

ORDEM NO PROGRESSO: FLAGRANTES DO DEBATE SOBRE INTERVENÇÃO ESTATAL E PLANEJAMENTO ECONÔMICO NO BRASIL (1937-1955)¹

Reginaldo Carmello Corrêa de MORAES²

- **RESUMO:** Este é um artigo que privilegia o confronto de determinadas idéias políticas, limitando a consideração de episódios da história econômica. Trata-se exclusivamente da reconstituição dos debates sobre planejamento e intervenção do governo na economia, no Brasil contemporâneo. Partimos da colocação deste problema em documentos do Estado Novo e em alguns representantes emblemáticos do chamado pensamento autoritário brasileiro (Oliveira Vianna, Francisco Campos), apontando as suas críticas ao liberalismo. Em seguida, examinamos os documentos das missões técnicas norte-americanas (Abbink, Cooke, Comissão Mista Brasil-EUA) e a polêmica Roberto Simonsen-Eugênio Gudin (1944). Discute-se depois a lógica da administração paralela, a criação do BNDE e o papel demiúrgico atribuído ao Estado. Enfim, focalizamos o intervencionismo admitido pelos liberais, com ênfase em Roberto Campos, e apontamos as conseqüências políticas da ação estatal que preconizam.
- **PALAVRAS-CHAVE:** Planejamento; política econômica; Estado; liberalismo; autoritarismo.

É certamente difícil sustentar que o Estado Novo tenha introduzido no pensamento político brasileiro as idéias de planejamento e intervenção do governo na economia. Mas é possível afirmar que a partir dos anos 30 esses temas se cristalizam em sólidas correntes de opinião, seguidamente reiteradas, municiando práticas e instituições políticas.³

1 Este artigo retoma diversas passagens dos últimos capítulos de minha tese de doutorado: *Planejamento: democracia ou ditadura?* – intelectuais e reformas socioeconômicas no pós-guerra. Departamento de Filosofia, Universidade de São Paulo, 1987.

2 Departamento de Ciência Política – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – Unicamp – 13081-970 – Campinas – SP.

3 Este texto tem um escopo que desde logo apontamos. Privilegia o estudo das *argumentações* sobre planejamento, no período mencionado, desconsiderando um hipotético confronto com o que se poderia chamar “realidade econômica” da época. Trata-se em parte de uma limitação e, também, de uma escolha de método, no que diz respeito ao modo como se encara uma história das idéias.

Por esse motivo, há quem opine que é apenas a partir de então que se constitui, a rigor, uma *política econômica*, que não apenas defende o setor cafeeiro, mas estimula uma realocação no conjunto dos recursos reais, distribuindo-os numa forma distinta daquela que seria promovida pelo setor privado na ausência de intervenção pública (Malan et al., 1977, p.23). Luciano Martins, por exemplo, localiza nesse momento um corte que reputa fundamental para a história do capitalismo no Brasil: a intervenção do Estado não apenas garante a ordem capitalista (agenda clássica), mas atua no próprio interior da produção e acumulação, contrastando com o impulso individual antes constitutivo do sistema (1985, p.33, 39).

O trabalho de Martins explica as origens desse ordenamento econômico a partir de peculiaridades inerentes a formações sociais como a brasileira, caracterizadas por um perfil desarticulado, típico de países de industrialização recente. Nestes se observaria a “*natureza compósita* de uma estrutura de classes dominantes em quase *contínua transformação*” (p.25). Sublinhamos a frase de Martins para evidenciar a premissa que supõe e a conclusão que sugere. As elites são incessantemente móveis, instáveis e inorgânicas, sua estrutura é *compósita*. Esse universo instável e pouco disciplinado explicaria a aparição e o desenvolvimento de uma burocracia com interesses próprios e um *ethos* empresarial (p.34-5, 40).

A interpretação de Eli Diniz é semelhante. Os “conselhos técnicos” do Estado Novo não seriam apenas órgãos de informação e decisão – o que aliás não é pouco. Seriam também canais de expressão da sociedade civil. A representação dos interesses teria se deslocado definitivamente do Congresso para órgãos técnicos a partir de 1937 (1978, p.79). Na sua opinião, o fortalecimento do Executivo é contemporâneo de outra idéia-força: a ênfase no papel da tecnocracia substituindo a liderança política na condução dos negócios públicos (p.105).

Em que medida tais interpretações não *descrevem e tomam como explicação* os argumentos com que o chamado pensamento autoritário brasileiro justificava uma determinada forma de ocupação do poder? Procuremos confrontá-las, por exemplo, com a conhecida argumentação de Oliveira Vianna sobre a necessidade de um Estado-forte no Brasil. Alega apoiar seu parecer em uma história e uma estrutura social muito peculiares: a burguesia industrial ter-se-ia constituído dentro de um clima de prosperidade, falta de concorrência, produção máxima e mercados ilimitados (1974, p. 53). A origem colonial teria viciado a sociedade brasileira no insolidarismo e na fragmentação. Daí decorreria uma inconsistência política e ideológica reparável apenas por um Estado-forte, fator decisivo para educar essa sociedade (p.41).

O liberalismo – fartamente desqualificado como alienante, irreal, de importação européia – é contraposto à autenticidade do autoritarismo. Como não temos “sentimento da hierarquia e autoridade ... respeito subconsciente da lei”, a “consciência do poder público” age como uma “força de utilidade social” (1930, p. 41). Classes “em estado de subconsciência de seus próprios direitos e de seus próprios interesses e de absoluta inconsciência de sua própria força ... dissociadas, de tipo amorfo e inorgâ-

nico”, não constituem a necessária matéria-prima para os partidos (1939, p.99). Daí a catilinária de Vianna contra a “política do devaneio”.⁴

As instituições de solidariedade social (sindicatos, corporações, conselhos, convenções coletivas, autarquias) não encontram no Brasil um “*substratum psicológico*” que as sustente (1974, p.42). Elas, pelo contrário, é que o devem gerar, dando consistência ao “sentimento do Estado” (p.49), criando um “novo sistema de sentimentos” (p.133). No caso brasileiro – diferentemente de sociedades como a francesa e a suíça, por exemplo, dotadas de tal “*substratum psicológico*” – essas instituições paraestatais, a um tempo educadoras e coercitivas, seriam “obra política do Estado” (p.42, 62).

O que desejamos indicar é o risco de acolher como *explicação* interpretações que mergulhem a tal ponto na lógica justificadora de uma determinada política que não conseguem indagar pelos seus pressupostos. Ora, a verdade dessa *lógica* depende da *política* que com ela é solidária. Não se trata, enfim, de uma prática que decorra da suposta “verdade intrínseca” das proposições que a defendem. Consideramos importante lembrar que esses argumentos parecem *plausíveis e razoáveis* justamente a partir de uma *atividade* (política) que de fato os sustenta.

Nesse caso, convém pelo menos problematizar a idéia de que o pensamento autoritário e estatista apenas *reflete* determinada forma de organização social. Se a ideologia não se reduz a reflexo de um objeto “real”, mas é *atividade* que operacionaliza o mundo de determinada maneira, *constituindo* objetos, ela é uma *força*. Oliveira Vianna, autor que tomamos aqui como exemplo desse campo doutrinário, assevera que suas teses estão legitimamente enraizadas na “natureza das coisas”. A “missão transcendente do Estado em nossa nacionalidade” – afirma – não lhe havia sido revelada por “teorias estranhas”, mas por “observação direta do nosso povo” (1974, p.100). A tendência centralizadora, por ele enaltecida e preconizada, teria “inspiração em interesses fundamentais – direi: vitais – da própria nacionalidade” (p.105). O apelo à autoridade “das coisas” sustenta determinadas práticas políticas (corporativistas, estatistas etc.). Mas são estas que conferem às idéias sua “verdade”. Fazem das idéias *fatos*.

Estado novo e interesse nacional

Um desses “fatos” – na verdade *feitos* – é a Constituição de 1937, conferindo legitimidade à intervenção dos poderes públicos na Economia para “suprir as deficiências da iniciativa individual”. O governo coordenaria os fatores produtivos visando

4 Argumentação semelhante será desenvolvida em 1946 pelo general Anápio Gomes na “Introdução” de *A Economia de Guerra no Brasil* (O que fez a Coordenação de Mobilização Econômica). Aí se contrapõe a “imaginação tropicalmente lírica de poetas e escritores” às “duras realidades geográficas de seu país”. Apontam-se ainda os “defeitos de formação étnica do povo brasileiro”, defeitos “que se refletem na sua constituição psicológica” (Brasil, 1946/1948, p.7).

