**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE HISTÓRIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA ECONÔMICA**

O desenvolvimento como problema simbólico

Discurso e planejamento econômico dos países subdesenvolvidos nas décadas
de 1950 e 1960: o projeto da CEPAL e alguns casos brasileiros

Leandro Vizin Villarino

Orientador: Prof. Dr. José Jobson de Andrade Arruda

São Paulo

2015

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE HISTÓRIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA ECONÔMICA**

O desenvolvimento como problema simbólico

Discurso e planejamento econômico dos países subdesenvolvidos nas décadas de 1950 e 1960: o projeto da CEPAL e alguns casos brasileiros

Leandro Vizin Villarino

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História Econômica do Departamento de História da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Doutor em História Econômica

Orientador: Prof. Dr. José Jobson de Andrade Arruda

São Paulo

2015

A meu pai, Antonio, e a minha
mãe, Célia, pela generosidade
infinita e pela compreensão
absoluta

AGRADECIMENTOS

Esta tese não seria possível sem a contribuição de muitas pessoas e instituições a quem deixo aqui os mais agradecidos reconhecimentos:

A minha mãe Celia, a minha tia Marli e a minha avó Maria, pela presença constante e incansável e pela ajuda incondicional que me dispensaram durante estes cinco anos e, em especial, no período de quase autismo que me afligiu na fase final de preparação. Também a minha família, meus tios Laerte e Neusa, meus primos Guto, Patrícia, Fernanda, Éder, Diego, Guilherme, Pietro e Fabrício, por serem o solo seguro que me permitem todas essas viagens.

Ao professor José Jobson A. Arruda por ter acreditado na petulância juvenil de meu projeto inicial, pela orientação, confiança e liberdade na realização da tese, pelo apoio pessoal e profissional, e à professora Maria Arminda N. Arruda, pelas exposições e discussões que tanto me ajudaram a encaminhar a forma final deste trabalho.

Aos professores, amigos e colegas do Grupo de Estudos Historiográficos Ibero-Americanos, Alberto Schneider, Carlos Quadros, Eduardo Peruzzo, Gabriel Aladrén, Iris Kantor, Laura de Mello e Souza, Marcelo Scarparo, Renato Martins, Roberto Pereira Silva, pelas discussões amplas e cativantes e pela paciência com este estrangeiro da história, ajudando-o a tatear seu caminho nesta labiríntica disciplina.

Aos professores Renato Perim Colistete e Alexandre Macchione Saes, pelos valiosos comentários tecidos em meus exames de qualificação, assim como aos professores dos cursos de pós-graduação que me ajudaram a agitar e sedimentar tantas questões fundamentais para este trabalho, Nadya Guimarães, Lincoln Secco, Vladimir Safatle, Marcos Napolitano.

Aos colegas de graduação e de iniciação científica, Marina, Ana Carolina, Marcos, Clara, Luana, Thaís, Marcelo, Luísa, a meu orientador, professor Jaime Ginzburg, por aquela experiência na melhor acepção benjaminiana.

À Biblioteca Florestan Fernandes e à Biblioteca da FEA-USP, bem como a seus funcionários, por propiciarem o espaço onde a maior parte desta tese foi redigida.

Aos funcionários da Secretaria de Pós-Graduação em História, pela disposição e compreensão em ajudar este atrapalhado aluno.

Ao CNPq e à Fapesp que viabilizaram financeiramente a pesquisa.

Ao Kamyê, por lembrar constantemente que a vida às vezes afaga, mas geralmente ela morde.

Tudo isso, evidentemente, com as devidas isenções de responsabilidade quanto aos equívocos aqui presentes, de minha exclusiva responsabilidade.

RESUMO

Esta tese propõe um estudo do discurso de planejamento econômico nas décadas de 1950 e 1960, considerando dois momentos fundamentais: a constituição de um projeto para o desenvolvimento dos países periféricos ou subdesenvolvidos por meio do planejamento, no âmbito da ONU e, mais precisamente, da CEPAL, no início dos anos 1950; e as tentativas de planejamento no Brasil da primeira metade da década de 1960 como resposta à crise econômica, política e institucional que o país experimentava, com o Plano Trienal e o PAEG. Teoricamente, partimos da noção de positividade do discurso (enunciado e formação discursiva) na *Arqueologia do saber* foucaultiana, mas requalificando-a, a partir de Hegel e Derrida, de modo a atender a algumas insuficiências que tal noção apresenta quanto a uma concepção mais ampla de linguagem como sistema simbólico. Nesse sentido, nossa análise pauta-se pela reconstituição dos enunciados nos textos, tendo como horizonte quatro categorias que se demonstraram fundamentais desde os primeiros documentos: desenvolvimento, planejamento, perspectiva do desenvolvimento e posição técnica da autoridade planejadora. Os resultados mais relevantes da análise podem ser sintetizados nos seguintes pontos: (1) o planejamento econômico justifica-se recorrentemente em nome do desenvolvimento; (2) os documentos apresentam constante a dificuldade em definir o par desenvolvimento/subdesenvolvimento, o que se revelou não uma idiossincrasia dos textos, mas um aspecto sistemático, simbólico – o desenvolvimento, antes de ser um fundamento, é um problema em si a que as práticas de planejamento procuram responder; (3) o desenvolvimento projeta uma perspectiva do desenvolvimento, capaz de identificar um modo ótimo, ideal de progresso econômico para além do que se daria pela evolução espontânea da economia via livre empresa ou livre mercado; (4) essa perspectiva do desenvolvimento permite, enfim, delimitar um domínio do discurso (uma “formação discursiva”) que pode ser chamada “desenvolvimentismo”, dentro do qual se inserem tanto o Trienal quanto o PAEG, mudando apenas a estratégia de solução para essa discrepância entre progresso ideal e progresso espontâneo – o primeiro procurando ocupar tal espaço por meio da iniciativa econômica estatal, o segundo visando a reduzi-lo pelo reformismo do setor privado, de modo a fazê-lo operar “espontaneamente” da maneira mais próxima possível do ótimo. De modo que os projetos hegemônicos pré e pós-Golpe, tal como consubstanciados nesses planos, não se opõem totalmente, mas articulam-se como soluções opostas diante de um mesmo problema simbólico, cultural no sentido mais forte do termo.

Palavras-chave: desenvolvimento econômico, planejamento econômico, desenvolvimentismo, CEPAL, Plano Trienal, PAEG, Golpe de 1964, discurso, Foucault

ABSTRACT

This thesis proposes to study economic planning discourse in the 1950s and 1960s, concerning two very important moments: first, the constitution of a project for the development of periphery or underdeveloped countries through economic planning, in the UN and, more precisely, ECLAC, during the early 1950s; second, the attempts of economic planning in Brazil during the first half of the 1960s, with Plano Trienal and PAEG as a reaction to the economic, political and institutional crisis that this country experienced. Theoretically, we rely on the notion of positivity of discourse, regarding the concepts of statement (*énoncé*) and discursive formation, from Foucault's *Archeology of Knowledge*. On the other hand, we reconsider this notion, through Hegel and Derrida, trying to deal with some of its lacks regarding the broad conception of language as a symbolic system. In this sense, our analysis aims at the reconstitution of statements in the texts, based on four categories that appeared as essential since the first documents we analyzed: development, planning, point of view of development and technical position of planning authority. The most relevant results of the analysis may be summarized in the following topics: (1) economic planning recurrently legitimates itself on behalf of development; (2) the documents present a constant difficulty in defining the pair development/underdevelopment, which turn out to be not an idiosyncrasy of each text, but a systematic, symbolic issue – development, less than a solid foundation, is itself a problem that the practices of planning try to deal with; (3) development projects a point of view of development, which would be the perspective able to identify an ideal, optimal way of economic progress beyond the economic progress that would happen in the spontaneous evolution of economy through free entrepreneurship or free market; (4) this point of view of development allows us to identify a discursive domain (a “discursive formation”) that we could call “Developmentalism”. Both Trienal and PAEG pertain to this category, differing only regarding the strategy they propose to solve this gap between optimal progress and spontaneous progress, the former trying to occupy this space through state economic initiative and the latter trying to reduce it reforming the private sector to make it “spontaneously” work as the optimal way. Consequently, the hegemonic projects before and after 1964 Brazilian Coup, as they appears in these plans, are not totally opposed, but are articulated as opposing solutions to a common problem that is symbolic, i.e., cultural in the strong meaning of the term.

Keywords: economic development, economic planning, ECLAC, developmentalism, Plano Trienal, PAEG, 1964 Brazilian Military Coup, discourse, Foucault

Sumário

Introdução	12
1. Além da positividade do discurso.....	21
1.1. As positividades da linguagem	22
1.2. Nós, idealistas.....	38
1.3. O mal-estar no discurso, ou a história	59
2. Problematização historiográfica: temas e problemas fundamentais.....	81
2.1. Periodização.....	82
2.2. Problematização historiográfica	86
2.2.1. Encaixando o Golpe.....	86
2.2.2. Sentidos da reforma	101
2.2.3. Um Golpe entre duas ortodoxias?	114
2.3. O método do discurso: as fontes e sua abordagem.....	120
3. Desenvolvimento impossível: o discurso institucional da ONU na década de 1950	127
3.1. Medidas para o desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos.....	127
3.1.1. Definir o (sub)desenvolvimento, uma dificuldade	127
3.1.2. O papel do planejamento	145
3.1.3. Excursão I: imperialismo, economia, técnica.....	155
3.2. O desenvolvimento segundo a CEPAL	161
3.2.1. O “subdesenvolvimento” como condição periférica	163
3.2.2. Planejamento e governo	174
3.2.3. Perspectiva do desenvolvimento e interesse público.....	191
3.2.4. Excursão II: o desenvolvimento contra a política	203
3.2.5. Excursão III: desenvolvimento, sua formação discursiva e sua impossibilidade...216	
4. Desenvolvimento sem perspectiva: o Trienal e o debate brasileiro	221
4.1. Neoliberalismo e desenvolvimentismos no Brasil.....	221
4.2. Bulhões, Campos e algum Furtado: o novo protagonismo do setor privado.....	231
4.3. Não rir nem chorar, mas desenvolver-se: o Plano Trienal	266
4.3.1. Esplendores e misérias do desenvolvimento brasileiro	268
4.3.2. Planejamento e desenvolvimento: dois pontos de vista.....	293
5. O desenvolvimento envergonhado: o PAEG e seus sacrifícios.....	323
5.1. O mercado em marcha forçada.....	323
5.1. O planejamento, ou a tecnocracia do “bom senso”	373
6. “Um sedutor canto de sereias”: considerações finais	424

6.1. Síntese das análises.....	424
6.1.1. Medidas para o desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos.....	424
6.1.2. Documentos cepalinos.....	426
6.1.3. O debate brasileiro.....	430
6.1.4. O Plano Trienal.....	432
6.1.5. O PAEG.....	439
6.2. Recuperação historiográfica	455
6.2.1. Encaixando o Golpe.....	455
6.2.2. Sentidos da reforma.....	465
6.2.3. Um Golpe entre duas ortodoxias?	472
6.3. Sentido-deformação: desenvolvimento e discurso modernizante no Brasil.....	476
Fontes e bibliografia	486
Fontes	486
Referências bibliográficas	489

Lista de quadros

Quadro 1 - Síntese parcial das formações discursivas analisadas	478
---	-----

Lista de abreviaturas e siglas

AI-1 – Ato Institucional N.º 1

Bacen – Banco Central do Brasil

BB – Banco do Brasil S/A

BC – Banco Central do Brasil

BCB – Banco Central do Brasil

BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

BNH – Banco Nacional da Habitação

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CES – Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas

CMBEU – Comissão Mista Brasil-Estados Unidos

CMN – Conselho Monetário Nacional

CNE – Conselho Nacional de Economia

CNPS – Conselho Nacional de Política Salarial

CNCR – Conselho Nacional de Crédito Rural

DNS – Departamento Nacional de Saúde

EPEA – Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada

EUA – Estados Unidos da América

Finame – Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais

FMI – Fundo Monetário internacional

IBRE – Instituto Brasileiro de Economia

MPCE – Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica

ONU – Organização das Nações Unidas

ORTNs – Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional

PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo

PED – Programa Estratégico de Desenvolvimento

PIB – Produto Interno Bruto

PNB – Produto Nacional Bruto

PR – Presidência da República

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

SALTE – Plano de Saúde, Alimentação, Transporte e Energia

Sudene – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

Sumoc – Superintendência da Moeda e do Crédito

UN – United Nations

Introdução

A presente tese propõe uma abordagem do discurso de planejamento no Brasil na década de 1960. Ela foi escrita entre julho de 2012 e junho de 2015. Esta “Introdução”, escrita após a conclusão do trabalho, visa a apresentar os princípios teórico-metodológicos de maneira mais direta e objetiva que sua elaboração no Capítulo 1, justificar algumas mudanças de percurso e aparar algumas arestas que o tempo relativamente longo de escrita deixaram sobre o trabalho.

O que é o discurso?

O Capítulo 1 apresenta a *Arqueologia do saber* (Foucault, 2008b) como referência fundamental do trabalho em teoria do discurso e abordagem dos documentos. A exposição preocupa-se com uma leitura bastante cerrada desse livro, procurando avaliar seu lugar dentro das raízes estruturalistas dos estudos da linguagem, em especial Saussure, e face a outras propostas teórico-metodológicas de tratamento do discurso. Por outro lado, procuramos requalificar o próprio estatuto do discurso foucaultiano, sustentando que as construções discursivas representam algo mais fundamental e propriamente real que os jogos estratégicos nela imbricados, de modo que a análise do discurso não deve se preocupar apenas com as sistematicidades efetivamente construídas, mas com os diversos objetos e problemas que as práticas do discurso tentam apreender, estabilizar, mas não conseguem. Para realizar essa requalificação, a perspectiva teórica que hoje nos parece mais adequada seria a do simbólico lacaniano, inclusive por ter uma relação muito mais clara e direta com o estruturalismo e o pós-estruturalismo. No entanto, quando da escrita do capítulo, partimos de certos conceitos hegelianos com que tínhamos mais familiaridade, mas que, de todo modo, justificam-se, vez que nossa leitura está assentada sobre comentadores a partir da segunda metade do século XX, como Lebrun (2006), Longuenesse (2007), Pinkard (1996), Žižek (2013) e Safatle (2012), todos, em alguma medida, pensando a relação de Hegel com o campo de estudos e os problemas colocados pelo pós-estruturalismo. Por fim, completando a salada de autores, apresentamos as fontes e os métodos no final do Capítulo 2, recorrendo a proposições de Derrida (2006). Como nossa apropriação dos autores e a integração entre eles está longe de ser ortodoxa e trivial, pareceu-nos necessário empreender, no Capítulo 1, uma abordagem teórica mais detida e fundamentada nos textos. Nesta “Introdução”, sintetizaremos os aspectos

fundamentais para a análise e as conclusões, de modo que a leitura desse capítulo seja necessária apenas aos interessados na discussão de teoria.

O essencial da *Arqueologia do saber* foucaultiana é a noção de positividade do discurso, ou seja, o nível em que os fenômenos discursivos podem ser tomados no interior de um todo relativamente autônomo de determinações externas, dentro do qual constroem seus objetos conforme regras próprias. De uma maneira geral, esse nível pode ser apreendido na medida em que a abordagem se abstenha de tomar partido nas polêmicas que envolvem um determinado domínio do saber, centrando-se na *descrição* dos critérios segundo os quais as polêmicas possíveis são estruturadas e limitadas, constituindo o escopo completo desse domínio. Nesse sentido, o estudo arqueológico do discurso realiza-se em duas dimensões: (1) descrever *enunciados*, ou seja, o modo como determinados objetos são construídos em documentos específicos; (2) verificar como enunciados diferentes se articulam em um sistema de dispersão que Foucault chamou de *formações discursivas* e que corresponde ao estabelecimento dos diversos domínios do saber, o discurso médico, o discurso econômico, o discurso psiquiátrico etc. Para dar um exemplo abstrato e não foucaultiano (além de absolutamente caricato), a formação discursiva econômica, ou seja, o discurso econômico, pode admitir dois enunciados diferentes de inflação, ou seja, dois modos como um determinado objeto (a inflação) pode ser construído no discurso: “o governo precisa reduzir seu déficit para controlar a inflação, que está em 10% ao ano” e “o governo precisa investir em infraestrutura para conter a componente de custos da inflação”. Em cada caso, a inflação é constituída de maneira diferente, e o objetivo de uma abordagem arqueológica, no nível da positividade do discurso, não é avaliar qual construção está mais correta, qual está mais próxima da inflação “real”, mas descrever pormenorizadamente como cada uma se constitui e como se articulam entre si, formando um campo de enunciados possíveis que, por sua vez, exclui eventualmente outros enunciados, por exemplo, o de que “a inflação decorre da redução da proporção de metais nobres nas moedas”, não admissível no discurso econômico contemporâneo. Este será o sentido geral da metodologia encampada por nós. Foucault propõe, dentro das duas dimensões de análise, formação discursiva e enunciado, algumas categorias mais específicas que, no entanto, não foram muito produtivas ao longo de nossa abordagem, tendo sido substituídas por outras que extraímos das próprias análises (em especial no Capítulo 3), algumas óbvias, como *desenvolvimento* e *planejamento*, outras nem tanto, como *perspectiva do desenvolvimento* e *lugar técnico das autoridades planejadoras*.

O objetivo da arqueologia foucaultiana é delimitar um campo de estudos discursivos no qual o discurso possa ser tomado como objeto autônomo, desvinculado, portanto, de relações com o entorno, seja de determinações contextuais externas, seja de adequação do enunciado à realidade do objeto. A requalificação de que falamos acima vai no sentido de argumentar que se o real não entra pela porta da frente na análise, ele pode entrar pela porta dos fundos, talvez de um modo mais fundamental. É nesse sentido que complementamos o nível metodológico delimitado pela positividade foucaultiana, por um lado, por algumas considerações precisas de Hegel sobre linguagem e contradição (Hegel, 2006; 2010) e, por outro, pelo método de leitura proposto por Derrida (2006), perspectivas intimamente correlatas. No primeiro caso, trata-se de mostrar como há na filosofia hegeliana uma certa compreensão enunciativa da linguagem comparável à de Foucault, mas também que, no filósofo alemão, aquilo que poderia ser tomado como “enunciado” não constrói nem se estabelece sobre um sistema seguro intradiscursivo, mas sobre a estrutura social da linguagem, ela mesma problemática e reflexiva. *Problema simbólico* é uma noção que assumiu grande importância ao longo da elaboração da tese, principalmente a partir do final do Capítulo 3, isto a ponto de figurar no título; ele se refere a esse estatuto problemático, incompleto do sistema de relações semânticas (o sistema simbólico) que deveria estabelecer o significado seguro dos termos, mas que, por não ser consistente em si mesmo, acaba deformando, precarizando a constituição particular desses termos como enunciados concretos nos textos. No Capítulo 1, de fundamentação teórica, não nos referimos a esse aspecto pelo nome de “problema simbólico”, mas é disso que estamos falando ao considerarmos a questão da linguagem e da contradição em Hegel (utilizando o termo inadequado ou, pelo menos, pouco elaborado “real”), ou seja, que há algo em certos enunciados fundamentais que não se esgota na determinação de seu significado, mas esse “algo além” não remete a uma realidade múltipla extralinguística, mas à insuficiência constitutiva do sistema simbólico cultural e social como fundamento da significação.

Paralelamente, Derrida aponta como o autor de um texto escreve segundo uma lógica e uma língua das quais não tem total consciência ou domínio, deixando-se, em alguma medida, governar por elas. A leitura, nesse sentido, deve ir no sentido de compreender a relação entre o que o autor comanda e o que ele não comanda, visando aos conceitos problemáticos, aos pontos cegos que “abrem e limitam a visibilidade” do texto. Nesse sentido, ler significa “produzir uma estrutura significante”, que, ao mesmo tempo em que busca a descrição do enunciado, a “reprodução respeitosa do comentário”, deve também se preocupar

com essa relação inconsciente do escritor com a língua, com o sistema linguístico, que, justamente por estar excluído de seu campo de visão, abre o campo de sua visibilidade. Sob essas qualificações, a abordagem das fontes visa mais aos problemas de constituição internos aos próprios enunciados e das relações entre eles que às grandes regularidades. Tais problemas, alegamos, embora não permitam recuperar a relação do discurso com sua referência ou seu contexto, propiciam verificar como os enunciados não são construções primárias, mas respondem a princípio gerais de simbolização de uma dada cultura ou sociedade. Por fim, admitindo o caráter produtivo, ativo do método derridiano, no qual a leitura busca a reconstrução de algo para além da formulação consciente do texto, preferimos chamar nossa abordagem de “análise”, em vez do termo foucaultiano “descrição”, que, no entanto, aparece ao longo da tese, principalmente nos primeiros capítulos empíricos.

Exposta de maneira sumária, essa configuração deve parecer uma mistura pitoresca (se não grotesca) de autores muito pouco afins; as mediações estão desenvolvidas, até onde fomos capazes, no Capítulo 1 e na seção final do Capítulo 2. Com ela, pretendemos preservar algumas conquistas metodológicas fundamentais de Foucault, e do pós-estruturalismo em geral, principalmente quanto à delimitação do discurso enquanto solo empírico privilegiado. Por outro lado, tentamos, com o recurso à filosofia hegeliana, contornar alguns limites comumente atribuídos a essas conquistas, como o particularismo excessivo das análises, a falta de uma significação social ou histórica mais ampla, o relativismo... Em suma: trata-se de mostrar como, princípios culturais fundamentais e de longa duração operam de maneira imanente nas formulações discursivas mais particulares.

