperada para o governo de Jânio Quadros através do debate com o FMI não houve solução: ela não seria implementada pela incapacidade presidencial de negociação. E por essa “característica” peculiar e contraditória Jânio resolveu que a renúncia seria uma excelente forma de provar ao povo e ao governo que estava incomodado com toda a situação econômica.

Enquanto isso, o próprio FMI e o governo americano ficavam impacientes e reticentes diante da indisposição do regime de Quadro se posicionar de maneira mais inflexível e finalmente delimitar o que seria mais interessante para todos.

---

<sup>105</sup> MANTEGA, Guido. **Teoria da dependência revisitada**: um balanço crítico. Disponível em: <[http://www.eaesp.fgvsp.br/AppData/GVPesquisa/P00187\\_1.pdf](http://www.eaesp.fgvsp.br/AppData/GVPesquisa/P00187_1.pdf)>. Acesso em: 17 de dezembro de 2009, p. 26.



O problema é que Jânio, ao entregar sua carta de renúncia, acreditava ser impossível a aceitação da mesma pelo Congresso e que este, assim que a recebesse, concederia os “poderes de emergência” necessários para fazer ou não o projeto de estabilização da forma que mais o interessasse. Mas, infelizmente, isso não aconteceu. O Congresso solenemente atendeu ao pedido do Presidente que, talvez de desgosto ou não, rumou para São Paulo, para a Base Aérea Militar de Cumbica, embarcando logo em seguida para a Europa onde declarou: “Fui obrigado a renunciar, mas, tal como Getúlio, voltarei um dia, se Deus quiser, para revelar ao povo quem foram os canalhas neste país”<sup>106</sup>.

O vice-presidente “assumiria” o país como herdeiro de Getúlio Vargas. O que assustava a muitos, inclusive os militares. Estes faziam queixa de mais um populista no governo como forma de expressar sua revolta quanto às raízes de Jango. Na época em que foi chamado, João Goulart estava em uma missão oficial na República Popular da China e obteve o apoio do Leonel Brizola, seu cunhado e governador do Estado do Rio Grande do Sul, para coibir qualquer atentado armamentista na sucessão presidencial que constitucional e diretamente pertenciam a Jango.

O Congresso Nacional sob a égide de Ranieri Mazzilli, então presidente da Câmara dos Deputados, viu na hipótese de retorno de João Goulart a possibilidade de um embate de grandes proporções entre as forças centristas das Casas e os ministros militares que haviam constituído uma junta militar para impedir a ascensão do real Presidente ao poder do país. Faziam parte dessa junta o ministro da Aeronáutica, brigadeiro Gabriel Grün Moss; ministro da Guerra, general Odílio Denys; e ministro da Marinha, Sílvio Heck. Devido a esse perigo iminente algumas concessões tiveram que ser realizadas a partir dali para que uma guerra civil não fosse o resultado de tamanha estranheza política. E por meio de uma emenda feita à Carta de 1946, a partir de 2 de setembro foi instaurado no Brasil o regime parlamentarista de governo e os ânimos foram apaziguados, podendo, só assim, Jango assumir a “presidência”.

Ele contava com a maioria ministerial do PSD (Partido Social Democrata) e dois ministérios com membros da UDN (União Democrática Nacional). Apesar desse enlace não resultar nenhum grande conflito, restava registrado no ato que

---

<sup>106</sup> CHAIA, Vera. **A liderança política de Jânio Quadros (1947-1990)**. Ibitinga: Humanidades, 1991. p. 242.

estabeleceu o parlamentarismo que um plebiscito deveria ser feito no ano de 1965, porém, entre “os homens” de Jango, começou-se a clamar pela volta do sistema de governo presidencialista e pela antecipação do plebiscito.

Os primeiros-ministros Auro de Moura Andrade, Brochado Rocha e Hermes Lima, nessa ordem, encontravam dificuldades de aceitação dentro do Congresso Nacional na nomeação de pessoal para completar os seus gabinetes, nem tendo o primeiro, por exemplo, tomado posse do cargo. E protestando contra a decisão de um regime nesses moldes, Jango prometeu que faria uma campanha para a restauração do presidencialismo e dos seus poderes, por conseguinte.

Em 6 janeiro de 1963, 9,5 milhões de um expressivo número de 12,3 milhões responderam “não” ao parlamentarismo e a emenda constitucional de 1961. Ao ter seus poderes de Chefe de Estado restituídos, Goulart pode redefinir os Ministérios e deixou explícita a figura da “esquerda positiva” pelo time escalado para os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, respectivamente San Tiago Dantas e Celso Furtado. Suas intenções agora eram de reverter os problemas econômico-financeiros do país, como a inflação e estagnação, com o máximo de seriedade possível, e para isso foi desenvolvido o “Plano Trienal”.

### 3.2.1 Plano Trienal: *the last shot*

O Plano econômico desenvolvido pelo então Ministro do Planejamento pretendia combinar as questões mais penosas do governo à época, como o crescimento econômico, a reforma social e o combate à inflação num planejamento político que efetivamente pudesse retirar o país da estagnação produzida pelo nacional-desenvolvimentismo. Ele foi apresentado em 30 de dezembro de 1962 e fazia concessões à ortodoxia de maneira tenaz, mesmo tendo sido criada e executada por desenvolvimentistas, pois buscava soluções em médio e curto prazo.

Furtado<sup>107</sup> em seu discurso de posse afirmou:

---

<sup>107</sup> O fato de que houvesse entre os ministros homens de grande competência, e mesmo entusiastas do planejamento facilitou consideravelmente a minha tarefa. (...) Contudo, o estado-maior que comigo trabalhou mais diretamente, recrutei-o nas experimentadas equipes do BNDE e da SUMOC. (...) Mantinha-me em contato direto com todas as equipes e multiplicava as entrevistas externas: debates com associações de classes, diálogos com grupos políticos, recepção de um sem número de pessoas que, com ou sem razão, se consideravam no direito de opinar sobre o que devia ou não ser tal plano de governo em preparação. (...) O esforço que exigi de mim mesmo foi de tal ordem que, em dado momento, tive de ser retirado de circulação e confinado, por determinação médica,

Conheço o grave que é a situação presente do país, afetado por sérios desequilíbrios econômicos internos e externos. Como conservar o dinamismo, e ao mesmo tempo intensificar o crescimento, devolvendo à economia uma adequada estabilidade? É este o nosso problema central. Creio que a única solução se encontra no planejamento.<sup>108</sup>

O plano inicial advinha dos números impressionantes da inflação: em 1960, 26,3%, no ano seguinte, 1961, 33,3%, para em 1962 chegar a 54,8%. Era preciso contê-la dentro de uma política que privilegiasse o investimento público e não o gasto público, o que exigiria uma reforma fiscal de proporções acentuadas, uma obtenção de recursos não mais pautada na emissão de papel-moeda, mas sim em cortes nos subsídios dados às importações de alguns produtos e às Estatais e, ainda, a renegociação da dívida externa para facilitar a importação.

Nos objetivos básicos do Plano estavam:

1. Assegurar uma taxa de crescimento da renda nacional compatível com as expectativas de melhoria de condições de vida que motiva o povo brasileiro. Essa taxa foi estimada em 7%, correspondendo a 3,9% de crescimento da renda per capita;
2. Reduzir progressivamente a pressão inflacionária, para que o sistema econômico recupere uma adequada estabilidade de nível de preços, cujo incremento não deverá ser superior, em 1963, à metade do observado no ano corrente. Em 1965, esse incremento deverá aproximar-se de 10%;
3. Criar condições para que os frutos do desenvolvimento se distribuam de maneira cada vez mais ampla pela população, cujos salários reais deverão crescer com taxa idêntica à do aumento da produtividade do conjunto da economia, demais dos ajustamentos decorrentes da elevação do custo de vida;
4. Intensificar substancialmente a ação do Governo no campo educacional, da pesquisa científica e tecnológica, e da saúde pública, a fim de assegurar uma rápida melhoria do homem como fato de desenvolvimento e de permitir o acesso de uma parte crescente da população aos frutos do progresso cultural;
5. Orientar adequadamente o levantamento dos recursos naturais e a localização da atividade econômica, visando a desenvolver as distintas áreas do país e a reduzir as disparidades regionais de níveis de vida, sem com isso aumentar o custo social do desenvolvimento;
6. Eliminar progressivamente os entraves de ordem institucional responsáveis pelo desgaste de fatores de produção e pela lenta assimilação de novas técnicas em determinados setores produtivos. Dentre esses obstáculos de ordem institucional, destaca-se a atual estrutura agrária brasileira, cuja transformação deverá ser promovida com eficiência e rapidez;

---

tudo isso no mais absoluto segredo. (FURTADO, Celso. **A fantasia desfeita**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. p.239).

<sup>108</sup> *Ibid.*, p. 238.

7. Encaminhar soluções visando a refinar adequadamente a dívida externa, acumulada principalmente no último decênio, a qual, não sendo propriamente grande, pesa desmesuradamente no balanço de pagamentos por ser quase toda a curto e médio prazos. Também se tratará de evitar agravação na posição de endividamento do país no exterior, durante o próximo triênio;

8. Assegurar ao Governo uma crescente unidade de comando dentro de sua própria esfera de ação, submetendo as distintas agências que o compõem às diretrizes de um plano que vise à consecução simultânea dos objetivos anteriormente indicados.<sup>109</sup>

E nos objetivos gerais:

a) assegurar que se realize o montante de investimentos requeridos para que seja alcançada a taxa de crescimento prevista, e

b) orientar esses investimentos para que a estrutura da produção se ajuste, com mínimo desperdício de recursos, à evolução da demanda e, em particular, às necessidades de substituição de importação determinadas pelas limitações da capacidade para importar.<sup>110</sup>

Mas para que isso ocorresse se fazia imprescindível a participação de grupos, setores e vozes ativos na sociedade. Porém aqueles favorecidos pela inflação não queriam discutir qualquer reforma e os “inimigos” de Jango o queriam fora do poder, por isso jamais apoiariam o seu sucesso, seja através do planejamento econômico ou não. Sem contar com o malogro do final do governo onde um aumento salarial de 70% do funcionalismo, uma inflação rumando para 30%, o declínio aterrorizante do PIB de 5,3%, em 1962, despencando, em 1963, para míseros 1,5%, somados a isso o câncer de pulmão de San Tiago, executor do planejamento, terminaram por forçar João Goulart a tomar medidas diversificadas<sup>111</sup>.

<sup>109</sup> RODRIGUES DE LIMA, Rodrigo Bendin. **Plano trienal e Celso Furtado**: fazendo a história do pensamento econômico brasileiro. Disponível em: < [http://www.google.com.br/#hl=pt-BR&q=related:www.nudes.ufu.br/disciplinas/arquivos/PLANO%2520TRIENAL.pdf+O+plano+trienal+1963-1965&sa=X&ei=Bg9WS\\_i\\_OMuMuAfs1OmyCQ&ved=0CA4QHAB&fp=e4557b1a305d9fdd](http://www.google.com.br/#hl=pt-BR&q=related:www.nudes.ufu.br/disciplinas/arquivos/PLANO%2520TRIENAL.pdf+O+plano+trienal+1963-1965&sa=X&ei=Bg9WS_i_OMuMuAfs1OmyCQ&ved=0CA4QHAB&fp=e4557b1a305d9fdd)>. Acesso em: 16 de dezembro de 2009, p. 62-63.

<sup>110</sup> *Loc. Cit.*

<sup>111</sup> O Presidente achou por bem reformar o Ministério, admitindo novos ministros e recolocando outros. Almino Afonso retirou-se do Ministério do Trabalho, o general Dantas Ribeiro foi conduzido para o Ministério da Guerra e Carvalho Pinto, ex-governador de São Paulo e conservador, foi nomeado para o Ministério da Fazenda.

Relevante considerar que anterior a sua saída em março de 1963, San Tiago Dantas teria ido a Washington negociar algum tipo de acordo com o FMI<sup>112</sup> para aplacar a inflação e assim pedir apoio aos Estados Unidos. A sua volta ao Brasil foi condenada por esquerdistas que o acusaram diuturnamente de “vender” o país aos estrangeiros, mas mesmo abalado pela opinião pública o Plano seguiu compreendendo que:

Mantendo os gastos públicos em 14% do PIB, com 4% do PIB de déficit do setor público sendo financiando, e mantendo o nível atual das importações, restaria encaminhar uma política de crédito com crescimento similar ao incremento programado para o PIB. A expansão dos meios de pagamento dava espaço para uma previsão de inflação em torno de 25% ao ano, metade do registrado no ano de 1962. Buscava-se então a elevação da eficiência dos investimentos, e uma maior disponibilidade da poupança, graças ao alto nível de atividade econômica, contribuindo o conjunto para que o país crescesse a um custo social baixo.<sup>113</sup>

Dantas sentiu, durante o período que permaneceu em negociações nos Estados Unidos, que o clima dos americanos para com o governo de Jango não era dos mais felizes. Faziam-se referências silenciosas à presença de “comunistas no governo brasileiro” e que a América não apoiaria economicamente o Brasil nesse estado. Dantas temia o resultado da negação de investimentos ao Brasil e temia também as suas conseqüências. Ele sabia, segundo Thomas Skidmore, que se não obtivesse financiamentos para aplacar a crise e estabilizar a economia, o país se afundaria ainda mais na dívida externa, que aumentaria consideravelmente, e em virtude dessa situação “medidas impopulares” e “recessivas” teriam que ser tomadas a fim de que o centro econômico brasileiro não desandasse de vez.

Mesmo após a reforma ministerial, Jango ainda não conseguia minimizar as dores da esquerda e os desejos implacáveis da direita com seu Plano Trienal e em março de 1964 a taxa da inflação anual passava dos 100%. Foi então que Goulart teve a “brilhante” idéia, após as constantes pressões esquerdistas, de direcionar todos os seus esforços para privilegiar os populistas. A direita protestava inabalável e constantemente indagando a perda das idéias, por parte de Jango, cristãs e

---

<sup>112</sup> A conversa com o FMI foi, assim como o Plano Trienal, uma espécie de tentativa do governo para estabilizar a crise econômica, porém aquela não surtiu nenhum tipo de efeito.

<sup>113</sup> RODRIGUES DE LIMA, Rodrigo Bendin. *Ibid.*, p.49.

familiares, e que o apoio “aos comunistas de esquerda” não poderia acontecer. A revolta estava posta.

Para complicar mais, paralelo ao Plano Trienal, estavam as “reformas de base” que planejavam remodelamentos consideráveis no sistema bancário, urbano, administrativo, de cobrança de impostos, contando com uma reforma na legislação eleitoral e prevendo ainda o direito de voto aos analfabetos, pois o governo intencionava fortificar o desenvolvimento econômico. O resultado de ambos os planejamentos, segundo Skidmore, foi a polarização política em alto grau e o desconforto de saber que os caminhos pelos quais o governo estava trilhando desencadeariam em uma revolta civil.

Apesar da visão otimista de Dantas e Furtado quanto ao Plano Trienal, o país estava em apuros, pois desde a República Velha sabia-se que o remédio mais efetivo para amenizar um possível confronto civil era o golpe militar, bastando concluir pelos anos de 1889, 1930, 1937 e 1945.

A união da sensação de golpe iminente com a polarização partidária-política soaram terrivelmente ofensivos aos ouvidos de Jango e em 31 de março e 1º abril de 1964 “unidades militares tomaram prédios governamentais-chave em Brasília e no Rio”<sup>114</sup>. Ascendiam ao poder da nação o general Castelo Branco, chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, enquanto na ala dos tecnocratas Roberto Campos, diplomata e economista, era a figura da liderança. Só um “milagre” precederia a tomada de poder.

### **3.3 O Golpe de 1964 e o “Desenvolvimentismo autoritário”: o que aconteceu e o que não aconteceu**

Os militares chegavam ao poder sem nenhuma legitimidade e trataram logo de resolver essa questão dias seguintes à tomada de poder através do primeiro Ato Institucional no dia 9 de abril de 1964. O AI nº 1 funcionou como instrumento de legalidade da ação dos militares e dos seus caracteres extremamente legalistas no governo, dando, até o dia 31 de janeiro de 1966, estada certa na condução do país.

Francisco Campos, autor da Constituição de 1937, foi o responsável pela redação do Ato que previa, na maioria de suas medidas, reforço ao Poder Executivo

---

<sup>114</sup> SKIDMORE, Thomas E. *Op. Cit.*, p. 215.

e menos poderes ao congresso, para não dizer cerceamento às suas atividades. Poder exclusivo para propor notas de despesa ao Congresso, suprimir direitos políticos dos cidadãos por dez anos, cassar mandatos em nível estadual, municipal ou federal, suspender imunidades parlamentares, além de facilidades para criar emendas-constitucionais faziam parte das inúmeras possibilidades do Ato concedidas ao poder executivo.

A democracia no país havia sido claramente violada pelos militares, que ao mesmo tempo se preocupavam em não demonstrar ou não dar uma feição autoritária da situação. Enquanto isso a inquietação norte-americana quanto à instalação da ditadura no Brasil aumentava devido a “Aliança para o progresso”<sup>115</sup>, também conhecida como *Alianza para el Progreso*, programa desenvolvido pelos Estados Unidos em 1961 com a finalidade de promover a democracia e o desenvolvimento econômico nos países da América-latina, mantendo a preocupação em distanciá-los dos ideais que consolidaram Cuba, que estava se rompendo pelo novo regime ditatorial brasileiro<sup>116</sup>. Lyndon Johnson reconheceu a legitimidade do governo em 48 horas sob o apelo dos militares em enfatizar que agora o país estava livre dos esquerdistas populistas, logo comunistas, e que por isso, mereciam o apoio dos americanos naquele momento.

Nas bases do Exército, a consistência quanto àquele entendimento variava e formava duas alas: a dos militares moderados e a dos militares da “linha dura”. A discrepância de atitudes também os diferenciava, o que também ocasionava uma forma divergente de abordagem da situação “militares no poder do Brasil”. A dos “moderados” via com certo receio a permanência dos líderes populistas na direção do país, mas acreditava que o povo brasileiro perceberia que a democracia só verdadeiramente chegaria por intermédio da retirada daqueles da direção política. Já os da “linha dura” analisavam essa concepção de maneira muito mais cataclísmica, pois identificavam não apenas nos esquerdistas grande ameaça, mas sim em todo e qualquer partido independentemente do lado que seguisse. Odílio Denys<sup>117</sup>, marechal e Jurandir Mamede, general eram os responsáveis por ela.