“introduzir no jogo das competições individuais o pensamento dos interesses da Nação, representados pelo Estado” (Artigo 135). Representando o “pensamento dos interesses da Nação” aparece portanto como voz daquilo que não pode (ainda?) ter voz – porque (ainda?) não tem corpo, isto é, classes e interesses estáveis, orgânicos (e não “compósitos”, para usar a expressão de Martins).

A Constituição afirma também a natureza corporativa da vida econômica:

A economia da produção será organizada em corporações, e estas, como entidades representativas das forças do trabalho nacional, colocadas sob a assistência e a proteção do Estado, são órgãos deste e exercem funções delegadas de poder público. (Brasil, 1937, Art.140)

A relação entre corporações e Estado é complexa. O jurista Francisco Campos – por muitos motivos autoridade no assunto – procurava resolver esse enigma afirmando serem as corporações o reduto dos *interesses*, enquanto no Estado habitava a *justiça*. Nas decisões de Estado só deveria haver lugar, portanto, para os “interesses justos”.

As corporações e o Conselho de Economia Nacional (previsto na mesma Constituição e ele também de natureza corporativa) transformaram-se em mecanismos de concentração dos interesses, paralelos à representação parlamentar. Aliás, o Artigo 63 da Constituição de 1937 chega a prever a atribuição de funções *legislativas* para o CEN.

Mas de que modo poderiam as corporações embutidas no Estado (reduzido por sua vez ao Executivo) substituir o conflito de interesses existente na vida econômica e no jogo partidário? Por meio de uma *particularização* muito determinada do interesse geral. Evaristo de Moraes Filho recupera uma passagem de Tobias Barreto que talvez sugira apropriadamente esse movimento:

Entre nós, o que é organizado é o Estado, não é a Nação; é o governo, é a administração, por seus altos funcionários na corte, por seus sub-rogados nas províncias, por seus íntimos caudatários nos municípios, não é o povo, o qual permanece amorfo e dissolvido, sem outro liame entre si, a não ser a comunhão da língua, dos maus costumes e do servilismo. (apud Moraes Filho, 1978, p.316)

Perceba-se o afunilamento do texto: povo, Nação, Estado, governo, administração, funcionários. Extensão e compreensão dos termos são inversamente proporcionais. Os últimos, definidos e poucos, falam pelos primeiros, vagos e muitos, “amorfos e dissolvidos”.

Aliás, afora a língua, aquilo que agrega o “povo” é apenas o que se ajuíza negativamente: “maus costumes” e “servilismo”. Essa imagem é decisiva para justificar determinada prática política “salvadora” ... e amarga para os portadores de “maus costumes”.

Por outro lado, se, como afirma a Constituição de 1937, o Estado representa o “pensamento dos interesses da Nação” [*sic*] e visa introduzi-lo no jogo das competições individuais, deve fazê-lo por meio de um agente identificável. Este último, para ganhar concretude, ação efetiva, particulariza-se na vida política: é a burocracia estatal.

Se nas corporações residem os interesses e no Estado a justiça, como se poderá garantir que a burocracia não se corporativize, escapando porventura aos “interesses justos” de que falava Francisco Campos? Na verdade, nesses pensadores (e nessa Constituição) perguntas desse tipo fazem aparecer uma espécie de postulado ou axioma da autoridade justa.

Comissões mistas e impulso *ex-machina*

Além da Constituição de 1937 e das instituições dela originadas, outros fatos ainda serão feitos com base em diagnósticos desse tipo. Em 1942, por exemplo, temos a Missão Cooke – “Missão Técnica Americana ao Brasil”, chefiada por Morris L. Cooke. A equipe brasileira na Comissão Mista era chefiada pelo ministro João Alberto. O relatório da Missão foi publicado no Brasil apenas em 1949, pela Fundação Getúlio Vargas. Nele se afirma, por um lado, “a influência de tradições inadequadas a uma era industrial” (FGV, 1949, p.88), laços supostamente presos à história da formação socioeconômica brasileira: o trabalho escravo, o hábito de pagar salários baixos teriam desenvolvido, “cumulativamente, uma inércia insidiosa em todo o complexo de obtenção de resultados” (p.21). Efeito desse vício de origem é a “falta de certos requisitos mínimos da indústria moderna” e deformações equivalentes na própria agricultura: “O ponto de vista do fazendeiro se torna mais o de um especulador do que o de um cultivador” (p.86).

Uma vez estabelecida esta compreensão da realidade, os técnicos aconselham que se crie um organismo central de planejamento (Instituto de Desenvolvimento e Pesquisa Industrial, socorrendo os débeis automatismos econômicos, incapazes de gerar e difundir técnicas, propagar informações, normatizar peças e mão-de-obra etc. (p.306-8).

Dessa forma, seria sacudida *de fora para dentro* a “inércia insidiosa em todo o complexo de obtenção de resultados” – numa sociedade que se avalia incapaz de gerar endogenamente seus Taylors e Fords. Coloca-se diante do Estado-Demiurgo um rol de ambiciosos objetivos, assim definidos pelo relatório da Missão:

- 1 aumentar no Brasil a produção de artigos essenciais, sobretudo aqueles anteriormente importados dos Estados Unidos, a fim de economizar praça em navios;
- 2 adaptar as indústrias brasileiras ao consumo de matérias primas sucedâneas que substituíam os fornecimentos normalmente importados;
- 3 manter e melhorar os meios de transportes;
- 4 lançar os alicerces para a consolidação a longo termo de toda a economia industrial do Brasil. (p.67)

Rompendo a “inércia insidiosa”, o impacto criaria condições para um automatismo que a seguir se internalizaria na formação social, sacudida pela intervenção

exógena. É também a tônica de outras "comissões mistas", como a chamada Missão Abbink, de 1948, e a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos de 1951-1952. Trata-se de gerar aquilo que a política externa norte-americana chamava de "clima para investimento".

A missão Abbink, no seu relatório,⁵ destaca diversidades e diferenças que marcam o mapa econômico-social do país: população e renda irregularmente distribuídas, produtividades desiguais conforme região geográfica ou setor econômico etc. Frisa ainda o uso não produtivo do capital, as propensões especulativas disseminadas, a fragilidade do mercado interno, os gargalos no "aparelho econômico". Recomenda a

adoção de um programa de despesas governamentais cuidadosamente estudado, de normas que possam favorecer o desenvolvimento equilibrado dos recursos do Brasil pela iniciativa privada. (Bulhões, 1950, p.88-9)

No ensaio que anexa ao relatório, Gouveia de Bulhões, chefe da equipe brasileira na Comissão Mista, menciona o aconselhamento à "considerável intervenção do governo ... no que diz respeito à disciplina dos investimentos". Justifica essa recomendação, presente no relatório, porque se teria julgado "incompleto o programa de expansão econômica dos particulares" (p.6). Esse caráter lacunar é explicado, também aqui, em termos de uma especificidade histórico-estrutural da sociedade brasileira:

somos descendentes de um povo que viveu no apogeu do comércio de mercadorias de alto valor de troca

e portanto

Enveredamos, de vez em quando, pelos expedientes das "valorizações" e, freqüentemente, julgamos preferível alcançar um acréscimo de receita por meio de um aumento de preços a consegui-lo em função do aumento da eficiência da produção. (p.7)

Explicados o *desvio* e a *lacuna*, sublinha-se, simetricamente, o caráter *complementar* e *corretivo* da intervenção estatal reiteradas vezes, para evidenciar seu distanciamento de qualquer tentativa de estatização ou planejamento global. Bulhões recorre ao patrocínio tranqüilizador de Smith, alegando que este aplaudiria a intervenção do Estado "para corrigir a tibieza dos empreendedores, nas fases de depressão, ou combater a deturpação da formação dos lucros" (p.7). A insistência das comissões mistas cairá sempre sobre a programação por meio de "pontos de estrangulamento" ou "pontos de germinação", deixando a cargo de uma "insubstituível" iniciativa privada a generalização dos investimentos inovadores.

5 Publicado com o nome de "A margem de um relatório", título do ensaio de O. G. Bulhões que prefacia o texto de conclusões da Comissão Mista Brasileiro-Americana de Estudos Econômicos.

Para os formuladores da política externa norte-americana, o “clima para investimento”, a ser estimulado pelas comissões mistas, implicava: oportunidades adequadas para lucros satisfatórios; leis e regulamentações (sobre capital e trabalho) “equitativas”; tratamento não discriminatório para o capital estrangeiro; garantias contra expropriações sem indenização adequada e interferências governamentais “inamistosas”; política financeira e monetária estável; provisão de divisas para transferência de lucros, prestações e amortização de empréstimos.