O que é o discurso de planejamento no Brasil na década de 1960?

Inicialmente, o objetivo desse trabalho era estudar uma espécie de ciclo do discurso do desenvolvimento no Brasil que pode ser facilmente delimitado, partindo do *Plano Trienal* em 1962, passando pelo *Programa de ação econômica do governo* (PAEG) em 1964, assumindo a forma hipertrófica do *Plano decenal* em 1966 e do *Plano estratégico de desenvolvimento* em 1967, para se concluir com as *Metas e bases para a ação do governo* em 1970, onde o ímpeto planejador arrefece em favor de uma programação mais objetiva de prazo mais curto (que, no entanto, já projeta um novo ciclo com os Planos Nacionais de Desenvolvimento). A realização do trabalho, no entanto, implicou algumas mudanças. Por um lado, a delimitação das fontes pareceu demasiado ambiciosa para uma análise com base na

leitura cerrada dos documentos, de modo que os planos gigantescos da segunda metade da década (o Decenal e o Estratégico) tiveram de ser abandonados. Por outro, embora preocupar-se exaustivamente com problemas de origem seja o melhor caminho para o imobilismo intelectual, ficou clara a necessidade de melhor circunstanciar o discurso de desenvolvimento e planejamento anterior ao Trienal. Assim, procuramos compensar a negligência dos dois planos previstos no projeto da tese, assimilando outros três conjuntos de documentos da década de 1950. Os dois primeiros inauguram, em nível internacional, esse discurso de desenvolvimento e planejamento, sendo o primeiro as *Medidas para o desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos* (1951), elaborado no âmbito das Nações Unidas, e o segundo uma série de documentos produzidos nos primeiros anos da CEPAL, a *Interpretação do processo de desenvolvimento econômico em 1949* (1951), os *Problemas teóricos e práticos do crescimento econômico* (1952) e o *Estudo preliminar sobre a técnica de programação do desenvolvimento econômico* (1953). O terceiro conjunto envolve textos específicos, publicados entre 1952 e 1953, de três autores vinculados ao Trienal e ao PAEG, compreendidos a partir da tipologia proposta por Bielschowsky (2012): Celso Furtado (“desenvolvimentista do setor público”), Otávio Bulhões (“neoliberal”) e Roberto Campos (“desenvolvimentista do setor privado”). A análise do PAEG, por sua vez, foi potencializada por um documento paralelo sobre as reformas institucionais (*O programa de ação e as reformas de base*), exigindo também a incorporação das de diversas leis e decretos que efetivaram o ímpeto reformista dos primeiros anos da ditadura. De modo que as análises fundamentam-se em cinco conjuntos de documentos, cada um deles considerados uma unidade em si, à exceção do terceiro, esquadrinhado conforme a referida tipologia:

Preâmbulo

1. **Conjunto 1:** *Medidas para o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos* (1951) – Capítulo 3
2. **Conjunto 2:** documentos cepalinos (1951-3) – Capítulo 3
3. **Conjunto 3:** aspectos do debate brasileiro sobre planejamento (1952-3) – Capítulo 4

Planos

4. **Conjunto 4:** Plano Trienal (1962) – Capítulo 4
5. **Conjunto 5:** PAEG, *O programa de ação e as reformas de base*, legislação reformista (1964-6) – Capítulo 5

Há claras negligências também nessa nova delimitação de documentos, como o debate sobre os planos da década de 1950 (o SALTE e o de Metas, principalmente). O objetivo, no entanto, não era fazer um estudo exaustivo do planejamento entre 1951 e 1966, mas recorrer aos documentos do preâmbulo de modo a estabelecer os parâmetros dentro dos quais se desenvolveu o discurso nos planos propriamente em questão, o Trienal e o PAEG.

As fontes se adequam à metodologia?

A periodização prevista no projeto inicial era relativamente curta, indo do Trienal (1962) às Metas e Bases (1970). Durante a realização do trabalho, ela tornou-se mais longa, das Medidas (1951) ao PAEG (1964), porém, como apontamos, lacunar. A imersão em períodos descontínuos, embora deva causar arrepios nos historiadores, revelou-se bastante profícua para nossos objetivos, focados mais em descontinuidades profundas e significativas que em linhas gerais de permanência. Nesse sentido, pudemos notar desde as primeiras análises a vinculação umbilical entre o discurso de planejamento nos países subdesenvolvidos ou periféricos e o discurso de desenvolvimento. Identificamos, ainda, desde o início, a dificuldade dos documentos em definir com clareza o par sistemático desenvolvimento/subdesenvolvimento, e a elaboração das análises centrais sobre os planos procurou demonstrar como essa dificuldade não é idiossincrática a certos documentos, mas um problema sistemático desse domínio discursivo. De modo que a periodização pareceu-nos produtiva para a delimitação de um problema de princípios nos documentos do preâmbulo e o estudo de seus desdobramentos na elaboração de aspectos econômicos específicos nos planos. O complicado contexto de elaboração do PAEG e do Trienal também revelou-se, como veremos, terreno fértil para a identificação de problemas discursivos.

A adoção do método derridiano de uma leitura produtiva implica que ler não é uma tarefa de intuição, simplesmente transposta pelo leitor em um texto explicativo. A leitura é e apenas se dá na produção de uma “estrutura significante”, de um outro texto paralelo àquele que é lido. As análises refletem isso e apresentam um encaminhamento um tanto errático e repetitivo, característica que foi se amenizando conforme ficaram estabelecidas as categorias gerais de abordagem a partir dos documentos do preâmbulo. Nesse sentido, o Capítulo 3 é especialmente profícuo nessas elaborações errantes, tanto na análise propriamente dita como em algumas seções denominadas “Excursos”, que não compõem o

momento analítico, incorporando uma série de referências bibliográficas estranhas e um estilo mais especulativo, mas que optamos por manter por terem sido fundamentais na consolidação dessas categorias gerais. De todo modo, poderíamos fazer uma apresentação à maneira daqueles estudos quantitativos que expõem apenas os resultados, remetendo para dados e cálculos no apêndice; optamos, porém, pela exposição exaustiva da leitura, primeiro para enfatizar o método e segundo, e mais importante, para justificar no corpo da tese as conclusões das análises, deixando os textos “falarem” seus próprios problemas, de modo a evitar interpretações sumárias e submeter constantemente a prova nossas expectativas e vieses de leitura. Isso talvez sugira uma falta de piedade, de nossa parte, para com os examinadores. Com efeito, apresentar quase trezentas páginas de leitura cerrada já seria um exagero num trabalho de literatura ou filosofia, que dirá na abordagem de textos eminentemente técnicos, voltada para historiadores e economistas, com toda a sua vocação prática. Para contornar esse problema, ao final de cada seção ou divisão de seção, fazemos uma recapitulação numerada dos principais pontos analisados, itens que são repetidos, em seu conjunto, nas considerações finais. Um modo talvez um pouco mais dinâmico de ler a tese é partir desses itens na seção 6.1 e reportar-se à respectiva passagem da análise quando as conclusões parecerem inconventionais, improváveis ou inconsistentes, o que não haverá de ser raro.

Mas isso é história?

A seção final do Capítulo 1 perfaz uma longa reflexão sobre as relações entre a positividade foucaultiana do discurso e a história, entendida como disciplina universitária. Partimos, ali, de uma concepção comum na modernidade, perpassando autores tão díspares como Norbert Elias e Max Weber, Sewell Jr. e Fernando Novais, segundo a qual a história se distinguiria das outras ciências sociais por apresentar menor rigor teórico e conceitual, compensado por uma apreciação mais totalizante e completa da sociedade. Sugerimos que as peculiaridades dos historiadores, ora tomadas como indolência intelectual (Elias), ora decorrentes da “infinitude” do próprio objeto da história (Novais), podem ser compreendidas enquanto uma certa disposição em relação às fontes. *Grosso modo*, nas ciências sociais, como a sociologia, a economia, a antropologia, as fontes, mediante metodologia adequada, encerram um todo relativamente autônomo, que se passa pela realidade efetiva que ele procura representar. O momento de análise e sistematização no estudo se passa dentro dos limites colocados por esse todo, propiciando, pela óptica dos cientistas sociais, a indução ou

aplicação de conceitos precisos e, pela perspectiva crítica, abordagens arqueológicas no sentido foucaultiano, pautadas pela construção discursiva dos objetos. Na história isso não se verifica: as fontes históricas, longe de uma totalidade, apontam para algo fora de sua própria construção discursiva, para algo de outro que a positividade empírica do documento, enfim, para os acontecimentos, ou série de acontecimentos, cujo papel do historiador é reconstituir. Podemos chamar essa característica das fontes históricas de *temporalidade*, um traço específico desse discurso (uma “função enunciativa”, diremos no Capítulo 1 com base no conceito foucaultiano) que faz com que suas fontes não possam ser tratadas como totalidades fechadas, mas sempre em sua relação com a referência concreta, real. A temporalidade distingue os documentos históricos tanto das fontes das outras ciências sociais, nas quais ela é elidida para que o objeto construído no discurso da fonte valha como objeto “real”, quanto do discurso estético, que efetivamente não apresenta dimensão temporal, não remete a nada além de sua própria construção. De modo que o discurso histórico opera, quase por definição, num espaço muito mais sujeito aos limites da positividade do discurso. Talvez por isso, em sua “arqueologia das ciências humanas”, *As palavras e as coisas*, Foucault coloque a história numa posição bastante reduzida e marginal. Talvez por isso, também, por extrair a tensão que a anima desses limites, de fontes que são inerentemente incompletas e abertas, a história apresente uma menor tendência à conceitualização e à sistematização.

Isto posto, se a história é simplesmente a “narrativa do acontecimento” há muito pouco de história aqui. Nossa expectativa inicial era de que o Golpe, como acontecimento fundamental na história brasileira, marcasse uma ruptura profunda de formação discursiva no discurso de planejamento ou no discurso econômico oficial do governo, o que não pôde ser verificado a partir da análise dos planos. Verificamos, sim, que há uma alternância dentro da mesma formação discursiva, ou seja, que Trienal e PAEG articulam-se ao redor de um problema comum, o desenvolvimento, mas que atribuem soluções diferentes, até mesmo opostas, embora igualmente problemáticas em sua formulação. Essa inflexão pode não ser a narrativa ou descrição de um acontecimento, mas permite lançar luz sobre uma série de aspectos e polêmicas recorrentes na bibliografia econômica, política e social sobre o período, esclarecendo ou reelaborando alguns pontos. Esses aspectos e polêmicas estão revisados na problematização historiográfica do Capítulo 2, que sintetizamos em um conjunto de perguntas a serem recuperadas nas considerações finais, onde procuramos respondê-las ou recolocá-las à luz do resultado da análise. Incorporamos, ainda, ao último capítulo, uma espécie de “excursão” final, buscando contextualizar o problema-desenvolvimento em uma linha

interpretativa mais tradicional pautada pela manifestação problemática do discurso de modernização no Brasil. De todo modo, se existe efetivamente na contemporaneidade um esforço para recuperar uma dimensão sistematizante da história, face à tendência pós-estruturalista à particularidade e ao relativismo, considerar a relação entre esses dois limites do discurso – o limite diante da referência, sugerido no parágrafo anterior, e o limite do simbólico, de Hegel e Derrida – talvez possa colaborar em algum ponto. No mais, se é fundamental classificar o presente trabalho sobre uma alcunha decisiva, talvez a mais adequada seja “filosofia econômica empírico-retrospectiva”. Ainda que não sirva, enfim, para qualquer outra coisa, esta tese pelo menos terá contribuído como uma apreciação qualitativa do desenvolvimentismo empreendida por alguém que não morre de amores por ele.

1. Além da positividade do discurso

Foucault compreendia a teoria como uma “caixa de ferramentas” (ver Castro, 2009; p. 11), o que quer dizer que as formulações teóricas não possuem um sentido e um valor em si mesmas, mas apenas a partir do modo como são utilizadas. Este capítulo tratará eminentemente de teorias, o que, sob uma perspectiva foucaultiana, significa que ele não pode ser devidamente apreciado fora da relação com as finalidades a que se presta no contexto do presente trabalho. Sendo assim, as boas práticas do trabalho intelectual prescrevem que se exponham tais finalidades, que são duas ou, ainda, uma única, mas com um desdobramento importante: fornecer, com base na teoria do discurso de Foucault, um arcabouço analítico capaz de viabilizar a abordagem do objeto de nosso estudo, ao mesmo tempo em que dê conta das especificidades dos documentos a serem analisados, os quais, como veremos em breve, colocam algumas dificuldades para uma perspectiva foucaultiana estrita, a saber, a duração muito mais curta do horizonte histórico e a natureza epistemológica dos objetos econômicos. O objetivo destas elaborações, portanto, é delimitar esse arcabouço a partir da principal sistematização metodológica do filósofo, a *Arqueologia do saber*, buscando encaminhamentos que virtualmente possam dar conta desses problemas levantados. Tais encaminhamentos, fomos encontrá-los principalmente na filosofia da linguagem e do conhecimento de Hegel.

Sendo assim, organizaremos nossa argumentação em três movimentos básicos: (1) uma resenha detalhada dos principais momentos da *Arqueologia do saber*, focando os conceitos nada triviais de formação discursiva e função enunciativa, bem como seu papel na constituição de uma positividade adequada ao estudo do discurso em sua relação com a positividade fornecida pela linguística estrutural de Saussure; (2) uma comparação dessa positividade foucaultiana com a questão do fenômeno em Kant, mostrando que a proposição de Foucault pode ser compreendida como uma crítica da transcendentalidade e da subjetividade das condições kantianas do conhecimento, situando-as no domínio concreto do discurso e da história, ao mesmo tempo em que preserva um certo “ceticismo” quanto à possibilidade de acesso à realidade das “coisas”; veremos como Hegel empreende uma crítica semelhante do transcendental, na qual a linguagem também exerce papel importante, mas sugere um encaminhamento diferente, insistindo na possibilidade do conhecimento ou da linguagem de se relacionar e apreender (conceituar) algo propriamente real; (3) uma transposição da crítica hegeliana do sujeito e do fenômeno em Kant como crítica (ou, talvez,

complemento) da positividade autônoma do discurso em Foucault, tentando antecipar algumas consequências metodológicas disso.

É importante ressaltar que não nos propomos uma leitura filosófica desses autores, tentando reconstituir a sistemática total de seu pensamento, se não um mero recorte, por vezes arbitrário, de aspectos pontuais de suas obras que nos parecem úteis para elaborar as questões deste trabalho. Se Foucault parece ser tolerante com essa “instrumentalização”, outras referências aqui evocadas talvez não fossem tanto... A elas, poderíamos responder com mais um recurso ao anedotário filosófico, este sobre um filósofo alemão que, ao ser questionado se sua filosofia da Natureza não estaria defasada frente às profusas descobertas biológicas de seu tempo, teria assim respondido – “Azar da natureza!”.

1.1. As positividades da linguagem

“Mas o mais verdadeiro é a linguagem”. Hegel

O *Curso de linguística geral*, de Ferdinand de Saussure, inaugura a linguística moderna e constitui um dos marcos iniciais do estruturalismo que virá a dominar as ciências humanas até a década de 1960 do século XX, especialmente fora do contexto anglossaxônico. Trata-se de uma publicação póstuma de 1916, realizada a partir de notas dos alunos de seus cursos de 1906 a 1911 na Universidade de Genebra, nas quais se tenta delimitar, enquanto objeto de consideração científica, a *língua*, entendida como um sistema de oposições (“uma forma”, dirá o autor; “uma estrutura”, repercutirá posteriormente) subjacente ao uso concreto da linguagem em geral, “multiforme e heteróclita” (Saussure, 2002, p. 17)¹. Esse esforço de delimitação de um objeto e, com isso, de um campo exclusivo dos estudos linguísticos refletiu-se em diversos momentos do *Curso*, dos quais não constituem exceção as considerações sobre a unidade fundamental dessa ciência, o signo.

A teoria saussuriana do signo surge como uma crítica à concepção de língua como uma nomenclatura ou uma designação, ou seja, como a associação entre palavras e objetos. Mais do que isso, o signo linguístico consistiria de uma unidade capaz de articular dois termos de natureza psíquica: uma imagem acústica, o significante, e uma representação mental, um

¹ Não obstante Saussure tenha justaposto a uma “linguística da língua” (ou seja, do sistema linguístico) uma “linguística da fala”, das manifestações concretas da linguagem e não apenas de sua norma subjacente, o projeto de desenvolver esta última não chegou a ser concretizado e a linguística saussuriana acabou por reputar-se, talvez a contragosto do autor, como aquela que se dedica prioritariamente ao sistema formal da língua.

conceito, o significado (*idem*, p. 81). Tal articulação seria arbitrária, ou seja, o significante não conservaria nenhuma motivação oriunda do significado (*idem*, p. 81-3), e se estabeleceria a partir de elementos eminentemente negativos: os significantes e significados não poderiam se determinar como unidades independentes e com conteúdo próprio, mas apenas pelas relações de oposição que estabeleceriam com outros “recortes” vizinhos, seja na “massa amorfa e indistinta” do pensamento, no caso do significado, seja “sobre o plano não menos indeterminado dos sons”, para os significantes (*idem*, p. 130-1). Dizer que “na língua só existem diferenças” (*idem*, p. 139), portanto, é dizer que os elementos de um signo linguístico, significado e significante, não podem ser delimitados isoladamente, mas apenas (e exclusivamente) pelas relações de traços oposicionais que estabelecem com outros significados e significantes e pela articulação dessas duas instâncias na estrutura do signo: nenhum recorte da “massa amorfa” do pensamento pode ser fixado sem que se atribua a ele uma determinada imagem acústica, e nenhuma combinação de sons pode ter valor comunicacional fora de uma relação com um conceito. Para Saussure, a língua como positividade passível de descrição científica resume-se a essa articulação:

Conquanto o significado e o significante sejam considerados, cada qual à parte, puramente diferenciais e negativos, sua combinação é um fato positivo; é mesmo a única espécie de fatos que a língua comporta, pois o próprio da instituição linguística é justamente manter o paralelismo entre essas duas ordens de diferenças. (*idem*, p. 140)

Assim, a negatividade própria ao significado e ao significante pode ser convertida em um objeto positivo por meio da articulação do signo, na medida em que “essa confrontação de um certo número de signos acústicos com outras tantas divisões feitas na massa do pensamento engendre um sistema de valores” (*idem*, p. 139). Eleger esse “sistema” como o objeto da linguística significa, portanto, excluir dessa ciência qualquer consideração sobre a relação entre as palavras e as coisas, os conceitos mentais e a realidade que eles representam, destacando desses aspectos substanciais da linguagem a língua enquanto estrutura formal anterior².

² Em diversos momentos do texto faremos referência, na maioria dos casos crítica, ao que chamaremos de “análise do discurso tradicional”. Parece necessário esclarecer que correntes e autores tentamos designar com essa expressão. O próprio Foucault (2008b) situa o domínio de sua análise do discurso por oposição a três outras formas de se compreender a formulação de enunciados: a gramatical, que procura compreender os limites de construção de frases a partir das regras da gramática; a lógica, que restringe as proposições conforme critérios de logicidade; e a pragmática, ou a linguística dos atos de fala, que delimita como seus objetos os performativos (ou seja, os usos da linguagem que constituem não uma denotação, uma referência a determinado objeto, estado ou ação, mas um ato em si mesmo, como, por exemplo, em “eu juro...”, onde o ato de jurar não é referido pela afirmação, mas se realiza por meio dela), analisados segundo critérios de eficácia. Acreditamos, no entanto, que

O empreendimento analítico foucaultiano encerra uma certa continuidade com esse domínio da positividade linguística, ao mesmo tempo em que o expande e também o subverte³. Continuidade, pois trata-se igualmente de estudar um domínio positivo da linguagem do qual se exclui o problema da relação do signo com a esfera extralinguística à qual ele pode se referir. Expansão, pois esse domínio não será mais o do sistema da língua, com seus níveis de análise tradicionais (fonético-fonológico, morfológico, sintático, semântico), mas as realizações específicas do discurso⁴, que demanda uma metodologia analítica mais complexa, já que a decomposição de um texto em unidades lineares analisáveis dificilmente garante a compreensão da totalidade do texto. Subversão justamente por isso: ao expandir o domínio da positividade linguística para objetos mais complexos, como textos inteiros ou conjuntos de textos, os próprios limites dessa positividade acabam sendo problematizados, na medida em que boa parte do conteúdo excluído da teoria saussuriana do signo como “realidade” extralinguística é internalizado à análise foucaultiana do discurso enquanto produção discursiva de objetos ou da “realidade”. Algo como se Foucault radicalizasse o problema da arbitrariedade entre significado e significante e o deslocasse para a relação entre a totalidade estrutural ou convencional do signo ou do discurso e a realidade que ele pretende designar: não apenas a convenção que articula determinado som com um conceito seria arbitrária; a princípio, nada nos garante que a convenção que atribui um signo ou um enunciado a um certo objeto, situação, contexto extralinguístico teria menos arbitrariedade. É o que parece nos dizer a passagem abaixo, na qual Foucault dá razão aos

a perspectiva foucaultiana possa constituir os termos de uma crítica mais geral da análise do discurso, de modo que, neste trabalho, visamos não apenas essas três vertentes, mas certos modos recorrentes por meio dos quais o problema da significação é solucionado no interior da análise de práticas discursivas, modos estes pautados pelas categorias de sujeito, contexto, estrutura e intersubjetividade. Isso significa problematizar as concepções que procuram apreender o discurso, ou seja, a linguagem posta em uso, tanto como manifestação de uma estrutura ou esquema de significação dados anteriormente à enunciação (Hjelmslev, 2003, especialmente seu capítulo 15; Greimas, 1975) quanto como mero produto do contexto sócio-histórico e das convenções específicas da interação entre falante e ouvinte: “a situação social mais imediata e o meio social mais amplo determinam completamente e, por assim dizer, a partir de seu próprio interior, a estrutura da enunciação” (Bakhtin, 1988; p. 113). Em suma, compreender o discurso a partir de Foucault significa não apenas se colocar em uma dimensão diferente da perspectiva normativa da gramática, da lógica e da pragmática, mas, igualmente, problematizar toda fundamentação do discurso nessas categorias supostas como anteriores ou externas a ele.