---

<sup>115</sup> Projeto proposto pelo Presidente americano John Kennedy em 1961.

<sup>116</sup> O Brasil foi o primeiro país depois da onda renovatória democrática de 1950 a implantar um sistema político nessas condições. Dois anos depois foi a vez da Argentina.

<sup>117</sup> Odílio Denys, no início da década de 1960, participou da junta militar de ministros que tentaram impedir João Goulart de assumir a Presidência da República. Ele também lutou veementemente contra Getúlio Vargas, sendo conhecido como anti-getulista ferrenho.

Porém, os militares da “linha dura” não gostavam de manifestar suas vontades, digamos, em público e permitiram que, sem nenhum constrangimento, os moderados assumissem a liderança. Por votação indireta no Congresso Nacional, em 15 de abril de 1964, o general Humberto de Castelo Branco sobe à Presidência para governar o país até 31 de janeiro de 1966. Considerado como da ala “moderada” e “pacificadora”, Castelo Branco tinha como corpo de ministros de Estado, na sua relativa maioria, remanescentes da Escola Superior de Guerra – ESG, como os marechais Juarez Távora e Cordeiro de Farias, respectivamente ministros do Transporte e do Interior.

Durante as “eleições”, Castelo Branco, que esteve na coordenação do Golpe, via necessária uma articulação com uma representação civil, já pensando na substituição futura do poder, e logo formalizou uma aliança com a União Democrática Nacional - UDN, partido total e tradicionalmente antipopulista que tentava, desde Getúlio Vargas, vencer uma eleição. Sem sucesso para tanto dinamizava a queda dos presidentes como forma de manter-se na ativa<sup>118</sup>. A UDN percebia na junção com Castelo Branco a possibilidade de ascender ao poder, mesmo que não fosse pela forma desejada ou mesmo que, enquanto estivesse por lá, tivesse que se submeter e aceitar propostas sem relação com as idéias do partido, como, de fato, aconteceu. A UDN foi contra seus próprios princípios quando aceitou o legalismo dos militares em tornar legítima a tomada e na defesa da Constituição Federal, mas mesmo assim continuou, pois sua vontade de ter e permanecer no poder era muito maior.

A união Castelo Branco/UDN teve o seu primeiro momento de “trabalho coletivo” nas eleições para Governador no ano de 1965, onde era imprescindível que nos Estados da Guanabara<sup>119</sup> e Minas Gerais, considerados importantes pelo governo federal, os líderes pró-governo vencessem. Infelizmente isso não aconteceu, na Guanabara o vencedor foi Negrão de Lima, getulista convicto, enquanto em Minas foi a vez de Israel Pinheiro, ex-prefeito de Brasília e colaborador de Juscelino, e foi então que os líderes da “linha dura” manifestaram a sua contrariedade pela filiação com a UDN, acreditando ser ela a grande culpada pelas

---

<sup>118</sup> Carlos Lacerda era jornalista e membro forte da UDN. Ficou conhecido como o “derrubapresidentes”, pois tentou dismantelar o governo de Getúlio, Juscelino e Jango.

<sup>119</sup> Em 1960 a cidade do Rio de Janeiro passou a ser Estado da Guanabara até o ano de 1975.



derrotas e por fazer com que o governo federal criasse um círculo de dependência para com ela.

A “linha dura” se mostrava cada vez mais impaciente com a situação e começou a pressionar por todos os lados o governo, que ao ceder instaurou o AI nº 2<sup>120</sup> no dia 17 de outubro de 1965, dias após a eleição para governador no Brasil. O segundo Ato era ainda mais repressivo e assustador, tendo por uma de suas medidas mais graves a abolição de todos os partidos políticos. As razões para tanto, ditas pelo governo, é de que o multipartidarismo era prejudicial ao país, assim como responsável pela crise política instalada.

A estrutura antiga foi substituída pelo bipartidarismo, onde de um lado tínhamos a “situação” através da Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e do outro a “oposição” do Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Este mantinha, em seu corpo político, inúmeros membros do antigo Partido Social Democrático – PSD e do Partido Trabalhista Brasileiro – PTB, pró-getulistas.

A situação que estava caótica ficou ainda pior com o AI nº 3, que agora instituía eleições indiretas para governador e vice-governador dos Estados através das suas respectivas Assembléias estaduais, contando, além disso, que seriam os governadores quem escolheriam os prefeitos a serem votados nas Assembléias Legislativas. Nesse momento vários deputados foram cassados, entre eles Doutel de Andrade, do PTB e Sebastião Pais de Almeida, do antigo PSD.

O que já era de se esperar aconteceu: nas eleições de 1966 a Arena teve 63,9% dos votos em contraste com 36% do MDB. Mais um Ato Institucional foi lançado, este de número 4, que selaria a força da voz dos militares diante do Congresso Nacional através da convocação dos parlamentares à votação da nova Constituição, que em 24 de janeiro de 1967 entrou em vigor, revogando a de 1946.

Dois meses depois Arthur da Costa e Silva assume a Presidência do Brasil, tendo por vice o udenista mineiro Pedro Aleixo.

O novo Presidente tratou, portanto, de retirar dos Ministérios e secretarias diretores, dirigentes, assessores etc que tivessem trabalhado no governo de Castelo Branco. Ele queria refazer o governo dentro de sua estrutura de pensamento político, apesar de não ser levado a sério nem mesmo pelos militares que o

---

<sup>120</sup> Além de instaurar o bipartidarismo o AI nº 2 deixou disponível ao governo federal a possibilidade de legislar sobre assuntos de segurança nacional através de decretos-leis; estabelecer que o Presidente, por vontade própria e sem consulta ao Congresso, poderia decretar Estado de Exceção por 180 dias; além de instituir eleição indireta para Presidente da República.

seguiam, que não tinha muita ligação com a “linha dura”, embora fizesse parte dela, e nem muito com a articulação dos militares moderados. Costa e Silva agia de maneira confusa e contraditória, pois ouvia a oposição considerada “mais calma e moderada” ao mesmo passo que incentivava a criação de lideranças sindicalistas.

A instituição dos quatro Atos, e especificamente até o governo de Costa e Silva, agraciava tendências econômicas voltadas a expurgar do poder idéias do nacional-desenvolvimentismo, especialmente porque a partir de 1964 o país deixou de associar desenvolvimento à democracia. Afinal estava-se em um regime de restrições aos direitos sociais.

O Brasil sabia da necessidade de implementação de uma política econômica coerente com suas necessidades naquele momento, entre elas a redução da inflação e do desequilíbrio externo, além da interrupção da estagnação causada, segundo os militares, pelo processo do nacional-desenvolvimento e das concepções cepalinas aplicadas ao setor industrial especialmente. Os ideais voltavam-se naquele instante para modificar ou mesmo gerar um conceito de desenvolvimento econômico que se encaixasse com a “ordem do dia”, onde o autoritarismo engrenasse como fiel motor do desenvolvimento.

O pensamento keynesiano funcionou como esse motor, proporcionando o surgimento de duas correntes distintas acerca das suas propostas:

Uma delas que pregava um intervencionismo mais decidido e conectado com o “Welfare State”, que sofria influência até de autores marxistas, e a outra que ainda mantinha vínculos com os preceitos liberais e menos preocupada com o bem-estar social, porém que aceitava o planejamento econômico e as múltiplas formas de intervenção do Estado para acelerar o desenvolvimento. Foi no cruzamento dessas duas vertentes keynesianas que se constituiu o pensamento do desenvolvimentismo autoritário no Brasil.<sup>121</sup>

A idéia das duas vertentes era colocar em funcionamento um novo “Modelo Brasileiro de Desenvolvimento”. A primeira delas, elaborada pelo grupo da Consultec<sup>122</sup> e coordenada por Roberto Campos, Ministro do planejamento do governo Castelo Branco, articulou a presença do Estado como peça chave para o

---

<sup>121</sup> MANTEGA, Guido. **Teoria da dependência revisitada**: um balanço crítico. *Op. Cit.*, p. 12-13.

<sup>122</sup> Empresa de consultoria de projetos coordenada por Roberto Campos, Octávio Gouveia de Bulhões, Mário Henrique Simonsen, Dênio Nogueira, Alexandre Kafka e Lucas Lopes.

crescimento do país assim como o planejamento econômico, pois para ele existiam debilidades significativas na maneira como o país vinha sendo conduzido que terminavam por não privilegiar o desenvolvimento corretamente. Segundo Campos, essas deficiências se davam na iniciativa privada, na baixa concentração de recursos e no imediatismo econômico e individual justamente porque o capitalismo aplicado no Brasil, em conjunto com as regras do mercado, não era capaz de regular uma economia tão tardia quanto à brasileira nem mesmo levá-la da periferia ao centro. Campos afirmava que sem a observância da intervenção e a mudança no estabelecimento dessas regras mercadológicas o país não conseguiria constituir uma poupança interna e alavancar seus investimentos para sair da estagnação.

O “Modelo Brasileiro de Desenvolvimento” sem dúvida era uma combinação dos modelos macroeconômicos de Keynes com a “Teoria do desenvolvimento equilibrado” personificado por Ragnar Nurkse, Arthur Lewis, Allyn Young e Rosenstein-Rodan no qual o grupo Campos, Octávio Gouveia de Bulhões e Mário Henrique Simonsen aderiam, bastando perceber que a Teoria trazia consigo a reflexão sobre o insucesso e insuficiência do liberalismo enquanto artifício para deslocar a periferia para o tão esperado desenvolvimento.

O grupo da Consultec se viu administrando o planejamento econômico do Brasil entre 1964 e 1967 no intuito de promover um desenvolvimento capaz de tirar ou mesmo alternar a condição periférica para uma condição de centro capitalista, a fim de conferir-lhe uma compatibilidade econômica com outros países desenvolvidos do eixo central para, só assim, entrar na competição do mercado internacional. E a forma como o grupo de especialistas econômicos do governo concebiam a viabilidade e funcionamento dessa política era através do Estado maior interventor.

O desenvolvimento autoritário centrava sua ideologia sobre o crescimento do país a partir de investimentos direcionados a expansão da produção com a intervenção estatal única e exclusivamente, pois a teoria do desenvolvimento equilibrado afirmava ser impossível “ondas de investimento”, aludindo a Schumpeter, serem aproveitadas, segundo Guido Mantega, pelos “empresários da periferia”.

Ragnar Nurkse, precursor da teoria, admitia que a ausência de investimentos no setor produtivo combinado com um mercado pequeno e por vezes limitado auxiliava na estagnação e no fortalecimento do subdesenvolvimento. Para ele era imprescindível que uma linha de produção pudesse ser expandida ao tempo que outras eram criadas com a inserção de maiores investimentos no setor a fim de que

o país pudesse obter lucro e sair do processo estagnatório. Sem contar que, para ele, o tamanho do mercado também era determinado por esse nível de produtividade e que este mercado deveria aumentar, se expandir, tanto para receber novos setores produtivos como para dinamizar o próprio mercado a fim de romper com o ciclo desgastante das limitações e ausência de capital para investir.

Segundo Nurkse:

O que determina o tamanho do mercado? Não simplesmente a demanda por dinheiro, nem meramente um número de pessoas, nem mesmo a área física. Facilidades de transporte, que Adam Smith sinalizou com ênfase especial, são importantes; reduções nos custos com transporte (artificial tanto quanto o natural) aumentam tanto o mercado no sentido econômico como geográfico. Mas reduções em qualquer custo de produção tendem a ter esse efeito. Então o tamanho do mercado é delimitado pelo nível geral de produtividade. Capacidade para comprar significa capacidade para produzir. Por sua vez, o nível de produtividade depende – não inteiramente por qualquer razão, mas amplamente – do uso do capital na produção. Mas o uso do capital é inibido, para começar, pelo pequeno tamanho do mercado.<sup>123</sup> (tradução nossa)

Ele acreditava que tais deficiências na formação do capital nos países subdesenvolvidos funcionava como um “ciclo vicioso de pobreza” (*vicious circle of poverty*) que não se alteraria caso as características da dinâmica econômica não fossem modificadas, especialmente no que concerne à expansão da produtividade. O dilema da expansão recaía sobre os investimentos, e para que houvessem investimentos era necessário capital e para que houvesse capital era imprescindível que se poupasse dinheiro. Portanto os gastos, logo o consumo, deveriam ser riscados da lista do governo, trazendo como ordem do dia a idéia de poupança.

Na *theory of the big push*, Nurkse imaginava que a idéia de poupar funcionaria como real empurrão às economias periféricas, pois aceleraria as possibilidades de investimento. Portanto, se o intuito era a saída da estagnação,

---

<sup>123</sup>NURKSE, Ragnar. Some international aspects of the problem of economic development. In: KANTH, Rajani Kannepalli. **Paradigms in economic development**: classic perspectives, critiques, and reflections. Disponível em: <[http://books.google.com/books?id=hY-IYD\\_Nj\\_UC&pg=PA47&dq=Ragnar+Nurkse,&ei=kSVgS4n8DqiuyQTl2fHNBw&hl=pt-BR&cd=6#v=onepage&q=Ragnar%20Nurkse%2C&f=false](http://books.google.com/books?id=hY-IYD_Nj_UC&pg=PA47&dq=Ragnar+Nurkse,&ei=kSVgS4n8DqiuyQTl2fHNBw&hl=pt-BR&cd=6#v=onepage&q=Ragnar%20Nurkse%2C&f=false)>. Acesso em: 20 de dezembro de 2009, p. 47.

apenas com um empurrão na produtividade e na maior diversificação industrial países subdesenvolvidos prosperariam e a ruptura ocorreria. Rosenstein-Rodan, difusor da teoria do *big push*, também acreditava na aceleração dos investimentos a partir da ação de poupar, e que esses investimentos internos seriam amplamente capazes de construir mercados internos regionais ou setoriais, o que despontaria o desenvolvimento.

O pensamento de Hans Singer contribuía com tais interpretações porque ele acreditava que no Brasil a desigualdade na repartição de rendas era a engenharia perfeita para assentar o desenvolvimento. Ele defendia que a população mais pobre tem relativa propensão ao consumo e que por isso grande parte da renda deveria se destinar a população mais rica, pois eles sim tinham mais inclinação a poupar. Enquanto para Keynes quanto maior a renda, maior a percentagem da renda poupada. A colcha de retalhos teóricos na formação do pensamento desenvolvimentista autoritário colocada por Bulhões, Campos e Simonsen apoiava-se dentro desses parâmetros para diferir dos parâmetros populistas, o que os dirigia a pensar “em conter os salários, coibir as concessões feitas no período populista, elevar as tarifas de serviços públicos para evitar um uso indiscriminado e eliminar outras distorções ‘consumistas’”<sup>124</sup>.

Campos, assim como Simonsen, por sua vez, não conseguia vislumbrar um Estado dessa natureza sem nenhum tipo de planejamento. Era vital para o desenvolvimento autoritário o fortalecimento do planejamento econômico inserido nas premissas acima, acompanhado de reformas fiscais e a disposição de um número maior de agências financiadoras para liberar crédito para os empreendimentos. O *take off* esperado desde a década de trinta dava seus primeiros passos.

### 3.3.1 Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG): *Stop and go economy*

O primeiro programa de planejamento econômico do governo Castelo Branco estava calcado nos números da “estagflação”, estagnação da economia combinada com o aumento da inflação, que demonstravam em 1963 um PIB de 0,6% e uma inflação passando do 70%. A ação teve início com o prospecto apresentado ao

---

<sup>124</sup> MANTEGA, Guido. *Op. Cit.*, p. 16.

governo no final do mês de abril de 1964 intitulado “A Crise Brasileira e Diretrizes de Recuperação Econômica”, de autoria de Roberto Campos.

No documento Campos detalha dois aspectos relevantes para a superação da crise: um deles se referia a criação de um plano de combate extensivo à inflação e o outro propunha o lançamento de “reformas estruturais”.

O primeiro aspecto deu origem ao Plano de Ação Econômica do Governo, em 13 de agosto de 1964, chamado de PAEG e fez Campos perceber que o processo inflacionário estava conectado diretamente com o déficit governamental e com a pressão salarial, o que deu vazão a implantação das metas iniciais do Plano, sendo elas:

(1) Um programa de ajuste fiscal, com base em metas de aumento da receita (via aumento da arrecadação tributária e de tarifas públicas) e de contenção (ou corte, em 1964) de despesas governamentais; (2) um orçamento monetário que previa taxas decrescentes de expansão dos meios de pagamento; (3) uma política de controle do crédito ao setor privado, pela qual o crédito total ficaria limitado às mesmas taxas de expansão definidas para os meios de pagamento; (4) um mecanismo de correção salarial pelo qual “as revisões salariais (...) deverão guiar-se pelo critério da manutenção durante o período de vigência de cada reajustamento, do salário real médio verificado no biênio anterior, acrescido de porcentagem correspondente ao aumento de produtividade”.<sup>125</sup>

Para o ministro do planejamento a PAEG deveria acontecer de maneira gradual a fim de não gerar uma chamada “crise de estabilização”, o que comprometeria, segundo ele, as necessidades do plano no encaminhamento da “inflação corretiva”<sup>126</sup>.

Aos olhos dos construtores da política a inflação era a grande culpada pela estagnação e esta só acontecia porque havia uma irresponsabilidade fiscal muito grande, além de excessivos salários pagos no setor público, e tudo isso deveria ser combatido imediatamente através de uma política salarial extensiva que restringisse a participação dos salários dos trabalhadores na distribuição do produto e reduzisse os gastos públicos às prioridades do regime. E assim foi pensado por Simonsen:

<sup>125</sup> HERMANN, Jennifer. **Reformas, endividamento externo e o “Milagre” Econômico**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 71-72.

<sup>126</sup> Inflação corretiva ocorre quando incentivos a determinados produtos, concedidos pelo governo, são retirados acarretando a elevação dos preços dos mesmos.

(I) a média do aumento do custo de vida nos 24 meses precedentes, (II) o aumento estimado da produtividade no ano anterior e (III) a metade da média inflacionária prevista pelo governo para os 12 meses seguintes.<sup>127</sup>

Por sua vez a “reforma estrutural” elaborada recaía sobre os aspectos tributários e financeiros de maneira nada gradual.

A idéia da “reforma” estava baseada na criação de uma estrutura tributária forte, capaz de incentivar o crescimento econômico, dar um fim aos impostos de pouca relevância financeira e diminuir os custos com a operacionalização da arrecadação tributária. E para que isso ocorresse o governo sistematizou uma série de regulamentações como a ampliação da base de incidência do imposto sobre a renda de pessoas físicas, a extinção do “imposto do selo (federal)”, criação do Fundo de Participação dos Estados e Municípios (FPEM) e a arrecadação dos impostos realizada pelas redes bancárias.