Algumas dessas exigências irão se chocar contra ambigüidades do governo brasileiro, cujas iniciativas às vezes pareciam aproximar-se da condenada “programação global” estatizante. Assim, em 28.12.1942 (DL n.4750), para dirigir a “Economia de Guerra no Brasil”, o governo Vargas define amplas atribuições para a Coordenação de Mobilização Econômica:

- 1 orientar a mineração, agricultura, pecuária, indústria;
- 2 controlar, via CEXIM (Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil) a importação e a exportação;
- 3 coordenar os transportes internos ou internacionais;
- 4 planejar, dirigir e fiscalizar o racionamento de combustíveis e energia;
- 5 “intervir no mercado de trabalho, determinando a utilização de mão-de-obra, no tempo e no lugar próprios”;
- 6 fixar preços;
- 7 determinar condições de venda de mercadorias;
- 8 fixar ou limitar a quantidade de qualquer mercadoria a ser vendida etc.

Simonsen versus Gudín

Em 1943, cria-se o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC). Em 1944, surge a Comissão de Planejamento Econômico, sintomaticamente subordinada ao Conselho de Segurança Nacional e visando dar continuidade, pós-guerra, à experiência da Coordenação de Mobilização Econômica. No quadro dessas instituições – e diante das primeiras propostas governamentais de ordenação global da economia – abre-se um famoso debate entre Eugênio Gudín, pelo lado antiplanejamento, e Roberto Simonsen, pregando o protecionismo e interferência estatal.⁶

⁶ Documentos do debate estão reunidos em Gudín & Simonsen, 1978.

A intervenção de Roberto Simonsen, conselheiro do CNPIC e presidente da FIESP, afirmava ter-se tornado evidente no século XX a “insuficiência do primitivo automatismo social e econômico admitido pelos economistas clássicos”. Os motivos apontados são vários:

a devastação das riquezas naturais, a ausência de defesa em relação a múltiplos fenômenos meteorológicos, as sucessivas crises econômicas, a existência da miséria em meio à abundância, a crescente concentração de riquezas em mãos de um pequeno número, a exploração do homem pelo homem, toda uma série de imensos problemas criados pelas grandes aglomerações urbanas, a profunda diferenciação na evolução entre as nações ricas e as nações pobres, a impossibilidade do sistema de preços refletir, num dado momento, as condições prováveis dos mercados futuros ... (Gudin & Simonsen, 1978, p.181)

Alguns desses fenômenos não eram estranhos ao pensamento econômico do século XIX em geral – e mesmo, mais estreitamente, às análises feitas à luz de autores caros aos liberais, como Marshall. Outros ganharam relevo com as teorias dos ciclos, no século XX.

Interessa, porém, destacar a enfática alusão de Simonsen à diferença histórica entre nações ricas e pobres. Na argumentação dos conselheiros da ONU e da CEPAL em particular ela aparecerá no tema da “deterioração dos termos de troca, da reiteração de desvantagens originárias”.⁷ E mais: justificará a intervenção corretiva no sistema de preços, que não aparece como mecanismo confiável para sinalizar o tráfego dos agentes econômicos. Daí a recomendação de protecionismo, colaboração internacional, planos de ajuda externa etc.

Já no projeto de 1944, Simonsen apela à proteção da indústria instalada no país, contra concorrentes “de origem alienígena”, reativando o argumento da indústria infante admitido por Stuart Mill e George List. Afirma ainda que a “planificação intensiva” da economia brasileira não poderia admitir “por um certo prazo” as “atuais normas de política comercial” (p.148). Analogamente a List, afirma Simonsen que o “livre-cambismo só existiu até hoje para os povos de riqueza consolidada” (p.193).

O livre-cambismo presumiria condições ideais inexistentes no mundo atual.⁸ O argumento de Simonsen é apaixonadamente combatido por Eugênio Gudin. O seu juízo não apenas censura a “mística do plano”, nebulosidade e ignorância que, a seu

7 Para detalhes sobre as teorias cepalinas, e sobre as de Celso Furtado, em particular, remeto o leitor a meu livro *Celso Furtado e o pensamento da Cepal*. São Paulo: Ática. (No prelo).

8 Entre essas condições inexistentes estaria um mecanismo de comércio internacional que redistribuísse permanentemente os recursos, inclusive mão-de-obra, e equilibrasse a remuneração dos fatores: “A defesa que o Relator Gudin faz do livre-câmbio baseia-se em condições ideais, inexistentes no mundo atual e, muí particularmente, no Brasil. Assim é que seria preciso um mecanismo de comércio internacional que permitisse a permanente redistribuição dos recursos, inclusive mão-de-obra, técnica e capital, e que, por outro lado, assegurasse aos produtores de matérias-primas, garantias de estabilidade e de paridade na remuneração e, pois, no padrão de vida. Os dois fatos são irrealizáveis” (Simonsen, 1973, p.194).

ver, obedecem a interesses muito claros: socialistas-comunistas, burocratas em busca de poder e proventos, interesses "reacionários". Com esta última palavra, Gudin faz referência à "conspiração dos ineficientes", isto é, dos empresários pouco dinâmicos que pretendiam continuar protegidos contra novos competidores.

Além dessa diatribe, Gudin formula uma alternativa, algo que poderíamos talvez chamar de "teoria dos limites toleráveis e legítimos" para a intervenção do Estado brasileiro no domínio econômico. Alega inicialmente a veracidade de um suposto: o pleno emprego dos fatores. A partir desse dado, afirma que a investigação deve ser concentrada no controle dos surtos inflacionários e na resposta a uma pergunta singela: "como orientar a aplicação do escasso capital nacional?". Estabelece as seguintes regras:

a) a lei deve assegurar o respeito ao capital, defesas contra confiscos e ameaças. Para isto, as normas devem ser estáveis e imparciais (sem "animosidades" contra o capital), mas de forma alguma podem configurar uma espécie de garantia prévia, que elimine o risco (afinal, este é imprescindível ao jogo);

b) política monetária e de crédito seletiva, orientando as aplicações para atividades produtivas (não entesouradoras e/ou especulativas);

c) cuidado semelhante com a política tributária.

Recomenda ainda regras aduaneiras sensatas e, sobretudo, uma atitude "atraente" e não discriminatória diante do assustadiço capital estrangeiro.

O BNDE – um ser especial

Voltemos agora à caracterização das iniciativas políticas de regulamentação estatal que marcaram o Brasil do pós-1930. O que se pode afirmar é que, com os fatos-feitos aos quais nos temos referido, vai-se constituindo todo um sistema de decisões marginal ao governo visível. Para ser mais exato, marginal sobretudo ao parlamento.⁹ Essa tendência passaria praticamente incólume pela chamada Redemocratização de 1945. E, nesse sentido, a literatura que examina a história econômica da época frequentemente aponta que o destino das empresas (e seu desempenho

9 No seu conhecido estudo sobre *O sistema administrativo brasileiro*, Mario Wagner Vieira da Cunha afirma, referindo-se ao Estado Novo (e em especial ao período 1938-1941): "Expandem-se a administração com a criação de muitos novos órgãos reguladores da produção econômica; prossegue, agora ~~sem~~ *sem* os embaraços parlamentares, o esforço da administração por compilar códigos e leis que disciplinem vários setores da atividade educacional, sanitária e agrícola. Tal esforço, sem dúvida muito significativo, tende a se fazer à margem da estrutura administrativa tradicional, substituída por órgãos da denominada administração indireta ou autarquia" (1963, p.91, grifos nossos).

relativo) é em grande parte decidido em determinados espaços da burocracia estatal (Lessa & Fiori, 1983). Mais tarde (dezembro de 1950), os governos brasileiro e norte-americano formalizavam um acordo constituindo a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU). Conforme a nota da embaixada norte-americana, o entendimento visava à "promoção dos objetivos e alvos expressos no Ajuste Geral sobre o Ponto IV".¹⁰

Tendo como elemento destacado o jovem diplomata e economista Roberto de Oliveira Campos, a CMBEU realizaria, no período de julho/1951 a julho/1952, pormenorizado estudo sobre as condições econômicas do país, recomendando a concretização de dezenas de projetos (sobretudo nas áreas de transporte e energia).

Esses planos dariam corpo ao "Programa de Reparelhamento Econômico", eliminando os "pontos de estrangulamento", que inibiam a iniciativa privada. Assim, são centralizados em áreas de infra-estrutura, em grandes investimentos, de maturação longa,¹¹ complementares à iniciativa privada, exequíveis rapidamente e por meios não inflacionários. Da CMBEU irão nascer o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE, junho de 1952) e toda uma nova política econômica, instituições e práticas que dominariam a cena das décadas seguintes.