³ Não se trata de atribuir a Foucault uma influência saussuriana direta (embora esta certamente tenha ocorrido por meio do pensamento estruturalista), mas de mostrar como algumas categorias elementares da linguística estrutural são atualizadas e modificadas pelo trabalho do filósofo.

⁴ Utilizaremos “discurso” para nos referirmos ao sentido mais amplo e ordinário do termo, inclusive na acepção própria à análise do discurso tradicional; *grosso modo*, refere-se a qualquer produção específica (ou conjunto de produções) que utilize a linguagem (inclusive não verbal). Embora Foucault não estabeleça distinções rigorosas nesse sentido, utilizaremos prioritariamente “formação discursiva” para designar sua noção de discurso. Igualmente, utilizaremos o termo “enunciado” em sentido amplo e a expressão “função enunciativa” para o conceito foucaultiano específico. Ambas, a formação discursiva e a função enunciativa, serão mais bem desenvolvidas no decurso da presente seção. Sobre os sentidos do termo “enunciado”, ver nota 5.

críticos de *As palavras e as coisas* (Foucault, 2007b) que acusam o livro de padecer da ausência tanto das palavras como das coisas:

[...] gostaria de mostrar que os “discursos”, tais como podemos ouvi-los, tais como podemos lê-los sob a forma do texto, não são, como se poderia esperar, um puro e simples entrecruzamento de coisas e palavras: trama obscura das coisas, cadeia manifesta, visível e colorida das palavras; gostaria de mostrar que o discurso não é uma estreita superfície de contato, ou de confronto, entre uma realidade e uma língua, o intrincamento entre um léxico e uma experiência; gostaria de mostrar, por meio de exemplos precisos, que, analisando os próprios discursos, vemos se desfazerem os laços aparentemente tão fortes entre as palavras e as coisas, e destacar-se um conjunto de regras próprias da prática discursiva [...] [propõe-se] não mais tratar o discurso como um conjunto de signos (elementos significantes que remetem a conteúdos ou a representações), mas como práticas que formam sistematicamente os objetos de que falam. (Foucault, 2008b, p. 54-5; colchetes nossos)

Quer dizer: longe de se resumirem a um conjunto de signos (e Foucault se utiliza desse termo com certa liberdade em relação à definição saussuriana, que, como vimos, não contempla a identificação do significante com a palavra e do significado com o objeto), os discursos representam uma dimensão produtiva no domínio externo ao sistema linguístico, pois “formam sistematicamente os objetos de que falam”, ou seja, produzem o próprio campo ao qual se referem.

O que exatamente significa dizer que “os discursos formam seus objetos” é algo que tentaremos compreender logo mais ao estudarmos o problema das formações discursivas e da função enunciativa; por enquanto, consideremos a questão à luz da comparação com Saussure. Sem dúvida, essa compreensão da análise do discurso preserva a noção de uma positividade exclusiva da linguagem; no entanto, o modo de estabelecer seus limites epistemológicos é bem diferente: se a articulação do signo circunscrevia os limites da linguística saussuriana, da qual ficava excluída a referência à realidade, aqui, essa exclusão se repete, mas internalizando como problema de análise a designação, que aparece não como o vínculo entre palavras e coisas ou o vetor que vai do discurso aos objetos referidos por ele; a “designação” é o processo de constituição de objetos pelo uso dos termos no discurso, o fato de que um determinado termo, ao ser utilizado, não porta uma relação com o objeto extralinguístico a que ele se refere, mas com a constituição desse objeto no interior do próprio discurso, conforme as “regras próprias da prática discursiva”. São essas regras, não a relação à realidade, que, sancionando ou não as manifestações discursivas particulares, dão a medida de seu efeito de verdade e, portanto, sua ilusão de designarem (ou não) um objeto extradiscursivo. Como se não apenas a multiplicidade de significados específicos só pudesse

se consolidar pela estrutura do signo, como quer Saussure, mas também os objetos concretos só encontrassem sua determinação ao ingressarem na esfera do discurso, o que acaba por submeter os próprios limites do signo:

Trata-se de suspender, no exame da linguagem, não apenas o ponto de vista do significado (o que já é comum agora), mas também o do significante, para fazer surgir o fato de que em ambos existe linguagem, de acordo com domínios de objetos e sujeitos possíveis, de acordo com outras formulações e reutilizações eventuais. (*idem*, p. 126)

“Suspender o ponto de vista do significado”, pois não se trata mais de descrever o conceito que se cristaliza em um determinado signo, mas o campo de referências objetivas que um discurso produz e a série de posições subjetivas que sua enunciação⁵ pressupõe; “suspender o ponto de vista do significante”, pois não se pretende analisar os traços distintivos que permitem constituir cada “imagem acústica” independente, mas os critérios de intercambialidade entre os enunciados do discurso e suas condições de repetição, reutilização, transformação. Dizer que em ambos, significado e significante, há linguagem equivale a dizer que nem a estrutura fonética da palavra nem seu conceito subjacente podem ser compreendidos, no nível do discurso, como elementos de um sistema (língua) sem referência

⁵ No decorrer deste texto, utilizamos os termos “enunciado” e “enunciação” de modo algo frouxo, como se seus significados e suas diferenças fossem evidentes, o que certamente não é o caso. Tentaremos na presente nota dirimir um pouco esse problema, ainda que num nível de discussão bastante elementar. Benveniste, ainda sob o paradigma da linguística saussuriana, define enunciação como cada uso específico do sistema “formal” da língua (formal entre aspas, pois o próprio texto de Benveniste consiste de uma crítica da noção de forma para a compreensão da língua como um substrato da linguagem em uso): “A enunciação é este colocar em funcionamento a língua por um ato individual de utilização”; um “grande fenômeno, tão banal que parece se confundir com a própria língua, tão necessário que nos passa despercebido” (Benveniste, 2006, p. 82). Esse fenômeno pode ser compreendido em dois sentidos: como contexto de um uso singular da linguagem ou como condição, mediação entre a competência linguística, ou seja, as estruturas virtuais da língua, e a *performance* linguística, ou seja, a colocação da língua em um discurso, seu uso em uma situação comunicacional (Greimas e Courtés, 1979; p. 145-6). Mas, seja como acontecimento, seja como mediação, a enunciação não constitui, em si mesma, um objeto analisável; o que permanece, o que resta dela é seu registro pela linguagem, ou seja, o enunciado entendido como “o estado dela resultante, independentemente de suas dimensões sintagmáticas (frase ou discurso)” (*idem*, p. 148). A enunciação se manifesta por marcas no enunciado que a ela remete, os chamados dêiticos (pronomes pessoais, possessivos, demonstrativos, alguns advérbios e adjetivos etc.), geralmente referidos a categorias de espaço, tempo ou pessoa, e que constituem a “enunciação enunciada”, ou seja, aquilo que o enunciado indica (“aqui”, “agora”, “hoje”) ou descreve (elementos situacionais ou contextuais), enfim, enuncia como sendo a enunciação. A teoria foucaultiana do enunciado, como veremos, diverge dessa distinção: em primeiro lugar, a dimensão do ato está quase totalmente excluída do escopo de sua análise; as expressões “enunciação”, “*performances*”, “coisas ditas” são utilizadas de modo algo indiferente para se referir a um domínio onde o que está em jogo são as utilizações concretas efetivamente registradas da língua (aquilo que, na teoria tradicional, poderia ser chamado de “multiplicidade de enunciados”). O discurso e o enunciado (função enunciativa) em Foucault referem-se a um nível de abstração maior, no qual essas coisas ditas se organizam, identificando-se, gerando polêmicas, substituindo-se, desaparecendo... A análise deixa de focar o sistema linguístico, em suas infinitas possibilidades de atuação, e a profusão quase inacabável de enunciações singulares para se ater ao domínio relativamente escasso dos enunciados possíveis no interior de uma formação discursiva. No presente trabalho, o uso dos termos “enunciado” e “enunciação” estará mais próximo dessa acepção foucaultiana.

a essas regras da prática discursiva (linguagem) que lhes permitem, por um lado, constituir seus campos de objetos e, por outro, regular sua utilização⁶.

Em última análise, o corte saussuriano, que tem como critério a possibilidade de descrição científica da língua, é substituído em Foucault por um ceticismo geral quanto aos limites da realidade cognoscível, a qual se estenderia até as regras e práticas de constituição discursiva de objetos, mas não aos objetos em si⁷. Ora, os efeitos estratégicos dessas duas abordagens também são distintos: se o cientificismo da primeira tinha por objetivo demarcar o território próprio da linguística no reino das ciências, o deslocamento foucaultiano acaba por inserir os estudos da linguagem e do discurso (no que não tem nada de totalmente original, pois dá continuidade a uma tendência que remete, pelo menos, a figuras do começo do século XX, como Wittgenstein, Frege, Austin) no interior da própria teoria do conhecimento, especialmente na epistemologia das ciências humanas. Fazer considerações sobre metacrítica discursiva passou a ser condição de trabalho não apenas dos pesquisadores da linguagem, da comunicação ou da literatura, mas também dos filósofos, cientistas sociais, historiadores. Veremos posteriormente como isso se manifestou nos domínios da economia, da sociologia econômica e da história. Por ora, tentaremos desenvolver os dois conceitos fundamentais pelos quais Foucault pretende dar conta desse empreendimento: o de formação discursiva e o de função enunciativa.

Foucault introduz o conceito de “formação discursiva” a partir de uma crítica de “todo um jogo de noções que diversificam, cada uma à sua maneira, o tema da continuidade” (*idem*, p. 23). Essas noções correspondem a uma série de unidades que são tão mais arraigadas e naturalizadas no pensamento quanto mais carecem de uma “estrutura conceitual [...] rigorosa” (*idem*): tradição, influência, desenvolvimento, evolução, obra, livro, origem... Todas elas, por vias diferentes, procuram estabelecer uma instância primordial que sirva de

⁶ Essa internalização do problema da designação não ocorre na análise do discurso tradicional, onde a insuficiência das categorias linguísticas para a abordagem de manifestações discursivas é contornada pela figura do “contexto”, que autoriza o recurso a saberes conexos, como a biografia e a psicologia do autor, as relações sociais do entorno, as condições históricas etc. Assim, a positividade e o formalismo no sentido saussuriano podem ser conservados, mas ao preço de se reduzir o discurso a mera consequência ou manifestação de fundamentos externos. Uma análise de viés foucaultiano certamente pode recorrer a esses saberes e fatos externos à língua, mas não como um contexto anterior, que desvendaria o sentido “verdadeiro” do discurso, e, sim, como positivities no mesmo nível do discurso.

⁷ Essa leitura de um Foucault cético se deve em grande medida a Veyne (2011), especialmente em seu terceiro capítulo.

critério para distinguir, no plano sincrônico, o essencial do inessencial, o característico do accidental, e no plano diacrônico, o permanente do passageiro, o necessário do contingente. Quer dizer, todas procuram resgatar aquilo que, na heterogeneidade dos discursos, do pensamento e da história se sobressai como uma linha de unidade ou continuidade. Foucault ressalva que a segurança oferecida por essas noções “elementares” é não mais que ilusória; tão logo refletamos sobre elas, tais categorias perdem seu caráter imediato e sintético, revelando que “exigem uma teoria; e que essa teoria não pode ser elaborada sem que apareça, em sua pureza não sintética, o campo dos fatos do discurso a partir do qual são construídas” (*idem*, p. 29). Enfim, trata-se de:

[...] reconhecer que [essas noções] não são o lugar tranquilo a partir do qual outras questões podem ser levantadas (sobre sua estrutura, sua coerência, sua sistematicidade, suas transformações), mas que colocam por si mesmas todo um feixe de questões (Que são? Como defini-las ou limitá-las? A que tipos distintos de leis podem obedecer? De que articulação são suscetíveis? A que subconjuntos podem dar lugar? Que fenômenos específicos fazem aparecer no campo do discurso?). (*idem*; colchetes nossos)

O que Foucault propõe é suspender essas noções de continuidade como princípios de análise, não para hipostasiar a descontinuidade ou a heterogeneidade como horizontes finais do conhecimento, mas para viabilizar três operações: “restituir ao enunciado sua singularidade de acontecimento”, ou seja, conferir-lhe o estatuto de fato histórico e reconhecer que as descontinuidades não se manifestam apenas como grandes rupturas, mas estão permanentemente presentes na emergência (frequentemente insignificante) dos enunciados (*idem*, p. 31); substituir, na análise desses enunciados, operadores “puramente psicológicos (a intenção do autor, a forma de seu espírito, o rigor de seu pensamento, os temas que o obcecaram, o projeto que atravessa sua existência e lhe dá significação)” por outras formas de regularidades e relações, mesmo que estas transcendam a intenção e a consciência do autor e seu domínio de conhecimento (*idem*, p. 32); enfim libertar-se de unidades “naturais, imediatas e universais”, mas que carecem de determinação mais precisa, para “descrever outras unidades, mas, dessa vez, por um conjunto de decisões controladas” (*idem*). Em suma, a crítica daquelas unidades elementares não tem por objetivo obter e permanecer na multiplicidade indiferente, mas permitir o estabelecimento de novas unidades que não tenham origem meramente convencional e, sim, decorram de escolhas conscientes do analista. As formações discursivas são unidades desse tipo.

A definição foucaultiana de “formação discursiva” (ou de “discurso”, já que o filósofo utiliza essas expressões indiferentemente) parte da tentativa de explicar a unidade que permite sintetizar enunciados, a princípio dispersos, em grandes famílias como “a medicina, ou a economia, ou a gramática” (*idem*, p. 42; grifos do autor)⁸. Quer dizer, “discurso”, na acepção precisamente foucaultiana, tem o sentido que assume em expressões como “discurso econômico”, pela qual pretendemos dizer que os fisiocratas, Smith e Marshall, por exemplo, atuaram eventualmente em um mesmo domínio do saber ou sobre um mesmo domínio de objetos⁹. No entanto, suas análises apontaram para a refutação de quatro hipóteses que poderiam fornecer essa explicação¹⁰: a procura de um domínio de objetos contínuo e bem delimitado acabou revelando “séries lacunares e emaranhadas, jogos de diferenças, de desvios, de substituições, de transformações”; o critério de estilo, ou seja, de um “tipo definido e normativo de enunciação” revelou “formulações de níveis demasiado diferentes e de funções demasiado heterogêneas”; também não foi possível sintetizar essas unidades a partir de critérios comuns de formação de conceitos, pois estes “diferem em estruturas e regras de utilização [...] ignoram ou se excluem uns aos outros”; finalmente, a possibilidade de se identificarem temáticas comuns se perdeu na utilização de “estratégias diversas que permitem a ativação de temas incompatíveis, ou ainda a introdução de um mesmo tema em conjuntos diferentes” (*idem*, p. 42). Foucault, portanto, inverte o modo de abordagem e, em vez de fundamentar a constituição de unidades do discurso a partir de critérios de unidade ou coesão, procura explicá-las a partir dessas sucessivas dispersões, tentando apreendê-las em sua possível regularidade. Trata-se de estudar as formas de repartição do espaço discursivo, ou seja, como o espaço limitado (se não escasso) dos discursos legítimos dispõe as regras de constituição e transformação de seus objetos, as modalidades aceitáveis de enunciação, os

⁸ A primeira é tratada por Foucault (1977); as duas últimas em Foucault (2007b). *A Arqueologia do saber*, livro em que se baseiam estas notas, é uma espécie de balanço, esclarecimento de princípios e sistematização teórica posterior aos esforços de análise que o filósofo vinha desenvolvendo desde seu doutorado (publicado como Foucault, 2008c). Portanto, não se deve esperar encontrar nessas obras uma aplicação absolutamente consciente e coerente da teorização aqui exposta, e sim um trabalho algo errático, em que são utilizados métodos e categorias que depois viriam a ser criticados. Mesmo a *Arqueologia do saber* não pode ser considerada um ponto de chegada, já que sua ênfase em certa autonomia das práticas discursivas será posteriormente revista (ou, ao menos, estendida) em sua relação com práticas de poder.

⁹ Esse é a apenas o sentido básico da expressão, para distingui-la, por exemplo, de “discurso” como produção específica de fala (em “discurso do deputado”) ou como conjunto geral de todas essas produções (em “análise do discurso”, ou seja, de qualquer manifestação discursiva). Porém, a elaboração foucaultiana, como veremos, consiste exatamente em problematizar essa continuidade do “discurso econômico”, cuja constituição não dependeria de um domínio de objetos comuns, mas de regras específicas de produção do discurso, que determinariam, inclusive, esse domínio.

¹⁰ Vamos nos ater à descrição abstrata dessas hipóteses, pois elas têm papel importante na constituição dos elementos foucaultianos de análise do enunciado, que retomaremos nas discussões metodológicas do final deste capítulo; Foucault (2008b) é profuso em exemplos, especialmente no capítulo 2 da segunda parte (p. 36-42).

critérios de constituição e transformação dos conceitos, as escolhas estratégicas dos temas. Descrever formações discursivas, para Foucault, é descrever *sistemas de dispersão*:

No caso em que se puder descrever, entre um certo número de enunciados, semelhante sistema de dispersão, e no caso em que entre os objetos, os tipos de enunciação, os conceitos, as escolhas temáticas, se puder definir uma regularidade (uma ordem, correlações, posições e funcionamentos, transformações), diremos, por convenção, que se trata de uma *formação discursiva* [...]” (*idem*, p. 43; grifo do autor)

Esses quatro elementos de uma formação discursiva (objetos, modalidades enunciativas, conceitos e escolhas temáticas) se organizam a partir de *regras de formação*, que são “condições de existência (mas também de coexistência, de manutenção, de modificação ou de desaparecimento) em uma dada repartição discursiva” (*idem*). Em suma, compreender as grandes unidades discursivas não a partir do que seus enunciados específicos portam de comum, mas a partir das relações que eles estabelecem entre si e das regularidades identificadas a partir delas, que incluem os critérios de constituição desses elementos, mas também os de exclusão, transformação e dispersão.

Foucault procura desenvolver o conceito de enunciado como a “unidade elementar do discurso” (*idem*, p. 90), ou seja, como o modo de manifestação particular das formações discursivas. Para tanto, ele busca identificar um campo intermediário entre a multiplicidade infinita das coisas ditas, das enunciações específicas, e a rigidez unitária da língua compreendida enquanto sistema. Trata-se de mostrar como as formações discursivas, aplicando suas regras de repetição, transformação, mobilização, coexistência categorizam a diversidade à primeira vista heteróclita das enunciações em unidades mais amplas dadas pela “função enunciativa”: “o que foi definido como ‘formação discursiva’ escande o plano geral das coisas ditas no nível específico dos enunciados” (*idem*, p. 131). Vejamos o que isso quer dizer exatamente.