O aumento da carga tributária e a reformulação do sistema tributário, consagrados como objetivos e necessidades dessa reforma operaram medidas que beneficiaram apenas a classe de renda mais elevada, ou seja, quem poupava, enquanto a União se encarregava em limitar o direito dos Estados e Municípios de arrecadar os impostos sobre transmissão de imóveis, o ICM, ISS e IPTU, além de também limitar o direito de legislar sobre tributação. A Emenda Constitucional nº 18 de 1965 e a Lei nº 5.172, de 1966 trabalharam em conjunto para implementar tais reformas.

Do outro lado da “reforma estrutural” estava a reforma financeira com o objetivo de aplicar novos mecanismos de sustentação para o florescimento do processo industrial sem, portanto, elevar a inflação, o que só poderia acontecer se houvesse uma reformulação do mercado monetário. E essa reformulação começou com a Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, que criou o Banco Central do Brasil (Bacen) e o Conselho monetário Nacional (CMN), o primeiro como executor e o segundo com o dever de regular o próprio sistema financeiro brasileiro. As novas instituições financeiras apoiariam as outras instituições (bancos comerciais e

---

<sup>127</sup> SIMÕES, Luiz Eduardo. **O PAEG na política econômica da ditadura Castelistista**. Disponível em: <<http://www.google.com.br/#hl=pt-BR&source=hp&q=O+PAEG+na+pol%C3%ADtica+econ%C3%B4mica+da+Ditadura+Castellista&btnG=Pesquisa+Google&meta=&aq=f&oq=O+PAEG+na+pol%C3%ADtica+econ%C3%B4mica+da+Ditadura+Castellista&fp=755865989ac1a087>>. Acesso em: 24 de dezembro de 2009.

financeiras; bancos públicos como o Banco do Brasil e o BNDE; e as caixas econômicas federais e estaduais) já existentes, que em momentos pretéritos, como na época do Plano de Metas, não foram capazes, sozinhas, de cumprir com as linhas de financiamento dos planejamentos econômicos. O papel da nova estrutura financeira ficava adstrito à promoção de financiamentos de longo prazo e a inserção, no mercado de capitais, de novos títulos.

O Brasil, de fato, conseguiu através do plano de estabilização e das reformas estruturais promover a recuperação da atividade econômica mesmo que de maneira gradual e preparar o país para a década seguinte. Os resultados não foram os pensados no início do planejamento em 1964 – inflação a 10% no final de 1966 – terminando o ano em 39%. Porém, mesmo nesses termos, era um alívio à economia e representava significativa mudança na estrutura econômica do país.

Importante constar que há divergências quanto aos reais resultados e reflexos da PAEG na economia do país dentre economistas, juristas e historiadores. Alguns percebem que os objetivos gerais do Plano foram cumpridos, como o corte de despesas e aumento na arrecadação que reduziu o déficit público anual a 1,6% do PIB. Para outros os déficits públicos evidenciavam a não tributação de uma camada da sociedade que deveria ser tributada, mas que não o era pela incompetência do poder político em fazê-lo. Este pensamento evidenciado por Affonso Pastore implicava a existência de uma crise política que não havia chegado ao fim pelas mãos do regime autoritário militar. Para Pastore, segundo Fausto, as reformas grassadas no Plano refletiam apenas uma necessidade da sociedade (leia-se empresários e as camadas de renda elevada), o que não funcionava para promover o desenvolvimento do país.

É perceptível também que as idéias do PAEG se ligavam diretamente ao pensamento dos “rapazes” da antiga Consultec combinado com as milhares de teorias econômicas sustentadas pela teoria do desenvolvimento equilibrado. Não havia como separar esse pensamento da forma de ação do Programa, afinal este refletia categoricamente os intentos da redução salarial, distribuição de renda e investimentos. Mas ela resvalava em uma espécie de funcionamento econômico que, apesar de não ser notado na década em questão como um possível entrave a economia, anos mais tarde ele explodiria e permaneceria como um cansaço econômico: o efeito *stop and go*.



A oscilação do PIB, o crescimento e o não crescimento, a retomada e a estagnação durante décadas anteriores ao PAEG proporcionavam um efeito sanfona incessante na economia brasileira, que na época da implementação do projeto fortaleceu as bases econômicas sob esses aspectos. A repercussão de uma economia nesses moldes estava diametralmente ligada aos resultados ou mesmo objetivos dos planos de contenção econômicos ou nos planejamentos de desenvolvimento econômico passados, que dentro da estrutura “desenvolvimentista autoritária” ficavam evidenciados numa tendência oscilatória econômica.

Leon Lindberg afirma haver uma proporcionalidade entre os investimentos de um país e o cenário alternante de recessão e bonança:

Claro que a democratização pode produzir pressões fiscais e monetárias crônicas que alimentam o processo inflacionário, mas também encorajam as causas e os mecanismos de pressão uma vez diagnosticados.

(...)

Uma produtividade baixa pode ser o resultado de pouco investimento, falta de inovação tecnológica, ou falhas em deixar modelos industriais morrerem. Economias com persistente tendência a políticas econômicas “stop and go”, recessões freqüentes e recorrentes, e capacidade insuficiente persistente não oferecem muitas oportunidades atrativas para investimentos vantajosos.<sup>128</sup>

A PAEG funcionou como um símbolo forte do *stop and go*, onde a estrutura dos ciclos econômicos se fez presentes. O pensamento sobre desenvolvimento econômico na década de 1960 não esteve conectado com a idéia de desenvolvimento sustentado, um desenvolvimento permanente e constante que desconstruísse a formatação dos ciclos econômicos e atenuasse ou extinguisse os efeitos do vai-e-vem da economia. Para alguns, o planejamento daquele período nunca esteve substanciado por nenhuma doutrina desenvolvimentista ou sequer construiu uma dissidência, pois o Programa apresentava características de unilateralidade e verticalização, o que o distanciava, por exemplo, do Plano de

---

<sup>128</sup> LINDBERG, Leon N. **The Politics of inflation and economic stagnation**. Disponível em: <<http://books.google.com.br/books?id=zoHJeJ7UNMgC&pg=PA48&dq=stop+and+go+economy&ei=MSdnS7C0CJ30MsrF3lcO&cd=1#v=onepage&q=stop%20and%20go%20economy&f=false>>.

Acesso em: 23 de dezembro de 2009.

metas, onde se percebia a participação de grupos numa dinâmica de execução de planos e o aproximava de um autoritarismo no planejamento das regras econômicas do país, por isso não houve um rompimento com esse efeito, porque não se consubstanciou uma política eminentemente desenvolvimentista, mas sim um arremedo político oscilante.

Na verdade, a concepção da alternância entre desenvolvimento e crise privilegiava o tipo de pensamento de anéis burocráticos como os da Consultec de Campos, Bulhões e Simonsen, pois o momento propiciava a eles a oportunidade exata de reverter a ideologia esquerdista e implantar no país um regime econômico também de exceção atribuindo à inflação e ao desequilíbrio externo toda a culpa pelo travamento do crescimento. De fato fazia sentido criar um Programa como o PAEG, mesmo não sendo um “projeto nacional” nem mesmo um “plano para o crescimento”, mas sim meramente uma questão problemática que prescindia de ajustamento.

E dessa maneira o país permaneceu até o final do governo de Castelo Branco.

### **3.4 A política econômica de 1968 o “milagre” econômico na pressão: poder e espaço na economia regulatória.**

A segunda fase da ditadura é marcada pelo processo histórico como sendo um “milagre”, exclusivamente pela maneira vigorosa e expansiva dos rumos que a economia tomou: crescimento anual de 11,1%, acompanhado de uma redução significativa na inflação e no desequilíbrio externo. A taxa de crescimento que ficou parada nos anos de 1964 a 1967 aumentou para 19% naquele ano e terminou o ciclo “milagroso” em 1973 com um pouco mais de 20%, segundo Jennifer Hermann no artigo “Reformas, endividamento externo e o ‘Milagre’ Econômico (1964-1973)”

Números dessa magnitude fizeram o país acreditar fielmente que o crescimento havia aportado em terras brasileiras e que agora era a chance de se mostrar para o mundo como uma grande potência em crescimento decisivo.

Tal fato se deveu a uma pequena mudança de estratégia política depois que Costa e Silva assumiu o poder: a convocação para ministro da Fazenda e professor de economia da USP, Antônio Delfim Netto, que tratou a situação de maneira diferente do ministro anterior, Octávio Bulhões.

Delfim Netto manteve o sistema gradual de combate à inflação incorporado no governo passado, mas alternou as expectativas quanto à política econômica nos seguintes sentidos:

(1) O controle da inflação passou a enfatizar o componente de custos, em vez da demanda, já que a economia operou em ritmo de *stop and go* nos três anos do governo Castelo Branco; e (2) por isso mesmo, o combate à inflação deveria ser conciliado com políticas de incentivo à retomada do crescimento econômico. Essa reorientação atendia à já mencionada necessidade de o governo militar legitimar-se no poder como uma alternativa melhor para o país que a do governo deposto, marcado pela tendência à estagnação.<sup>129</sup>

A análise econômica realizada por Delfim Netto sobre aquele período ter trabalhado em ritmo de *stop and go* trouxe à baila a necessidade de investimentos não concentrados, assim como a busca de uma ordem desenvolvimentista que destravasse o país e projetasse nele uma sustentabilidade capaz não só de interromper os ciclos de recessão como, ao mesmo tempo, legitimar de uma vez o regime segregatório ditatorial como a opção mais interessante para a economia e o crescimento do Brasil.

O ministro preferiu manter algumas idéias da PAEG, como as políticas fiscal e salarial, lançando, em seguida, o Plano Estratégico de Desenvolvimento – PED, que visava fortalecer a empresa privada, consolidar a infra-estrutura por parte do governo, além de ampliar o mercado interno sem, em momento algum, mencionar medidas reducionistas acerca da inflação.

Enquanto essa situação se estabelecia, o período de “luta armada” se instalava no país:

A greve de Osasco sofreu a influência de grupos de esquerda que tinham assumido a perspectiva de que só a luta armada poria fim ao regime militar. Esses grupos foram muito influenciados pelo exemplo da Revolução Cubana e pelo surgimento de guerrilhas em vários países da América Latina, como a Guatemala, Colômbia, Venezuela e Peru. Teve também papel significativo um livro escrito pelo intelectual francês Régis Debray, que esteve na Bolívia por ocasião da tentativa frustrada de Che Guevara de aí implantar uma guerrilha. O livro *Revolução na Revolução*, publicado em 1967, defendia a idéia de que, nas condições do mundo contemporâneo, o

<sup>129</sup> HERMANN, Jennifer. *Op. Cit.*, p. 84.

papel dos partidos e das classes sociais na construção de um movimento socialista revolucionário deveria ser revisto. Esse movimento só poderia ter possibilidades de êxito a partir de um grupo armado que se instalasse em um ponto de um país – o chamado foco -, e a partir daí se irradiasse através de suas ações até alcançar o apoio das classes dominadas.<sup>130</sup>

A luta armada conduziu a criação de movimentos pela libertação como o “Movimento Revolucionário 8 de outubro (MR-8)” e a “Vanguarda Popular Revolucionária (VPR)” que desde bombas no consulado americano, passando por assaltos e chegando à seqüestros foram capazes de irritar a linha-dura, especialmente quando o deputado Moreira Alves discursou pedindo à população que boicotasse o desfile de 7 de setembro. Conforme afirma Fausto, os militares, então raivosos quanto à injúria, requereram ao STF a abertura de um processo criminal que dependia da aprovação do Congresso devido a imunidade parlamentar do deputado, porém as Casas votaram pela não suspensão do direito, e em 13 de dezembro de 1968, 20 horas depois dessa decisão o Congresso foi fechado pelo Ato Institucional nº5.

O Ato, que durou até o ano de 1979, deu ao Presidente da República todos os poderes para cerrar o Congresso Nacional, além de suspender o direito ao *habeas corpus* nos crimes contra a ordem econômica e fazer com que o serviço de informações militar dobrasse de tamanho para acompanhar os movimentos de revolta, silenciando-os através da metodologia da tortura e da censura aos meios de comunicação.

Costa e Silva deixou o governo e o general Emílio Garrastazu Médici assumiu a presidência no período mais complicado e controverso de todo o país. Adotando uma postura ainda mais radical ele perpetuou o que já vinha sendo realizado tanto na economia como na política, reforçando a linha dura em nome do militarismo e do bem-estar social por intermédio do terror aos que adquirissem posturas divergentes da imposta.

Enquanto a repressão agia na política, a economia continuava no seu caminho sem fim em direção ao sonhado crescimento. A indústria de bens duráveis se sustentava como a chance para reequilibrar a economia e as taxas de câmbio eram constantemente reforçadas por uma política cambial incessante, a fim de não

---

<sup>130</sup> FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. *Op. Cit.*, p. 478-479

frustrar os investimentos externos por causa de desvalorizações da moeda brasileira.

Pode-se dizer que a grande causa ou razão principal do “milagre” se deveu aos investimentos externos diretos, ou seja, aqueles aplicados diretamente na produção de bens e serviços no país. Na política industrial o crescimento interno dos bens duráveis pressionou as importações dos bens de capital e os insumos, e a valorização do câmbio abriu espaço para que o Brasil importasse bens de consumo já produzidos em solo nacional, o que também trabalhou em favor do crescimento econômico da época.

Para alguns economistas como André Villela, Fernando Veloso e Fabio Giambiagi haviam três diferentes interpretações do milagre a serem consideradas como as razões do mesmo:

- a) a política econômica do período 1968-1973, com destaque para as políticas monetária e creditícia expansionistas e os incentivos às exportações;
- b) o ambiente externo favorável, devido à grande expansão da economia internacional, à melhoria dos termos de troca e ao crédito externo farto e barato; e
- c) as reformas institucionais do Paeg (1964-1966), em particular as fiscais/tributárias e financeira, que teriam criado as condições para a aceleração subsequente do crescimento.<sup>131</sup>

A primeira delas se conecta com a expansão do crédito pelo aumento das taxas de crescimento, onde em 1964-1967 representavam 4,8% e 4,9%, enquanto no período do milagre, ela chegou a 13,9% e 17,4% respectivamente, ainda segundo André Villela, Fernando Veloso e Fabio Giambiagi, no artigo “Determinantes do “milagre” econômico brasileiro” (1968-1973): uma análise empírica”. O sistema do *crawling peg* de minidesvalorizações cambiais e o Programa Befiex, que beneficiava empresas com planos de exportar, permitiram, também, que a expansão funcionasse.

A segunda diz respeito a fatores externos propícios para o crescimento do país, como o próprio investimento externo direto mencionado acima, que ultrapassou

---

<sup>131</sup> VELOSO, Fernando A.; VILLELA, André; GIAMBIAGI, Fabio. **Determinantes do “milagre” econômico brasileiro (1968-1973):** uma análise empírica. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-71402008000200006&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-71402008000200006&script=sci_arttext)>. Acesso em: 24 de dezembro de 2009.

o valor de 1,1 bilhão de dólares em 1973. Além disso, os Estados Unidos se mantiveram amigáveis com o Brasil e os termos de troca<sup>132</sup> melhoraram, melhorando também a capacidade de importar do país.

A terceira e última interpretação compreendeu que dentre as reformas do PAEG, a fiscal e tributária prosperaram com mais ênfase. Ambas ajudaram a reduzir o déficit e combater a inflação, porém sem grandes reflexos imediatos para o país nos anos de 1964 até 1967, porém suas conseqüências auxiliaram o processo de crescimento no período do “milagre” a partir de 1968.

Importante levantar a questão de que a PAEG não funcionou como uma política de desenvolvimento propriamente dita, mas sim como estratégia político-econômica para retirar o país do estado de inércia em que se encontrava, assim como apaziguar a inflação. E no que tange à inflação, ela se mostrou bastante eficiente, bastando uma comparação com os números inflacionários anteriores que oscilavam entre 80% e 100%, em 1963, e que chegaram a 20% em 1964/1965, mas quanto a enfrentar a estagnação propondo o desenvolvimento ela deixou a desejar, especialmente porque os objetivos da PAEG foram pensados levando em consideração a auto-afirmação do Estado de exceção para a sociedade e não o crescimento de maneira abrangente. O que já se manifestou de forma contrária a partir de 1968, onde os objetivos gerais da PAEG em termos fiscais e salariais permaneceram os mesmos, mas o pensamento econômico do “novo” Ministério da Fazenda admitiu uma postura de combate a inflação preferindo desenvolver políticas econômicas e industriais de incentivo ao crescimento do país.

O “milagre” se deu também, faticamente, por uma postura de liberação do crédito, que durante os quatro anos de Castelo Branco manteve-se restrita para controle da inflação e do consumo, o que segundo Paul Singer foi a decisão política “antes de mais nada negativa”, mas que abriu as portas ao crescimento econômico. E abriu as portas também para a indústria de forma significativa, a começar pela construção civil, onde o Banco Nacional da Habitação – BNH concedeu crédito

---

<sup>132</sup> O estudo dos termos de troca de um determinado país tem como objectivo avaliar a *performance* (vantagem ou desvantagem) desse mesmo país face ao exterior no que respeita às relações comerciais. Assim, a análise dos termos de troca debruça-se sobre a relação entre as quantidades importadas e exportadas, entre os preços dos produtos transaccionados, entre o volume e preço dos factores de produção utilizados, etc. A análise dos termos de troca de um país pode ser efectuada comparativamente com o exterior como um todo, com um grupo de países ou apenas com um outro país. Na prática, os termos de troca de um país são calculados a partir das relações percentuais entre índices de valores unitários na exportação e na importação.

maciço aos construtores para que acelerassem as obras, a fim de reduzir seus custos na mesma proporção em que oferecia créditos de longo prazo, o que beneficiava a construção e encurtava o ciclo do capital.