O BNDE tem, nesse contexto, um papel revelador. Criado como autarquia, ele institucionalizava as "relações inauguradas pelo campo especial das comissões mistas" (Martins, 1976, p.338). A continuidade CMBEU-BNDE passa inclusive pelos projetos geridos por este último (os mesmos elaborados pela CMBEU) e pela permanência dos quadros técnicos, a começar pelo primeiro presidente do Banco, Ary Frederico Torres, presidente da CMBEU.

Mas o que é a "continuidade do campo especial"? O que significa essa "especialidade"? O BNDE dispunha de grande autonomia quanto à dotação e extração de recursos, ao controle de seus atos pelo Congresso e ao gerenciamento de suas operações (estatutos, recrutamento e formação de quadros). A. L. D'Avila Vianna salienta a organização moderna da burocracia do BNDE, distinta da estrutura administrativa convencional do Estado. Ela faria parte dos "bolsões de eficiência" da "administração paralela" (1981, p.285-6).

O BNDE subtrai ao mercado o poder de legislar sobre certas esferas do mundo econômico. Por outro lado, sua forma de constituição – organismo que legisla mas

10 Esse documento está recolhido em Cruz & Novaes, 1983, p.33. Na verdade, embora se faça referência ao Ponto IV, poderíamos recuar o ajuste sem grandes mudanças para a década anterior, quando a política externa norte-americana fora inspirada pela noção de "fundamentos econômicos da paz", ou da paz bem-armada... A ajuda internacional era aí relacionada com a idéia de segurança e estabilidade mundiais. Além disso, era conectada também com a idéia de prosperidade: o desenvolvimento de redes mais ou menos estáveis de fornecedores de matérias-primas, de insumos e de compradores de produtos norte-americanos, remetendo esta última à expectativa de manutenção do nível de emprego e estabilidade social no interior dos Estados Unidos (Baldwin, 1966).

11 O setor de energia elétrica, por exemplo, deveria se antecipar à demanda e à lucratividade, renunciando ao autofinanciamento de curto prazo.

não é eleito, que adota formas de recrutamento de quadros e escolha de dirigentes relativamente imunes às ingerências políticas (presidência, parlamento) e tem como critério de juízo o êxito dos resultados e o autocontrole – apresentaria a suposta vantagem de superar a descontinuidade, imputada pela ideologia tecnocrata ao universo político. A partir de então, este último – pernicioso, pois acessível ao sufrágio, sensível ao ziguezague das vontades – não teria mais como comprometer o universo dos peritos, marcado pela competência, racionalidade e uma peculiar combinação de constância e dinamismo.

Nesse ideário, o terreno dos políticos, em contrapartida, é marcado pela incompetência técnica, frivolidade e propensão à demagogia, sendo esta última imprescindível à coleta dos votos mas desastrosa para administrar os recursos, postos sob sua guarda exatamente por meio do sufrágio viciado e vicioso. Aceita essa “demonstração”, o rompimento do círculo pode ser vislumbrado sem maiores dificuldades: o julgamento de problemas orçamentários deve ser posto a salvo desse “universo dos políticos”.

A administração paralela

A esse respeito, é interessante retomar e desdobrar a análise de Celso Lafer sobre as condições de implementação do Plano de Metas do governo Kubitschek (1970). O desafio, neste caso, consistia em gerar “capacidade administrativa para converter demandas em programas socioeconômicos”.

Essa “capacidade administrativa” precisava efetivar-se em “quadros gerenciais”, isto é, precisaria substituir no aparelho de governo os substantivos abstratos pelos concretos, e estes por nomes próprios. O perfil exigido desses quadros é complexo. Por um lado, contrastando com a imagem tradicional da burocracia, assimilada à idéia de rotina e repetição, eles devem ser *inovadores*. As novas atividades não são simplesmente escolhidas entre alternativas existentes. Elas devem ser inventadas ou pelo menos desenvolvidas a partir de alternativas que teriam existido:

a) em tempos pretéritos – a inspiração da *lex curiata* para a ditadura comissária desenvolvimentista de Roberto Campos (cf. veremos mais adiante) poderia ser um exemplo;

b) ou em outras jurisdições – aqui talvez se pudesse imaginar condicionantes de eficácia e desempenho vigorantes na empresa privada sendo aplicados ao “setor público”, por meio de entidades de novo tipo (a administração indireta, sociedades mistas, autarquias etc.).

Além de *inovadora*, a “capacidade administrativa” precisa preencher um outro requisito também paradoxal e complicado. Deve captar, com sensibilidade, as “de-

mandas do real" e, ao mesmo tempo, livrar-se dos compromissos clientelistas, eles também muito reais. Em outras palavras, deve distinguir, nos desejos de indivíduos e grupos, aquilo que, supostamente, aponta para o futuro e o coletivo, em oposição às demandas que reforçam o passado e o particularismo. Deve construir, enfim, sua concepção de "objetividade" – que não raro precisa transitar entre o cálculo, a aposta e o projeto.

Lafer sugere essa relação quase-mítica da burocracia com o plano, referindo-se especificamente aos projetos de JK: "De fato, o plano inclui na efetiva vida presente dos homens, como uma experiência real, o futuro no qual eles acreditam" (p.43).

Instala-se delicado jogo entre interesses presentes/reais/empíricos *versus* interesses futuros/reais – ainda que presumidos, estes últimos, como mais reais do que os primeiros, empírica e presentemente situados. A disputa é resolvida, ou contornada, nas manobras políticas dos anos 50, por um "compromisso" da nova administração. A burocracia astuta evita o confronto (antevisto como desastroso) da reforma administrativa abrangente, que ericaria o pêlo das clientelas. Ao contrário, arditosamente, iria alojar, no interior do aparato estabelecido, "núcleos" dinâmicos capazes de implementar o plano.¹²

Do ponto de vista imediato, a tática se concretiza deixando, no Plano de Metas, ampla margem dos investimentos de curto prazo para decisão do Congresso, na sua aprovação anual do orçamento (p.68). Esta é a válvula de escape para ajustes políticos imprescindíveis, isto é, para garantir a ponte entre *o que é ainda* e *o que ainda não é*. O jogo é ousado e sutil:

De fato, consciente de que o plano poderia engendrar consenso e sabendo que eventuais futuros ajustes políticos desse consenso poderiam ser feitos através da flexibilidade garantida por esta margem de investimento de curto prazo, Kubitschek adotou, diante do Plano de Metas, uma atitude de *commitment* ou *prior decision*. (p.69)¹³

O plano poderia induzir acordos globais e estratégicos. Ao mesmo tempo, válvulas de escape para áreas não consensuais são instaladas nos investimentos de curto prazo, garantindo a barganha das particularidades, por intermédio das instâncias políticas convencionais.

Desse modo, parte significativa da discussão técnica a respeito de orçamentos ficaria a salvo do universo dos políticos, propensos à demagogia, no galanteio dos votantes.

12 A manobra, definida explicitamente por Hélio Jaguaribe em 1955, era sugerida nas figuras da ditadura comissária e da burocracia ascética de Campos (Jaguaribe, 1956). Ou, com outra formulação, nos "planejadores neutros" e "despotas esclarecidos" de Prébisch e da CEPAL.

13 Essa atitude é descrita com os termos de C. Lindblom: "uma forma de ajustamento recíproco dos parceiros na qual X, sabendo que há vantagens para X e Y, na coordenação de suas respectivas decisões, toma uma decisão firme, não condicionada, antes que Y decida, compelindo então Y a se adaptar a X, se Y quiser colher vantagens da coordenação" (Lindblom. *The Intelligence of Democracy*, apud Lafer, 1970, p.69).

Já Weber havia discutido essa oposição entre as virtudes do perito e o diletantismo do “senhor político” – seja este o “povo” e seus equipamentos legislativos, um colegiado aristocrático, um presidente eleito ou um monarca (1971, p.269).

Mas a burocracia “desumanizada” – que *sine ira ac studio*, conforme a descrição weberiana, “eliminaría dos negócios oficiais o amor, o ódio, e todos os elementos pessoais, irracionais e emocionais que fogem ao cálculo” (p.150) – é identificada pelos criadores do BNDE não com a administração convencional, mas com aquela resultante de “entidades autônomas” que teriam como encargo:

- a) pautar comportamentos, prolongando a ação estatal e operando no mesmo sentido: regulamentar, fiscalizar e julgar atividades por delegação expressa em lei;
- b) produzir diretamente bens e serviços.