A definição de enunciado na *Arqueologia do saber*, assim como a de formação discursiva, parte de uma formulação essencialmente negativa: que o enunciado não é a unidade do discurso do mesmo modo que a frase é a unidade da gramática, a proposição, da lógica, e o ato de fala, da pragmática (ou análise do discurso na tradição anglossaxônica). Segundo Foucault, nenhuma dessas unidades estruturais de análise das sentenças pode servir de ponto de partida para a definição do enunciado, não apenas porque seus domínios não coincidem (por exemplo, qualquer tabela das fontes de nosso trabalho pode ser considerada um enunciado, mas de modo algum uma frase), mas também, e principalmente, porque

“língua e enunciado não estão no mesmo nível de existência” (*idem*, p. 96); quer dizer: enquanto a língua percorre um domínio cujas unidades são dadas por critérios estruturais exteriores a elas mesmas (o sentido como condição de gramaticalidade da frase, a logicidade como condição de validade da proposição, o cumprimento dos requisitos institucionais e rituais como condição da realização do ato de fala), o enunciado, enquanto unidade, não se dá por uma determinação externa da formação discursiva. Essa formação, esse “sistema de dispersão” escande o “plano geral das coisas ditas” não como uma estrutura que organiza de antemão o campo das coisas enunciáveis e o das não-enunciáveis (como, por exemplo, a gramática organiza o campo das sentenças gramaticais e das não-gramaticais); a constituição dos enunciados (e de suas regras de formação) ocorre no interior de jogos estratégicos de apropriação, mobilização transformação etc. pertinentes ao próprio domínio dos enunciados. O conceito foucaultiano, portanto, não apenas internaliza, para a análise da linguagem, esses critérios de constituição e as disputas estratégicas por meio da qual eles se realizam, mas os elege como objeto privilegiado de análise: o enunciado não é uma enunciação relacionada a suas condições de existência, mas essas próprias condições; por isso, é difícil compreendê-lo nos moldes de uma unidade estrutural tradicional. Assim, retomando os exemplos da gramática, da lógica e da análise dos atos de fala, Foucault enfatiza a mudança de perspectiva proposta pela análise enunciativa:

O enunciado não é, pois, uma estrutura (isto é, um conjunto de relações entre elementos variáveis, autorizando assim um número infinito de modelos concretos); é uma função de existência que pertence, exclusivamente, aos signos, e a partir da qual se pode decidir, em seguida, pela análise ou pela intuição, se eles “fazem sentido” ou não, segundo que regra se sucedem ou se justapõem, de que são signos, e que espécie de ato se encontra realizado por sua formulação (oral ou escrita). (*idem*, p. 98)

Sendo assim, analisar enunciados significa, no plano das enunciações específicas, questionar as unidades intuitivamente aceitas como estruturais (as condições de sentido e de encadeamento lógico, a referencialidade do signo etc.), substituindo-as pelas relações conforme as quais o próprio discurso organiza a multiplicidade das enunciações em jogos de enunciados. Portanto:

Não há razão para espanto por não se ter podido encontrar para o enunciado critérios estruturais de unidade; é que ele não é em si mesmo uma unidade, mas sim uma função que cruza um domínio de estruturas e de unidades possíveis e que faz com que apareçam, com conteúdos concretos, no tempo e no espaço. (*idem*).

É a função enunciativa, assim compreendida, que permite à análise foucaultiana do discurso internalizar o problema da designação: o que faz com que as enunciações “apareçam, com conteúdos concretos, no tempo e no espaço”, ou seja, produzam a impressão de remeterem diretamente a um objeto, situação ou referencial externo, não é a associação entre palavras e coisas, signos e objetos, mas a própria constituição do objeto no interior do discurso.

De fato, podemos delimitar o significado de um termo a partir de definições bastante elementares, difíceis de negar. Para pegarmos um exemplo econômico, podemos dizer o seguinte: “a inflação é o aumento generalizado dos preços”. Definido assim, o questionamento do termo “inflação” parece perder o sentido diante de uma decisão que tem valor axiomático. Em seu *uso*, no entanto, os termos raramente preservam essa simplicidade. Ainda, na esfera da exemplificação, o termo “inflação” em “O governo precisa reduzir seu déficit para controlar a inflação, que está em 10% ao ano” traz em seu bojo uma significação muito mais ampla que a definida acima: admite-se que o aumento de preços tem uma causa, que essa causa é passível de controle, que a inflação pode ser mensurada, quantificada e posta em termos relativos a períodos de tempo, que sua causa igualmente pode ser mensurada, que há uma relação de proporção direta entre a causa e a inflação, que a inflação medida é demasiado alta, que inflação alta é inconveniente... Desse modo, na frase citada, “inflação” não designa apenas um aumento de preços real, mas uma complexa construção discursiva pressuposta *como se fosse* tal realidade¹¹. A possibilidade de disjunção entre essa construção e a inflação “real” fica clara se imaginarmos que essa frase tenha sido proferida em sentido irônico: nesse caso, o mesmo complexo discursivo seria mobilizado, mas como negação da capacidade de representação (do todo ou de um de seus elementos) do real. Do mesmo modo, a afirmação “O governo precisa investir em infraestrutura para conter a componente de custos da inflação” traz outra rede complexa de pressupostos, que esquadrinha o objeto em questão – o “aumento geral de preços” – de um modo diferente. A uma análise das funções enunciativas que se debruçasse sobre essas enunciações caberia expor tais redes de pressupostos, não com o objetivo de expor a verdade estrutural por trás delas, mas sim de explicar por que, dentro de um “domínio de estruturas e unidades possíveis”, ou seja, dentro das infinitas atribuições de representações (estruturas) que se poderiam atribuir à inflação (unidade), ocorreu justamente a atribuição específica materializada no enunciado tratado. Não faz sentido abordá-las

¹¹ Isso de modo algum equivale a dizer que a inflação não existe ou que é apenas uma construção discursiva; trata-se apenas de apontar como o uso de seu conceito em estratégias ou dispositivos mais complexos se baseia não em sua definição mais elementar, mas em uma rede de significados mais ampla e nem sempre totalmente explícita.

isoladamente, mas apenas no contexto (discursivo) mais amplo em que esses “pressupostos” são justificados (e, portanto, não constituem mais um pressuposto externo, mas uma razão do enunciado). A análise das formações discursivas, por sua vez, partiria da constituição do domínio objetivo dada pela análise enunciativa para cada um dos enunciados e buscaria as regras que permitem suas relações, os elementos que compartilham, os níveis em que se estabelecem suas polêmicas, os critérios pelos quais elas se consideram (ou não) discursos sobre um mesmo domínio do saber.

Enfim, percorrido esse trajeto do qual destacamos apenas algumas passagens, Foucault parte para definições terminológicas mais específicas, tomando o “primeiro cuidado”, de cujo alegado rigor nunca saberemos se não porta alguma malícia irônica, de “fixar o vocabulário”. Assim, ele apresenta o conceito de *performance verbal* ou *performance linguística*, “todo conjunto de signos produzidos a partir de uma língua natural (ou artificial)”, que se dá por um processo de *formulação*, “o ato individual (ou, a rigor, coletivo) que faz surgir em um material qualquer e segundo uma forma determinada, esse grupo de signos”; retoma ainda, os termos *frase* ou *proposição* como “as unidades que a gramática ou a lógica podem reconhecer em um conjunto de signos” (*idem*, p. 121). Isso para afirmar:

Chamaremos *enunciado* a modalidade de existência própria desse conjunto de signos: modalidade que lhe permite ser algo diferente de uma série de traços, algo diferente de uma sucessão de marcas em uma substância, algo diferente de um objeto qualquer fabricado por um ser humano; modalidade que lhe permite estar em uma relação com um domínio de objetos, prescrever uma posição definida a qualquer sujeito possível, estar situado entre outras *performances* verbais, estar dotado, enfim, de uma materialidade repetível. (*idem*, p. 121-2)

O enunciado, portanto, seria essa “modalidade de existência”, essa função que conferiria à dimensão propriamente material da linguagem (os traços distintivos dos fonemas, as marcas visuais de uma escrita) a dimensão da significação, capaz de fornecer um *status* diferente de um “objeto qualquer”; mas essa segunda dimensão não pode ser resolvida por uma instância externa, paralela ou transcendental à própria linguagem (como se o fundamento da significação estivesse na consciência ou no mundo das formas), mas se manifesta pelos próprios enunciados, pelo modo como eles projetam o domínio de objetos de que falam, as posições subjetivas admissíveis para sua enunciação, suas relações com outros enunciados

efetivamente realizados e suas condições de reprodução em outros enunciados possíveis¹². É nessa dimensão, de certo modo mais abstrata que a das *performances*, das formulações ou das frases, que o enunciado pode ser entendido como a unidade adequada à análise do discurso¹³. Desse modo:

Chamaremos de discurso um conjunto de enunciados, na medida em que se apoiem na mesma formação discursiva; ele não forma uma unidade retórica ou formal, indefinidamente repetível e cujo aparecimento ou utilização poderíamos assinalar (e explicar, se for o caso) na história; é constituído de um número limitado de enunciados para os quais podemos definir um conjunto de condições de existência. (*idem*, p. 132-3)

O discurso (enquanto formação discursiva, ou seja, discurso médico, econômico, psiquiátrico, da história natural) não pode encontrar sua definição como um princípio de unidade transcendental que se manifesta na história por meio de enunciações particulares, mais ou menos coerentes com ele; trata-se, pelo contrário, de um conjunto concreto e delimitado de enunciados que, por meio dos elementos enunciativos (domínio de objetos, posições subjetivas, relações com outros enunciados, critérios de repetição), compartilham determinadas condições de existência capazes de organizar suas relações. Tais condições não determinam uma cadeia dedutiva que vai dos fundamentos do discurso à manifestação da enunciação (nem indutiva, no sentido inverso); elas demarcam, no próprio plano das enunciações, os espaços dos enunciados admissíveis, os limites e regras das polêmicas, os critérios de constituição de conceitos etc. Assim, a noção de prática discursiva pode ser despojada de toda referência à subjetividade do ato, enquanto

¹² Em sua definição de enunciado, Díaz propõe o seguinte exemplo didático: “Dois homens estão pescando em um lago e comentam que a cor da água mudou nos últimos anos. Um deles, depois de pensar sobre o assunto, diz: ‘a água do lago está contaminada’; essa proposição não é um enunciado no sentido arqueológico. Suponhamos agora que os vizinhos do lugar comecem a queixar-se da cor suspeita da água do lago. Os meios de comunicação ecoam o problema. Finalmente, as autoridades políticas decidem solicitar às autoridades sanitárias que sejam tomadas providências a respeito. Então, são disponibilizados especialistas e tecnologias a serviço de uma investigação; como resultado dela, o diretor da operação conclui que ‘a água do lago está contaminada’”. Essa proposição é um enunciado arqueológico. Na primeira proposição tratava-se de um ato de discurso da vida cotidiana com significação, mas sem o respaldo ou a reunião dos processos que, em nossa época, legitimariam-no como um discurso sério. Na segunda expressão, trata-se de um ato de discurso técnico que surge de regras estabelecidas conforme um jogo de verdade, ou seja, de um campo enunciativo (nesse caso, tecnocientífico e institucional)” (Díaz, 2012; p. 22).

¹³ Agamben, profundo conhecedor da obra de Foucault e da filosofia da linguagem em geral, toma essa “modalidade de existência” dada pela função enunciativa como algo que se estabelece na dimensão da crença: “[...] todo nome é um juramento; em todo nome está em questão uma ‘fé’, porque a certeza do nome não é do tipo empírico-constatativo, nem lógico-epistêmico, mas cada vez põe em jogo o empenho e a prática dos seres humanos. Falar é, antes de mais nada, jurar, crer no nome” (Agamben, 2011b; p. 64). É de se perguntar se essa postura reforça o materialismo foucaultiano da descrição do enunciado, na medida em que reconhece uma positividade própria da linguagem, para além dos “objetos fabricados pelo homem”, ou se o problematiza, ao remeter tal positividade à “fé”, ou seja, a um domínio cujas relações não se oferecem à abordagem empírica.

[...] um conjunto de regras anônimas, históricas, sempre determinadas no tempo e no espaço, que definiriam, em uma dada época e para uma determinada área social, econômica, geográfica ou linguística, as condições de exercício da função enunciativa. (*idem*, p. 133).

Basicamente, as práticas discursivas são os critérios de admissão das enunciações “multiformes e heteróclitas” no domínio de autoridade de um saber técnico¹⁴.

A proposta de Foucault de que a relação entre discurso e enunciado não seja hierárquica, mas recíproca e correlata, talvez seja mais bem compreendida por uma analogia com o modo como a ciência econômica organiza os domínios da macroeconomia e da microeconomia. Com efeito, não deve passar pela cabeça de nenhum economista sugerir que a dimensão macro constitui o princípio de determinação da micro ou, ao contrário, mero resultado induzido por interações microeconômicas totalmente independentes. A teoria tradicional costuma recorrer à metáfora didática da floresta para enfatizar que se trata de um problema de mudança de perspectiva: enquanto a microeconomia olharia para cada árvore particular da floresta (ou seja, estudaria as condições de mercado de um bem específico), os macroeconomistas veriam a floresta de cima, como um todo (ou seja, estudariam uma unidade econômica em seus aspectos globais, sem olhar para nenhum mercado específico; ver, por exemplo, Simonsen, 2007; p. 219). De modo similar, a análise enunciativa olharia para enunciados isolados (ou um conjunto relativamente pequeno de enunciados) para avaliar como cada um estabelece seus elementos, internalizando (ou não) regras que poderiam constituir uma formação discursiva; já a perspectiva do discurso buscará apreender um conjunto maior a partir de sua completude, ou seja, de como as relações que os enunciados projetam entre si formam (ou não) aquele sistema de dispersão que Foucault chamou de formação discursiva¹⁵. O limite da analogia aparece quando lembramos que essas duas

¹⁴ O menino é pai do homem, e o Foucault da *Arqueologia* já prepara o Foucault da analítica do poder. De fato, nossa leitura não autoriza identificar qualquer ruptura mais profunda, se não uma transposição dessa noção de práticas discursivas para a de práticas sociais disciplinares ou biopolíticas.

¹⁵ Esse modo de formular a relação parece colocar um problema metodológico, afinal, a análise precisaria admitir um ponto de partida, o que implicaria em alguma opção pelo indutivismo ou pelo dedutivismo: ou selecionar enunciados aleatórios e tentar identificar neles a trama discursiva, ou partir de um domínio discursivo convencional, com seus critérios mais ou menos aleatórios, e verificar a adequação dos “casos” de enunciado. Uma crítica assim negligenciaria o fato de que a questão que anima essa abordagem não é “o que é uma formação discursiva específica, como o discurso médico ou econômico?”, nem “qual sua origem histórica?”; as perguntas pertinentes são: “é possível dizer que há um discurso médico ou econômico?” ou “que práticas discursivas evocamos quando dizemos que um enunciado é médico ou econômico?”. Do mesmo modo, a análise textual de nosso trabalho parte (mas não se esgota) da pergunta: “em que sentido podemos dizer que houve um discurso de planejamento econômico no Brasil da década de 1960?”. Tais perguntas não apenas autorizam, mas exigem que se parta de uma seleção convencional dos enunciados, pois, a rigor, o que está em questão não é tanto o conteúdo dos enunciados, mas o próprio fato de haver (ou não) um critério de escolha.

instâncias podem ser isoladas no âmbito de sua formulação teórica (como a macro e a microeconomia), mas não o podem na prática analítica: se é possível, nos estudos econômicos, permanecer no nível micro estudando, por exemplo, as condições de equilíbrio de mercado de batatas em São Bernardo do Campo, ou fundar uma dimensão macro com conceitos que prescindem de referência a qualquer mercado específico ou mesmo a um equilíbrio geral de todos os mercados (como é, em certa medida, a economia keynesiana), não é possível analisar um enunciado (no sentido foucaultiano, evidentemente) sem atentar para a formação discursiva que lhe confere uma “modalidade de existência” para além dos “objetos humanos” ou das “coisas ditas”; reciprocamente, a análise das formações discursivas não é outra coisa que a análise de relações entre enunciados tais com postas pelos próprios enunciados. Em suma, se, em teoria, a relação entre discurso e enunciado pode ser *grosso modo* comparada com a concomitância e reciprocidade dos níveis macro e micro da economia, do ponto de vista analítico, não é possível isolar um objeto propriamente enunciativo ou discursivo da mesma maneira que se tem uma análise macroeconômica e uma microeconômica.

Assim, a análise enunciativa, que, para Foucault, é correlata da análise discursiva, tende a orientar-se no sentido de três características gerais do discurso: raridade, exterioridade e acúmulo. A *raridade* do discurso parte da constatação de que a quantidade de enunciados possíveis no interior de uma formação (por exemplo, de sentenças gramaticais na gramática, de proposições válidas na lógica, de afirmações pertinentes na economia) é infinitamente menor do que a quantidade de formulações permitidas pela estrutura da língua. Assim, enquanto a análise do discurso tradicional é propensa à saturação das “coisas ditas”, dos enunciados em relação a um “querer-dizer” mais elementar, estrutural ou anterior a eles, cabe à análise enunciativa “procurar o princípio de rarefação ou, pelo menos, do não preenchimento do campo das formulações possíveis, tal como é aberto pela língua” (*idem*, p. 135). A formação discursiva não é a estrutura que dá unidade de sentido à multiplicidade heteróclita dos textos particulares, mas “um sistema limitado de presenças [...] uma distribuição de lacunas, de vazios, de ausências, de limites, de recortes” (*idem*). Disso decorre a questão da *exterioridade*, pois considerar os enunciados em sua pobreza ou escassez específica significa recusar não apenas a unidade profunda que transforma essa raridade em profusão, mas também a diversidade de interpretações que, por outra via, busca compensar essa raridade, multiplicando-lhe os sentidos; significa, enfim, analisar os enunciados “como estando sempre em seu lugar próprio”, reconhecer que “o domínio enunciativo está, inteiro,

em sua própria superfície” (*idem*). Para tanto, o enunciado não deve ser descrito como a manifestação, representação, tradução de fatos ou processos alheios a ele, mas “aceito em sua modéstia empírica, como local de acontecimentos, de regularidades, de modificações determinadas, de transformações sistemáticas” (*idem*, p. 138). A noção de *acúmulo* visa a apreender essas características, raridade e exterioridade, em sua dimensão histórica, que deixa de se pautar pela casualidade da preservação de documentos, pelas “ilusões” subjetivas dos homes de uma determinada época quanto à “eternidade” de suas palavras ou pela memória que mantém vivos os enunciados passados; a análise enunciativa na história procura apreender o acúmulo de enunciados em sua remanência (ou seja, nas condições que determinam a conservação residual por meio de técnicas, instituições, critérios estatutários), em sua aditividade (ou seja, nas condições segundo as quais os enunciados foram agrupados para preservação) e recorrência (ou seja, nos modos como os enunciados são retomados, reproduzidos, transformados, descartados etc., modos dentre os quais a memória e o esquecimento, “longe de serem leis fundamentais, não passam de figuras singulares”; *idem*, p. 141). Portanto, considerar os enunciados na densidade de seu acúmulo equivale a reconhecer a raridade, o caráter residual, de nosso acesso aos enunciados do passado e sua exterioridade superficial em relação a sua própria enunciação (e àquilo que um dia seus enunciadores pretenderam enunciar) e à suposta “vivacidade” de sua memória contemporânea; equivale, enfim, a abordá-los na *positividade* das relações que a própria superfície enunciativa preserva (*idem*).

É nesse contexto, portanto, que Foucault recoloca o problema da positividade da linguagem no nível do discurso: não mais uma relação arbitrária fundamental a partir da qual se constituiria uma série de oposições estruturantes das manifestações empíricas particulares, como estabeleceu Saussure para a língua, mas, sim, um sistema de dispersão que limita as manifestações possíveis, atribui-lhes uma posição entre outras manifestações, organiza suas relações, a partir não de um excesso em relação a uma estrutura mas de uma raridade em relação às manifestações possíveis, não de seu sentido verticalizado em infinitas interpretações interiores mas da extensão limitada de sua superfície aparente, não de sua referencialidade histórica ou de sua significação retrospectiva mas de sua posição em um sistema de acúmulo. Tal concepção de positividade¹⁶ abre as portas para a compreensão do

¹⁶ Positividade que, apesar da autodefinição provocadora de Foucault como um “positivista feliz” (Foucault, 2008b; p. 142), já não corresponde à descritividade ingênua daquela escola de pensamento, na medida em que o documento, longe de representar uma positividade autônoma passível de abordagem científica, é o princípio de problematização (mas não de recusa) da rigidez das estruturas a partir dessas categorias altamente relacionais (reflexivas, poderemos em breve dizer com Hegel) da função enunciativa (ou seja, da localização das “coisas

enunciado e do discurso em sua dimensão social prática e constitutiva (“performativa”, dir-se-á posteriormente):

[Analisar uma formação discursiva] é, pois, em um sentido, pensar o “valor” dos enunciados. Esse valor não é definido por sua verdade, não é avaliado pela presença de um conteúdo secreto; mas caracteriza o lugar deles, sua capacidade de circulação e de troca, não apenas na economia dos discursos, mas na administração, em geral, dos recursos raros [...] [o discurso] aparece como um bem – finito, limitado, desejável, útil – que tem suas regras de aparecimento e também suas condições de apropriação e de utilização; um bem que coloca, por conseguinte, desde a sua existência (e não simplesmente em suas “aplicações práticas”), a questão do poder; um bem que é, por natureza, o objeto de uma luta, e de uma luta política. (*idem*, p. 137; colchetes nossos)¹⁷

Vejamos como essa concepção de positividade do discurso ecoa um domínio do saber dentro do qual ela é fundamental: a teoria do conhecimento e, mais especificamente, do conhecimento histórico.

1.2. Nós, idealistas

“You, Kant, always get what you want”. John Cameron Mitchell

Com essa noção de positividade, aquele ceticismo foucaultiano que mencionamos acima assume contornos mais nítidos: ao menos no âmbito de uma arqueologia do saber, não se trata de avaliar as diversas figuras históricas do discurso, mas de descrever o espaço de comunicação que uma formação discursiva possibilita e delimita, bem como as diversas posições, nem sempre coerentes entre si, que se pode assumir dentro dela:

Essa unidade [da positividade do discurso], certamente, não permite decidir quem dizia a verdade, quem raciocinava rigorosamente, quem se adaptava melhor a seus postulados: Lineu ou Buffon, Quesnay ou Turgot, Broussais ou Bichat; ela não permite, tampouco, dizer qual das obras estava mais próxima de uma meta inicial ou última, qual delas formularia mais radicalmente o projeto geral de uma ciência. No entanto, permite o aparecimento da medida segundo a qual Buffon e Lineu (ou

ditas” fora do domínio dos objetos comuns) e da formação discursiva (ou seja, da insuficiência de uma noção de estrutura entendida como princípio de unidade). Na melhor das hipóteses, o positivismo foucaultiano é uma atualização do clássico à luz das questões colocadas pela linguística estruturalista e pela historiografia produzida nas duas primeiras gerações dos *Annales*, a saber, como a descrição “objetiva” dos documentos só pode se efetivar a partir de sua relação com um sistema estrutural de significação.