O período também foi adorável para a indústria de minerais não metálicos, materiais elétricos, metalurgia, etc, que se ligavam a construção civil de uma forma ou de outra, assim como fortificou a indústria de bens duráveis, conforme dito anteriormente, onde a idéia de “correção monetária” permitiu o surgimento de financiamentos para vender esses bens. Porém é indispensável considerar que o período da ditadura, adentrando no momento do “milagre”, concentrou renda nas mãos “daqueles que podiam poupar”, ou seja, aqueles que tinham dinheiro, denominados de elite, assim como privilegiou a classe média:

No período de 1968/71, a indústria de material de transporte (na qual predomina a automobilística) cresceu 19,1% ao ano, a de material elétrico (na qual se inclui a de aparelhos eletrodomésticos e a de eletrodomésticos) cresceu 13,9% ao ano, ao passo que a indústria têxtil cresceu apenas 7,7% ao ano, a de produtos alimentares 7,5% ao ano e a de vestuário e calçados 6,8%. Como se vê, a produção de bens duráveis de consumo, que são comprados principalmente pelos grupos de elevadas rendas, cresceu a um ritmo duas a três vezes maior que a produção de bens não duráveis de consumo, que são adquiridos por toda a população.

A unilateralidade deste crescimento ainda foi maior, pois o crescimento da produção de bens não duráveis atendeu, em boa medida, à demanda externa. Estudo recente mostrou que do crescimento da produção de vestuário e calçados no período em questão, nada menos que 67,6% corresponde ao aumento das exportações, sendo que no caso da indústria de produtos alimentares esta proporção foi de 45,3% em têxtil de 14,3 por cento.<sup>133</sup>

E segue:

A expansão das exportações industriais brasileiras foi tornada possível por uma conjuntura favorável do mercado mundial e por uma generosa política de isenções e subvenções fiscais por parte do governo. A conjuntura favorável foi o resultado de um processo de integração econômica do mundo capitalista, que começou (ou, se quiser, recomeçou) a partir do fim da Segunda Guerra Mundial. A partir do GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio) as trocas, sobretudo entre os países industrializados, foram-se avolumando, sendo o seu ritmo de crescimento persistentemente maior que o do crescimento da produção. Esta ampla expansão ainda maior das

---

<sup>133</sup> SINGER, Paul. **A crise do “milagre”**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976. p. 112-113.

chamadas companhias multinacionais, que tendem a tornar o capital de fato móvel no plano internacional, alocando seus investimentos nos países onde os fatores de produção são relativamente mais baratos.<sup>134</sup>

O Brasil compreendeu a expansão de suas capacidades para fora a fim de participar das necessidades do mercado mundial. Sua indústria precisava fazer parte desse mercado de maneira diferenciada, deixando de lado a qualidade de mero fornecedor de matérias-primas, como acontecia na época da expansão do café na República Velha, para se tornar um fornecedor de bens industriais também. Porém, a partir de 1973, a força produtiva começou a mostrar falhas devido a escassez de pequenos insumos, desde material de embalagens passando por fertilizantes, indo até papel e aço etc. A alta da inflação naquele ano, mesmo com o controle de preços estabelecido no início do “milagre” em 1968, não foi suficiente para dinamizar o impulso acumulativo do país a fim de que ele criasse capacidades para manter esse mesmo impulso, ou seja, ele se perdeu dentro do seu próprio ritmo de crescimento.

Para alguns estudiosos como o próprio Singer, o “milagre” foi apenas um “período de recuperação” da recessão de 1962 a 1967, enquanto Giambiagi acredita que a qualidade das políticas econômicas tenha piorado e por isso proporcionado uma queda significativa no desempenho “milagroso”. Independente da alternativa mais próxima da verdade é notório que a desaceleração produzida guarda referência com o posicionamento imediatista adotado pelo Brasil em termos de política econômica, englobando aqui o pensamento industrial. A defasagem daquelas surge exatamente do momento em que em uma crise econômica, seja de estagnação seja inflacionária, o país articula medidas econômicas “mágicas” para despistá-la o que, de fato, uma hora ou outra produzirá os efeitos esperados, ou não, justamente pela inúmera quantidade de fatores naturais que diferem dos fatores físicos e palpáveis, onde não se pode prever exatamente a sua ordem de acontecimento, como a mudança do ambiente externo antes favorável para um ambiente hostil, dado por causas naturais, e a falta de incentivo dos reformistas em manter o seu plano econômico “alternativo” reduzindo os esforços para a implementação dos mesmos, por fatores físicos e palpáveis.

---

<sup>134</sup> *Ibid.*, p. 113.



A realidade quantificada por Fernando Veloso contempla fatores nesse sentido: variáveis políticas, ambiente externo desfavorável, medidas de efeito defasado do PAEG a fim de “corrigir os desequilíbrios macroeconômicos e os entraves institucionais herdados do governo anterior”.<sup>135</sup>

A política econômica promovida do período democrático de Dutra, onde sempre esteve conectada como o sentido de “muito fazer e pouco conseguir”, até o período da ditadura, onde o país durante toda a década de 1960 e 1970 apresentou graves tombamentos na sua dinâmica de crescimento, sempre esteve ligada ao fato de produzir um planejamento econômico assim como uma política industrial na pressão. Bem verdade a instabilidade do mercado ser um fato considerável, esse tipo de atitude “as pressas” confunde as reais necessidades do país em termos de desenvolvimento e, principalmente, em termos de política desenvolvimentista.

É perceptível que até a ditadura, com seu “milagre econômico”, o país não dissociava crescimento de desenvolvimento, o que foi mencionado anteriormente quanto a PAEG não ter significado um “plano nacional”, assim como o Brasil não ter criado em momento algum uma teoria desenvolvimentista que casasse com seus planos econômicos de crescimento. Não era possível um regime autoritário combinar-se com desenvolvimento, bastando olhar para a década de 1930, no governo Vargas, e observar que os canais de articulação para que proposições desenvolvimentistas acontecessem bloqueavam-se pela imperiosa necessidade que grupos minoritários dentro do poder tinham de articular medidas que privilegiassem indiscriminadamente as suas vontades, criando uma aristocracia governamental dentro de um regime autoritário burguês.

Em “Lanterna na Popa”, Roberto Campos, afirma uma falta de correlação de democracia com desenvolvimento e uma alta ligação de autoritarismo com reforma econômica. E é impossível acreditar nessa premissa como verdadeira dentro da estrutura dos anos de 1964 até o fim da ditadura, porque se durante toda a existência desse regime não houve associação alguma com nenhuma teoria do desenvolvimento, ou mesmo criação de uma que explicasse seu processo inserido em circunstâncias também autoritárias, as mudanças econômicas daquele período não passam de reformas econômicas paleativas para curar feridas abertas de recessões pretéritas sem nenhum intuito de alavancar o real desenvolvimento, que

---

<sup>135</sup> VELOSO, Fernando A.; VILLELA, André; GIAMBIAGI, Fabio. **Determinantes do “milagre” econômico brasileiro (1968-1973): uma análise empírica.** *Op. Cit.*

estaria de fato conectado com a sociedade civil e sua capacidade participativa no projeto de expansão do país, como veremos no capítulo seguinte.

#### 3.4.1 Os tecnocratas de plantão: Campos-Bulhões e os Delfin' Boys

Eles foram os representantes econômicos responsáveis, juntamente com os militares, a instalar a ditadura no país. Denominados de tecnocratas, o especialistas em economia de linha ortodoxa construíram as políticas econômicas mencionadas nos capítulos anteriores, especificamente nas décadas de 1960 e 1970, e se dividiam em dois grupos, cada um se instalando no poder a seu tempo.

O primeiro deles era encabeçado pelo já citado Roberto Campos, Octávio Bulhões e Mário Henrique Simonsen, tendo ainda o reforço de Dênio Nogueira, Lucas Lopes, Alexandre Kafka e Glycon Paiva, este engenheiro inconformado e crítico do monopólio do governo sobre o petróleo. O brilhante e seletivo grupo de economistas cariocas eram também os empreendedores da CONSULTEC, uma empresa de consultoria de projetos, que em 1962 havia organizado o programa de governo do primeiro-ministro Tancredo Neves.

O segundo grupo, paulistano, tinha na sua composição os economistas Antônio Delfim Netto, Affonso Celso Pastore, Pedro Cippolari e Eduardo Carvalho, chamados de *Delfin' boys*, todos oriundos do Instituto de Pesquisas Econômicas – IPE, que apenas surgiram no final da década de 1960, quando Delfim Netto assumiu o Ministério da Fazenda do governo Costa e Silva.

Ambos dividiam da mesma opinião sobre os pensamentos macroeconômicos keynesianos mantendo praticamente a mesma linha e estilo de trabalho e planejamento no governo, até certo ponto. A primeira leva tecnocrática a passar pelo governo amargou o fato de pegá-lo em total estado de estagnação e desequilíbrio e, como se sabe, para sair dele, produziu um plano para a crise, o segundo grupo pode se beneficiar dos efeitos futuros desses planos promovendo paralelamente uma outra série de planos para o crescimento, porque enquanto aqueles acreditavam no desenvolvimento dependente originariamente do seu excedente econômico, que não deveria ser desperdiçado com consumo, mas “sim transformado em capacidade produtiva, vale dizer em poupança e novos investimentos”, o grupo de Delfim Netto, além de defender essa tese, argumentava:

(...) Não é somente o aumento do volume de capital que conduz ao aumento da produção e da produtividade, mas principalmente a descoberta de novas formas produtivas ou novos tipos de combinação entre capital e mão-de-obra, vale dizer o desenvolvimento tecnológico.<sup>136</sup>

Relevante considerar que a tecnocracia é o termo utilizado para se referir, às vezes de forma pejorativa, aos tecnocratas, sendo analisado sob três diferentes perspectivas: histórica, estrutural e funcional. São elas:

No primeiro caso, a tecnocracia é um fenômeno de poder da sociedade industrial e pós-industrial. Do ponto de vista estrutural corresponderia a sistemas sociais nos quais as relações de poder não se dão sob a lógica da propriedade *de jure*, mas *de facto*. Já a perspectiva funcional se caracteriza pela distinção entre o técnico e o *tecnocrata*, ou pela determinação de quando um pode transformar-se no outro.<sup>137</sup>

Em “A nova classe média”, o sociólogo Charles W. Mills estrutura que os *White collars* (*colarinhos-brancos*) representam os tecnocratas enquanto funcionários de escritório que exercem funções de direção, mas que estão limitados e espremidos entre os empregados e os empregadores, funcionando no meio de uma pirâmide hierárquica, sem poder nem autoridade livres, mas sim subordinado por outro acima dele. Porém, é John Kenneth Galbraith, economista norte-americano, quem melhor descreve a verdadeira “classe” dos tecnocratas. Ele os coloca como profissionais de alto cargo e especialistas gerenciais, que assumem o poder direto pela habilidade e competência técnica em desenvolver a atividade na qual eles estão programados e preparados para desenvolver. O que encontra compatibilidade e real sentido com a tecnocracia e com os tecnocratas brasileiros da década de 1960.

<sup>136</sup> MANTEGA, Guido. *Op. Cit.*, p. 23.

<sup>137</sup> TENÓRIO, Fernando G. (Neo)tecnocratas ou (neo)bobos? Eis a questão. FALCÃO VIEIRA, Marcelo Milano; CARVALHO, Cristina Amélia (Orgs.). **Organizações, instituições e poder no Brasil.** Disponível em: <  
[http://books.google.com/books?id=04P9XP5t1dgC&pg=PA123&dq=%28Neo%29tecnocratas+ou+%28neo%29bobos%3F+Eis+a+quest%C3%A3o&hl=pt-BR&ei=Kb3PS6bvNIOauAf8v8yVCw&sa=X&oi=book\\_result&ct=result&resnum=1&ved=0CCsQ6AEwAA#v=onepage&q=No%20primeiro%20caso%2C%20a%20tecnocracia%20%C3%A9%20um%20fen%C3%B4meno%20de%20poder%20da%20sociedade%20industrial%20e%20p%C3%B3s-industrial.&f=false](http://books.google.com/books?id=04P9XP5t1dgC&pg=PA123&dq=%28Neo%29tecnocratas+ou+%28neo%29bobos%3F+Eis+a+quest%C3%A3o&hl=pt-BR&ei=Kb3PS6bvNIOauAf8v8yVCw&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CCsQ6AEwAA#v=onepage&q=No%20primeiro%20caso%2C%20a%20tecnocracia%20%C3%A9%20um%20fen%C3%B4meno%20de%20poder%20da%20sociedade%20industrial%20e%20p%C3%B3s-industrial.&f=false)>. Acesso em: 10 de janeiro de 2010, p. 124-125.

Após o término do “milagre”, com Ernesto Geisel no poder, Simonsen assume o Ministério da Fazenda, e João Paulo Veloso, o Ministério do Planejamento e juntos desenvolvem o Plano Nacional de Desenvolvimento II, conhecido como PND II. O PND I tinha sido lançado no governo de Médici, mas não tinha produzido efeitos, diferentemente do que se desejava com o PND II, onde se travava uma verdadeira batalha econômica para avançar no caminho da autonomia de insumos básicos como o aço, petróleo, alumínio etc.

A crença no crescimento era tão grande que os tecnocratas continuaram pressionando a economia numa vertente de aceleração econômica sem fim. Havia uma insistência por parte do governo e dos próprios especialistas na área de que o Modelo Nacional de Desenvolvimento, pensado em 1964 pelo grupo Campos-Bulhões desse certo, a fim de corroborar com a atitude autoritária governamental.

Economistas como Albert Fishlow colocam em discussão essa aceleração do crescimento, admitindo que esse comportamento só traria a um país como o Brasil um agravamento da dívida externa e uma impossibilidade de reajustamento econômico. E Boris Fausto ainda reflete que o PND II foi infeliz em produzir um programa de desenvolvimento industrial superado nos países de Primeiro Mundo justamente por suas conseqüências negativas, afinal indústrias como a soda cloro e o aço consomem muita energia e são excessivamente poluentes.

Quando João Batista Figueiredo tomou posse como Presidente da República, em 15 de março de 1979, a situação da economia encaminhava-se em escala de sucesso decrescente e crescente escala de desaceleração. Simonsen pediu seu afastamento do Ministério e Delfim Netto reassumiu, numa situação econômica completamente adversa e divergente da época do “milagre”, onde tudo que outrora havia prometido e estabelecido onze anos antes foi brechado. Ele cortou os investimentos às empresas estatais, limitou preços e os investimentos privados caíram. O país adentrava a década de 1980 de braços dados com uma recessão.

A inflação subiu a um nível maior do que o do final de 1963 e começo de 1964, indo em 1980 a 110,2%, caindo para 95,2% no ano seguinte, para enfim subir em 1982 a 99,7%. O Brasil mostrava sinais de cansaço e abatimento econômico, sem contar que não tinha mais reservas em dólares. O jeito foi recorrer ao FMI em fevereiro de 1983, que impôs suas regras e mostrou as possibilidades de saída, porém os cortes de despesas e algumas medidas restritivas, assim como o pagamento dos juros da dívida ao Fundo não eram bem vistas, o que terminou por

irritar o FMI, que não mais concedeu o prolongamento de prazos para pagamento das dívidas nem taxas favoráveis de juros. Em 1984 a inflação alcançou 223,8%.

Talvez se o pensamento da “segunda tecnocracia”, dos conhecidos tecnocratas donos do “milagre”, de além de frear a inflação e diminuir o déficit do governo se preocupasse em combinar capital com mão-de-obra qualificada a fim de produzir um crescimento, conforme dito por Delfim Netto, e que esse crescimento fomentasse uma política legitimamente desenvolvimentista onde, inserido em sua composição, estivesse o termo sustentabilidade, não apenas no que tange ao meio ambiente, mas também a todas as extensões da indústria calçados, têxtil, construção civil, construção naval, cosmético, frutas processadas etc, o “milagre” provavelmente não teria sido apenas um “milagre”, mas sim uma resposta ao próprio país acerca das suas verdadeiras possibilidades de crescimento real. Sem contar que o desenvolvimento autoritário e a criação de um Modelo Nacional de Desenvolvimento, referido como teoria econômica desenvolvimentista do regime autoritário não pode nem consegue consolidar-se enquanto uma teoria desenvolvimentista tanto pela ausência de requisitos fundamentais principiologicos como sua função deliberadamente reformista, que condiciona a economia a padrões técnicos esquecendo que ela se projeta também como instrumento social.

### **3.5 A “situação democrática”, o Plano Real e rascunhos de um Modelo de Desenvolvimento Nacional**

O processo de ruptura do regime autoritário para um regime democrático pode ser analisado mais como processo de transição do que especificamente de rompimento, especialmente por essa alternância ter se dado de maneira gradual, forma esta desejada pelos atores políticos da época que viam o seguinte panorama político: oposição sem forças para derrubar o regime e o próprio regime sem entrar em colapso. Não havia nem houve luta para desbancar o autoritarismo, e se a democracia pretendesse reaparecer ela só conseguiria isso lentamente.

A melhor hora para agir surgiu da criação de um movimento que apoiasse a volta das eleições diretas, pensado pelo Senador Teotônio Vilela. A partir de então o movimento se expandiu e deu origem a campanha das “Diretas Já”, pedido representado pela Emenda Dante de Oliveira, que infelizmente não passou no Congresso, deixando o país sem a concretização das eleições nesse formato.

Porém, a sociedade viu na figura de Tancredo Neves, que ascendia ao poder da Presidência de forma indireta, a possibilidade de minimizar as rachaduras no governo e as deficiências econômicas, especificamente a inflação, que em 1985 estava em 235,5%.

Antes que pudesse tomar posse Tancredo morreu e José Sarney, seu vice, assumiu. Embora não tivesse o mesmo carisma de Tancredo Neves, Sarney implementou algumas modificações econômicas através do Ministro da Fazenda, Francisco Dornelles, sobrinho de Tancredo, que pensava de maneira ortodoxa a economia e pontuava severamente a responsabilidade dos gastos públicos excessivos como o vilão da história, o que o fez determinar um corte de 10% do orçamento da União e um congelamento dos contratos e empréstimos. Ele desejava não mais ver o país dependente de empréstimos e do que arrecadava, mesmo assim suas idéias não foram aceitas pelo grupo do Ministro do Planejamento, João Sayad e, com tamanha pressão, Dornelles pediu afastamento.

Não se podia afirmar, no final da década de 1980, de fato, a consolidação de um regime democrático autêntico, mas sim a instauração de uma “situação democrática” que conduziria o país, futuramente, a um regime consolidado. O que em realidade aconteceu, mas em meados da década de 1990, quando um novo plano econômico surgiria.