A razão administrativa

O Executivo, convencionalmente, é responsável perante o “povo”, o Legislativo e o Judiciário. E diante de quem são julgados os chefes dessas agências estatais (ou paraestatais; ou, ainda, neo-estatais)? Com elas abre-se espaço para definição de uma racionalidade que encarne o interesse geral e permanente, sobrevoando os interesses partidos e datados, inclusive aqueles que se fazem representar nas instituições clássicas da “cidadania”.¹⁴

A análise retrospectiva de Roberto Campos é, a esse respeito, sintomática:

(O BNDE deveria agir como) fundo geral de desenvolvimento capaz de transferir recursos conforme prioridades e necessidades variáveis. Embora a especificação na destinação de recursos pudesse ser politicamente mais palatável ao Congresso, localizando áreas precisas de aplicação e restringindo a escolha executiva, a flexibilidade parecia imperiosa. (1969, p.327)

A “imperiosa flexibilidade” é arma importante para gerar movimentos sociais (econômicos e políticos) que não seriam provocados pelos desejos e expectativas dos

14 Em outro quadrante ideológico, também Mannheim lembra as mudanças observáveis no perfil do “funcionário público eficiente”, com o alargamento dos encargos do Estado nas sociedades contemporâneas. É interessante destacar, nas suas reflexões, a ênfase sobre o papel pioneiro da nova burocracia. Esta não pode mais se reduzir a, repetidamente e com regras constantes, “aplicar um princípio geral a um caso particular” – necessita flexibilidade mental, capacidade de previsão, decisão rápida e ação imediata (1972, p.373-4). A pergunta crucial – diante de quem são responsáveis os “controladores”? – recebe uma resposta genérica: “uma sociedade é democrática quando suas instituições mais relevantes devem prestar contas à coletividade. É claro que as formas de responsabilidade podem variar. Pode haver responsabilidade perante representantes oficiais do público, mesas administrativas, conselhos fiscais ou, finalmente, comissões de inquérito parlamentares, tudo dependendo da natureza e situação dos problemas e das instituições” (p.207).

agentes individuais, no aqui e agora. Eles só poderiam ser promovidos por aqueles que contemplassem um projeto, isto é, algo que pode vir a ser aceitável quase que exclusivamente pelos homens de amanhã – afinal e paradoxalmente, homens educados e moldados pela própria execução do projeto. A nova burocracia defronta-se com o paradoxo da antecipação: examina o futuro e age por ele orientada.

Ora, no texto de Campos, anteriormente citado, a forma da instituição criada e os próprios elementos do discurso que a defende revelam um projeto de sociedade e uma filosofia política. Vejamos qual.

“Discricionário” e “flexível”, o BNDE ficaria a salvo do controle de uma sociedade mergulhada na inconstância, amorfismo, miopia e inseqüência. Desse modo, seria criada, por iniciativa do poder público, uma instituição que dele deve (e promete) se libertar, adquirindo um *ethos* empresarial supostamente mais atento aos sinais emitidos pela mutante realidade econômica. A esse respeito, são engenhosos os traços com os quais Furtado desenha o perfil de Roberto Campos – este se interessara pelo planejamento graças à

preocupação quase obsessiva em reduzir o campo da “irracionalidade” na política ... tendia para uma visão pessimista das coisas ... Tinha consciência do atraso do Brasil e estava convencido de que havia de lutar contra isso sem preconceitos ideológicos. Confiava no poder da razão e desconfiança do caráter das pessoas. (1985, p.155-6)

Os “preconceitos ideológicos” evidentemente estavam enraizados ... nos outros. Aos técnicos do BNDE se atribuiria, com toda a certeza, a ciência e o ascetismo necessários à boa gestão, “doa a quem doer”.¹⁵

Digamos mais: no discurso de Campos, o poder da razão deveria ser promovido não somente *apesar*, mas *contra* o caráter das pessoas. Para isso se deveria tomar distância diante de medidas palatáveis (*sic*) ao Congresso. O adjetivo não é casual. Insere-se com perfeição numa terminologia que identifica o imaginário político de Campos. Nele está embutido um julgamento sobre o Congresso: afirma-se a miopia dessa instituição e a possibilidade/necessidade de ludibriá-la (ou mesmo eliminá-la, por que não?). Contra as (ou à margem das) medidas *palatáveis*, digeríveis pelo estômago, deveriam ser erigidos preceitos racionais, acessíveis ao cérebro.

O comentário de Furtado, acima referido, acerta portanto num alvo ao qual talvez não visasse. Sugere que o desenvolvimento, em Campos, é “razão” que rompe o atraso indiferente e por sobre o cadáver das ideologias. São sintomáticos os fatores institu-

15 Weber aponta como características da burocracia o “cumprimento de tarefas segundo regras calculáveis sem relação com pessoas”. E sublinha este último segmento da frase – “sem relação com pessoas” – para indicar em seguida sua vizinhança com as regras do mercado (1971, p.250). Roberto Campos dizia acreditar, nos anos 50, na necessária e possível complementação do mercado pelo empenho estatal. Não é por acaso que uma vez confrontado com a contaminação carnal e “partidista” da sua “burocracia ascética e apostólica”, apele para sua submissão ao mecanismo selecionador do mercado. É como se este pudesse conservar intacto seu comportamento – “sem relação com pessoas”.

cionais que Roberto Campos denuncia como obstáculos a esse movimento saneador: existência de subdivisões políticas autônomas, complicando o plano central; inadequação do aparato burocrático implementador, mais afeito ao prestígio do que ao desempenho; falta de máquina política habilitada à obtenção do consenso; instabilidade política (1969, p.321-2).¹⁶

Assim sendo, não nos surpreende que Campos julgue conquistas da razão certas medidas do movimento militar de 1964: o sistema de dois partidos, supostamente mais apto à obtenção do consenso, e cortes nos poderes congressuais no que diz respeito ao controle dos gastos orçamentários (p.322). Poderíamos acrescentar à sua lista: reforma tributária e subordinação das polícias estaduais ao Exército Nacional, eliminando a margem de manobra dos regionalismos políticos; reforma administrativa, agilizando os executivos do setor produtivo estatal; normas de rotação nos cargos dirigentes das Forças Armadas, inibindo a emergência de lideranças regionais “acaudilhadas”; enfim, um vasto arsenal de medidas visando garantir “estabilidade política” e geração de recursos extra-orçamentários subtraídos a qualquer controle público.

Nos anos 50, os “desenvolvimentistas” – nos seus vários matizes – identificavam a sua época como um momento crítico, uma encruzilhada histórica em que escolhas de caminho teriam de ser feitas. Nesse caso, ou se admitia a ampliação do controle social sobre o Estado ou, de outro modo, teríamos duas alternativas. A primeira destas implica uma espécie de ditadura comissária que se estabelece pela força e legitima sua aparição por meio das emergências de “guerra contra o atraso”. A segunda (que não exclui necessária e integralmente a primeira) implica um modelo institucional que, de modo sutil, coloque a verdadeira administração “a salvo” da luta política. Esta pode eventualmente subsistir, desde que ritualizada e contida dentro de limites “toleráveis”.

Nesse contexto de escolhas, a constituição do BNDE já apontava para alguns impasses e desdobramentos. O escopo de sua atividade é em certas ocasiões ampliado, rumo à planificação mais abrangente e centralizada. É por esse caminho que o Banco se aproxima da CEPAL, e com ela estabelece programas conjuntos no primeiro semestre de 1953.

Luciano Martins assimila o Banco a um verdadeiro partido político (1985, p.93) que pretende inicialmente ser um *holding* do setor produtivo estatal (p.107-8) e se transforma depois em *holding* ou *demiurgo* (p.105) de parte do setor privado. O BNDE teria assim uma ambigüidade perigosa. Explicitemos.

16 Os obstáculos “técnicos” seriam: deficiência estatística; escassez de planejadores experientes; importância do setor agrícola, de difícil planificação (pequenas unidades, fatores climáticos incontroláveis etc.); importância do setor externo (p.321).

Os mapas do demiurgo

As agências estatais, interferindo no movimento de ganhos e perdas, contribuem para modelar o processo de reprodução das classes e categorias sociais. Afinal, quando o Estado distingue entre interesses estratégicos e objetivos de curto prazo, implementando, segundo esse critério, determinadas atividades, estas práticas acabam por selecionar, implícita ou explicitamente, segmentos que são identificados como permanentes e racionais, punindo-se e eliminando-se aquilo que se aloja no rol do imediato, irracional (ou especulativo). Quando o Estado lança mão de instrumentos de política econômica industrializantes – tarifas alfandegárias, lei de similares, taxas de câmbio, medidas de racionamento ou seleção de importações – é claro que define um quadro em que certos agentes sobrevivem e outros submergem.