¹⁷ Esse paralelo entre a instância linguística do discurso e o domínio econômico do valor não é casual em Foucault e se repete em afirmações como: “A troca e a comunicação são figuras positivas que atuam no interior de sistemas complexos de restrição; e sem dúvida não poderiam funcionar sem estes” (Foucault, 2006; p. 38); quer dizer: apenas no interior de sistemas que restrinjam e deem significados específicos ao horizonte de comportamentos possíveis é que interações linguísticas e econômicas podem se efetuar.

Turgot e Quesnay, Broussais e Bichat) falavam da “mesma coisa”, colocando-se no “mesmo nível” ou a “mesma distância”, desenvolvendo “o mesmo campo conceitual”, opondo-se sobre “o mesmo campo de batalha”; e ela faz aparecer, em compensação, a razão pela qual não se pode dizer que Darwin fala a mesma coisa que Diderot, que Laennec dá continuidade a van Swieten, ou que Jevons se segue aos fisiocratas. (*idem*, p. 143; colchetes nossos)¹⁸

Essa positividade, que permite a comunicação e a organização entre posições diferentes no interior de um discurso, “desempenha o papel do que se poderia chamar de *a priori* histórico”, ou seja, “um *a priori* que não seria condição de validade para juízos, mas condição de realidade para enunciados” (*idem*, p. 144). Por um lado, essa concepção de *a priori* subverte a noção kantiana de *a priori* formal, já que se coloca em um processo de constituição diacrônica¹⁹. Quer dizer: se o *a priori* de Kant se caracteriza como o conhecimento “absolutamente independente de toda experiência”, conhecimentos “puros, aqueles aos quais nada de empírico está mesclado” (Kant, 2005, p. 54; grifos do autor), este *a priori* histórico, como “figura puramente empírica” (Foucault, 2008b; p. 145), subverte a própria distinção entre o puro (ou formal) e o empírico, na medida em que delimita um domínio do saber onde se coloca em jogo não a existência de princípios formais constituintes de nossa compreensão das manifestações particulares, mas a própria constituição desses princípios na empiria da linguagem e na relação que suas manifestações estabelecem entre si ao longo do tempo. Por isso, Foucault insistirá em distinguir taxativamente o *a priori* histórico do *a priori* formal, alegando que “não são nem do mesmo nível nem da mesma natureza: se se cruzam é porque ocupam duas dimensões diferentes” (*idem*, p. 245-6). Enquanto a pergunta pertinente ao *a priori* formal é “como são possíveis juízos sintéticos *a priori*?” (Kant, 2005, p. 62), ou seja, “como é possível que identidades não-tautológicas anteriores à experiência organizem o próprio fenômeno subjetivo da experiência?”, o *a priori* histórico foucaultiano aponta para a seguinte questão: “como é possível que o uso empírico da linguagem constitua regularidades transformáveis, mas estáveis o suficiente para exercer o papel constitutivo e limitador desses usos?”

¹⁸ Todos esses nomes referem-se a estudos anteriores de Foucault sobre a “grande ruptura” da *epistème* ocidental que teria ocorrido entre o final do século XVIII e o início do XIX, com o surgimento das ciências modernas. Lineu e Buffon são representantes da história natural clássica em Foucault (2007b), que propõe a biologia moderna de Darwin não como um progresso científico, mas como fundação de uma formação discursiva diferente. Igualmente, Turgot e Quesnay são, no mesmo livro, duas das figuras da fisiocracia, em relação à qual a economia política inglesa (e a ciência econômica de Jevons) constitui-se como uma ruptura discursiva profunda. Broussais, Bichat e Laennec estão entre os formuladores da medicina moderna e do “olhar clínico” conforme Foucault (1977), por oposição à medicina “pré-científica” representada por van Swieten. Sobre *As palavras e as coisas*, ver notas 23 e 30.

¹⁹ O adjetivo “histórico” não quer dizer que se trata de um *a priori* formal como condição do conhecimento histórico nem em sua realização histórica, mas, sim, enfatiza a historicidade desse *a priori*, a constituição de sua positividade no interior da história.

Por outro lado, no entanto – e aqui já não se trata mais de simples leitura do texto, mas do início de uma crítica –, se do ponto de vista teórico essas duas concepções de *a priori* parecem irrevogavelmente díspares, do ponto de vista estratégico, ambas constituem tentativas (diferentes), de certo modo céticas, de racionalizar os limites do conhecimento. Para Kant, esse limite encontra-se nos “objetos da experiência possível”, enquanto organizados pelos “elementos do conhecimento encontrados *a priori* em nós” (*idem*, p. 137), ou seja, enquanto fenômenos, que são “apenas representações de coisas que, com relação ao que possam ser em si mesmas, permanecem desconhecidas” (*idem*, p. 136)²⁰. Na medida em que o pensamento metafísico procura transcender a parcialidade e a condicionalidade da representação fenomênica, buscando a determinação definitiva e total das “coisas mesmas”, ele se enreda necessariamente em proposições contraditórias insolúveis e inverificáveis:

Se para o uso dos princípios do entendimento não aplicamos a nossa razão meramente a objetos da experiência, mas nos aventuramos a estendê-la além dos limites desta, então surgem proposições dogmáticas *pseudo-racionais*, que da experiência não podem nem esperar confirmação nem temer refutação. Cada uma dessas proposições não somente é isenta de contradição em si mesma, mas encontra na própria natureza da razão condições da sua necessidade, só que infelizmente a asserção do contrário possui do seu lado fundamentos igualmente válidos e necessários. (*idem*, p. 281; grifos do autor)²¹

Enfim, trata-se de delimitar o domínio do conhecimento possível à constituição de fenômenos parciais e condicionados aos *a priori* formais que subsistem à percepção e à experiência humanas; fora desse domínio, o pensamento enveredaria por afirmações metafísicas contraditórias e indecidíveis, inadmissíveis, portanto, na ordem do Entendimento. No caso específico de Foucault, como vimos, tal limite caracteriza uma arqueologia do saber que não teria acesso às “coisas” de que falam os enunciados, mas apenas a sua “representação fenomênica” no âmbito dos jogos discursivos. Essa relação pode ser mais bem compreendida se lembrarmos que a noção de um *a priori* histórico da positividade parece ser o ponto de chegada de um projeto maior do pensamento foucaultiano, que parte da posição dupla das ciências humanas (a psicologia, a sociologia, a teoria da literatura e dos mitos), tais como descritas em *As palavras e as coisas*, aponta o caráter limítrofe das chamadas contraciências

²⁰ Julgamos adequado alterar a tradução dessa citação conforme cotejo com o original (Kant, 1974; p. 156).

²¹ A título de ilustração, lembremos como aquela *epoché*, aquela suspensão foucaultiana do juízo sobre o valor dos enunciados ecoa o que Kant chama de “método cético” que os filósofos, os “juízes imparciais”, deveriam assumir diante dos termos contraditórios que constituem a antinomia da razão pura; um método “de assistir ou, antes, de provocar um conflito de asserções – não para finalmente decidir em benefício de uma ou de outra parte mas para investigar se o objeto dele não consiste porventura numa simples ilusão, da qual cada um corre inutilmente atrás e com respeito à qual não poderia ganhar nada, mesmo que se não oferecesse absolutamente nenhuma resistência [...]” (Kant, 2005; p. 282).

humanas (a psicanálise, a etnologia) e encontra seu *télos* no “tema de uma teoria pura da linguagem, que daria à etnologia e à psicanálise assim concebidas seu modelo formal” (Foucault, 2007b; p. 527-8)²².

Grosso modo, *As palavras e as coisas* é um livro que trata da passagem da *epistème* clássica para a *epistème* moderna²³, a partir da constituição, nesta última, de uma série de novas empiricidades (vida, trabalho e linguagem) com ciências empíricas correlatas (biologia, economia e filologia). Todas essas empiricidades modernas apontam para os limites, a finitude do conhecimento:

[...] para o pensamento moderno, a positividade da vida, da produção e do trabalho (que têm sua existência, sua historicidade e suas leis próprias) funda, como sua correlação negativa, o caráter limitado do conhecimento²⁴; e, inversamente, os limites do conhecimento fundam positivamente a possibilidade de saber, mas numa experiência sempre limitada, o que são a vida, o trabalho e a linguagem. (*idem*, p. 436)

Ora, não é difícil imaginar que esse transbordamento das empiricidades em relação à finitude do conhecimento e a possibilidade de conhecer apenas nos (e por causa dos) limites da finitude, não obstante as referências escasseiem nessa passagem de Foucault, remetem ao problema da representação fenomênica em Kant e do acesso à “coisa em si mesma”. Enfim, entre aquelas ciências empíricas limitadas e esta “analítica da finitude” que remete tais limites à própria finitude do conhecer, do sujeito cognoscente, se estabelecem as ciências humanas, de modo que seu objeto será o “homem”, mas não como unidade que determina um domínio de existência transcendente ao que é da ordem do natural ou do lógico-metafísico, e, sim, como um “estranho duplo empírico transcendental, porquanto é um ser tal que nele se tomará

²² Na exposição que se segue, trataremos esse percurso de modo exageradamente sumário; para referências mais precisas à obra foucaultiana, consultar o verbete “Homem” do *Vocabulário de Foucault* (Castro, 2009; p. 210-6).

²³ *Epistème* corresponde aos critérios gerais de produção do discurso científico de uma época; se a formação discursiva corresponde a discursos específicos, como o discurso econômico, médico, da história natural etc., a *epistème* se aplica a um conjunto maior de enunciados encampados sob o “discurso científico”. O período clássico foucaultiano, em geral, corresponde aos séculos XVII e XVIII, no caso da história do pensamento, à época predominantemente iluminista. A modernidade, por sua vez, engloba, para Foucault, o final do século XVIII até a contemporaneidade, sem que o filósofo lhe tivesse atribuído um término. A tese geral de *As palavras e as coisas* é que a passagem da ciência clássica para a moderna não se dá nos termos de um simples progresso, mas por uma ruptura radical da formação discursiva.

²⁴ Lembremos, por exemplo, como a lei dos retornos decrescentes determina, em Ricardo, uma condição de carência inexoravelmente trágica frente à qual a economia política pouco tem a dizer, se não apenas constatar-lá (ver Foucault, 2007b; p. 347-62); ou o modo como o liberalismo clássico procura limitar a atuação do poder soberano na economia não prescrevendo restrições de direito ao poder soberano, mas identificando impossibilidades *de facto* para a intervenção, dado caráter eminentemente incognoscível da totalidade do processo econômico enquanto arranjo espontâneo e produtivo de uma multiplicidade quase infinita de comportamentos individuais, o que impede a economia política de ser uma ciência de governo, cabendo-lhe um papel auxiliar na constituição de um domínio de objetos igualmente alheio ao escopo da decisão soberana (ver Foucault, 2008a; p. 280-6).

conhecimento do que torna possível todo conhecimento” (*idem*, p. 439). Esse homem, portanto, constitui a mediação que permite remeter a finitude analisável das empiricidades a uma finitude cognoscente que não seja um *cogito* geral, uma superfície onde se deposita o conhecimento, mas também um *sum*, sujeito ativo do conhecimento, finitude igualmente analisável sob os termos do corpo, do desejo e da linguagem. Nesse quadro, a etnologia e a psicanálise assumirão lugares limítrofes privilegiados, a primeira considerando as estruturas gerais que permitem situar objetos concretos em redes sociais de comunicação; a psicanálise tratando da cadeia de significantes que permite constituir a experiência individual. A comparação com o funcionamento da linguística estrutural é quase imediata:

[...] a cada instante, a estrutura própria da experiência individual encontra nos sistemas da sociedade certo número de escolhas possíveis (e de possibilidades excluídas); inversamente, as estruturas sociais encontram, em cada um de seus pontos de escolha, certo número de indivíduos possíveis (e outros que não o são) – assim como na linguagem a estrutura linear torna sempre possível, em dado momento, a escolha entre várias palavras ou vários fonemas (mas exclui todos os outros). (*idem*, p. 527)

Em suma: apreendidas em sua dimensão linguística, a etnologia (como estudo das estruturas de significação que possibilitam a produção social do sentido) e a psicanálise (como consideração das produções enunciativas que permitem a manifestação da experiência psíquica individual) encontram seu solo comum não em um domínio de objetos compartilhados, nem em uma compreensão da estrutura das significações sociais como somatória das significações individuais e muito menos pela determinação do indivíduo como resultado da estrutura social; a articulação entre essas duas disciplinas só pode se dar em um único ponto – “aquele em que elas se cortam em ângulo reto” (*idem*), ou seja, onde as enunciações particulares encontram seu local de significação em uma estrutura socialmente partilhada e, reciprocamente, essa estrutura encontra sua manifestação concreta. Como não identificar essa “teoria pura da linguagem”, que é apenas aludida em *As palavras e as coisas*, com a teoria do enunciado e do discurso tal como desenvolvida na *Arqueologia do saber*?

É verdade que Foucault, diferentemente de Kant, não propõe em momento algum uma teoria geral do conhecimento e de seus limites; trata-se simplesmente de demarcar o território de uma arqueologia do saber capaz de tomar os enunciados não como registros de acontecimentos ou indícios de objetos transcendentais a estes mesmos enunciados, mas como acontecimentos em si mesmos, como objetos de estudo (ou parte desses objetos), de modo que sua referencialidade fique para segundo plano. No entanto, podemos imaginar que a

escassez e superficialidade dos enunciados, exerça, na arqueologia foucaultiana, uma função semelhante à da representação do fenômeno na teoria do conhecimento de Kant²⁵; se, para este, tratava-se de decidir com clareza o escopo do conhecimento possível, limitado pelo modo como os *a priori* formais permitiam a representação das coisas em fenômenos (e, por isso mesmo, bloqueavam o acesso direto às próprias coisas), para Foucault, o problema é descrever a constituição, no discurso, dos *a priori* históricos enquanto critérios de significação e limitação das práticas discursivas, relegando as coisas às quais os enunciados se referem para um domínio, se não incognoscível, certamente de delimitação problemática a partir deles. Algo como se as condições estáticas do conhecimento subjetivo (“elementos do conhecimento encontrados *a priori* em nós”) fossem transpostos como processos dinâmicos de constituição do saber nos enunciados e nos discursos²⁶. Se apresentam modalidades de existência distintas, já que uma apela ao “puro e transcendental” enquanto outra se atém ao “puramente empírico”, ambas as estratégias, kantiana e foucaultiana, partilham do objetivo comum de delimitar um solo de análise finito independente das “coisas mesmas” – o fenômeno como autorremissão do conhecimento à faculdade representativa do sujeito cognoscente; o enunciado como remissão da designação e da referencialidade à função enunciativa da linguagem.

Esse modo de compreender o discurso, na medida em que se o aceite como legítimo, traz implicações importantes para os estudos históricos, pois abre todo um campo de investigações nos quais os documentos não podem ser tomados como registros, narrativas ou reminiscências de fatos exteriores a eles, mas precisam ser considerados em sua positividade própria: nos critérios de sua preservação, no lugar que ocupa entre outros documentos preservados, nas relações discursivas que estabelece com eles, nas estratégias com que busca se estabelecer numa formação discursiva ou transformá-la... Por exemplo, “batalhar furiosamente com as balanças de comércio” (ou seja, estudar os registros alfandegários de um período) não significa, de um ponto de vista arqueológico, extrair delas uma profusão de dados que, em última análise, sugira relações estruturais ou permita testar hipóteses sobre a

²⁵ A aproximação de Foucault a Kant não é fortuita: junto a sua tese de doutorado (Foucault, 2005) que o tornou célebre, Foucault desenvolveu como tese complementar uma tradução, introdução e notas da *Antropologia de um ponto de vista pragmático*, do idealista alemão. Essa introdução foi publicada em português como *Gênese e estrutura da Antropologia de Kant* (Foucault, 2011). Para uma aproximação mais detalhada entre Foucault e Kant, ver Temple (2009).

²⁶ Em outras palavras, trata-se de um deslocamento do modo como a filosofia compreende o solo de inteligibilidade que nos permite o conhecimento: se, pelo menos até Nietzsche (mas já nem tanto em Hegel), esse solo foi a unidade autoidêntica do sujeito que poderia servir de modelo para a identidade de objetos tal qual celebrizado no *cogito ergo sum* de Descartes, Foucault parece nos sugerir algo como um “entendemo-nos uns aos outros, logo o discurso existe”, quer dizer: o que pode fundamentar um conhecimento deixa de ser o “eu” como pressuposto necessário e princípio formal de todo pensar, e se desloca para a linguagem (em seu nível discursivo) como pressuposto social da compreensão.

realidade factual do período em estudo (embora isso não seja necessariamente proscrito por uma arqueologia); significa, porém, estudar os critérios de constituição, seleção, organização e apresentação desses dados, verificar se esses critérios tem origem em uma reflexão teórica ou atendem a necessidades pragmáticas, comparar com outros critérios possíveis, descrever suas transformações no tempo, explicar por que estes critérios (e não alguns outros) foram utilizados e como eles se transformam. Sem dúvida, boa parte dessa tarefa é feita por qualquer historiador apto a uma crítica documental cuidadosa; os objetivos, porém, são radicalmente diferentes: se a crítica do documento visa a apurar sua fidelidade como registro de uma determinada realidade histórica, aqui, novamente, a relação à “realidade” é deslocada, abrindo espaço para que as relações discursivas apareçam em sua positividade e temporalidade particulares, para as quais a fidelidade do registro histórico é secundária.

“Entretanto, se é necessário um tempo próprio a cada ‘formação cultural’ desse tipo, onde se encontra o tempo do todo?” (Vilar, 1995, p. 162). Uma pergunta dessas deve ser respondida foucaultianamente em duas etapas. Em primeiro lugar, se por “tempo do todo” devemos compreender o tempo de uma totalidade sócio-histórica, incluindo-se nele as diversas temporalidades “culturais”, mas também o contexto, as condições materiais, os conflitos sociais, a infraestrutura econômica que lhes são contemporâneos (se não condicionantes) e lhes conferem unidade, a perspectiva de Foucault desloca consideravelmente o problema: pois onde uma análise arqueológica que recuse às fontes seu papel de registro factual e as considere na objetividade própria do discurso e do enunciado poderia encontrar esses elementos, se não nessas próprias fontes cuja referencialidade deve ser desconsiderada? Certamente apenas como elementos construídos no próprio discurso, e na multiplicidade dos discursos, de modo que o “tempo do todo” só poderia entrar na análise enquanto as diversas “temporalidades do todo” registradas nos diferentes enunciados e eventualmente organizadas por uma formação discursiva. Caberia, no entanto, perguntar-se se não é possível imaginar que a análise arqueológica, na medida em que identifique formações discursivas com temporalidades específicas, não seria capaz de buscar, no próprio nível do discurso, a dimensão de um todo temporal. A noção foucaultiana de *arquivo* ou *sistema de arquivo*²⁷ procura dar conta dessa questão, situando o problema das formações discursivas

²⁷ “Arquivo” ou “sistema de arquivo”, como veremos, corresponde a um nível de análise arqueológica na dimensão de existência do discurso, não a um conjunto de documentos preservados por uma cultura, nem a instituições encarregadas de sua preservação, como o termo costuma ser entendido na linguagem corrente. Neste trabalho, utilizaremos as duas expressões indiferentemente.

particulares no âmbito de sua remanescente cultural, temporal e material. Vamos considerá-la em maiores detalhes.

Como a função enunciativa e a formação discursiva, o sistema de arquivo situa-se no nível do discurso, ou seja, na região intermediária entre a pura contingência e diversidade das coisas ditas e a rigidez estrutural da língua; também em conformidade com aquelas duas figuras, ele apresenta uma dimensão funcional responsável por organizar a multiplicidade infinita das enunciações em relações finitas de identidade, oposição, transformação etc. Ele “faz com que tantas coisas ditas por tantos homens, há tantos milênios [...] em lugar de serem figuras adventícias e como que inseridas, um pouco ao acaso, em processos mudos, nasçam segundo regularidades específicas [...]” (Foucault, 2008b, p. 146). A diferença em relação à formação discursiva é que, em vez de apenas se colocar como condição de produção das coisas ditas, o arquivo também se coloca como condição de organização das coisas *efetivamente* ditas no passado; basicamente, ele é o que situa as enunciações de “tantos milênios” em relação com as formações discursivas de um tempo, caracterizando tais enunciações como atuais, permanentes, ainda vivas, ou como esquecidas, ultrapassadas – classificação que não se pauta necessariamente por critérios cronológicos.