Dentro dessa situação de “pendência democrática” a política econômica ficava sob o julgo da indexação, onde a variação dos preços das mercadorias não se dava mais pelas regras da oferta e da demanda, mas sim pelo índice inflacionário, e a inflação do mês passado se agrupava a do mês seguinte, gerando um ciclo vicioso, onde a cada hora os preços se alteravam. O espiral da indexação só poderia ser quebrado se à correção monetária fosse dado “adeus” e uma nova moeda, assim como um novo plano monetário surgisse para retirar do caminho o defasado cruzeiro.

A alternativa governamental para esse caso: criação do plano cruzado, que revitalizaria as forças da economia, acabaria com a inflação, restauraria a moeda e extrairia a sociedade da “pobreza”. Porém, após a euforia o plano falhou, não apenas pelo congelamento dos preços e as benesses do reajuste do salário mínimo, mais um abono de 8%, mas sim pelo surgimento do ágio<sup>138</sup> em resposta ao

---

<sup>138</sup> O ágio, como experiência vivida por grande parte da população, marcou o início do fracasso do Plano Cruzado, idealizado pelo governo de José Sarney. O consumo exarcebado da população foi

consumo exacerbado da população que, pelo congelamento, correu aos supermercados freneticamente.

Em 1º de fevereiro de 1987 a Assembléia Nacional Constituinte iniciou seus trabalhos, que só terminaram no dia 5 de novembro de 1988 com uma nova Constituição Federal. Chamada de “Constituição Cidadã” foi denominada como marco da democracia no país, especialmente pelas normas contidas nela assim como seu discurso de “poder” ao “povo”:

Podemos identificar, na Carta Constitucional brasileira, a presença destes dois elementos: um, pela consignação de objetivos meramente programáticos; o outro, pela definição do Estado democrático de Direito, ao considerar o “povo” origem de todo o poder, sendo ainda responsável pelo seu exercício, por meio de representantes eleitos diretamente.<sup>139</sup>

Enquanto isso o país não conseguia controlar a inflação nem mesmo cumprir seus acordos com o FMI. Itamar Franco no poder do país, após a deposição de Fernando Collor, sem muita paciência para lidar com os planos de estabilização, por pouco compreender de economia, escolheu como Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso para resolver o problema. Fernando Henrique formou um grupo de economistas experientes, que optaram por não tomar nenhuma medida drástica quanto a salários ou congelamento de preços, *a priori*, em seguida deu-se a criação do novo plano monetário chamado de “Plano Real”. O compromisso da nova moeda era combater a inflação e o *boom* do consumismo, fatores que levaram o Plano Cruzado a naufragar.

Nas eleições para Presidente da República de 1994, Fernando Henrique Cardoso venceu, e havia quem dissesse que essa vitória se deveu ao sucesso do Plano Real, o que, de certa forma, não deixava de ser uma verdade. FHC assumiu a presidência com uma inflação de 2.489%, conseguindo controlá-la, através do plano de estabilização, até 1997 aos 4%. Não havia dúvidas do sucesso do plano para o país quanto aos seus resultados na redução inflacionária, quanto ao aumento proporcional de 27% do salário mínimo de 1994 a 1997, o que elevava o poder

---

uma conseqüência do congelamento dos preços. Essa característica marcante do Plano Cruzado valorizava progressivamente o poder de compra dos brasileiros.

<sup>139</sup> SOUZA, Washington P. Albino de. **Teoria da Constituição Econômica**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p.531.

aquisitivo dos mais pobres, e a baixa dos preços dos alimentos devido a abundância das colheitas. A democracia iniciava seu processo legítimo em direção ao poder.

Para Skidmore, muito embora as vantagens do Plano econômico de estabilização tenham servido aos seus propósitos e durado bastante, podendo se comparar com a estabilização da inflação no período de Castelo Branco, o governo FHC não trazia, combinado a isso, um plano de fomentação industrial para o país. O que não tem, em partes, fundamento, pois a pedido do próprio Fernando Henrique, no final do seu segundo mandato 1999/2002, uma política industrial tendo por base um estudo sobre cadeias produtivas já havia sido encomendada ao Ministério do Desenvolvimento através da coordenação do presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, Luciano Coutinho, onde as metas principais abrangeriam:

Não apenas indicadores mais gerais, como taxa de investimentos, participação do Brasil no comércio mundial e porcentual do Produto Interno Bruto (PIB) aplicado em pesquisa, mas também serão fixadas para cadeias produtivas, complexos industriais e setores da economia.<sup>140</sup>

Percebe-se, portanto, que rascunhos de um modelo de interpretação desenvolvimentista para o país começam a surgir, afinal a primeira etapa havia sido concluída, qual seja a de revelar um novo plano de estabilização econômica para combate da inflação, tantas vezes pensado e praticado desde o governo Dutra. Agora era a vez da consolidação da segunda etapa, que se direcionava completa e diretamente a consecução de uma política de desenvolvimento industrial, voltada legitimamente para “produção e desenvolvimento” (P&D) que alavancaria o crescimento fazendo surgir a interpretação adequada de um modelo nacional de desenvolvimento capaz apenas de florescer em um Estado Democrático de Direito.

Era preciso agora reorganizar as arenas do poder político - tarefa mais árdua -, para então pôr início à estratégia da consolidação do novo Modelo Nacional de Desenvolvimento, porém, para tanto, o país ainda sentia falta de um centro de fomentação de políticas econômicas industriais capaz de dialogar com todas as

---

<sup>140</sup> DANTAS, Fernando. **Nova política industrial tem raízes no governo FHC**. Disponível em: <<http://www.abdi.com.br/?q=node/184>>. Acesso em: 27 de dezembro de 2009.



esferas industriais, calçado, têxtil, aço, construção civil etc. A necessidade de organizar os setores industriais se fazia imprescindível para o debate político sobre o crescimento do país. A partir dessa necessidade política pensou-se também em um órgão ligado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e ao Poder Executivo, capaz de articular tais políticas econômicas industriais com os próprios segmentos de produção industrial.

Nesse contexto, surgiu a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI, passando só apenas a funcionar no governo do Presidente Luiz Inácio da Silva.

Ao lado dessa alteração de percepção do desenvolvimento sobre a indústria havia a necessidade de se operacionalizar uma reforma administrativa Estatal, a fim de abrir uma vasta trilha para que as concepções desse novo Estado de Direito propiciassem mudanças significativas no seu *modus operandi*:

A Reforma Administrativa e a melhoria das formas de gestão pública tornaram-se o tema fundamental dos anos 90, uma vez que a crise do setor público dos anos 80 e o processo de globalização em curso – que impõem a necessidade de aumentar a eficiência estatal – mostraram ser necessário reconstruir o Estado ao invés de simplesmente tentar reduzi-lo ao mínimo. Diante dessas demandas, a Administração Pública burocrática mostrou-se obsoleta e as burocracias públicas estão sendo levadas cada vez mais a adotar uma abordagem gerencial.<sup>141</sup>

A abordagem “gerencial” do Estado estava associada a sua possibilidade de reforma e reconstrução, e não de definhamento, conforme afirma Bresser Pereira. O objetivo dessa reforma estava em: “conceber mecanismos institucionais pelos quais os governos possam controlar o comportamento dos agentes econômicos privados, e os cidadãos possam controlar os governos”.<sup>142</sup>

O grande desafio, por hora, para o Brasil, seria incorporar esse entendimento gerencial na sua estrutura político-organizacional Estatal e ao mesmo tempo manter a estabilidade macroeconômica. A solução seria instituir uma administração

---

<sup>141</sup> CUÉLLAR, Leila. **Os novos serviços sociais autônomos**: um estudo de caso. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-14-JUNHO-2008-LEILA%20CUELLAR.PDF>>.

Acesso em: 29 de dezembro de 2009, p. 2.

<sup>142</sup> PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. Trad. Carolina Andrade. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. (Org.). **Reforma do Estado**. In: CUÉLLAR, Leila. **Os novos serviços sociais autônomos**: um estudo de caso. *Op. Cit.*, p.68.

descentralizada, que rumasse em direção oposta ao Decreto Lei nº 200, de 26 de fevereiro de 1967, instituindo o formato administrativo de “descentralização”/”administração indireta”, que terminou criando distorções, chegando a funcionar como uma segunda administração direta. Porém, com o final do governo Fernando Henrique, essa nova estratégia foi adiada, e só pôde ser implementada, importante frisar, em termos de política industrial, no governo seguinte através do documento “Roteiros para Agenda de Desenvolvimento”, de 2003, que, no ano subsequente, transformou-se em “Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior”, dando as linhas principais e iniciais de pesquisa de fomento ao desenvolvimento industrial.

## **CAPÍTULO IV**

### **A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO E A AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (ABDI)**

#### 4.1 “Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial” (ABDI): surgimento

A ABDI foi instituída pelo Decreto nº 5.352, de 24 de janeiro de 2005, de acordo com o disposto na Lei nº 11.080, de 30 de dezembro de 2004, que autorizou o Poder Executivo a criar o serviço social autônomo denominado de Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial<sup>143</sup>. Tendo caráter de pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos e de interesse público, sediada em Brasília<sup>144</sup>, a ABDI é vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC – por contrato de gestão e tem como órgão superior um Conselho Deliberativo que é presidido pelo Ministro do Desenvolvimento, Miguel João Jorge Filho.

A Agência se encontra estruturada primeiramente pelos seus três Diretores: Clayton Campanhola, Diretor de Inovação (gestão de inovação e desenvolvimento), Maria Luisa Campos Machado Leal, Diretora de Desenvolvimento Industrial (complexos produtivos e desenvolvimento produtivo local) e o Diretor-presidente, Reginaldo Arcuri. A diretoria é seguida por um Conselho Deliberativo composto exatamente por quinze membros, onde 7 representam as entidades industriais, 8 representam o governo, tendo ainda o Conselho Fiscal, a responsabilidade de fiscalização e controle interno das gestões administrativa, orçamentária, contábil e patrimonial da Agência. Os representantes do poder executivo são: o MDIC, Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Ministério da Integração Nacional, BNDES e IPEA. Os representantes do setor privado são: a Confederação Nacional da Indústria - CNI, a Agência de Promoção de Exportações do Brasil, APEX - Brasil), a Confederação Nacional do Comércio - CNC, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE, a Central Única dos Trabalhadores - CUT, o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial - IEDI e a Associação

---

<sup>143</sup> A ABDI atualmente é presidida pelo advogado e professor universitário, Reginaldo Braga Arcuri. É também presidente do Conselho Fiscal do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), coordenador, pelo Brasil, do Grupo de Integração Produtiva do Mercosul, membro do conselho do Fundo Verde Amarelo do Ministério da Ciência e Tecnologia (FVA/MCT), do Conselho Nacional do SEBRAE, dentre outros.

<sup>144</sup> Estágio na Agência de uma semana promovido pelo “Projeto Edital Universal do CNPq – 2008/2009 – *PETRÓLEO E BIODIESEL: Regulação da Energia e Desenvolvimento Sustentável*”, coordenado pela professora Dr<sup>a</sup> Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa – para realizar pesquisa de campo e entrar em contato com a operacionalização da ABDI.

Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores – ANPROTEC.<sup>145</sup>

Embora seja batizada como uma “agência”, a ABDI não tem nenhuma relação com o formato das agências reguladoras. Estas são pessoas jurídicas de direito público interno, classificadas como autarquias, que regulam atividades privadas na execução de serviços de caráter público, enquanto a ABDI é uma pessoa jurídica de direito privado que exerce atividades de interesse público, especificamente no âmbito industrial, sendo, por isso, abrangidas como Serviço Social Autônomo, não integrantes da Administração direta ou indireta, pois:

a) não integram o núcleo estratégico, composto por pessoas jurídicas de direito público essenciais à definição e execução das políticas públicas (Poder Legislativo; Poder Judiciário; Ministério Público e determinados setores do Poder Executivo); b) não exercem as denominadas “atividades exclusivas” (serviços que somente o Estado pode realizar, devido à sua essencialidade no trato da coisa pública – v.g., serviços de segurança pública, poder regulamentar, fomento); c) não podem prestar serviços ou produzir bens visando objetivos mercantis.<sup>146</sup>

A ABDI é regida por um Estatuto que se divide em capítulos e seções onde se encontram exemplificadas a sua denominação, sede e duração; sua estrutura organizacional (descrita acima); forma de escolha dos dirigentes e suas atribuições; sua receita; recursos humanos; sua forma de operacionalização; contando ainda com a parte de disposições transitórias e gerais; e, por conseguinte, a sua finalidade, no art. 4º, que é a de:

Promover a execução de políticas de desenvolvimento industrial, especialmente as que contribuam para a geração de empregos e renda, em consonância com as políticas de comércio exterior e de ciências e tecnologia.<sup>147</sup>

---

<sup>145</sup> ABDI - <http://www.abdi.com.br>

<sup>146</sup> CUÉLLAR, Leila. **Os novos serviços sociais autônomos**: um estudo de caso. *Op. Cit.*, p. 8.

<sup>147</sup> ESTATUTO DO SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL – ABDI. Disponível em: <<http://www.abdi.com.br/?q=node/14>>. Acesso em: 03 de janeiro de 2010.

O seu financiamento se dá pelo adicional de contribuição social que incide sobre os gastos de pessoal das empresas, recolhido pelo Ministério da Previdência Social, recebendo ainda verbas orçamentárias da União. Tudo isso se encontra disposto no Contrato de Gestão fixado com o Poder Executivo e com o MDIC, responsáveis, segundo a Lei nº 11.080/2004, por definir os termos, estipular as metas e os objetivos, assim como os prazos para a sua execução e aprovar, anualmente, o orçamento para o cumprimento das suas atividades contratuais.

Na sua estrutura, a Agência conta com três órgãos de direção, quais sejam: o Conselho Deliberativo, o Conselho Fiscal e a Diretoria Executiva, também conhecida por DIREX. A DIREX tem inúmeras atribuições, todas elencadas no art. 12º do Estatuto referido acima, dentre elas, no inciso IV, está a de “elaborar os planos de trabalho anuais, (...), provendo a orientação necessária a sua eficácia e acompanhando e avaliando sua execução por meio de relatórios semestrais, (...)”<sup>148</sup>

Os “Planos de trabalho” mencionados no parágrafo acima, segundo entrevista concedida pelo Coordenador de Projetos da Agência, Luis Cláudio Rodrigues de França, possuem seis linhas do “programa de atuação” que trabalham como as metas e os objetivos da Agência durante todo o ano, sendo antes aprovados pelos membros do Conselho Deliberativo. São elas:

Programa de Competitividade Setorial – PCS; Programa em Áreas Estratégicas – PAE; Programa de Promoção da Política de Desenvolvimento Produtivo – PPP; Programa de Promoção da Inovação – PDI; Programa de Inteligência Competitiva e Gestão da PDP – PIC; Programa de Inserção Internacional – PII.<sup>149</sup>

A fixação dos Planos se dá por intermédio de uma aditivo ao Contrato de Gestão, também anual, que implementa as referidas modificações e tais programas surgem das macrometas estipuladas pela própria Agência, que mantém íntima ligação com a sua finalidade.

Ainda segundo Luis Cláudio França, tais macrometas funcionam para:

---

<sup>148</sup> *Loc Cit.*

<sup>149</sup> Em entrevista concedida à autora, em 31 de março de 2009.

Contribuir na elaboração, execução, monitoramento e avaliação do desempenho da política de desenvolvimento industrial, buscando o fortalecimento das cadeias produtivas, a inserção internacional e a inovação nas empresas. Assim como disseminar e apoiar a implementação regional da política de desenvolvimento industrial, contribuindo para fortalecer Arranjos Produtivos Locais e a estrutura produtiva regional. Tem como intuito apoiar a implementação transversal e setorial da política de desenvolvimento industrial no país por meio de instrumentos de modernização e de P, D & I. Assim como buscar excelência na gestão da ABDI.<sup>150</sup>

Uma das funções da ABDI é operacionalizar suas políticas industriais, contribuindo para a constituição de uma grande arena de articulação política, que promova o encontro de vários projetos de setores distintos da indústria, alargando os canais de comunicação para a efetivação das mesmas e diminuindo os gargalos desse segmento, tudo isso através do planejamento direcionado e estratégico dos programas setoriais.

A articulação institucional é considerada, ainda segundo o Coordenador de Projetos da Agência, como fundamental para que os objetivos (macro e micro) sejam realizados, além de torná-la uma estrutura de atuação de política industrial única no Brasil. A respeito disso ele expõe:

O Brasil nunca teve um canal entre o setor privado e o governo como a ABDI, o processo de articulação, construção conjunta com parceiros e a aprovação de uma política integrada como a PDP, já é um resultado de sucesso e de ganho para a indústria nacional.<sup>151</sup>

Para estudiosos do desenvolvimento, como Jackson De Toni, a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial é um verdadeiro centro de *policy-making* da política industrial. Não encontra semelhança alguma com o estabelecimento da “competição entre agentes burocráticos”, presos (na verdade, quase misturados) nos centros decisórios de poder, como nos ministérios ou mesmo no legislativo, travando o andamento do desenvolvimento e maldizendo as instituições de promoção de diálogo entre segmentos. A idéia da ABDI é “tentar uma nova arquitetura funcional

---

<sup>150</sup> Em entrevista concedida à autora, em 31 de março de 2009.

<sup>151</sup> Em entrevista concedida à autora, em 31 de março de 2009.

capaz de vencer a fragmentação e a entropia organizacional sistemática do estado brasileiro”<sup>152</sup>, conforme pontua De Toni<sup>153</sup>.

Pelas linhas mestras dos planos de trabalho, a Agência destrincha os segmentos atuantes da indústria percebendo exatamente quais as articulações políticas, se de competitividade setorial, se em áreas estratégicas, se de desenvolvimento produtivo, promoção da inovação ou inserção internacional serão necessárias para o estabelecimento da integração da Agência com o setor privado, os trabalhadores, empresários, as agências de desenvolvimento regional e os ministérios da administração direta da União.

#### 4.1.1 Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial – CNDI: estrutura e gestão

O Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial funciona como uma extensão da ABDI, trabalhando na coordenação e gestão de projetos perante o Poder Executivo. É presidido pelo Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e foi criado também pela Lei nº 11.080, de 30 de dezembro de 2004, regulamentado pelo Decreto nº 5.353, de 24 de janeiro de 2005.

O CNDI tem por objetivo propor políticas nacionais de desenvolvimento industrial para o país, especificamente na parte de desonerações tributárias sobre investimentos, atividades de infra-estrutura, ampliação da competitividade da economia brasileira, apoio a atividades empreendedoras e exportações na forma de Projetos de Leis que são encaminhados ao Poder Legislativo para averiguação.