Em suma, as transformações estruturais centralmente induzidas distribuem recursos reais numa forma distinta daquela que engendrariam reações (atomizadas) a sinais de mercado, expressos pelas variações dos preços relativos. Schumpeter dizia que numa política de desenvolvimento, por meio do sistema de crédito, “os empresários obtêm acesso à corrente social dos bens antes que tenham adquirido o direito normal a ela. Ele substitui temporariamente, por assim dizer, o próprio direito por uma ficção deste” (1982, p.74). Ora, após essa temporária inversão dos automatismos e regras em vigor, o que resulta não é o restabelecimento das circunstâncias anteriormente reinantes. Nem tampouco uma configuração social que espelhasse a lógica de desenvolvimento desse estado pretérito. O que se obtém é, de fato, um novo mapa social, em grande parte demarcado previamente pela política econômica imposta no intervalo da “ficção jurídica” de que fala Schumpeter. A ficção é tudo, menos inócua e inocente. Como nos versos de Pessoa, “a lenda se escorre a entrar na realidade – e a fecundá-la decorre”.

Entende-se, portanto, que fosse dramática a luta pela posse das agências estatais, como lembra Martins. Afinal, elas se transformam em “arenas políticas” (1985, p.165 e passim) que substituem a pluralidade extinta na sociedade civil. Aliás, o pensamento autoritário veria nessa substituição uma vantagem, uma vez que encara tal pluralidade como sintoma de desarranjo, heterogeneidade e dispersão.

Nesta altura de nossa exposição, resulta quase ocioso dizer que o pensamento cepalino também viveria dessa ambigüidade. Furtado, por exemplo, referindo-se ao DASP, nele aponta, como traços positivos, a eficiência administrativa e a seleção de pessoal pelo mérito, virtudes que fariam o órgão capaz de, rapidamente, montar algo tão complexo como o plano SALTE (1985, p.43).¹⁷ Ao mesmo tempo, deplora a instabilidade de seus fins, comprometidos pelas alianças exigia do presidente-ditador

17 O plano SALTE (Iniciais de Saúde, Alimentação, Transporte, Energia) começa a ser estudado em 1947, é enviado pelo presidente ao Congresso em 1948 e praticamente arquivado em 1952.

(p.48). Mais de uma vez Furtado lamentaria a “heterogeneidade da classe dirigente”,¹⁸ responsável por esse vaivém contraditório (p.106).

Para onde nos levaria a “confiança na razão”, combinada com a “desconfiança no caráter das pessoas”? Prebisch, por exemplo, segundo o depoimento de Furtado, às vezes “esquecia” os “aspectos negativos” de ditadores (Vargas e os militares argentinos que derrubaram Perón, por exemplo), aceitando como uma espécie de “fato” que se necessitava, em tais países, de “déspotas esclarecidos” (p.121, 181).

Em 1952, coerente com esse realismo, o programa de Treinamento em Problemas do Desenvolvimento Econômico, da CEPAL, preocupa-se em formar especialistas para os governos latino-americanos, com particular interesse em “pessoas já inseridas nos centros de decisão, podendo utilizar e difundir de imediato os ensinamentos que absorviam” (p. 135).

Desse modo, pretendendo substituir a *violência* da conhecida frase marxista, “a Secretaria-Executiva (da CEPAL) se oferecia para servir como *parteira da história*” (p.115), isto é, para “criar o quadro institucional necessário” ao desenvolvimento econômico (p.115).

O lance era jogado com base na necessidade de uma “visão global das atividades econômicas, privadas e públicas” e na convicção de que “as elites devem antecipar-se ao consenso social a fim de abrir caminho a este” (p.37).

Para Furtado, os intelectuais-planejadores deveriam

colocar diante da sociedade o horizonte de opções ... mapa de suas possibilidades ... O mapa que estávamos preparando indicaria, por um lado, o âmbito das decisões possíveis, por outro, as conseqüências daquelas que viessem a ser tomadas, em termos daquilo a que se renunciava.

Com isso,

o sistema de decisões adquiria uma grande transparência, permitindo alcançar um maior grau de racionalidade e de responsabilidade na política. (p.130)

Ideal de Mannheim, a quem explicitamente Furtado se reporta, à planificação não apenas caberia orientar consultas, mas garantir ainda o controle de si mesma, conjugando “ao mesmo tempo eficácia e transparência” (p.130). O preparo dos mapas demarca previamente a geografia do novo mundo, inclusive das terras que serão submersas. A eficácia, para estas últimas, não coincide, evidentemente, com a dos planejadores (e a das terras sobreviventes).

É sintomático que possamos aproximar a frase acima, de Furtado, da sentença do ultraliberal Lionel Robbins: “a racionalidade da escolha não é nada mais nem menos do que uma escolha com perfeita consciência da alternativa rejeitada” (Robbins, 1969,

¹⁸ A referência mais freqüente é para o “Nordeste do recitativo e do coronelismo ... mundo imóvel satisfeito em sua mesquinha, córneo em sua insensibilidade” (p.120).

p.152). Mas, para Robbins, o economista é “incapaz de decidir entre diferentes fins quanto à sua desejabilidade” (p. 152). Nesse sentido, a ciência econômica é fundamentalmente distinta da ética. Para Furtado, todavia, o “mapeamento” das ações possíveis – isto é, a avaliação de seus limites, condições e resultados – implica um julgamento sobre os fins, exigindo racionalidade e responsabilidade dos agentes da transparência do cálculo. Daí envolva uma ética e uma teoria que estipule comportamentos recomendáveis. Na argumentação de Roberto Campos – a respeito da ditadura comissária e da administração paralela – trata-se de desconfiar e duvidar da racionalidade e responsabilidade dos agentes: o espaço adequado à geração da sensatez tem de ser defendido contra as influências perniciosas do mundo povoado por esses homens míopes, terreno no qual o bom senso, fatalmente, não se produziria.

Em suma, no caso de Campos e seus companheiros de viagem, trata-se de criar condições para que o “poder da razão” seja libertado do “caráter das pessoas” (ou da falta de caráter). No caso de Furtado, trata-se de agir sobre o caráter das pessoas, para que compreendam e dêem vazão, naturalmente, à sensatez. A iniciativa das elites indica sua suposta provisoriedade: elas antecipam o consenso e, ao mesmo tempo, abrem o caminho para que este se realize efetivamente.

Os liberais intervencionistas

É importante notar que, nessa mesma ocasião, o parto do novo mundo era reivindicado também pelo Conselho Nacional de Economia (CNE), então sob a guarda de opositores da CEPAL. Na sua *Exposição da situação econômica do Brasil* (1951-1953), enfatizava o Conselho a “diversidade” e dispersão do país, a existência simultânea de “diferentes culturas e fases evolutivas”. No Brasil, “recursos de toda sorte” procuram se “ajustar em forma desordenada”. Todos esses elementos são aí reunidos como problemas (anomias) a exigir solução, sob pena de caminhar rumo a uma crise.

Ora, “a própria diversidade e dispersão que se notam no quadro dos elementos da nacionalidade estão a exigir a unidade de ação e visão de conjunto, a solidariedade de objetivos, que venham a corrigir a formação natural” (CNE, 1955, p.37).

A intervenção *artificial* justifica-se

a) pelos *fins* últimos, já que não se pode “pelo caminho do desperdício de forças evitar a anarquia e a desmoralização” (p.38);

b) pela *origem*: “Os planos econômicos, para serem verdadeiramente orgânicos, terão de partir do governo” (p. 38) e oferecer guias que orientem a iniciativa privada, além de remover “obstáculos que possam impedir seu florescimento” (p.39, grifo nosso).

Contudo, menção especial, e necessariamente mais detalhada, deve ser feita, ainda uma vez, a Roberto Campos e à sua proposição de uma espécie de ditadura comissária.

Campos cultivou desde logo o estilo sedutor dos moralistas, ou, mais especificamente, dos autores de fábulas que reforçam nossos preconceitos e ressentimentos enrustidos, dando-lhes aquele agradável ar de familiaridade que induz ao assentimento. O universo de Campos parece desde sempre dividido entre cigarras volúveis e formigas diligentes. De um lado, sodomias em que vigoram o desperdício, a preguiça, a fantasia irresponsável. De outro, a seara dos virtuosos, feita de disciplina, frugalidade, paciência e trabalho. Daí um tema obsessivo em seus discursos: o ideal "apostólico" e ascético da burocracia de estado, desafiada por um meio social míope e corrompido.

O jovem diplomata e economista bradejava, nos anos 50, contra o consumidor "deslavadamente" (*sic*) hedonista, o "apetite insopitável" (*sic*) das massas, estimulado pelos meios de comunicação (1953b, p.69). Anos mais tarde, para leitores norte-americanos, Campos enunciará essa censura com a seguinte imagem: "*Hollywood, unfortunately, contaminates more than Pittsburgh does*" (1967, p.4).