Foucault tenta esclarecer essa concepção comparando-a com o céu noturno e as múltiplas temporalidades das luzes estelares que chegam a quem o observa: o arquivo “faz com que [todas as coisas já ditas] não recuem no mesmo ritmo que o tempo, mas que as que brilham muito forte como estrelas próximas venham até nós, na verdade de muito longe, quando outras contemporâneas já estão extremamente pálidas” (*idem*, p. 147). É nosso atual sistema de arquivo, por exemplo, que faz com que as teorias geocêntricas da Antiguidade só tenham valor no âmbito da história da ciência, ao passo que Copérnico ou Galileu sempre sejam lembrados quando de uma nova descoberta científica; é ele também que situa Marx como referência obrigatória dos estudos de cultura, ao mesmo tempo em que o reduz, para o *mainstream* da economia, a mero verbete da história do pensamento econômico. Esses são apenas exemplos simplificados; uma análise arqueológica deveria ir além de citar nomes de autores (que, a rigor, constituem aquelas unidades arbitrárias de cuja crítica parte a arqueologia do saber): a ela caberia identificar qual ou quais enunciados específicos de Marx são evocados pelos estudos culturais e quais são esquecidos, contestados ou considerados ultrapassados pela ciência econômica. Fazendo isso, (e essa é uma mera hipótese, já que sua demonstração daria um trabalho por si mesma) talvez seja possível descobrir que os estudos culturais recuperam o Marx da crítica da ideologia e alguns elementos da luta de classes; que

os economistas rejeitam sua teoria do valor ou dos modos de produção, mas são indiferentes ou consideram totalmente alheio a seu campo de estudos o problema da ideologia; que ambas as disciplinas, estudos de cultura e economia, prescindem da teoria marxiana do comunismo e da revolução. Em suma: não se trata de estabelecer um recorte entre marxistas e não marxistas (como não se trataria, no caso das ciências, de caracterizar como galileanas as que eventualmente evoquem Galileu), mas de descrever as diversas apropriações de Marx (ou de Galileu, nem sempre como cientista, muitas vezes como predecessor ou inspirador), mostrando como os estudos de cultura e a ciência econômica ocupam posições distintas e complexas, não antagônicas, em nosso sistema geral de arquivo com relação a Marx. Essa categoria do arquivo visa, em primeiro lugar, a dar conta daquelas múltiplas temporalidades que uma formação discursiva comporta.

Em segundo lugar, estudar arquivos, nesse sentido, equivale a estudar os limites temporais que uma cultura se atribui; para além dos domínios de objetos, das formas de enunciação e posições subjetivas, das regras de constituição e transformação dos conceitos, dos temas estratégicos que uma formação discursiva permite e a partir dos quais se especifica, o arquivo se coloca como o sistema geral de organização das formações discursivas de um tempo em relação aos enunciados passados. Essa organização, tal como as próprias formações discursivas, não podem ser compreendidas como unidades totalmente coerentes nem como rupturas completas: basta lembrar como, para muitos marxistas contemporâneos, as previsões econômicas de *O capital* não são apenas absolutamente pertinentes, como estão em vias de sua plena realização, ao passo que, para boa parte dos economistas do *mainstream*, tais previsões não representam mais que uma ladainha arcaica, inclusive comprometendo a validade das análises marxistas²⁸. Situada nesses limites,

A análise do arquivo comporta, pois, uma região privilegiada: ao mesmo tempo próxima de nós, mas diferente de nossa atualidade, trata-se da orla do tempo que cerca nosso presente, que o domina e que o indica em sua alteridade; é aquilo que, fora de nós, nos delimita. (Foucault, 2008b, p. 148)

E nos delimita em dois sentidos: como identidade temporal em relação aos enunciados passados que se repetem, são evocados, negados ou simplesmente esquecidos; mas também como (e aqui, ainda, a tentativa de exorcizar, por meio da linguagem, a finitude do fenômeno kantiano da possessão mefistofélica de um sujeito) condição e horizonte finito de nosso

²⁸ Vale, novamente, a ressalva de que se trata apenas de um exemplo simplificado; uma verdadeira análise deveria imergir nos detalhes do jogo discursivo em questão a partir de casos concretos.

conhecimento do enunciado: “o arquivo não é descritível em sua totalidade; e é incontornável em sua atualidade” (*idem*). Ambas as impossibilidades remetem a uma condição comum: “não nos é possível descrever nosso próprio arquivo, já que é no interior de suas regras que falamos, já que é ele que dá ao que podemos dizer – e a ele próprio, [enquanto] objeto de nosso discurso – seus modos de aparecimento, suas formas de existência e de coexistência, seu sistema de acúmulo, de historicidade, de desaparecimento” (*idem*; colchetes nossos). Isso significa que a descrição arqueológica de um arquivo passado está profundamente condicionada pelo modo como o analista, ou melhor, como o sistema de arquivo dentro do qual ele fala se diferencia do arquivo analisado: por isso nenhum arquivo é totalmente descritível (já que seu fechamento depende do modo como o arquivo atual dele se diferencia) e o arquivo presente não pode ser evitado (pois se estabelece no nível das condições de nosso discurso, das quais só podemos tomar consciência na medida em que delas nos distanciamos, ou seja, nos colocamos sob outras condições, outro arquivo). Assim:

A descrição do arquivo desenvolve suas possibilidades (e o controle de suas possibilidades) a partir dos discursos que começam a deixar justamente de ser os nossos; seu limiar de existência é instaurado pelo corte que nos separa do que não podemos mais dizer e do que fica fora de nossa prática discursiva; começa com o exterior da nossa própria linguagem; seu lugar é o afastamento de nossas próprias práticas discursivas. (*idem*)

O estudo do arquivo, portanto, implica gradual conscientização do analista quanto ao sistema de arquivo de que faz parte, o que igualmente exige certo engajamento em distanciar-se dele: estudar arquivos passados significa estudar o modo como os enunciados passados se projetam no arquivo presente e, portanto, exercitar uma crítica desse próprio presente²⁹.

Estas, portanto, as grandes categorias teóricas que utilizaremos, a partir de Foucault, como orientação de nossa análise: o enunciado, como unidade que estabelece relações com outras a partir da função enunciativa; o discurso, como conjunto de enunciados que reconhecem entre si as regularidades de uma formação discursiva; a cultura (por falta de termo melhor) como relação das formações discursivas de um tempo com os enunciados passados por meio do sistema de arquivo³⁰. Todas elas fazem apelo ao modo de existência

²⁹ O que é muito diferente do raciocínio altamente normativo com que se costuma apresentar o necessário engajamento do historiador: “todo discurso histórico é necessariamente engajado, logo é melhor ser um historiador _____ (complete com sua preferência ideológica)”.

³⁰ Para deixar bem claro, podemos ver alguns exemplos do uso dessas categorias em *As palavras e as coisas*: o livro trata da constituição das disciplinas da gramática de Port-Royal, da história natural e da análise da riqueza no século XVII e sua transformação, respectivamente, em filologia, biologia e economia política a partir do final do século XVIII. A formação discursiva se estabelecerá no nível de cada uma dessas disciplinas, que determinam posições distintas em seu interior, por exemplo: fisiocracia e mercantilismo na análise da riqueza;

específico do discurso, que, com suas faculdades autônomas, autorremissivas e constitutivas, de certo modo revolucionaram as ciências humanas na segunda metade do século XX, problematizando seus domínios de objetos, submetidos à questão de sua constituição linguística. Evidentemente, essa tendência foi apropriada, com diferentes níveis de radicalidade e rigor e com especificidades diversas, pelos estudos históricos, tendo influenciado o desenvolvimento da chamada “nova história” e sendo responsável pelo florescimento de correntes como a história das ideias, da cultura ou da vida privada, pelo fortalecimento da ênfase nos aspectos narrativos e mitológicos subjacentes ao discurso histórico, pelo desenvolvimento dos estudos de memória e testemunho etc³¹.

Vimos como Foucault constitui seu nível privilegiado de análise sugerindo que, no discurso, a relação imediata (ainda que arbitrária) entre as palavras e as coisas se dissocia, de modo que a designação não pode ser considerada como um ato objetivo extralinguístico, um simples apontar, mas se estabelece na autorreferência do enunciado, como efeito

ou os diferentes estatutos da positividade “trabalho” em Smith e Ricardo (unidade de medida do valor, para o primeiro, produção do valor, para o segundo). Reciprocamente, os enunciados corresponderiam a cada uma dessas posições (assertivas fisiocratas ou mercantilistas; quantidade-trabalho ou valor-trabalho) vistas não sob a perspectiva de um sistema de organização, mas de sua constituição nos textos estudados. O arquivo remeteria para as três *epistêmes* que resultam identificadas na análise: a renascentista (onde o discurso científico ainda não se distinguia do literário, especialmente nos domínios do que viria a se tornar as ciências humanas), a clássica (da gramática, história natural, análise da riqueza, com seu fundamento cognitivo na representação formal) e a moderna (da filologia, biologia, economia política, com o surgimento de empiricidades específicas remetidas à finitude do homem), dentro da qual o analista (Foucault) se situa, ainda que no momento em que ele acredita vislumbrar seu termo e, portanto, as condições iniciais de sua descrição como arquivo.

³¹ Essa ampla variedade de correntes não se situa, evidentemente, sob o domínio de uma influência direta de Foucault, muito menos de uma arqueologia propriamente foucaultiana; trata-se apenas de apontar alguns exemplos sobre modo como a “guinada linguística” (na qual Foucault tem papel importante, mas não exclusivo nem fundador) se manifestou em algumas áreas específicas dos estudos históricos. A própria coletânea-manifesto da “nova história” (Le Goff e Nora, 1995; 1976a; 1976b) dá mostras da enorme variedade de temas, objetos e abordagens encampados pela vertente. A história das mentalidades, que tem um de seus avatares em Ariès (1978; 1989; 1990), a rigor, não se identifica completamente com essa dimensão constitutiva do discurso foucaultiano (não obstante Ariès considerar Foucault “um de nossos melhores historiadores”; Ariès, 1993, p. 163) e encontra suas origens em clássicos como Febvre (1968). White (1990), principal referência quando se trata do problema da narrativa em história, situa-se mais no âmbito da “guinada culturalista” dos estudos sociais nos EUA do que no de uma “guinada linguística” filosoficamente orientada, muito embora o livro também dedique um capítulo a Foucault. Os estudos de testemunho (Felman, 2000; Hartman, 1995; Seligmann-Silva, 2000; 2005), embora se voltem para objetos eminentemente discursivos e, em afinidade com uma perspectiva foucaultiana, tendam a recusar leituras interpretativas, fundamentam-se em tradições como a Escola de Frankfurt, cuja relação com o filósofo francês e o pós-estruturalismo em geral não pode ser considerada trivial. Sendo assim, essas correntes historiográficas usualmente colocadas sob um mesmo rótulo parecem constituir um conjunto consideravelmente heterogêneo, cujo termo de unidade, se não for apenas certo inconformismo com a “concepção tradicional de história” (outro rótulo de difícil especificação), ainda está por ser demonstrado, o que talvez justifique certas paixões exacerbadas, como, por exemplo, o libelo que Fontana lança contra o que chama de “reviravolta cultural” (Fontana, 2004; p. 381-411).

discursivo. Poderíamos, por outro lado, tentar seguir a mesma trajetória, mas partindo do polo oposto, ou seja, da designação mais simples e precisa, tal como a dada pelos elementos linguísticos que só adquirem seu sentido em relação com a enunciação, os *shifters* ou dêiticos: agora, aqui, isto, eu... Podemos imaginar que, se na linguagem cotidiana essas partículas parecem se apresentar em uma imediaticidade quase inescrutável com a realidade extralinguística do contexto, na medida em que as flagramos em situações comunicativas mais complexas, essa impressão se perde. Por exemplo, se registrarmos: “estou escrevendo a tese *agora*”, o avaliador que a ler dentro de alguns meses não terá a menor condição de dizer quando é esse agora, sequer sua extensão; ele pode se referir a um longo “atualmente” (“fiz as disciplinas obrigatórias ano passado e estou escrevendo a tese agora”) ou ao ato de estar escrevendo (“agora, no dia 30 de julho de 2012 às 20:34”). Portanto, longe de representar uma ligação imediata entre linguagem e realidade, esse “agora” (e não é difícil repetir o raciocínio para outros dêiticos) só pode ser devidamente precisado na medida em que o coloquemos (ou suponhamos sua colocação) em relações discursivas, seja pela remissão a um contexto, seja por sua localização em um sistema de referências temporais. Quando dizemos simplesmente: “estou escrevendo agora”, sem mais, não dizemos nada sobre nosso escrever, se não que ele acontece no tempo, em algum momento qualquer que, como todos os momentos, pode ser designado como “agora”... Enfim, se fizéssemos isso, ou seja, em vez de partir do discurso para criticar a autonomia da designação, partíssemos da designação para descrever sua necessária imbricação em procedimentos discursivos, estaríamos falando não mais do início da *Arqueologia do saber*, de Foucault, e sim da *Fenomenologia do espírito*, de Hegel³².

³² A *Fenomenologia do espírito*, cujo título planejado inicialmente era “Ciência da experiência da consciência”, tem por objetivo descrever o processo de formação da consciência para que ela seja capaz de constituir um conhecimento autossuficiente naquilo que Hegel chama de “saber absoluto”. Mais interessante do que compreender esse *télos* é verificar o processo de constituição sugerido pelo filósofo. Em primeiro lugar, a mudança de título decorre do gradual reconhecimento de que a perspectiva individual da consciência não é suficiente para dar conta desse saber. Hegel tentou resolver esse problema acrescentando uma segunda dimensão, de natureza social e reflexiva, chamada “espírito”, que não denota uma “entidade metafísica”; corresponde a uma “forma de vida *consciente-de-si* – ou seja, trata-se de uma forma de vida que desenvolveu diversas práticas sociais para refletir sobre o que ela toma por legítimo [*authoritative*]” (Pinkard, 1996; p. 8-9; grifos do autor; colchetes nossos); é como se lá onde Kant via “imperativos categóricos” capazes de garantir a evidência da ação moral, Hegel visse a constituição social de princípios, cuja aplicação a atos particulares não pode se dar diretamente, mas somente mediante um processo reflexivo. A *Fenomenologia* é a narrativa de formação das condições desse processo, composta por uma série de momentos sucessivos, cujas grandes figuras são consciência, consciência-de-si, razão, espírito e religião, todas encampadas pelo saber absoluto. No entanto, não se trata de um caminho linear, em que os momentos representam avanços qualitativos em relação aos anteriores; cada figura surge da necessidade decorrente do fracasso da que a precede quanto à constituição das condições daquele saber absoluto. Trata-se, certamente, de um processo progressista e teleológico, mas cujo movimento não é dado por simples aprimoramentos, e, sim, por recorrentes fracassos. O primeiro desses fracassos é o da “certeza sensível”, ou seja, da forma de consciência que vê na imediaticidade dos sentidos e na faculdade de designá-la ostensivamente o fundamento do conhecimento; é a impossibilidade dessa designação que descreveremos a seguir.

Com isso não queremos dizer que Hegel apresenta (heroicamente) uma teoria do discurso *avant la lettre*³³, mas que o modo como ele situa a linguagem em sua filosofia não apenas pode ser comparado com o nível de análise discursiva de Foucault, mas também apresenta um encaminhamento capaz de servir de termo de crítica da autonomia deste. Começamos pela aproximação, vendo, nas palavras de Hegel, como se dá o movimento do agora que parafraseamos grosseiramente acima:

O *agora* é indicado: - *este agora*. *Agora*; já deixou de ser enquanto era indicado. O *agora* que é, é um outro que o indicado. E vemos que o *agora* é precisamente isto: quando é, já não ser mais. O *agora*, como nos foi indicado, é algo *que-já-foi* [*ein gewesenes*] – essa é sua verdade; ele não tem a verdade do ser. É porém verdade que já foi. (Hegel, 2007; p. 90-1; grifos do autor; colchetes nossos)³⁴

Quer dizer: Hegel se vale do caráter permanentemente dinâmico do tempo para criticar a imanência entre o agora indicado e o momento pontual da indicação; há uma disjunção entre o “quando é” desse momento e o “já não ser mais” do instante indicado. Com isso, o agora passa a se referir não ao ser que é imediatamente, mas a um *gewesen*, a um ter sido, um agora que já foi, mas que é preservado implicitamente (“superado”, *aufgehoben*, no vocabulário hegeliano³⁵) no ato da indicação. Mas o percurso, para Hegel, não termina aí; ele se resolve na seguinte dialética, cujos dois primeiros termos são apenas a formalização do trecho acima:

1) indico o agora, que é afirmado como o verdadeiro; mas o indico como o-que-já-foi ou como um superado. Supero a primeira verdade, e: 2) agora afirmo como

³³ Não se trata, no entanto, de uma coincidência: ao tomar como ponto de partida de sua filosofia não a transcendentalidade da ideia ou do sujeito, mas sua expressão na linguagem (o dizer e não o querer-dizer, o significado prático do enunciado e não o significado formal do termo), Hegel procura tratar dessa dimensão materialista, concreta do pensamento, porém, com o “instrumental intelectual” da metafísica disponível em seu tempo e em sua formação. Talvez se deva a essa discrepância entre objeto e princípios de estruturação (ela mesma essencialmente hegeliana) nossa dificuldade em se situar em relação a Hegel, sempre muito aquém e muito além da contemporaneidade.

³⁴ Em cotejo com o original (Hegel, 1976), promovemos as alterações que julgamos adequadas aos trechos citados a partir da tradução brasileira (Hegel, 2007).

³⁵ Um exemplo bastante claro da superação ou suprassunção hegeliana (*Aufheben*) pode ser flagrado no romance *Maldito seja Dostoiévski*, do escritor franco-afegão Atiq Rahimi, que apresenta esse começo magnífico: “Mal levantara o machado para descê-lo sobre a cabeça da velha quando a história de *Crime e castigo* lhe atravessou o espírito. Fulmina-o. Seus braços tremem; suas pernas vacilam. E o machado escapa-lhe das mãos. Racha o crânio da mulher e fica enterrado lá.” (Rahimi, 2012; p. 11). Aqui, o distenso processo de alimentação do ódio, cometimento de crime, arrependimento e redenção pessoal da história de Raskólnikov, ressurgem como uma experiência antecipada, condensada, sintetizada, enfim, superada na memória do protagonista, Rassul, lembrando aquela concepção benjaminiana do passado como “uma reminiscência, tal como ela relampeja no momento de um perigo” (Benjamin, 1994; p. 224). Ela não se repete na totalidade de seu desenvolvimento, mas se apresenta como uma experiência imediata, subjacente à consciência, que inverte a lenta dramaticidade do assassinato em *Crime e castigo* para o golpe involuntário e acidental quase cômico de *Maldito seja...* A superação hegeliana é essa preservação de um processo ou de uma estrutura constituída como se fosse um determinante imediato e naturalizado da consciência. É essa preservação implícita que subjaz ao uso do dêitico “agora”, tal como veremos.

segunda verdade que ele *foi*, que está superado. 3) Mas o-que-foi não é. Supero o ser-que-foi ou o ser-superado – a segunda verdade; nego com isso a negação do agora e retorno à primeira afirmação de que o *agora* é. (*idem*, p. 91)

Não basta, para Hegel, apresentar a impossibilidade de se designar o instante, nem mostrar que o agora só pode ser compreendido na medida em que admitamos sua relação com algo “que-já-foi” e, portanto, é apenas preservado (não indicado) em seu sentido; é necessário “negar essa negação” da imediatividade falsa do primeiro momento do agora e, assim, obter sua imediatividade verdadeira, que consiste simplesmente em explicitar essa relação com “o-que-já-foi”, atribuindo-lhe uma significação mais precisa: “esse é o verdadeiro agora, o agora como simples dia, que tem em si muitos agora, horas; esse agora, uma hora, são também muitos minutos, e esse agora igualmente muitos agora e assim por diante” (*idem*, p. 91). De modo semelhante, a dialética do aqui encontrará seu termo na medida em que lhe seja atribuída maior precisão espacial, já que o aqui, “na verdade, *não é este* aqui, mas um diante e atrás, um acima e abaixo, um à direita e à esquerda” (*idem*, p. 91-2; grifos do autor).