Em sua composição, o Conselho funciona com 13 membros ministeriais: do desenvolvimento, indústria e comércio exterior; ministro da casa civil; ministro da fazenda; ministro do planejamento; da ciência e tecnologia; das relações exteriores; da agricultura, pecuária e abastecimento; da integração nacional; do meio-ambiente; das minas e energia; do trabalho emprego; a secretaria-geral da presidência da república; e dos transportes.

Além desses membros, o CNDI possui 14 representantes da sociedade civil, empresários e trabalhadores. Como exemplo, citamos: Antonio Fernando dos

---

<sup>152</sup> DE TONI, Jackson. **Política industrial**: será viável uma nova arquitetura organizacional?. Disponível em: < [http://www.espacoacademico.com.br/051/51toni.htm#\\_ftn21](http://www.espacoacademico.com.br/051/51toni.htm#_ftn21)>. Acesso em 02 de janeiro de 2010.

<sup>153</sup> Economista da Sub-Chefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República.



Santos Neto<sup>154</sup>, Jorge Gerdau Johannpeter<sup>155</sup> e Luiz Carlos Delben Leite<sup>156</sup>. O Conselho tem ainda a representação do Presidente do BNDES.

Atualmente o Conselho funciona como instância superior de debate, aperfeiçoamento, validação e monitoramento da Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP, onde semestralmente avalia as suas contas, analisando os resultados e conferindo recomendações para eventuais ajustes da política.

Importante ressaltar que ambos, tanto o Conselho como a Agência, trabalham em ritmo de parceria efetiva, onde a ABDI desempenha a função de secretaria executiva do Conselho. Estrutura seus planejamentos e projetos a serem apresentados, enquanto o Conselho avalia a feita dos mesmos pela Agência através de um constante monitoramento realizado pelos seus membros. O Conselho oferece suporte ao trabalho da Agência e vice-versa.

#### **4.2 A “Política de Desenvolvimento Produtivo” – PDP e suas linhas de pesquisa**

No dia 12 de maio de 2008, foi lançada pelo Presidente da República, Luiz Inácio “Lula” da Silva, a Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP. O intuito era integrar as ações governamentais e viabilizar uma interlocução sistemática e produtiva com o setor privado, tendo como lema “inovar e investir para sustentar o

---

<sup>154</sup> Presidente da Central Geral dos Trabalhadores do Brasil, presidente do SINDPD – Sindicato dos Trabalhadores em Processamento de Dados do Estado de São Paulo, vice-presidente da FSM (Federação Sindical Mundial) e coordenador do Movimento trabalhista do PMDB. É presidente da Comissão Estadual de Emprego do Estado de São Paulo, e participa do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Governo Federal.

<sup>155</sup> Presidente do Grupo Gerdau, maior produtor de aços longos do continente americano, desde 1983. Gerdau é coordenador da Ação Empresarial Brasileira, preside o Conselho Superior do Movimento Brasil Competitivo (MBC), e também lidera o Programa Gaúcho da Qualidade e Produtividade - PQGP, referência nacional na implantação do gerenciamento da Qualidade Total nos setores privado e público. É presidente do Conselho do Prêmio Qualidade do Governo Federal, faz parte do Conselho da Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade, é membro do Conselho-Diretor do *International Iron and Steel Institute* – IISI, atua como Conselheiro do Instituto Brasileiro de Siderurgia (IBS), preside o Conselho de Administração da Açominas, participa do Conselho de Administração da Petrobras e do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Governo Federal.

<sup>156</sup> Economista formado pela Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Eleito e reeleito presidente da Abimaq - Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos e do Sindimaq - Sindicato Nacional da Indústria de Máquinas e Equipamentos, em quatro períodos, inclusive 2001-2004. Presidiu também o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) em 1993, ano em que também atuou como membro do Conselho Monetário Nacional. Atualmente é presidente da Protec - Sociedade Brasileira Pró-Inovação Tecnológica, desde sua fundação, em 20 de fevereiro deste ano, integrando integra o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Governo Federal.

crescimento”. Seu objetivo central é dinamizar e dar sustentabilidade ao ciclo de expansão da economia brasileira, progredindo em quatro macrometas apresentadas no prospecto de “Modelo de Coordenação e Gestão – atribuições das instâncias de gestão – requisitos para o encaminhamento de propostas”, disponibilizado pela própria Agência. Eis as metas:

- a) aumentar de 17,6% para 21 % a taxa de investimento fixo em relação ao PIB; b) ampliar a participação das exportações no comércio mundial de 1,18% para 1,25%; c) elevar o gasto privado em P&D de 0,51% para 0,65%; d) aumentar em 10% o número de micro e pequenas empresas exportadoras.<sup>157</sup>

Tendo como metas e objetivos principais tais números, a Política foi organizada em três níveis programáticos: i) Ações Sistemáticas, ii) Destaques Estratégicos e iii) Programas Estruturantes. Estes últimos - os Programas Estruturantes - foram divididos em outros três conjuntos de programas de acordo com suas especialidades e estratégias de médio e longo prazo, que são: “Mobilizadores em áreas estratégicas”, para “Fortalecer a Competitividade” e para “Consolidar e Expandir a Liderança”.

Por intermédio dessas subdivisões, a idéia é vencer os desafios acerca da ampliação da capacidade de oferta, preservação da robustez do balanço de pagamentos, elevação da capacidade de inovar e o fortalecimento das micro e pequenas empresas, por isso o pensamento sobre integração entre setor privado e governo é tão latente.

No sitio da ABDI se encontra detalhada a síntese da proposta apresentada em 2005, onde estão especificados os pontos que cada um dos três níveis programáticos pretende agir:

- i) Ações Sistêmicas: focadas em fatores geradores de externalidades positivas para o conjunto da estrutura produtiva;

---

<sup>157</sup> “Modelo de Coordenação e Gestão”: atribuições das instâncias de gestão – requisitos para o encaminhamento de propostas – Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI. (Documento de dados explicativos da atuação da Agência concedido à autora em entrevista com o Sr. Marden Elias Ferreira, assessor especial da diretoria executiva da ABDI, em 30 de março de 2009).

ii) Programas Estruturantes para sistemas produtivos: orientados por objetivos estratégicos tendo por referência a diversidade da estrutura produtiva doméstica;

iii) Destaques Estratégicos: temas de política pública escolhidos deliberadamente em razão da sua importância para o desenvolvimento produtivo do País no longo prazo.<sup>158</sup>

Cada programa acima tem seu campo específico de atuação que está subdividido da seguinte maneira: os Programas Estruturantes, como dito acima, encontram-se partidos na forma de (1) Mobilizadores em áreas estratégicas, (2) Fortalecimento da Competitividade e (3) Consolidação e Expansão da Liderança.

O primeiro deles, “Mobilizadores em áreas estratégicas”, coordenado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), trabalha com o Complexo Industrial da Saúde, de responsabilidade do Ministério da Saúde; Tecnologias da Informação e Comunicação, de organização do Comitê Executivo MDIC, MCT, BNDES, ABDI, FINEP, SEBRAE; Energia Nuclear, de responsabilidade da Petrobras, BNDES, MCT, Casa Civil; Complexo Industrial de Defesa, realizada pelo Ministério do Desenvolvimento; Nanotecnologia, também pelo MCT; e a Biotecnologia, pela ABDI e MDIC. Para o “Fortalecimento da Competitividade” o Ministério do Desenvolvimento (MDIC) preparou os seguintes setores para direcionar sua atuação e gestão. São eles: Indústria Naval, Complexo Automotivo, Complexo de Serviços, Calçado e Couro, Bens de Capital, Agroindústria, Construção Civil, Têxtil e Confecções, Higiene/Perfumaria/Cosméticos, Biodiesel, Madeiras e Móveis e Plásticos. Já para a “Consolidação da Liderança”, de coordenação do BNDES, tem-se o investimento nos seguintes segmentos: Bioetanol, Siderurgia, Mineração, Celulose e Papel, Carnes, Complexo do Petróleo, Gás e Petroquímica e o Aeronáutico.

O Programa de “Destaques Estratégicos”, tendo por coordenadores a ABDI e o MDIC, avalia as questões de Exportação, Regionalização, Integração com a África, desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas, Integração Produtiva com a América Latina e o Caribe, assim como a viabilização de uma Produção sustentável.

---

<sup>158</sup> Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP – AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL – ABDI. Disponível em: <<http://www.abdi.com.br/?q=system/files/PDPSITE.pdf>>. Acesso em: 05 de janeiro de 2010.

As “Ações Sistêmicas” funcionam através da sua integração com projetos que já estão em andamento. São exemplos a sua ligação com o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, o “Mais Saúde”, o Desenvolvimento do Sistema de Propriedade Intelectual, a Promoção de tecnologia industrial básica, o Plano Nacional de Saúde, a Educação para a Nova indústria, entre outros. Contribuem de maneiras diversificadas indo desde a criação de rodovias, ferrovias, aeroportos, portos propostos pelo PAC até a estruturação de investimentos na ordem de R\$ 41 bilhões, entre 2007 e 2010, em bolsas do CNPq e Capes, infra-estrutura à pesquisa básica e aplicada, aumento da quantidade de pesquisadores nas empresas e o aumento de 24% de empresas inovadoras com apoio do governo.<sup>159</sup>

4.2.1 A “Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior” (PITCE): a política que veio antes

A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior reconhecida comumente por PITCE foi a primeira estrutura política industrial a ser pensada e organizada pelo governo federal. Teve sua proposta lançada em 31 de março de 2004 com o objetivo de expandir a base industrial do país através do trabalho em três eixos diferentes, começando nas ações horizontais, com a inovação e o desenvolvimento tecnológico, assim como a inserção externa/exportações, modernização industrial, e a criação de um ambiente institucional, nos setores estratégicos de software, semicondutores, bens de capital, fármacos e medicamentos e, por último, em atividades portadoras de futuro, tais como a biotecnologia, a nanotecnologia e as energias renováveis.

As suas diretrizes eram dadas também pelo MDIC, Casa Civil, Ministério da Fazenda, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, o BNDES, a Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP e a Agência de Promoção das Exportações – APEX – Brasil.

Pode-se afirmar que a PITCE funcionou como fio condutor do surgimento da PDP, pois ela, além de passar a existir primeiro, defendeu uma política industrial também baseada na integração e no aumento da articulação entre todas as esferas governamentais e a sociedade civil. O diálogo entre esses entes iniciou seu

---

<sup>159</sup> *Loc Cit.*

processo de crescimento em direção a efetivas possibilidades de parceria e também a chance de novos canais de articulação serem implementados. A idéia era refazer, ou mesmo recriar, as perdidas arenas de articulação política industrial que, desde o governo Vargas, sempre existiram na mesma medida que sempre prejudicaram as comunicações entre setores pela forte “habilidade” tendenciosa que tinham em direcionar os projetos de desenvolvimento industrial em favorecimento de grupos burocráticos presos ao poder, como a própria burguesia industrial e a velha oligarquia agrária.

No documento de sua constituição, logo em sua introdução, podemos perceber visivelmente a alternância de pensamento não só da política brasileira como também do olhar sob o desenvolvimento:

A estabilização das principais variáveis macroeconômicas, a redução das taxas de juros, a retomada do crédito interno e externo e a redução do risco Brasil são aspectos centrais para a retomada do investimento privado e do crescimento econômico. Porém, o estabelecimento de uma nova trajetória de desenvolvimento e a superação dos desequilíbrios internos e externos enfrentados pela economia brasileira nas últimas duas décadas requer, igualmente, políticas públicas e reformas que aumentem a eficiência da atividade produtiva e estimulem o aumento da taxa de investimento e de poupança como fração do PIB.<sup>160</sup>

E o documento segue detalhando seus objetivos:

A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior tem como objetivo o aumento da eficiência econômica e do desenvolvimento e difusão de tecnologias com maior potencial de indução do nível de atividade e de competição no comércio internacional. Ela estará focada no aumento da eficiência da estrutura produtiva, aumento da capacidade de inovação das empresas brasileiras e expansão das exportações. Esta é a base para uma maior inserção do país no comércio internacional, estimulando os setores onde o Brasil tem maior capacidade ou necessidade de desenvolver vantagens competitivas, abrindo caminhos para inserção nos setores mais dinâmicos dos fluxos de troca internacionais. A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior não é uma iniciativa isolada. Ela faz parte de um conjunto de ações que compõem a estratégia de desenvolvimento apresentada no documento “Orientação Estratégica de

---

<sup>160</sup> PITCE – AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL – ABDI. Disponível em: <[http://www.abdi.com.br/?q=system/files/diretriz\\_politica\\_industrial.pdf](http://www.abdi.com.br/?q=system/files/diretriz_politica_industrial.pdf)>. Acesso em: 06 de janeiro de 2010.

Governo: Crescimento Sustentável, Emprego e Inclusão Social”. Essa política está articulada com os investimentos planejados para a infraestrutura e com os projetos de promoção do desenvolvimento regional. Nesse sentido é parte integrante do conjunto de medidas previstas no PPA.<sup>161</sup>

A PITCE funcionou como propulsor direto da mudança sobre a construção de um Modelo de Desenvolvimento eminentemente brasileiro perseguido desde a década de trinta. Exatamente a partir da sua criação e desmembramento, a compreensão acerca do desenvolvimento industrial, pelos *policy markers*, começou a efetivamente tomar um rumo diversificado e coerente com a idéia de um desenvolvimento econômico sustentável, completamente comprometido com os estágios, etapas e metas sociais, no intuito de encontrar um modelo de desenvolvimento coerente com a miscelânea sócio-econômica brasileira.

A concepção da política trazia consigo o entendimento da busca de uma Modelo Alternativo de desenvolvimento que não obrigasse um país com tanta diversidade social e econômica quanto o Brasil a forçosamente tentar se encaixar em padrões matemáticos lineares que em nada encontram semelhança com a constituição da sua história. Houve, portanto, um refreamento acerca dos projetos e planos de estabilização econômica, pois eles nunca, efetivamente, funcionaram como Modelos de Desenvolvimento Nacional, justamente por considerarem fatores primários econômicos como se apenas aqueles fossem relevantes, sem nunca levar a sociedade como o grande e mais importante elemento dentro da equação “desenvolvimento”.

Toda essa bagagem analítica foi levada para a criação da “Política de Desenvolvimento Produtivo” com uma maior intensificação das metas e admitindo a inovação tecnológica como mais um elemento central para fazer despontar o desenvolvimento. A partir daí, estava traçado um plano de ação aberto em inúmeras vertentes e capaz de organizar uma estratégia econômica para o país.

---

<sup>161</sup> *Loc. Cit.*

### 4.3 A Constituição Federal de 1988 e desenvolvimento econômico integrativo como “Modelo de Desenvolvimento” brasileiro

No dirigismo constitucional de 1988, a ordem econômica se encontra firmada em princípios de integração econômica explicitados para conduzir o país à construção de uma política nacional de desenvolvimento, como a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa, tanto o é que a Carta traz consigo elementos distintos, porém muito fortes de “Estado providência”, apresentando uma necessidade histórico-social também muito pontual de oferecer à sociedade o bem-estar econômico possível dentro de condições democráticas de direito.

Dentro de sua programaticidade, a Constituição brasileira de 1988 não pode nem deve ter o seu conteúdo analisado, muito menos avaliado, em termos de desenvolvimento/crescimento econômico, como um momento posto e estacionado. As regras presentes no texto constitucional estabelecem finalidades sociais, econômicas, ambientais, etc, impossíveis de serem encaixadas em padrões imediatistas. A Constituição está impregnada por um “poder ser”. Para Matheus Felipe de Castro:

Isso é em parte verdadeiro na medida em que uma constituição redefine um Estado e cria parâmetros teórico-práticos para sua transformação. Mas uma constituição jamais define um Estado em seu estado atual, em seu *ser* (procedimento típico das constituições liberais que meramente declaram a forma mínima do Estado), mas em seu *poder-ser* (procedimento típico das constituições dirigentes, que definem fins possíveis a ser atingidos pelo Estado). Ou seja, o Estado definido em uma constituição é sempre uma *meta* ou *fim* e não uma *análise*.<sup>162</sup>

Concordando com José Afonso da Silva, existe um caráter transformista nessa Constituição, especialmente quando apresenta em seu texto metas sociais como finalidades do próprio Estado democrático de Direito. O importante é que as políticas públicas de desenvolvimento se encaixem precisamente dentro dessas finalidades do Estado, logo se encaixando com as metas que a própria Constituição delimita para si. Não porque é dever do Estado atingi-las, mas porque o seu texto

---

<sup>162</sup> CASTRO, Matheus Felipe. **Capitalista Coletivo Ideal**: Estado, Constituição e desenvolvimento no Brasil Contemporâneo. Florianópolis, 2008. Tese apresentada à Universidade Federal de Santa Catarina. p. 15-16.

está organizado no sentido de promover esse mesmo desenvolvimento. Os artigos, incisos e parágrafos de seu conteúdo programático trabalham como luzes guiando o caminho dos governos e de suas estruturas políticas na consecução de planos para o crescimento do país.

A finalidade precípua de elementos ou mesmo objetivos específicos, como os expostos no art. 170, mais claramente em seus incisos, dão o direcionamento específico das atitudes governamentais, abrindo, também, espaço para novas interpretações de Brasil. A integração entre o que está disposto na Carta e o *modus operandi* governamental na desenvoltura de projetos de crescimento e progresso para o país deve acontecer de maneira real. O planejamento governamental não pode se esquivar dos deveres que traz para si através dos elementos Constitucionais enquanto garantidor da ordem econômica. A sua responsabilidade reside estritamente em obedecer as metas constitucionais construindo seus planos e projetos sob as bases desses objetivos.

Nesse contexto, importa saber se os objetivos constitucionais presentes no Título VII da “Ordem econômica e financeira” e do Capítulo I “dos princípios gerais da atividade econômica” mantêm sua inalterabilidade ou mesmo se estão sendo perseguidos pelos objetivos e finalidades das políticas desenvolvimentistas industriais iniciadas pela ABDI e pela Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP.

Para responder às indagações, podemos, primeiramente, verificar o art. 170, inciso VIII da *Lex Mater*, que desvenda:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

VIII - **busca do pleno emprego**;<sup>163</sup> (grifo nosso)

Segundo entrevista com Welber Barral<sup>164</sup> sobre a formação e finalidade da ABDI ele expõe:

<sup>163</sup> CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 11 de janeiro de 2010.

<sup>164</sup> Secretário de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.