As advertências do pregador lembram a maldição bíblica do suor com que se ganha o pão, na ausência do Éden: "não há nenhuma estrada amena e principesca" para o desenvolvimento". Daí decorre o mandamento: "é preciso resistir à tentação natural de buscar soluções simultâneas", forjando a "disciplina prioritária de investimento" que evite a "dispersão de recursos" (1952a, p.33). Logo, "sejamos mais pacientes no planejamento e menos pacientes na execução" (p.33).

Exemplos históricos de desenvolvimento são mostrados como situação em que o "puritanismo" subtraiu recursos ao consumo para encaminhá-los à poupança, instaurando práticas "socialmente repugnantes mas economicamente construtivas" (1953b, p.67): na Grã-Bretanha, puritanismo voluntários; no Japão, puritanismo mecânico associado a capitalismo tribal; na URSS, puritanismo mecânico unido a capitalismo de estado (p.66-7). Como, em contrapartida, nos países latinos não existe "infelizmente suficiente puritanismo" (p.68), seríamos levados a esperar a inferência que justificasse ampliação do papel do governo.

E assim é. Campos enfatiza que é maior, no mundo subdesenvolvido, a exigência de planejamento e intervenção estatal. Nesses países, constata-se a debilidade da iniciativa privada e da concentração dos recursos (além do aproveitamento inconsistente da poupança):

(da) insuficiente propensão a investir nas classes empreendedoras e exagerada atração mimética de padrões de consumo externo resulta a necessidade de uma intervenção governamental planejadora visando a impedir que a cota de inversões no produto nacional seja exageradamente comprimida pelos reclamos do consumo. (1953b, p.70 e 1952b, p.16)

As aspirações de um desenvolvimento mais veloz apelam à "faculdade telescópica" (*sic*) do Estado, superando os interesses imediatos do consumidor. Além disso, Campos sublinha a diferença entre o critério de produtividade direta (curto prazo) e

indireta (longo prazo), defasagem que justifica a importância dos encargos públicos nos investimentos "sociais" (1952b, p.15-6), mesmo que eventualmente coibindo a escolha individual dos aplicadores:

... a aceleração do desenvolvimento econômico pressupõe a conjugação da figura do consumidor paciente com a do investidor austero. Onde a necessidade da aceitação de prioridade social, coibindo-se mesmo compulsoriamente se necessário for, as aberrações resultantes da escolha individual dos investidores. (1953a, p.8)

O espírito pouco puritano do capitalista empreendedor, no caso brasileiro, e suas tendências ao consumo "deslavadamente" (*sic*) hedonista e ostentatório (1952b, p.16-7; 1953b, p.68) estariam entre os motivos que justificam e recomendam a centralização de certas poupanças por meio do aparelho governamental (1952b, p.16-7). A telescopia governamental corrige a soberania do consumidor, infelizmente viciada pelas circunstâncias:

Nos países em que a poupança é exígua, e a margem, acima da subsistência, estreita, é inevitável que as decisões das unidades econômicas sejam afetadas por uma visão imediatista. No terreno dos investimentos, as inversões a curto prazo, com um horizonte próximo da rentabilidade, tenderão a deslocar investimentos básicos de mais longo ciclo de rentabilidade. No setor do consumo, a pressão das necessidades de consumo imediato impedirá a formação de economias suficientes para aumentar a capitalização e a produtividade da economia. Em outras palavras, se admitida a ilimitada soberania do consumidor, o futuro será sacrificado em benefício do presente. O Governo, entretanto, manipulando fundos coletivos (que escapam à decisão individual) e dotado de perpetuidade orgânica, encontra mais facilidade em desenvolver aquilo que o professor Pigou denominou de "faculdade telescópica". Através da tributação, pode o Governo comprimir o consumo presente em benefício da acumulação de capital para investimentos. Além disso, pode o Governo apressar o ritmo de capitalização fazendo investimentos criadores de economias externas, mesmo quando financeiramente não remunerativos a curto prazo. (1952b, p.15)

Campos aconselha planos econômicos contra o subdesenvolvimento. Aplauda reformas deliberadas no capitalismo mundial. Tais providências aparecem, no corpo de sua argumentação, como reparos ou antídotos à instabilidade política internacional. Mais ainda: como iniciativas indispensáveis para exorcizar as "tentações socialistas". A seu ver, o desenvolvimento deve ser apresentado como nova idéia-força que dê perspectivas de sobrevivência ao capitalismo. Eletrizando as massas, combateria a sedução das "arengas socialistas" (*sic*). Para essa tarefa, o discurso da liberdade humana e da democracia, adverte, não basta (1953b, p.64-5).

Planejamento não deve implicar desestímulo à iniciativa privada, "a qual, na falta de uma burocracia esclarecida, apostólica e alerta é o elemento mais dinâmico para acelerar o desenvolvimento" (1953b, p.68).

Campos faz restrições à ingerência estatal: a ação do governo corre os riscos de negligência quanto aos custos, politização danosa das decisões, irresponsabilidade

administrativa encorajada pela falta de penas comparáveis à falência (castigo disciplinador da iniciativa privada) (1955a, p.182).

Aliás, reiteradas vezes, Campos enumera as razões “válidas” e as “espúrias” da intervenção estatal. Num trabalho pós-1964, dirigido preferencialmente a leitores norte-americanos (1967), as razões válidas apresentadas são as seguintes: a) caráter derivado, induzido, do processo de desenvolvimento latino-americano, em contraposição ao espontâneo da experiência ocidental européia e norte-americana; b) imperfeições do mecanismo de preços. As “espúrias” são: a) a ilusão de transposição, ou seja, a crença de que recursos são criados ou aumentados quando passam da iniciativa privada para a política estatal de subsídios ou de empresas públicas; b) a tradição paternalista; c) as tentativas de socialização via estatismo (p.7-8).

Mas a imagem mais obsessiva de Campos – e aquela que particularmente nos interessa aqui – é a da “burocracia esclarecida, apostólica e alerta”, que alcança o desprendimento ante o imediato e o particular:

uma burocracia suficientemente ascética, disciplinada e apostólica, para executar os planos do setor governamental e coordená-los com os do setor privado (1953a, p.95);

a pequena minoria apostólica capaz de reagir satisfatoriamente, em termos de esforço produzido, a estímulos éticos ou burocráticos de natureza um pouco abstrata (1955b, p.136).

Deve-se apelar à invisibilidade do absoluto – ordenação ótima da economia, desenvolvimento acelerado, racionalidade – para legitimar o poder visível assumido pela “minoría apostólica”.

Como, porém, garantir que o poder fique nas mãos dessa burocracia apostólica, cujo ascetismo colocaria o Estado-administrador a salvo de uma sociedade marcada pela miopia, corrupção e insensatez? No catecismo de Campos, a disciplina burocrática será conquistada por meio de formas de treinamento e seleção que não dependam do clientelismo político-eleitoral, vício alegadamente reiterado do funcionalismo público brasileiro. Entende-se, portanto, o estatuto jurídico-administrativo que recomenda às agências estatais (como o BNDE), conforme vimos aqui. O BNDE não seria apenas (apenas?) um *holding* do setor produtivo (estatal ou privado), mas o *modelo* que mostraria, para o conjunto da sociedade, o caminho das pedras. Entende-se igualmente o apelo a uma *ditadura comissária*.

Explicuemos essa figura política. Ela não aparece nomeada de forma explícita, nem tem seus traços minuciosamente desvelados, nos escritos de Campos anteriores a 1964. Temos, apenas, um perfil inacabado. A “ditadura comissária” seria, até então, uma resultante da combinação precisa das astuciosas e pontuais recomendações políticas de Campos. Um texto de 1967, porém, ofereceria a corroboração de que a inferência fazia sentido:

Com notável instinto de preservação, que lhe garantiu três séculos de história, façanha não desprezível, a “Lex Curiata” da república Romana admitia regimes transitórios de exceção para a solução de crises. Eram a ditadura rei gerundae causa – a ditadura para fazer as coisas e a ditadura seditionis sedandae – a ditadura para debelar a sedição. Os nossos Atos Institucionais, cujos objetivos foram essencialmente semelhantes – quebrar um impasse institucional e expungir a subversão – nada mais são do que uma versão cabocla da lei curiata. (1967, p.87)

A espada do profeta

Projetos como o de Campos e o do CNE não identificavam na CEPAL a “parteira da história”, além de, evidentemente, caracterizar de forma diversa o rebento a nascer. Os neoliberais modernizantes vislumbravam na Escola Superior de Guerra, segundo Furtado, a “Sorbonne” do desenvolvimento nacional (1985, p.197).