Assim o *indicar* é, ele mesmo, o momento que exprime o que em verdade é o agora, a saber: um resultado ou uma pluralidade de agora rejuntados; e o indicar é a experiência de que o agora é *universal*. (*idem*, p. 91)

Universal, pois é apenas o lugar vazio, que só pode assumir um sentido específico na medida em que se pressupõe ou se explicita sua relação com um sistema mais desenvolvido de coordenadas temporais. Desse modo, o falante que quiser realmente indicar o instante não poderá fazê-lo simplesmente dizendo “agora” (embora essa prática costume ser eficiente em situações comunicativas mais simples onde é possível pressupor facilmente a relação-agora), mas deverá explicitar a estrutura relacional que permite precisar e dar conteúdo a esse termo³⁶. Com isso, Hegel parece preparar um domínio objetivo característico da linguagem,

³⁶ Para uma exposição filosoficamente muito mais rigorosa sobre a linguagem utilizada por Hegel e sua filosofia da linguagem propriamente dita, ver o capítulo 2, “Uma linguagem obscura”, de Safatle (2009). Agamben tem uma leitura desse primeiro capítulo da Fenomenologia que é próxima à nossa. Para ele, a única experiência que a linguagem pode efetivamente indicar é a de que o instante, o sensível em geral, é indizível, ou seja, se manifesta não como identidade elementar que permite a significação, mas como opacidade incontornável que provoca a significação, opacidade frente à qual as manifestações linguísticas são uma reação, não uma simples transposição (Agamben, 2006; p. 19ss). Lyotard, numa tentativa de criticar o estruturalismo via Hegel, insiste em uma dicotomia entre significação, que teria sido o objeto específico da crítica hegeliana, e designação, que seria capaz de abrir a linguagem ao sensível pela mediação de uma experiência visual e do desejo (Lyotard, 1979; p. 63); tal dicotomia poderia problematizar uma suposta “totalização” hegeliana que internalizaria o sensível na linguagem. Uma crítica assim não afeta nossa leitura por dois motivos: em primeiro lugar, vimos, especialmente com Foucault, como significação e designação não estão necessariamente em uma relação dicotômica, podendo-se, aliás, considerar a segunda como uma forma específica ou dependente da primeira; além disso, não nos parece que Hegel vise, neste momento, a uma submissão do sensível à linguagem – para ele (inicialmente), o sensível é justamente aquilo que a linguagem não pode encampar e só se manifesta nela como negatividade, como

que possui um regime próprio de funcionamento e significação, e que exclui, neste primeiro momento, a possibilidade de uma expressão da coisa que se quer dizer e da intenção subjetiva de quem diz:

[...] o mais verdadeiro é a linguagem: nela refutamos imediatamente o nosso *visar* [*Meinung*; querer dizer], e porque o universal é o verdadeiro da certeza sensível, e a linguagem só exprime esse verdadeiro, está pois totalmente excluído que possamos dizer o ser sensível que *visamos* [*meinen*]. (*idem*, p. 88; colchetes nossos)

Ora, se para Foucault, tratava-se de desfazer “os laços aparentemente tão fortes entre as palavras e as coisas”, apresentando a designação como um fenômeno intradiscursivo de significação, para Hegel, o problema é análogo: romper a imanência entre o instante e sua enunciação como “agora”, mostrando que sua entrada no domínio da consciência e do saber (por meio da linguagem) passa pela mediação da própria consciência e do próprio saber, com suas categorias de classificação temporal. Nada mais kantianamente idealista, não fossem essas categorias, em contraste com os *a priori* formais, passíveis de explicitação em cada caso particular e dependentes de referência ao sistema social da linguagem, constituindo, digamos assim, “*a priori* históricos e sociais”. Sob esses pontos de vista, ou seja, o de uma crítica inicial de um conhecimento fundado na imanência da linguagem e o da confrontação com o formalismo de inspiração kantiana, Hegel e Foucault parecem estar pisando em regiões vizinhas: assim como a inflação (para retomarmos aquele nosso velho exemplo) designa não o aumento real de preços, mas um complexo de relações constituído por seu uso no discurso, o agora não pode remeter ao instante, se não pressupondo e explicitando (“conceituando”, na linguagem hegeliana) uma série de categorias relacionais que lhe dá conteúdo. Mas o que Hegel não está disposto a admitir, diferentemente de Foucault, é que esse processo histórico de constituição das categorias no nível do discurso ou do pensamento seja capaz de perpetuar um pensamento “cético” da finitude, tal qual o do fenômeno em Kant. Se as categorias formais do Entendimento fundamentam os limites do cognoscível, aquém do sensível e das “coisas”, a exposição de seu processo de constituição não pode, sob perspectiva hegeliana, simplesmente atualizar esse ceticismo; cabe a ela “exorcizar a finitude”, promover a “abertura forçada” pela qual “sair do reino do Entendimento” (Lebrun, 2006; p. 322). Hegel tenta abrir essa porta recorrendo à noção de contradição.

indizível, consistindo esta última, a linguagem, de uma totalidade que nem submete o sensível nem se submete a ele, estando absolutamente fora dessa relação. Lyotard insiste ainda em apor ao domínio do discurso um certo domínio da figura, cuja prática seria não a da significação, mas a da expressão (*idem*, p. 64). Nesse texto, pelo menos, não fica claro como essa expressividade escapa da própria crítica hegeliana da imanência que pretende problematizar.

Embora apareça recorrentemente na *Fenomenologia*, a contradição não será formalizada por Hegel nesse livro, que trata das categorias de constituição da consciência, e sim na *Ciência da lógica*³⁷, dedicada às categorias de constituição do pensar. Essa obra não corresponde a um manual de lógica tradicional, onde se definiriam as categorias que fundamentam a formulação e o encadeamento de proposições; trata-se de uma espécie de narrativa que, assim como o trajeto fenomenológico tem seu *télos* no “saber absoluto”, busca explicitar as condições da Ideia, que seria a correspondente lógica daquele conhecimento autossuficiente. Também como na *Fenomenologia*, Hegel se propõe fazer uma descrição “imane” do processo, ou seja, que não recorra a elementos externos, mas utilize a própria necessidade interna das categorias analisadas para promover sua problematização e desenvolver outras categorias, de modo que as figuras da *Lógica* são criticadas mas nunca definitivamente abandonadas; permanecem como condição implícita, superada de todas as figuras posteriores. Independentemente de Hegel ter tido sucesso ou não em fazer uma descrição assim, o fato é que seu estilo³⁸ representa um problema para o modo como vínhamos apresentando os autores, pois, não raramente, as categorias são retomadas em

³⁷ O texto da *Ciência da lógica* procura fundamentar uma forma de pensamento sem pressupostos, ou seja, na qual todas as condições estejam explícitas; para tanto, parte da designação mais imediata do “puro ser”, que não consegue realizar esse intento, passando por uma longa sucessão de figuras até chegar no que seria a constituição adequada desse pensar, a Ideia. Divide-se em três grandes momentos: a “Doutrina do ser”, que trata das categorias do pensamento dedicadas a unidades aparentes, independentes e estáticas (qualidade, quantidade, medida); a “Doutrina da essência”, que abre o conhecimento para uma dimensão não aparente, a essência, cujas determinações são primordialmente relacionais (reflexão, fenômeno, efetividade), ambas as doutrinas compo”do a lógica objetiva, ou seja, aquela que não acolhe a categoria do sujeito como constitutiva do conhecimento; e a “Doutrina do conceito” ou lógica subjetiva, que procura, por meio das categorias da subjetividade, da objetividade e da Ideia, recuperar as dimensões do ser aparente e da essência não aparente sob uma perspectiva de unidade e totalidade. No que se segue, focaremos primordialmente figuras da essência, que, como mediação entre o domínio das unidades monádicas do ser e o espaço conceitual, *télos* da lógica hegeliana, representa o local privilegiado da crítica à finitude e ao “ceticismo” das categorias do Entendimento. Como não há tradução integral para o português, citamos o texto a partir da tradução para o inglês de Di Giovanni (Hegel, 2010), eventualmente cotejando com o original (Hegel, 1969; 1986); para resolver alguns problemas do texto em português, quando possível, consultamos a tradução brasileira parcial (Hegel, 2011).

³⁸ O estilo hegeliano envolve uma dificuldade de leitura maior, pois seu objetivo não é criticar termos para descartá-los e sugerir os termos “corretos” que possam substituí-los; trata-se simplesmente de ressignificar os termos, de modo que seu uso possa corresponder, na medida do possível, à *Meinung*, ao querer dizer de quem os utiliza. A dialética do agora é um exemplo perfeito: ao utilizar esse termo, o falante visa (“quer-dizer”) indicar o instante em que fala; em um segundo momento, constata-se que essa indicação é impossível e que, portanto, o agora enunciado não pode ser o agora da enunciação; isso permite que, num terceiro momento, seja possível afirmar o verdadeiro significado do agora, a saber, um universal vazio passível de ser preenchido por qualquer instante, e que a realização da *Meinung*, indicar o instante, seja remetida a elaborações linguísticas mais complexas, que são da ordem não da designação sensível, mas do conceito. Lebrun compreendeu isso ao caracterizar a especulação hegeliana como “essa lenta alteração que parece metamorfosear as palavras que empregávamos no início, sem que no entanto devêssemos renunciar a elas ou inventar outras [...] tudo [já] estava dito, e bastava saber ler [...]” (Lebrun, 2006; p.118; colchetes nossos). Lembremos, ainda, que a linguagem de Hegel traz embaraços até mesmo para leitores com formação filosófica ligeiramente mais apurada que a nossa: “no terreno da grande filosofia, Hegel é, certamente, o único em que às vezes não se sabe, nem se pode averiguar de modo definitivo, sobre o que afinal se está falando e em que não está garantida sequer a possibilidade dessa averiguação” (Adorno, 1974; p. 119-20).

sentido muito específico centenas de páginas depois de terem sido criticadas. Portanto, em vez de insistirmos no comentário de citações, que teria de pressupor alguma familiaridade com diversos conceitos hegelianos ou se perderia em uma (má) infinitude de definições recuperadas, optamos por separar arbitrariamente as categorias fundamentais para a compreensão da contradição e apresentá-las sob a forma de definições e explicações estáticas, não como o que realmente são no texto, ou seja, momentos de um processo. Tais categorias são: a relação entre ser e essência, a reflexão e a própria contradição³⁹. Embora a noção de efetividade nos pareça o desfecho mais adequado para a problemática levantada, ela não é imprescindível para o modo como pretendemos encaminhar este trabalho, razão pela qual elidimos a longa resenha que implicaria levar do capítulo sobre a contradição (Hegel, 2010; p. 354-85) até a seção sobre efetividade (*idem*, p. 465-505), provavelmente com pouco proveito para a compreensão geral dos aspectos que queremos destacar.

A “Doutrina do ser” expõe a crítica hegeliana de uma série de figuras que buscam fundar a lógica em categorias voltadas para unidades estáticas apreendidas na finitude da aparência; tal crítica, após um longo trajeto, resulta na constatação de que essas unidades são necessariamente passageiras, evanescentes e sua independência umas em relação às outras é sempre instável. Isso abre espaço para um pensamento capaz de ir além dessa aparência e estaticidade, ou seja, um pensamento daquilo que não se apresenta nem como superficial, nem como unidade imóvel: a essência. Fausto apreende assim tal transição: “postas enquanto desaparecentes, as grandezas não são tomadas após o seu desaparecimento, mas na relação (Verhältnis) com a qual elas desaparecem” (Fausto, 2002; p. 199; parênteses do autor). Longuenesse propõe, ainda, que “a transição do ‘Ser’ à ‘Essência’ é a transição das determinações que parecem existir por si mesmas e estar imediatamente apresentadas nas ‘coisas’, para a revelação de que as determinações aparentemente mais ‘imediatas’ são sempre constituídas e organizadas no contexto de um processo unificado de pensamento”

³⁹ Lembrando sempre a ressalva de que se trata mais de um recorte estratégico do que de uma leitura rigorosa do texto hegeliano: nem a contradição nem a efetividade podem ser consideradas como pontos de chegada da lógica em Hegel, pois são superadas por outras figuras. De fato, uma abordagem que quisesse se apresentar como hegeliana *strictu sensu* só poderia partir da noção de Ideia absoluta. O que pretendemos aqui, no entanto, é simplesmente indicar como o filósofo desenvolve uma teoria do conhecimento crítica da de Kant e, para tal, o ponto de inflexão marcado pelo surgimento de processos reflexivos e da contradição (ou pela “Doutrina da essência” como um todo, que termina na efetividade) parece mais importante que debater minúcias da teleologia hegeliana. Seguimos, nesse sentido, uma sugestão de Žižek, para quem o aproveitamento da filosofia hegeliana deve ser muito mais no sentido de fornecer *insights* do que de produzir “uma entediante exegese especializada” – “as melhores interpretações de Hegel sempre são parciais: elas extrapolam a totalidade a partir de uma figura particular do pensamento ou do movimento dialético. Normalmente, não é a leitura de um grosso volume do próprio Hegel, mas uma observação extraordinária de um intérprete – muitas vezes equivocada ou pelo menos unilateral – é que nos permite apreender o pensamento de Hegel em seu movimento vivo” (Žižek, 2013; p. 124).

(Longuenesse, 2007; p. 6-7). Em suma, a consideração das categorias elementares do ser em seu desaparecimento não resulta simplesmente em uma hipóstase da indeterminação ou do devir, que levaria ao ceticismo, mas abre espaço para que o pensamento se debruce sobre uma nova dimensão, duplamente caracterizada: primeiro, ela não se prende mais à unidade imediata dada pela aparência, interrogando-se sobre o que, para além do aparente, ou seja, no âmbito do “processo unificado de pensamento”, fundamenta essa unidade; em segundo lugar, tal unidade é considerada não apenas em sua constituição autônoma, mas também na cadeia relacional que permite sua identificação. Assim, a crítica da determinação do ser não propõe a impossibilidade de pensar qualquer determinação, pois a própria relação que constitui seu desaparecimento pode ser tematizada por meio da reflexão: “a determinidade da essência é a *reflexão*, e as determinações são *refletidas*, postas pela essência, nela permanecendo como superadas” (Hegel, 2010, p. 339). Portanto, a essência será o espaço de uma nova forma de determinação, a reflexão, que se pauta pela tensão entre um ser que aparece como imediatricidade dada e presente, mas sempre assombrada por seu desvanecimento, sua indeterminação, e uma série de determinações não aparentes, pressupostas ou superadas, que possuem estatuto de condição para que o ser apareça como imediato, ou seja, que põem a imediatricidade do ser. Vejamos como a figura da reflexão vai encaminhar esse problema entre um posto, que aparece, e um pressuposto, que possibilita esse aparecimento.

Partindo desse quiasmo, Hegel procura mostrar como a reflexão, a tensão entre essas duas instâncias, pode levar à constituição de determinações específicas, que serão as figuras tradicionalmente consideradas como fundamentais da lógica: identidade, diferença e contradição. Esse problema se resolve nas três formas da reflexão hegeliana: a ponente (*setzende*), a exterior e a determinante. As duas primeiras correspondem a modos opostos de situar a imediatricidade na relação entre ser e essência: a primeira toma o ser-posto como o imediato, situando a essência como contida no ser e, portanto, sem um domínio próprio – o ser determina-se refletindo a si mesmo e, portanto, como pura negação de todos os outros seres⁴⁰; a reflexão exterior coloca a imediatricidade na essência (no “processo unificado de pensamento”), de modo que as determinações se constituem como totalmente exteriores ao ser. *Grosso modo*, coloca-se, pela reflexão ponente, o problema de partir da aparência para

⁴⁰ Ou seja: o ser é o que os outros seres não são ou, ainda, o particular se determina como negação de todos os outros particulares, conforme a máxima spinozana *omnis determinatio est negativo*, toda determinação é negação. Hegel considera essa questão na “Doutrina do ser” (Hegel, 2010; p. 87-8) ao tratar da qualidade do *Dasein* (o “ser-aí”, às vezes traduzido por “existente”, a unidade que se oferece para a experiência imediata), que, *grosso modo* pode ser identificada com o que estamos chamando de ser-posto no contexto da essência: “o *Dasein* é apenas ser-posto” (*idem*, p. 351; grifos do autor).

determinar ou constituir o pensar e, pela reflexão exterior, o de constituir objetos como fenômenos exclusivamente pensados, sem relação com o ser aparente. A reflexão determinante é a “unidade da reflexão *ponente* e da *exterior*” (*idem*, p. 351; grifos do autor), ou seja, procura recuperar tanto o ser-posto autorrefletido determinado negativamente quanto o pressuposto determinado como “unidade pensada”. Assim, “a determinação de reflexão é ela mesma o lado determinado e a relação desse lado determinado como mais determinado, isto é, com sua negação” (*idem*, p. 353); quer dizer: o que a reflexão determinante reflete, ou seja, coloca em relação são esses dois lados: uma essência organizada em “essencialidades livres”, categorias gerais totalmente autodeterminadas no âmbito do pensamento e um ser voltado sobre si mesmo, portanto, situando aquelas essencialidades como “mais determinadas”, ou seja, como determinadas em um particular. Enfim, o modo específico de determinação na esfera da essência consiste em remeter determinações “abstratas” estáveis e relacionalmente constituídas à esfera puramente negativa do ser-posto autodeterminado; tal a condição hegeliana para o aparecimento das categorias fundamentais da identidade e da contradição.

De fato, a noção de contradição em Hegel consiste simplesmente em uma transposição mais específica desse esquema de determinação. O que se contradiz, na verdade, não são duas proposições inconciliáveis que incidem sobre um mesmo objeto, como na lógica tradicional, mas o próprio objeto, a própria determinação de sua identidade, já que, do ponto de vista relacional da essência, cada termo “é mediado consigo *por meio de seu outro e contém* o mesmo [outro]” e, ao mesmo tempo, “é mediado consigo por meio do *não-ser de seu outro*”, constituindo uma “unidade existente para si, excluindo o outro de si” (*idem*, p. 374; grifos do autor). Isso quer dizer que a determinação completa da identidade de um termo só pode se dar pela concomitância de dois procedimentos contraditórios: sua determinação como lugar de uma cadeia de diferenças e oposições com outros termos específicos, cujo significados são internalizados negativamente; e sua determinação como identidade autônoma, portadora de um significado próprio, independente de outras determinações relacionais. Vejamos os exemplos hegelianos: “pai e filho”, “acima e abaixo”. Nessas relações, cada termo determina-se exclusivamente em sua negação do outro – “acima é aquilo que abaixo *não é* [...] *na medida em que* há um abaixo”; “pai é o outro do filho e filho é o outro do pai, e cada um só é como o outro do outro” (*idem*, p. 383; grifos do autor), ou seja, os termos são intrinsecamente dependentes e conservam em seu significado a relação negativa com o correspondente, constituindo um sistema clássico de determinações relacionais. Mas

cada termo também porta uma relação consigo mesmo, como se a própria determinação de pai fosse “algo para si, fora da relação com o filho”, como se a própria determinação fosse “algo refletido em si, fora da relação” (*idem*), como se, enfim, algo do significado de “pai” persistisse *como pai* mesmo quando destituído de sua relação a um “filho”. Embora Hegel chame essa autorreflexão do pai como “homem em geral” e do acima como “lugar em geral”, isso não deve ser confundido com uma simples mudança de categoria: não é que, uma vez despojado de sua relação com o filho, o pai deixe de sê-lo e recaia na categoria mais ampla de “homem em geral”, como qualquer outro homem; pelo contrário, ao mesmo tempo em que se determina como pai de um filho, esse termo da relação é assombrado por uma indeterminação que ameaça essa mesma identidade relacional, como se toda determinação só pudesse se dar sobre um suporte instável, que não é determinado, mas também não é simplesmente um espaço indiferente a ela⁴¹.

O que Hegel pretende com isso é simplesmente elaborar uma teoria do conhecimento para a qual as relações constituídas no nível do pensamento, que permitem posicionar os seres em relações de identidade, diferença e oposição, nunca possam ser tomadas como definitivas e estáveis, sempre à mercê do suporte indeterminado sobre o qual se estabelecem; essa indeterminação, porém, não é uma “realidade” alheia e limitadora do saber, mas uma figura do próprio pensamento, um resto, uma contraparte subjacente aos processos de identificação e diferenciação. Por isso mesmo, tais processos representacionais não constituem o solo seguro e a extensão finita intransponível do saber, que conduziria a um ceticismo idealista de corte kantiano; são apenas a dimensão parcial e aparente de uma dinâmica cujos elementos só podem ser devidamente compreendidos na medida em que reconheçamos um fator de indeterminação que se dá às costas de toda tentativa de determinar objetos. É como se o filósofo propusesse a seguinte questão: se a categoria fundamental da determinação de objetos não for a identidade, mas essa concepção de contradição, será que podemos imaginar um saber que não seja, em sua própria formulação, um limite de nosso acesso às “coisas” e que igualmente não desmorone diante da negatividade “multiforme e heteróclita” dessas mesmas “coisas”, mas, sim, que seja aberto à experiência dessa negatividade como dinâmica interior à constituição da própria estrutura do pensar? Para Kant, tal estrutura condicionava o horizonte de nosso saber; para Hegel, a possibilidade de

⁴¹ Safatle desenvolve esse aspecto naquilo que chama de “contradição objetiva”, termo pelo qual procura aproximar o problema da identidade em Hegel com o da não-identidade em Adorno: “para Hegel, a *contradição é interna ao objeto porque ela exprime a cisão que resulta da operação de inscrição do objeto visado em uma rede de determinações simbólicas*” (Safatle, 2009; p. 88; grifos do autor).

problematizá-la, reconhecendo sua relação com a negatividade da coisa é o princípio e o motor de todo pensamento que mereça esse nome⁴².