A lei que a criou, nº 11.080/04, estabeleceu como finalidade a de promover a execução de políticas de desenvolvimento industrial, **especialmente as que contribuam para a geração de empregos, em consonância com as políticas de comércio exterior e de ciência e tecnologia.**<sup>165</sup> (grifo nosso)

Um dos propósitos da ABDI tem relação intrínseca com a geração de empregos, mantendo o total respeito e subordinação às finalidades constitucionais em termos de ordem econômica. Todas as políticas industriais promovidas, executadas ou analisadas em seu interior devem, no seu conteúdo, levar em total consideração a busca pelo pleno emprego, ou seja, uma política como a PDP, em todas as suas vertentes, apresentadas no segmento anterior deste trabalho, possui a responsabilidade de conseguir apresentar variáveis que direcionem seus resultados em direção ao aumento de emprego.

Outro desígnio da ABDI é promover o desenvolvimento industrial em “consonância com as políticas” de ciência e tecnologia. O seu tratamento, quanto ao desenvolvimento tecnológico e a conexão deste com a onda inovatória, organiza com a PDP a criação de um “ambiente de inovação” fazendo com que a Agência atue em cinco subprojetos, sendo eles: Rede Nacional de Agentes de Política Industrial (Renapi); Iniciativa Nacional de Mobilização (INI); Portal Inovação; Ambiente Jurídico – Investimento e Inovação; Promoção do Empreendedorismo, Inovação e *Venture Capital*. Todos esses subprojetos, cada uma a sua maneira e organização, funcionam como extensões da Política de Desenvolvimento Produtivo, especificamente inseridos nos “Programas Estruturantes” para sistemas produtivos, no segmento de “Mobilizadores em áreas estratégicas”, que trata da sistematização de condições para o desenvolvimento da nanotecnologia, tecnologias da informação e comunicação, energia nuclear, biotecnologia e Complexo industrial da defesa e da saúde.

A RENAPI, por exemplo, tem por finalidade aproximar agentes públicos e privados relacionados à inovação e ao desenvolvimento industrial, além de difundir os instrumentos da Política de Desenvolvimento Produtivo e promover a capacitação em temas correlatos, contribuindo para a regionalização da própria PDP, por meio da articulação institucional. Já o “Portal da Inovação” funciona como pólo digital para a promoção da inovação e o aumento da competitividade, sendo direcionado pela

---

<sup>165</sup> Em entrevista concedida à autora, em 06 de julho de 2009.

Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, tendo ainda como missão o trabalho integrado com a ABDI para operar enquanto base de dados, sistema de conhecimento para especialistas e Instituições que trabalhem com tecnologia, assim como para grupos de pesquisa e empresas, tendo apoiado no ano passado o “Programa Primeira Empresa – PRIME”, gerindo as informações sobre o financiamento do programa em seu portal.

A inovação tecnológica também é colocada como ponto chave e de equilíbrio para a assimilação do processo integrativo de uma política nacional de desenvolvimento econômico explicitada na Constituição. No capítulo que trata da “Ciência e tecnologia”, precisamente arts. 218 e 219, o constituinte tratou de incumbir ao Estado a responsabilidade de incentivar e promover o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológica:

**Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas.**

**§ 1º - A pesquisa científica básica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso das ciências.**

§ 2º - A pesquisa tecnológica voltará-se-á preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional.

**§ 3º - O Estado apoiará a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa e tecnologia, e concederá aos que delas se ocupem meios e condições especiais de trabalho.**

§ 4º - A lei apoiará e estimulará as empresas que invistam em pesquisa, criação de tecnologia adequada ao País, formação e aperfeiçoamento de seus recursos humanos e que pratiquem sistemas de remuneração que assegurem ao empregado, desvinculada do salário, participação nos ganhos econômicos resultantes da produtividade de seu trabalho.

§ 5º - É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica.

**Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-**

**econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal.**<sup>166</sup> (grifo nosso)

Nas “Ações Sistêmicas” da PDP, integradas a projetos e planos em plena execução como o PAC, direcionado à infra-estrutura de Ciência e Tecnologia, estão previstos gastos entre 2007 e 2010, de incentivo à pesquisa científica brasileira, no valor de 3,3 bilhões de reais além do já citado aumento de concessões no número de bolsas da Capes e do CNPq, a fim de formalizar uma rede de recursos humanos especializados, com qualidade técnica apurada. Além do apoio de 304 milhões de reais para o “Plano Nacional de Qualificação Profissional” para capacitar agricultores, gestores, engenheiros, consultores empresariais e gestores de propriedade intelectual. Logo, as capacitações tecnológica e científica brasileiras, consideradas como componentes finalísticos da PDP, devem ser fomentadas enquanto peças importantes do quebra-cabeça do desenvolvimento constitucional por consistirem em componente imprescindíveis do mercado interno segundo o art. 219.

A Constituição Brasileira nasceu em um período onde não havia um modelo nacional de desenvolvimento em ascensão a ser seguido, afinal de um lado o “nacional-desenvolvimentismo” ruía e do outro o “neoliberalismo” nem era cogitado nas bases conservadoras do Estado. A década de oitenta do século passado abrigou essa Constituição fortemente social dentro de um Estado por demais fragilizado e em recessão econômica latente sem obter nenhuma resposta de si mesma sobre qual modelo econômico seguir: desenvolvimentista ou não-desenvolvimentista, liberal ou não-neoliberal. Para Matheus Castro:

A Constituição de 1988 nasce, ademais, num momento histórico de refluxo do nacional-desenvolvimentismo, enquanto ideologia apta a sustentar os processos de industrialização nacional; num momento de grave crise interna ocasionada por uma prolongada recessão, que invertera o ritmo do crescimento verificado desde o início do século; e numa conjuntura internacional de graves mudanças na lógica de reprodução do capitalismo

---

<sup>166</sup> CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL 1988. *Op. Cit.*

mundial, que criaria ainda maiores dificuldades à retomada do desenvolvimento econômico nacional autônomo.<sup>167</sup>

E segue:

Mas ainda é uma carta influenciada pelo nacional-desenvolvimentismo, agora sob feição democratizante, *aspirando* grande participação do povo brasileiro na formulação das políticas econômicas; uma carta influenciada pelo desejo de construir uma nação *politicamente soberana, economicamente autônoma, tecnologicamente desenvolvida, socialmente justa*, através da constituição de um mercado interno capaz de se constituir no motor do desenvolvimento nacional e da coesão do povo e das regiões brasileiras sob o signo de uma nação.<sup>168</sup>

Se a integração e coesão são elementos que refletem o estado do desenvolvimento contemporâneo, tendo a Constituição e os planejamentos econômicos governamentais grande mérito nesse entendimento, a Agência, também, por se compreender partícipe dessa inteligência, assim como a sua PDP, confirmam sua fidelidade quanto ao pacto integrativo. Suas atuações como promotores do desenvolvimento integrativo, alinhando os desejos constitucionais, as políticas públicas de crescimento, admitindo a iniciativa privada como mais um elemento para essa corrente, transformando a sociedade civil como o novo e necessário elo (e elemento) para a construção de um novo modelo nacional de desenvolvimento, entendem a importância dessa nova estrutura de modelo para o país.

No art. 6º do Estatuto da ABDI, grande parte do Conselho Deliberativo das ações da Agência tem a participação de entidades privadas, como mencionado no primeiro título deste capítulo, entre elas está a APEX-BRASIL, o Sebrae, o CNI, o CNC (Confederação Nacional do Comércio), a CUT, o IEDI (Instituto de Estudos de Desenvolvimento Industrial), e a ANPROTEC, não havendo como apartá-las das decisões da Agência em termos de política industrial. Esse artigo funciona como

---

<sup>167</sup> CASTRO, Matheus Felipe. **Capitalista Coletivo Ideal**: Estado, Constituição e desenvolvimento no Brasil Contemporâneo, *Op. Cit.*, p. 16.

<sup>168</sup> *Loc. Cit.*

exemplo da ideologia do desenvolvimento hoje aplicada no Brasil, ou pelos menos o começo desse entendimento.

Bem verdade, a integração já é uma realidade para o mundo, em razão do processo de globalização. A edificação de uma aldeia mundial não se distancia em momento algum da idéia de rede, conexões, *links* que as sociedades criam entre si no interesse de dinamizar suas condicionantes processuais em estruturas e modelos muito mais organizados e sólidos. Logo, dessa integração advém à solidez, que em outros termos significa sustentabilidade, ou seja, quanto maior a capacidade integrativa entre os pressupostos constitucionais, os planejamentos econômicos e a sociedade civil mais poderoso será seu crescimento, pois estará rígido o suficiente e se manterá sem inalterabilidades admitindo um formato sustentável de desenvolvimento e crescimento.

Este é o desafio do desenvolvimento brasileiro do século XXI: a criação de um modelo nacional de desenvolvimento - integrado para ser equilibrado.

Hélio Jaguaribe, cientista político, registra, ao mencionar o desenvolvimento como um processo social global, que o desenvolvimento em si necessita dos atributos do desenvolvimento econômico combinado com a aptidão do país em questão em construir mecanismos qualitativa e quantitativamente dispostos a responderem aos imperativos sociais, e que por assim pensar não há como dispersar os atores sociais dessa demanda a fim de que trabalhem em *solo*. A integração deles é a parte fundamental desse processo.

Cláudio Araújo de Souza e Silva, citando Jaguaribe, conclui:

Seria necessária uma ação política ampla, capaz de formar um corpo político social bem organizado, fundamentando o poder do Estado no âmbito da sociedade civil, garantindo maior representação aos setores vinculados ao progresso e fortalecendo o Poder Executivo no âmbito do Governo, visando torná-lo um propulsor das políticas de planejamento.<sup>169</sup>

A “ação política ampla” pensada por Jaguaribe, incentivada nas palavras de Cláudio de Souza, fundamenta a base de todas as ações da ABDI em termos de

---

<sup>169</sup> SOUZA E SILVA, Cláudio Araújo de. **Reforma política e desenvolvimento de Hélio Jaguaribe**. Disponível em: < <http://www.intellectus.uerj.br/Textos/Ano6n2/Texto%20de%20Claudio.pdf> >. Acesso em: 27 de dezembro de 2009, p. 8-9.

política desenvolvimentista, pois o que vem sendo formado institucionalmente reflete a integração dos atores sociais públicos e privados dentro de um canal articulatório suficientemente coerente e fortalecido ao ponto de embasar uma política de desenvolvimento que se transforma na personificação de um modelo de desenvolvimento brasileiro.

O Relatório<sup>170</sup> de todos os planos de trabalho da ABDI estipulados entre maio de 2008 e julho de 2009, com seus resultados potencializadores<sup>171</sup>, refletem o prosseguimento da Agência na sua meta de solidificar o compromisso com o desenvolvimento através das relações entre setores, afinal 94% das medidas estipuladas pela PDP estão em fase de operacionalização, 5% já tiveram sua legislação aprovada e 1% apenas se encontra em tramitação no Congresso.

Mesmo com o surgimento da “crise norte-americana”, o que poderia significar um rompimento ou rachadura no seguimento de toda a estrutura dos projetos, a PDP não foi abatida nem mostrou sinais de enfraquecimento. A Agência tratou apenas de redirecionar seus projetos temporariamente, deixando um pouco de lado a demanda externa, focando mais ainda no mercado interno para obter ganhos de eficiência e de qualidade<sup>172</sup>.

A Agência vem demonstrando uma gestão extremamente positiva dentro do processo de construção de uma estrutura de desenvolvimento industrial propriamente brasileira. As políticas desenvolvimentistas, em especial a PDP, têm avançado consideravelmente em suas atuações, e de maneira bastante sólida a ABDI tem demonstrado o claro prosseguimento que está dando aos seus objetivos como promovedor do novo processo desenvolvimentista brasileiro. O auxílio dos seminários organizados pela própria FIESP, com a presença de representantes locais e nacionais, assim como a participação das empresas e dos sindicatos,

---

<sup>170</sup> RELATÓRIO DE MACROMETAS DA PDP. Disponível em: <[http://www.abdi.com.br/?q=system/files/relatorio\\_de\\_macrometasx.pdf](http://www.abdi.com.br/?q=system/files/relatorio_de_macrometasx.pdf)>. Acesso em: 12 de dezembro de 2009.

<sup>171</sup> A Macrometa de Investimento, que avaliava o aumento do investimento fixo acima do PIB saiu de 17,6%, em 2007 e foi para 19,0%, em 2009 e tem meta para 21,0%, perspectiva 2010, e os investimentos foram ampliados de 450 bilhões para 549 milhões de reais entre 2008 e 2009, também tendo meta para este ano de 620 bilhões.

<sup>172</sup> Segundo o “Relatório de Macrometas” produzido pela ABDI, o monitoramento dos investimentos realizado pelo BNDES revela que, embora a crise tenha produzido contenção nos planos de investimento nos setores fortemente dependentes do mercado externo, os setores voltados ao mercado interno e, de forma geral, os setores de infra-estrutura tiveram seus planos de investimento relativamente pouco afetados. Em setores como o de Petróleo e Gás e Energia Elétrica, a crise não produziu retração nos planos de investimento.

também tem funcionado como um instrumento fundamental para que a ABDI venha a se tornar ainda mais eficiente e preparada para os seus planejamentos<sup>173</sup>.

A Política de Desenvolvimento Produtivo assim como seus resultados são respostas práticas do modelo de desenvolvimento nacional que o Brasil vem dinamizando desde o final do século passado. Para o Ministro Miguel Jorge:

A execução da PDP produziu um conjunto expressivo de iniciativas e resultados, sob uma lógica estruturante, orientada para o longo prazo e para o **desafio de sustentar o crescimento**. Sem nenhuma dúvida, esse conjunto de medidas, detalhado ao longo deste documento, contribuiu de forma significativa para garantir um ambiente favorável ao investimento e à inovação. Manter o ritmo e a direção desse esforço é a orientação para o próximo período.<sup>174</sup> (grifo nosso)

O grande desafio para a Agência, se não o mais importante, está em, como afirmou o ministro, “sustentar o crescimento”. Para o Brasil de 2010 e 2011, a perspectiva da Agência, assim como a da PDP, é manter o seu ritmo, implicando ainda mais eficiência na operacionalização dos seus objetivos, a fim de prosseguir com o crescimento do país em todas as áreas propostas e consolidadas nos programas sistêmicos, mobilizadores e estruturantes, sempre com a consciência de buscar o equilíbrio econômico industrial como forma de alcançar o desenvolvimento. Porém, o grande desafio para o país é acreditar nesse processo integrativo como forma de chegar verdadeiramente a sustentabilidade do desenvolvimento. Crer na comunhão da sociedade civil com o poder público como o canal aberto necessário

---

<sup>173</sup> O país teria ainda melhorado quanto aos gastos privados em pesquisa e desenvolvimento, em razão do PACTI (Plano de Ação de Ciência, Tecnologia e Inovação). A idéia sempre foi elevar a capacidade da inovação no país e para tanto o governo investira em duas estratégias de ação que trouxeram os seguintes resultados: primeiro, a linha MCT/FINEP/BNDES, que conseguiu um total de investimentos na faixa dos R\$ 605 milhões para a implantação de 123 Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia em todas as regiões do país, com recursos do FNDCT, Capes, CNPq, FAPs, MS, BNDES e Petrobras; a segunda estratégia se deu no intuito de potencializar o efeito das políticas, os recursos de subvenção e crédito do MCT/FINEP, por isso foram focalizados os programas Mobilizadores em Áreas Estratégicas da PDP – Biotecnologia, Nanotecnologia, Defesa, Saúde, TIC e Energia Nuclear. Ao final do relatório somavam 97% os investimentos à inovação operacionais, onde os 3% aguardam regulamentação. Quanto aos investimentos às micro e pequenas empresas em parcerias firmadas com o SEBRAE e APEX, o país teria atendido a mais de 5 mil empresas através de oito convênios, chegando a operacionalização de 98%, ao mesmo tempo buscando um crescimento dentro das perspectivas de 2,89% da sua capacidade de investimentos e parcerias.

<sup>174</sup> *Loc. Cit.*

para que o desenvolvimento aconteça e aqui se instale, tendo a ABDI como arena para esse acontecimento é, também, um desafio.

O governo “Lula”, com forte base social-democrática, articula o princípio dessa jornada em direção ao desenvolvimento consolidando a abertura desses canais de poder decisório como resposta para o *take off* brasileiro e para a articulação de um modelo calcado no potencial industrial do país. O ciclo de desenvolvimento está potencializado dentro de propostas políticas como a PDP e a PITCE, e o governo atual, enquanto precursor desse “renascimento” da indústria brasileira para o próprio Brasil estabelece com iniciativas institucionais como a ABDI a sustentabilidade necessária para equilibrar tais desafios.

O caminho trilhado pelo Brasil, desde o início do século XXI e durante todo o governo “Lula”, também nos mostra que o seu desenvolvimento está de mãos dadas com a industrialização e, em especial, com a inovação tecnológica. Não se pode negar a participação dos processos de T&I na construção desse crescimento a “longo prazo”. A inovação como elemento imprescindível na conquista da consolidação da “sustentabilidade do desenvolvimento” está atrelada à dinamização industrial impreterivelmente, bastando observar que a maioria dos portais da internet envolvidos com as políticas da ABDI apóiam ou dão o devido destaque à inovação nas empresas como forma de fomentar o desenvolvimento, a exemplo do “Portal da Inovação”, ligado ao Ministério da Ciência e Tecnologia e a Rede de Pesquisa e Inovação em Tecnologias Digitais - Renapi, ligado ao Ministério do Desenvolvimento.

Todo o preparo do Brasil em direção a sustentabilidade do desenvolvimento o direciona para um horizonte distante da semiperiferia presente, muito embora ainda não completamente inserido no clã dos países de centro, ele se encontra em proeminente processo de *take off*. Sendo considerado um dos países participantes (ou existentes) do BRIC<sup>175</sup>, termo que ajuda globalmente a enviar uma mensagem para os países hegemônicos de que ideologias como as de Amartya Sen sobre a expansão das liberdades para chegar ao desenvolvimento são completamente verdadeiras, o Brasil redescobre um desenvolvimento de rede, ou seja, um

---

<sup>175</sup> Termo cunhado por Jim O’Neill acerca dos países em crescimento acelerado no século XXI: Brasil, Rússia, Índia e China. Países estes que, em breve, com o progresso proporcional das suas economias, terminarão se tornando hegemônicos e muito mais poderosos que os países considerados do centro-orgânico mundial atualmente.



desenvolvimento integrado e coligado com os “recursos humanos” chamados por Sen como os reais instrumentos na expansão das liberdades.