Pois é justamente na pena de um dos formuladores da Doutrina de Segurança Nacional e dos “Objetivos Nacionais Permanentes”, Golbery do Couto e Silva, que esse projeto ganha nitidez.

Em livro de 1955, um quadro apocalíptico do mundo moderno – “esses nossos dias caóticos” (p.19) – inspira o Quixote dos novos tempos (*sic*), o qual, sonhador e calculista ao mesmo tempo (p.11) põe diante da “anomia ou totalitarismo ... dilema que se oferece à sociedade de nossos dias” (p.25), o “planejamento democrático”. Esta superaria o providencialismo liberal dos economistas, a confiança nefasta no voto, o intervencionismo de uma “minoría fanatizada” que postula uma “economia rigidamente dirigida” (p.20-1). Justificar-se-ia a

concentração maior de poder que daí resultar, em mãos dos delegados da vontade do povo, a ampliação da esfera de atribuição reservada ao Poder Executivo, as restrições impostas aos próprios direitos de cidadania na forma prevista nos textos constitucionais. (p.26)

Ditadura comissária – instrumento para enfrentar emergências: a receita apontada, implicando expropriação de direitos políticos, apela, para se justificar, a um diagnóstico alicerçado em noções apocalípticas. Nele, a imagem da guerra (interna ou externa) é mais do que uma alusão. As medidas restritivas são, portanto,

corolários iniludíveis de toda situação de reconhecida gravidade para a Segurança Nacional – a aplicação de tais corolários comportando, como é evidente, grande margem de flexibilidade que lhes permita convenientemente adequar-se o progressivo aumento ou relaxação das tensões externas ou internas que se estejam a manifestar. (p.26)

Coerente aos extremos com sua tarefa inquisitorial, discricionária e purificadora, o vate da “ditadura ou barbárie” tem alvos precisos:

Entre os antagonismos a considerar no conceito Estratégico Nacional, não há por que excluir aqueles motivados pelo descontentamento ativo de grupos dissidentes internos, desde que daí

resultem ou possam a vir resultar nítidas pressões desfavoráveis à consecução de reconhecidos Objetivos nacionais Permanentes. Fica portanto excluída desde logo a oposição dos partidos políticos minoritários, exercendo-se nos regimes democráticos dentro de normas legais amplamente admitidas, e benéfica, essencial mesmo à vitalidade e eficácia do sistema institucional; assim também a atividade normal dos chamados grupos de pressão, o jogo das influências regionais no panorama federativo etc. Ao contrário, cabe incluir os antagonismos ligados à atuação de grupos importantes, tanto ilegais como aparentemente legítimos, que revolucionariamente se proponham a mudança do regime – os partidos comunistas nas democracias de hoje, por exemplo, tanto quanto uma organização clandestina de ideologia democrática nos Estados Soviéticos – o irredentismo de minorias lingüísticas ou étnicas, as aspirações separatistas de certas províncias, a auto-determinação almejada por populações coloniais. (p.47)

Princípio da *rigidez* para definir o caráter das medidas, regras *flexíveis* para decidir sua execução: delinea-se desse modo o perfil arbitrário do poder, que julga a natureza e o momento das “adequações convenientes”. A “burocracia apostólica e ascética” de Campos havia encontrado seu profeta armado.

MORAES, R. C. C. de. Order inside the progress: moments of the dispute on state interference and economic planning in Brazil (1937-1955). *Perspectivas* (São Paulo), v.17-18, p.97-121, 1994/1995.

- **ABSTRACT:** *This article explores the following disputes on planning and economic action of government, in contemporary Brazil: 1) the documents of Vargas first government (Estado Novo) and writings of the emblematic representatives of Brazilian authoritarian school of thought (Oliveira Vianna, Francisco Campos) and their critical approach to the liberalism; 2) documents from USA technical missions (Abbink, Cooke, Comissão Mista Brasil-EEUU); 3) the polemic between Roberto Simonsen and Eugênio Gudin (1944); 4) the logical consequences of “parallel administration”, the origins of BNDE and the demiurgic status of State; 5) government interference tolerated by the brazilian liberal theorists (mainly Roberto Campos) and political consequences of that operation.*
- **KEYWORDS:** *Planning; economic politics; State; liberalism; authoritarianism.*

Referências bibliográficas

BALDWIN, D. A. *Economic development and American foreign policy*. Chicago: Univ. of Chicago Press, 1966.

BRASIL. Constituição. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. 10 de novembro de 1937. s.n.t.

_____. Coordenação de Mobilização Econômica. *Economia de Guerra no Brasil: o que fez a coordenação de mobilização econômica*. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 1946-1948. v.1.

- BULHÕES, O. G. *À margem de um relatório: texto das conclusões da Comissão Mista Brasileiro-Americana de Estudos Econômicos (Missão Abbink)*. Rio de Janeiro: Financeira, 1950.
- CAMPOS, R. O desenvolvimento econômico do Brasil. *Digesto Econômico*, n.93, ago.1952a.
- _____. Planejamento do desenvolvimento econômico de países subdesenvolvidos. *Digesto Econômico*, n.8, abr.1952b.
- _____. A crise econômica brasileira. *Digesto Econômico*, nov.1953a.
- _____. Observações sobre a teoria do desenvolvimento econômico. *Digesto Econômico*, n.100, mar.1953b.
- _____. *Pontos de estrangulamento na economia e seus reflexos na produtividade do capital e no desenvolvimento econômico*. Conferência de setembro de 1955a.
- _____. *Três falácias do momento brasileiro*. Conferência de julho de 1955b.
- _____. *Reflections on Latin American development*. Austin: Univ. of Texas Press, 1967.
- _____. A retrospect over Brazilian development plans. In: ELLIS, H. S. (Ed.) *The economy of Brazil*. Berkeley: Univ. of California Press, 1969.
- CONSELHO NACIONAL DE ECONOMIA. *Exposição da situação econômica do Brasil: 1951-1953*. Rio de Janeiro, 1954.
- _____. *Exposição geral da situação econômica do Brasil: 1954*. Rio de Janeiro, 1955.
- COUTO E SILVA, G. do. *Planejamento estratégico*. Rio de Janeiro: Ed. Americana, 1955.
- CRUZ, A., NOVAES, M. (Org.) *Impasse na democracia brasileira: 1951-1955*. Rio de Janeiro: FGV, 1983.
- CUNHA, M. W. da. *O sistema administrativo brasileiro*. Rio de Janeiro: INEP, 1963.
- DINIZ, E. *Empresário, Estado e capitalismo no Brasil: 1930-1945*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *A Missão Cooke no Brasil*. Rio de Janeiro, 1949. (Relatório da Comissão).
- FURTADO, C. *A fantasia organizada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- GUDIN, E., SIMONSEN, R. C. *A controvérsia do planejamento na economia brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1978.
- JAGUARIGE, H. *Cadernos Nosso Tempo*, n.5, jan./mar.1956.
- LAFER, C. *The planning process and the political system in Brazil: a study of Kubitschek's Target Plan (1956-1961)*. Ithaca: Cornell Univ., 1970. (Mimeogr.).
- LESSA, C., FIORI, J. L. *Relendo a política econômica: as falácias do Nacionalismo Popular do Segundo Vargas*. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1983. (Mimeogr.)
- MALAN, P. et al. *Planejamento econômico no Brasil: dados e fatos*. Rio de Janeiro: IPEA, 1977. (Relatórios de Pesquisa, 36).
- MANNHEIM, K. *Liberdade, poder e planificação democrática*. São Paulo: Mestre Jou, 1972.
- MARTINS, L. *Pouvoir et développement économique: formation et évolution des structures politiques au Brésil*. Paris: Anthropos, 1976.
- _____. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

- MORAES FILHO, E. de. *O problema do sindicato único no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1978.
- ROBBINS, L. *An essay on the nature & significance of economic science*. 2.ed. New York: McMillan, 1969.
- SCHUMPETER, J. A. *Teoria do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- SIMONSEN, R. *Evolução industrial do Brasil e outros estudos*. São Paulo: Ed. Nacional, 1973.
- VIANNA, A. L. D'A. *O BNDE e a industrialização brasileira*. Campinas, 1981. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas.
- VIANNA, O. *Problemas de política objetiva*. São Paulo: Ed. Nacional, 1930.
- _____. *O idealismo da Constituição*. São Paulo: Ed. Nacional, 1939.
- _____. *Problemas de organização e problemas de direção*. São Paulo: Record, 1974.
- WEBER, M. *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.