Não há, portanto, no Brasil do século XXI, a devida conformação da sociedade com o “seu próprio destino”. Ela não se aceita mais como “beneficiária passiva de engenhosos programas de desenvolvimento”, ela deseja participar, pois tem hoje o papel de sustentação, e não mais de “entrega sob encomenda”, segundo afirma Sen. Ela é, agora, o definitivo recurso humano que desempenha um papel de coordenador e, ao mesmo tempo, escudeiro do desenvolvimento.

A necessidade da integração dos canais de poder de decisão e uma sociedade consciente da sua função de criadora, estabelecadora e mantenedora do desenvolvimento, trabalhando para formalizar um processo de sustentabilidade do desenvolvimento significa nada mais do que o resultado prático da expansão das liberdades substantivas preconizadas por Sen na realidade brasileira. Tais liberdades lentamente conseguiram gerar um poder que não é hegemônico (entre o centro e a periferia dentro dessa mesma semiperiferia), mas sim social, e quando isso ocorre o desenvolvimento deixa de ser um simples “artefato de manobra política” e passa a ser a luz do país na direção da correta edificação seu futuro.

## CONCLUSÃO

O processo de desenvolvimento industrial brasileiro, assim como o modelo de desenvolvimento econômico do país, nunca foram realmente de “desenvolvimento”. Resumiram-se a uma variedade impressionante de planos econômicos quando não mirabolantes, emprestados de outros países, árdua e matematicamente adaptados, mas que em nada mantinham conexão com a realidade de uma sociedade colonizada e de frágeis estruturas sociais e econômicas como a brasileira.

Aos poucos, houve uma modificação parcimoniosa no conceito de desenvolvimento econômico industrial. De uma perspectiva de desenvolvimento como processo acumulativo (crescimento ou progresso), passou-se, depois da crise da globalização, em fins do século XX, para a proposição de desenvolvimento, com sustentabilidade. O Brasil, à sua maneira, adotou e estabeleceu um modelo de crescimento, na década de trinta do século passado, que funcionou, basicamente, até a década de oitenta, com fortes inclinações para planos de estabilização da moeda, em razão da altas taxas de inflação. Os governos prometiam sempre trazer a “expansão econômica” para o país, especialmente, depois da abertura do Brasil ao comércio exterior, ocorrida na conjuntura mundial de privatizações e de desregulação. No entanto, o crescimento estabelecido não se sustentava pela imprecisão desses planos em compreenderem que a padronização econômica “industrializada” norte-americana (ou de outro país) não funcionava quando aplicada à incipiente indústria brasileira. As realidades são distintas. Deve-se avaliar ainda, subseqüentemente, as divergências sociais acentuadíssimas, que desde meados do século XIX (época da expansão do café), já se mostravam claras pela existência das oligarquias, burguesias, dos imigrantes trabalhadores, dos trabalhadores nacionais (bóias-frias) e dos escravos recém-saídos da segregação. O país entrou para o grupo dos chamados “subdesenvolvidos”.

Ainda no século XX, a nova ordem social mundial demandou insistentemente a atenção das nações e dos demais atores sociais para a questão dos exaurimento dos recursos naturais não renováveis. A conceituação de desenvolveu deu uma forte e bastante precisa envergada na trilha de outro conceito, o de sustentabilidade. A partir de então o crescimento econômico como “processo de desenvolvimento” não mais poderia ser levado como “modelo de desenvolvimento” para o mundo, a ele

devendo agregar-se o elemento social, no mais alto nível de imprescindibilidade, enquanto meio hábil para desfazer as inúmeras mazelas já perpetradas contra a natureza. Era preciso fazer com que cada nação reconhecesse suas violações e se comprometesse com a correção, com a precaução e com o ressarcimento, alterando o seu processo econômico acumulativo. Voltava-se, portanto, a idéia de crescimento para uma projeção de planejamento comprometido com a sustentabilidade econômica, ambiental e social, conferindo-se aos atores sociais (inclusive a Estados e empresas) a sua cota de responsabilidade na manutenção desse processo.

O Brasil parece ter entendido substancialmente, neste começo de século XXI, a relevância desse posicionamento quando concebeu a criação da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI). Compreendeu que o resgate do défict de industrialização e de promoção social do Brasil, nos termos determinados pela conjuntura constitucional sistêmica do país, somente poderia ser alcançado pela articulação da política industrial programada para conjugar os setores privados e públicos na criação das novas metas, fornecendo o espaço necessário ao diálogo sobre a indústria do país, ao tempo em que constrói um “Modelo de Desenvolvimento” brasileiro. Esse modelo próprio considera a realidade e a história nacional, preocupando-se como os novos elementos do crescimento do país no que tange aos aspectos de ciência, tecnologia e inovação, porém sem esquecer a importância da economia externa para o país, e preocupando-se em fundamentar o processo de desenvolvimento sobre bases qualitativas e a longo prazo, para esta e para as futuras gerações.

Dinamizar o desenvolvimento dentro daquelas condicionantes e fazer a sociedade brasileira partícipe da sua expansão e melhoria, integrando-a ao país, não como obstáculo a ser transposto, mas considerando-o como o principal e mais eficiente recurso para estabelecer a concretude desse caminho. A sustentabilidade do desenvolvimento brasileiro constitui-se no elemento mais poderoso do novo século e ela somente se fará efetiva se caminhar, em respeito aos princípios gerais estabelecidos em sede constitucional, equidistante com a sociedade brasileira.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ABRANCHES, Sérgio. **Limites**. Disponível em:< [http://www.oeco.com.br/sergio-abranches/35-sergio-abranches/16443-oeco\\_10384](http://www.oeco.com.br/sergio-abranches/35-sergio-abranches/16443-oeco_10384)>. Acesso em: 20 de março de 2009.

ANDRADE, Manuel Correia de. **Aceleração e freios ao desenvolvimento brasileiro**. Rio de Janeiro: Vozes, 1973.

AQUINO, Rubim Santos Leão de. *et al.* **História das Sociedades**: das sociedades modernas às sociedades atuais. Rio de Janeiro, Record, 1999.

ARRIGHI, Giovanni. **A ilusão do desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 1998.

BARRAL, Welber. **Direito e Desenvolvimento**: um modelo de análise. In: Welber Barral. (Org.). **Direito e Desenvolvimento**. 1. ed. São Paulo: Editora Singular, 2005, v. 1.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**. São Paulo: Record, 2004.

\_\_\_\_\_. **O modelo político brasileiro**. Rio de Janeiro: Difel, 1977.

CARRARO, André; FONSECA, Pedro C. D. **O desenvolvimento econômico no primeiro governo de Vargas (1930-1945)**. Disponível em: < [http://www.abphe.org.br/congresso2003/Textos/Abphe\\_2003\\_53.pdf](http://www.abphe.org.br/congresso2003/Textos/Abphe_2003_53.pdf)>. Acesso em: 06 de dezembro de 2009.

CASTRO, Matheus Felipe. **Capitalista Coletivo Ideal**: Estado, Constituição e desenvolvimento no Brasil Contemporâneo. Florianópolis, 2008. Tese apresentada à Universidade Federal de Santa Catarina.

CHAIA, Vera. **A liderança política de Jânio Quadros (1947-1990)**. Ibitinga: Humanidades, 1991.

CHASE-DUNN, Christopher. **Global formation**. London: Rowman & Littlefield, 1998. Disponível em: <<http://books.google.com.br/books?id=oanYVF4VzhsC&printsec=frontcover>>. Acesso em: 25 de maio de 2009.

COLISTETE, Renato. **O desenvolvimentismo cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil**. Disponível em: <<http://renatocolistete.files.wordpress.com/2009/01/desenvolvimentismo.pdf>>. Acesso em: 15 de dezembro de 2009.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 11 de janeiro de 2010.

CUÉLLAR, Leila. **Os novos serviços sociais autônomos: um estudo de caso**. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-14-JUNHO-2008-LEILA%20CUELLAR.PDF>>. Acesso em: 29 de dezembro de 2009.

DANTAS, Fernando. **Nova política industrial tem raízes no governo FHC**. Disponível em: <<http://www.abdi.com.br/?q=node/184>>. Acesso em: 27 de dezembro de 2009.

DEAN, Warren. A industrialização durante a República Velha. In: FAUSTO, Boris (org.). **História Geral da Civilização Brasileira: estrutura de poder e economia**. Tomo III, vol 1. São Paulo: Difel, 1978.

DE TONI, Jackson. **Novos arranjos institucionais na renovação da política industrial brasileira**. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewArticle/2132>>. Acesso em: 10 de dezembro de 2009.

\_\_\_\_\_. Política industrial: **será viável uma nova arquitetura organizacional?**. Disponível em: < [http://www.espacoacademico.com.br/051/51toni.htm#\\_ftn21](http://www.espacoacademico.com.br/051/51toni.htm#_ftn21)>. Acesso em 02 de janeiro de 2010.

DINIZ, Eli. O Estado Novo: estrutura de poder nas relações de classe. In: FAUSTO, Boris (org.). **História Geral da Civilização Brasileira**: sociedade e política. Tomo III, vol. 3. São Paulo: Difel Difusão Editorial S/A, 1981.

DOBB, Maurice. **Studies in the development of Capitalism**. Disponível em:< <http://books.google.com.br/books?id=UrE9AAAAIAAJ&printsec=frontcover&dq=Maurice+Dobb&cd=2#v=onepage&q=&f=false>>. Acesso em: 30 de março de 2010.

DUPAS, Gilberto. **O mito do progresso**. São Paulo: Editora UNESP, 2006.

ESTATUTO DO SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL – ABDI. Disponível em: <<http://www.abdi.com.br/?q=node/14>>. Acesso em: 03 de janeiro de 2010.

FAUSTO, Boris. A crise dos anos vinte e a revolução de 1930. In: FAUSTO, Boris (org.). **História Geral da Civilização Brasileira**: sociedade e instituições. Tomo III, vol. 2. São Paulo: Difel, 1978.

\_\_\_\_\_. **História do Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

FRIEDEN, Jeffry A. **Capitalismo global**: história econômica e política do século XX. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2008.

FURTADO, Celso. **A fantasia desfeita**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

\_\_\_\_\_. **A formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

\_\_\_\_\_. **Dialética do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

\_\_\_\_\_. **O mito do desenvolvimento econômico.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1972.

\_\_\_\_\_. **Um projeto para o Brasil.** Rio de Janeiro: Saga S.A., 1968.

HABERMAS, Jürgen. **Problemas de legitimación en el capitalismo tardío.** Madrid: Cátedra (colección teorema), 1999.

HARBISON, Frederick H. **O desenvolvimento do potencial humano de alto nível e o crescimento econômico.** Rio de Janeiro: USAID, 1965.

HERMANN, Jennifer. **Reformas, endividamento externo e o “Milagre” Econômico.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

HIRSCH, Fred. **Limites sociais do crescimento.** Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

HUNT, E. K. **História do pensamento econômico:** uma perspectiva crítica. (trad.) José Ricardo Brandão Azevedo e Maria José Cyhlar Monteiro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. **O direito das agências reguladoras independentes.** São Paulo: Dialética, 2002.

LINDBERG, Leon N. **The Politics of inflation and economic stagnation.** Disponível em: <http://books.google.com.br/books?id=zoHJeJ7UNMgC&pg=PA48&dq=stop+and+go+economy&ei=MSdnS7C0CJ30MsrF3lcO&cd=1#v=onepage&q=stop%20and%20go%20economy&f=false>. Acesso em: 23 de dezembro de 2009.

MANTEGA, Guido. **Teoria da dependência revisitada:** um balanço crítico. Disponível em: [http://www.eaesp.fgvsp.br/AppData/GVPesquisa/P00187\\_1.pdf](http://www.eaesp.fgvsp.br/AppData/GVPesquisa/P00187_1.pdf). Acesso em: 17 de dezembro de 2009.

MEADOWS, Donella H. *et al.* **The limits to growth**: a report for the club of Rome's project on the predicament of mankind. 2 ed. Great Britain: Pan Books Ltd., 1974.

MYRDAL, Gunnar. **Beyond the Welfare State**. Rio de Janeiro: Zahar, 1962.

NISBET, Robert. **History of idea of progress**. New York: Basic Books/Inc., 1980.

NURKSE, Ragnar. Some international aspects of the problem of economic development. In: KANTH, Rajani Kannepalli. **Paradigms in economic development**: classic perspectives, critiques, and reflections. Disponível em: <[http://www.books.google.com/books?id=hY-IYD\\_Nj\\_UC&pg=PA47&dq=Ragnar+Nurkse,&ei=kSVgS4n8DqiuyQTI2fHNBw&hl=pt-BR&cd=6#v=onepage&q=Ragnar%20Nurkse%2C&f=false](http://www.books.google.com/books?id=hY-IYD_Nj_UC&pg=PA47&dq=Ragnar+Nurkse,&ei=kSVgS4n8DqiuyQTI2fHNBw&hl=pt-BR&cd=6#v=onepage&q=Ragnar%20Nurkse%2C&f=false)>. Acesso em: 20 de dezembro de 2009.

PITCE – AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL – ABDI. Disponível em: <[http://www.abdi.com.br/?q=system/files/diretriz\\_politica\\_industrial.pdf](http://www.abdi.com.br/?q=system/files/diretriz_politica_industrial.pdf)>. Acesso em: 06 de janeiro de 2010.

Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP – AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL – ABDI. Disponível em: <<http://www.abdi.com.br/?q=system/files/PDPSITE.pdf>>. Acesso em: 05 de janeiro de 2010.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense, 2008.

RODRIGUES DE LIMA, Rodrigo Bendin. **Plano trienal e Celso Furtado**: fazendo a história do pensamento econômico brasileiro. Disponível em: <<http://www.google.com.br/#hl=pt-BR&q=related:>

RELATÓRIO DE MACROMETAS DA PDP. Disponível em: <[http://www.abdi.com.br/?q=system/files/relatorio\\_de\\_macrometasx.pdf](http://www.abdi.com.br/?q=system/files/relatorio_de_macrometasx.pdf)>. Acesso em: 12 de dezembro de 2009.



www.nudes.ufu.br/disciplinas/arquivos/PLANO%2520TRIENAL.pdf+O+plano+trienal+1963-1965&sa=X&ei=Bg9WS\_i\_OMuMuAfs1OmyCQ&ved=0CA4QHzaB&fp=e4557b1a305d9fdd>. Acesso em: 16 de dezembro de 2009.

SEN, Amartya K. **Desenvolvimento como liberdade**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SIMÕES, Luiz Eduardo. **O PAEG na política econômica da ditadura Castalista**. Disponível em: <<http://www.google.com.br/#hl=pt-BR&source=hp&q=O+PAEG+na+pol%C3%ADtica+econ%C3%B4mica+da+Ditadura+Castalista&btnG=Pesquisa+Google&meta=&aq=f&oq=O+PAEG+na+pol%C3%ADtica+econ%C3%B4mica+da+Ditadura+Castalista&fp=755865989ac1a087>>. Acesso em: 24 de dezembro de 2009.

SINGER, Paul. **A crise do “milagre”**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

SKIDMORE, Thomas E. **Uma história do Brasil**. São Paulo: Paz e terra, 2003.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações** – Livro II. São Paulo: Madras, 2009.

SOUZA, Washington P. Albino de. **Teoria da Constituição Econômica**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

SOUZA E SILVA, Cláudio Araújo de. **Reforma política e desenvolvimento de Hélio Jaguaribe**. Disponível em: <<http://www.intellectus.uerj.br/Textos/Ano6n2/Texto%20de%20Claudio.pdf>>. Acesso em: 27 de dezembro de 2009.

SUZIGAN, Wilson; FURTADO, João. **Política industrial e desenvolvimento**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v26n2/a01v26n2.pdf>>. Acesso em: 06 de dezembro de 2009.

TENÓRIO, Fernando G. (Neo)tecnocratas ou (neo)bobos? Eis a questão. FALCÃO VIEIRA, Marcelo Milano; CARVALHO, Cristina Amélia (Orgs.). **Organizações, instituições e poder no Brasil**. Disponível em: <[http://books.google.com/books?id=04P9XP5t1dgC&pg=PA123&dq=%28Neo%29tecnocratas+ou+%28neo%29bobos%3F+Eis+a+quest%C3%A3o&hl=pt-BR&ei=Kb3PS6bvNIOauAf8v8yVCw&sa=X&oi=book\\_result&ct=result&resnum=1&ved=0CCsQ6AEwAA#v=onepage&q=No%20primeiro%20caso%2C%20a%20tecnocracia%20%20um%20fen%C3%B4meno%20de%20poder%20da%20sociedade%20industrial%20e%20p%C3%B3s-industrial.&f=false](http://books.google.com/books?id=04P9XP5t1dgC&pg=PA123&dq=%28Neo%29tecnocratas+ou+%28neo%29bobos%3F+Eis+a+quest%C3%A3o&hl=pt-BR&ei=Kb3PS6bvNIOauAf8v8yVCw&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CCsQ6AEwAA#v=onepage&q=No%20primeiro%20caso%2C%20a%20tecnocracia%20%20um%20fen%C3%B4meno%20de%20poder%20da%20sociedade%20industrial%20e%20p%C3%B3s-industrial.&f=false)>. Acesso em: 10 de janeiro de 2010.

TODESCAN, Paulo. **A formação do Estado Regulador**. Disponível em: <[http://www.cebrap.org.br/imagens/Arquivos/a\\_formacao\\_do\\_estado\\_regulador.pdf](http://www.cebrap.org.br/imagens/Arquivos/a_formacao_do_estado_regulador.pdf)>. Acesso em: 15 de março de 2009.

VIANNA, Sérgio Besserman; VILLELA, André. O pós-guerra. In: GIAMBIAGI, Fábio. *et al.* **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

VELOSO, Fernando A.; VILLELA, André; GIAMBIAGI, Fábio. **Determinantes do “milagre” econômico brasileiro (1968-1973): uma análise empírica**. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-71402008000200006&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-71402008000200006&script=sci_arttext)>. Acesso em: 24 de dezembro de 2009.

WALLERSTEIN, Immanuel M. **The capitalist world-economy**. Disponível em: <<http://books.google.com.br/books?id=5GppqmU13pIC&printsec=frontcover#PPR7,M1>>. Acesso em: 10 de março de 2009.

WEFFORT, Francisco C. **Por que democracia?**. São Paulo: Brasiliense, 1985.