É a partir dessa noção de contradição que Hegel acredita poder escapar dos limites e dos impasses de um pensamento da finitude tal qual o fornecido pelo modelo de fenômeno. De fato, ele compreende tal modelo como marcado por uma constante insuficiência da delimitação de objetos, sempre fadada a perecer diante da incognoscibilidade da “coisa” e, portanto, sempre limitada a um conhecimento contingente e instável, que acaba realizando o contrário do que propõe: em vez de permitir representações seguras dentro do saber possível, produz uma série de figuras que se revelam recorrentemente como insuficientes e obsoletas. Essa modalidade do pensar, portanto, remete àquilo que Hegel chamou de infinitude quantitativa ou “má” infinitude: constituído segundo as determinações finitas próprias à representação fenomênica, os objetos só podem se confrontar com “coisas” infinitamente grandes para seus parâmetros, os quais se realizam em uma sucessão igualmente infinita de determinações parciais e passageiras. O conceito hegeliano⁴³ procura trazer uma alternativa a tais determinações: a partir da noção de contradição, o filósofo defende que o pensamento seja capaz de internalizar uma certa “boa” infinitude, qualitativa e atual, ou seja, que não se manifesta como infinitamente grande, mas por meio de uma tensão conceitualizável, e em relação à qual o conceito não se vê sempre em defasagem, podendo incorporá-la ao próprio conceituar. Quer dizer, ao reconhecer a indeterminação não como limite da representação, mas como momento produtivo do pensamento, Hegel acredita apontar para um pensar que não se conforme em produzir determinações finitas e contingentes, mas que, por meio da tensão entre essas determinações e o substrato indeterminado que as problematiza constantemente, preserve algo da opacidade e da resistência do objeto do pensamento. Nesse ponto, seguiremos a interpretação de Lebrun: “a liberdade anárquica das formas, que parece por em evidência a precariedade do Conceito, é, portanto, permitida por ele – e esse

⁴² Lembremos, também, como a filosofia da história de Hegel é radicalmente pautada por esse problema da disrupção. Ao tentar determinar o que faz surgir as “grandes relações históricas”, o filósofo ressaltará: “é exatamente aqui que surgem as grandes colisões entre os deveres existentes e reconhecidos – leis e direitos – e as possibilidades que se contrapõem a esse sistema, infringindo-o, destruindo seus fundamentos e a sua efetividade”. E ainda: “essas possibilidades tornam-se, pois, históricas: elas encerram uma via geral diferente daquela que constitui a base da existência de um povo ou nação” (Hegel, 2008; p. 32; tradução alterada em cotejo com Hegel, 1970). Uma realidade histórica, portanto, que se manifesta justamente como problematização do ordenamento jurídico, institucional ou cultural vigente para uma determinada sociedade, do mesmo modo que, na esfera do pensamento, a “coisa” se manifesta como problematização do fenômeno constituído.

⁴³ Conceito, para Hegel, não denomina o conceito de um determinado objeto (como, por exemplo, em “conceito de enunciado” ou “conceito de discurso”), mas o modo hegeliano de conceituar, a forma privilegiada de realização do pensamento para o filósofo. Nesse sentido, opõe-se, por exemplo, ao pensamento representativo, que, no sistema hegeliano, corresponderia à conceitualização (incompleta) própria ao Entendimento.

movimento de retirada não é senão um episódio de seu reconhecimento” (Lebrun, 2006; p. 363). E, ainda:

É verdade que o Conceito fracassa ao descrever ou explicar integralmente o mundo, quanto mais a absorvê-lo: disso, a “impotência da natureza”, a condição irreduzivelmente finita da consciência são marcas irrecusáveis. Mas trata-se de saber se a função do Conceito é a de dominação do mundo ou a transformação do sentido – e qual é a questão que ele autoriza: a questão *apressada* (“Que interpretação – dialética – propõe você para esse acontecimento?”) ou a questão *paciente* (“Que linguagem você ainda está falando, você que pretende compreender esse acontecimento?”). (*idem*, p. 336-7; grifos do autor)

Enfim, a partir dessa noção de conceito, Hegel parece propor um modelo de conhecimento capaz de reproduzir, pela tensão da contradição, uma dimensão qualitativa de apreensão da infinitude própria às coisas e de produzir um conhecimento passível de se apresentar como absoluto, por não perecer diante do indeterminado, aceitando essa indeterminação como o princípio de sua própria ressignificação. Apesar de nossa contemporaneidade ser profundamente avessa ao pretensioso vocabulário hegeliano – “infinito”, “absoluto” – precisamos compreender o significado antes de julgar o significante: neste caso, vimos que se trata, primordialmente, de reposicionar o papel da indeterminação no interior do pensamento, procurando-se identificar sua possível função produtiva⁴⁴. Esse reposicionamento fica claro quando lembramos a insistência de Hegel em conferir a mesma dignidade daquilo que permanece àquilo que perece: “deve-se inicialmente descartar o preconceito segundo o qual a duração seria mais valiosa do que a desapareição” (Hegel apud Safatle, 2012; p. 90); sob essa perspectiva, tal insistência não nos parece tão distante de nossa filosofia mais contemporânea.

1.3. O mal-estar no discurso, ou a história

⁴⁴ Em outras palavras, resgatar o “lugar da negatividade”, para utilizar uma expressão proposta por Agamben (2006). No entanto, sua leitura de Hegel, talvez mais pautada pelo problema da teleologia hegeliana do que pela questão específica da contradição, difere da nossa: tal negatividade se concretizaria justamente no absoluto, mas não em um voltado para a ressignificação das categorias do pensamento e da linguagem, como propomos, mas pela abolição da significação, que, mediante a internalização completa da relação entre o ser identificado e seu outro, pode dar-se como expressão ou apresentação: “a significação, que exauriu as suas figuras históricas e não significa mais *nada*, significa a si mesma, mostra-se” (Agamben, 2006; p. 139; grifos do autor). E, ainda: “[...] é provável que, no Absoluto, o trabalho da negatividade humana tenha verdadeiramente atingido a completude, e a humanidade, que voltou a si, deixe de ter uma figura humana para apresentar-se então como a alcançada animalidade da espécie *homo sapiens*, em uma dimensão na qual natureza e cultura necessariamente se confundem” (*idem*, p. 140). Devemos nos perguntar, por outro lado, se o absoluto compreendido como expressão ou apresentação da relação absoluta desprovida de significado (pois a passagem no ser outro que é o fundamento da significação foi totalmente internalizada) não corre, ela mesma, o risco de se apresentar como uma positividade cética do conhecimento (no sentido da construção discursiva ou do fenômeno) e, assim, reafirmar a separação estrita entre a natureza que se quer conhecer e a cultura que constrói o conhecimento; não seria a verdadeira inter-relação entre o natural e o cultural aquela dada por uma natureza que é, ao mesmo tempo, solo de produção da cultura e princípio de sua problematização?

“Não é que a vida tenha sido exaustivamente integrada em técnicas que a dominem e gerem; ela lhes escapa continuamente”. Michel Foucault

Até o momento, o presente capítulo preocupou-se em apresentar o trabalho de uma série de autores, a partir de três momentos fundamentais:

1. A apresentação de uma teoria foucaultiana do discurso que, em contraste com a teoria saussuriana da língua, internaliza a designação como problema de análise, situando sua eficácia como uma questão eminentemente discursiva, na qual, o que está em jogo, não é a referência de uma unidade linguística a uma unidade externa, mas a constituição de unidades enunciativas no discurso. São as regras dessa constituição, e não uma estrutura determinante e subjacente como queria Saussure, que delimitam a positividade descritível do discurso.
2. Uma analogia pontual dessa teoria do discurso com a filosofia kantiana do conhecimento: para Kant, o sujeito, como condição de todo conhecimento, deve ter suas categorias do entendimento elevadas ao estatuto de objeto privilegiado de análise enquanto constitutivas do fenômeno, ou seja, da realidade estruturada em identidades e relações cognoscíveis. Em Foucault, a linguagem é condição de todo saber e o estudo dos objetos que se constituem no discurso se antepõe ao estudo dos objetos “reais” a que eventualmente eles possam se referir; ao mesmo tempo em que o nível do fenômeno, na filosofia kantiana representa o domínio do saber possível mas condenado a nunca ter acesso direto e seguro às “coisas”, o nível do discurso exerce, para Foucault, o papel de uma positividade finita, com critérios e relações específicos, para a qual as “coisas” sobre que se fala são absolutamente secundárias.
3. Enfim, a recuperação do modo como Hegel encaminha o problema da finitude do conhecimento: se para Kant tratava-se de distinguir o fenômeno do Entendimento humano da “coisa em si mesma” inescrutável, a crítica hegeliana procura questionar a própria distinção entre esses dois níveis de existência: afinal, uma vez que a extensão do universo passível de conhecimento é dada pelos limites da representação fenomênica, o que pode ser a inescrutabilidade das coisas não representáveis, essa exclusão fundamental da teoria kantiana, se não um fenômeno do próprio Entendimento. Nesse sentido, a noção de contradição em Hegel, ao eleger como foco de investigação não o fenômeno nem a coisa em si, mas justamente a tensão entre essas duas instâncias, entre as determinações relacionais e seu suporte indeterminado,

desloca a questão: a coisa que se coloca para além da representação já é uma coisa representada, um efeito colateral da representação, e as tensões que ela gera na linguagem (as contradições propriamente ditas) não constituem os limites da representação, mas o modo adequado de representá-la... Como se determinados objetos só encontrassem lugar no Entendimento mediante a distorção de suas próprias categorias.

Posta essa armação teórica, podemos nos perguntar se a crítica hegeliana do conhecimento fenomênico não pode ser transposta como crítica da positividade finita do discurso em Foucault. Ora, se é possível imaginar uma realidade extralinguística que se manifesta na linguagem não por sua designação direta, pela constituição de traços analógicos ou por sua circunscrição em estruturas identitárias, mas, sim, pelos problemas que levanta contra essas estruturas, apontando o que elas têm de contingente e demandando sua reorganização; se o real tem esse poder de nos curar da “ressaca fenomênica” – o eterno meio termo entre o “sono dogmático” e a “noite do mundo” (para ficarmos nas metáforas idealistas) –, não podemos também imaginar que as relações enunciativas, as transformações discursivas, as temporalidades do arquivo representam mais do que lutas exclusivamente discursivas, convenções arbitrárias e contingentes em relação aos objetos que constituem? Não podemos imaginar que a passagem de um enunciado a outro não represente uma simples justaposição indiferente de objetos constituídos, mas que talvez se deva a manifestações problematizadoras provenientes do próprio objeto; que os próprios enunciados sejam, em si mesmos, problemas? Não podemos imaginar, para tomar uma hipótese concreta, que a transformação da *epistémè* clássica na moderna, de um saber fundado na *máthesis* para um fundado em empiricidades, de uma análise das riquezas e das trocas em uma economia política do trabalho, da escassez e do desejo – e da impossibilidade de um conhecimento totalizável sobre o mercado como interação social dessa escassez e desejo; não podemos, enfim, imaginar que essas convergências em direção ao que Foucault chamou de analítica da finitude sejam mais que uma construção argumentativa de Kant, Smith, Ricardo, motivada por estratégias discursivas, mas arbitrárias em relação à realidade? Que essas empiricidades modernas – como a vida, o trabalho, a linguagem –, todas remetidas à finitude do homem, não sejam apenas fundamentos alternativos à ordem do discurso clássico, mas a marca de insuficiências desse discurso em relação a seus objetos? Que o próprio homem exista, não como princípio seguro do conhecimento, nem como invenção do pensamento moderno, mas, para além disso, como um espaço de indeterminação no qual a indeterminação própria aos objetos busca refletir-se e

talvez encontrar sua significação mais adequada⁴⁵? Que, afinal, “esta noite que desvendamos quando olhamos um homem nos olhos, uma noite que se torna terrível, é a noite do mundo que avança em nossa direção” (Hegel, 1983, p. 87)?

Essas perguntas não são retóricas, uma vez que não apontam para uma afirmação peremptória, mas para a reivindicação de uma possibilidade, que se apoia no que parece ser um impasse característico do pensamento moderno – desse *arquivo* moderno do qual talvez ainda não estejamos tão distantes: impasse entre um pensamento da finitude pautado pela constituição de objetos controláveis, mas com certo grau de arbitrariedade, e um pensamento do absoluto focado na crise desses objetos e no que ela pode servir como princípio de ressignificação; impasse que não era totalmente estranho ao próprio Foucault. Em uma de suas obras de maturidade, o primeiro volume da *História da sexualidade*, o filósofo apresenta o conceito de biopolítica, ou seja, de como o poder passou gradualmente a ser exercido não mais sobre sujeitos de direito apenas, frente aos quais ele segue o modelo soberano de interdição vinculada a uma punição, mas também sobre homens considerados enquanto seres-vivos, ou seja, populações providas de regularidades biológicas que, ao mesmo tempo em que se apresentavam como naturais, portanto alheias ao escopo da decisão soberana, revelavam-se passíveis de estudo e conhecimento científicos, intervenções de incitação ou restrição, controle por estímulos etc. Donde a célebre afirmação: “o homem, durante milênios, permaneceu o que era para Aristóteles: um animal vivo e, além disso, capaz de existência política; o homem moderno é um animal, em cuja política sua vida de ser vivo está em questão” (Foucault, 2003; p. 134). Não é verdade, porém, que Foucault compreenda a vida como exclusivamente constituída pelo poder biopolítico ou que este marque o advento de um controle total e inevitável das funções biológicas. Ele mencionará, de passagem, o caráter

⁴⁵ Quer dizer, o homem enquanto “duplo empírico-transcendental” desempenha dois papéis no pensamento moderno: “está, ao mesmo tempo, no fundamento de todas as positivities e presente, de uma forma que não se pode sequer dizer privilegiada, no elemento das coisas empíricas”, ou seja, “ao mesmo tempo como o que é necessário pensar e o que se deve saber”, ou, ainda, como condição dada para o conhecimento e como um objeto qualquer do conhecimento. A virada que propomos consiste em reinterpretar esse caráter duplo e algo paradoxal: de fato, ele não é a “essência em geral do homem”, mas também não se trataria, como afirma Foucault, “desse *a priori* histórico que, desde o século XIX serve de solo quase evidente ao nosso pensamento” (Foucault, 2007b; p. 475-6). A compreensão materialista ou dialética do problema consiste simplesmente em tomar essa tensão como o próprio *real* do homem: este, enquanto sujeito, não é uma substância contínua pré-cognitiva que contingente e discursivamente se cinde, na *epistème* moderna, entre condição inapreensível e objeto delimitado do pensamento; o sujeito *é* essa cisão – a entrada do sujeito no pensamento, na linguagem implica sua disjunção entre o sujeito da enunciação, o ponto de vista externo que não pode entrar diretamente no discurso, e o sujeito enunciado, a imagem objetual que o enunciador projeta de si no discurso. O sujeito, compreendido em sua totalidade real, não é apenas sua construção discursiva, nem o ato “concreto” de enunciação, que se esvai no momento mesmo de sua realização, mas a própria tematização da diferença entre essas duas instâncias, o modo como a projeção objetual do sujeito enunciado resulta em diferenças, inconsistências internas. O fundamento real do sujeito não é uma intencionalidade ideal coerente condenada ao fracasso em sua realização na linguagem; o real do sujeito é esse fracasso ou, ainda, sua própria idealidade já é fraturada.

disruptivo do que poder ser uma vida real, como contraponto à constituída pelos dispositivos biopolíticos:

[...] não é que a vida tenha sido exaustivamente integrada em técnicas que a dominem e gerem; ela lhes escapa continuamente. Fora do mundo ocidental, a fome existe numa escala maior do que nunca; e os riscos biológicos sofridos pela espécie são talvez maiores e, em todo caso, mais graves do que antes do nascimento da microbiologia. (*idem*)

A afirmação dessa vida que frustra constantemente as técnicas biopolíticas de controle não pode ser compreendida simplesmente como uma constituição discursiva concorrente às dadas por essas técnicas: nessa passagem de Foucault, parece que a vida se apresenta em uma dimensão eminentemente negativa, problematizadora na medida em que se desenvolve por meio de processos dados às costas ou à revelia das práticas que buscam apreendê-la e determinar-lhe locais e papéis fixos – se o Ocidente moderno foi capaz de engendrar um sistema de abastecimento capaz de por termo às recorrentes crises de escassez, que, ao longo da história, frearam seu desenvolvimento social, demográfico e econômico, no mundo não ocidental, o problema da fome não apenas permaneceu irresoluto, como se tornou crônico, parcialmente em decorrência da própria implementação daquele sistema de abastecimento; igualmente, se a microbiologia permitiu o combate individual e o controle social de inúmeras enfermidades, ela também abriu as portas para a intensificação das ameaças biológicas, não apenas por sua instrumentalização para uso bélico ou terrorista, por exemplo, mas também pela difusão involuntária de novas doenças ou pelo aumento da resistência de bactérias aos medicamentos. Enfim, não obstante essa concepção de vida pareça obscura (ou talvez por isso mesmo, já que se trataria, sob uma interpretação hegeliana, de tentar identificar aquilo que se manifesta justamente como indeterminação), englobando problemas tão assimétricos como os da microbiologia e o da macropolítica internacional, ela parece mostrar que Foucault não estava totalmente alheio a questões não exauridas pelo problema das convenções discursivas ou dos dispositivos micropolíticos.

Parece-nos necessário, ainda, fazer uma qualificação quanto à possibilidade levantada sobre o “homem” não ser apenas uma invenção, um enunciado do pensamento moderno, mas trazer algo de uma dimensão real. Pois não se trata de afirmar que esse “homem” tenha sido historicamente negligenciado pelos saberes e que apenas a modernidade, situando as empiricidades de seu conhecimento em relação necessária a um sujeito, restituiu seu lugar definitivo e estabeleceu sua significação verdadeira. Quando dizemos que o aparecimento do homem, como ponto de passagem da *epistème* clássica para a moderna,

talvez não seja uma simples construção arbitrária desta última, mas uma manifestação do humano a partir da problematização do referencial analítico clássico, queremos dizer que as ciências humanas surgem como reação à insuficiência real dos domínios clássicos do saber quando confrontados com seus objetos. Uma reação que porta também suas insuficiências (de que a própria “desconstrução” pós-estruturalista do “homem” dá indícios) e que, conforme se determine, também se confrontará com as exigências de opacidade e indeterminação provenientes de seu objeto; uma reação que tem igualmente uma história de convenções, disputas e estratégias discursivas, mas que talvez não se esgote nessa história – se é verdade que nosso conceito de homem se constitui por uma série de querelas contingentes no espaço do discurso, desvelando-se assim sua arbitrariedade, podemos imaginar, por outro lado, que o princípio de tais querelas não seja totalmente imotivado, mas que toma seu impulso na confrontação específica, pontual, concreta da impessoalidade aspirada pelo pensamento clássico com aquelas empiricidades que insistiam em não se deixar pensar se não pela remissão insistente, obstinada, real ao sujeito⁴⁶. Tal o sentido mais preciso desse exemplo de

⁴⁶ O, digamos, estado da arte dessa discussão sobre o real reside, a nosso ver, na polêmica sobre a constituição da sexualidade humana. Sendo assim, embora o assunto não tenha relação direta nem com a temática histórica nem com a econômica do presente trabalho, pedimos licença para este (insuficientemente longo) intercurso, que, além de exemplo esclarecedor, pode ser útil como modelo de análise. A posição hegemônica nesse contexto é a dada pela teoria *queer*, que tem em Judith Butler um de seus principais expoentes; trata-se, basicamente, de remeter as identidades e os papéis dos gêneros à constituição social de normas de comportamento que os vinculam a supostas determinações biológicas: “os espectros de descontinuidade e incoerência [em relação aos padrões de gênero estabelecidos], eles mesmos pensáveis apenas em relação às normas existentes de continuidade e coerência, são constantemente proibidos e produzidos pelas próprias leis que procuram estabelecer linhas causais ou expressivas de conexão entre o sexo biológico, os gêneros culturalmente constituídos e a ‘expressão’ ou ‘efeito’ de ambos na manifestação do desejo sexual por meio da prática sexual” (Butler, 1990; p. 17; colchetes nossos). Onde a categoria crítica fundamenta da performatividade: “o gênero revela-se performativo – ou seja, como constituindo a [própria] identidade pela qual ele tenta se passar [...] Não existe identidade de gênero por trás das expressões de gênero; essa identidade é performativamente constituída pelas próprias ‘expressões’ que são consideradas seus resultados” (*idem*, p. 25; colchetes nossos); quer dizer, o gênero é performativo, pois sua própria inscrição na ordem simbólica que permite identificá-lo e diferenciá-lo já é a totalidade de sua realização, não havendo um substrato extralinguístico, material, real que o fundamente. Žižek, numa leitura inspirada na teoria lacaniana da sexualidade, desloca consideravelmente essa problemática: para o filósofo esloveno, é justamente essa ausência de um substrato para a identidade sexual (e a identidade do sujeito em geral) que constitui sua dimensão real – “a afirmação de que a diferença sexual é ‘real’ [em Lacan] equivale à afirmação de que ela é ‘impossível’: impossível de simbolizar, de formular enquanto norma simbólica [...] é por causa da lacuna que existe continuamente entre o real da diferença sexual e as formas determinadas das normas simbólicas heterossexuais que nós temos a multitude de formas ‘perversas’ da sexualidade” (Žižek, 2013; p. 436; colchetes nossos). Essa resignificação da ausência (não mais como vazio que deslegitima as identidades sexuais constituídas e sim como falta que suscita tais identidades) traz duas consequências que gostaríamos de destacar. Primeiro, a diferença sexual fundamental (“ontológica”), o masculino e o feminino (entendidos segundo as fórmulas da sexuação lacanianas; ver Žižek, 2013, p. 441-2, ou, para uma exposição menos filosófica e mais psicanalítica, ver Grasseli, 2008), não diz respeito a um par oposicional estruturante, mas é interna a cada um dos gêneros, que seriam, na verdade, modos distintos e tensos de lidar com aquela falta primordial. A “contradição” elementar não é entre masculino e feminino, mas interior à sexuação masculina e à sexuação feminina: “a diferença sexual, no fundo, não é a diferença entre os sexos, mas a diferença que atravessa o próprio cerne da identidade de cada sexo, estigmatizando-o com a marca da impossibilidade” de simbolização (*idem*, p. 448). Em segundo lugar, aquela resignificação žižekiana abre espaço para problematizar a noção de performatividade: “o

Foucault que utilizamos na formulação de nossa hipótese; o capítulo 2 é uma tentativa de constituir o objeto do planejamento econômico – e precisamente do planejamento econômico nos textos analisados e seu período – à luz de dois desdobramentos dessa hipótese: (1) que a teoria foucaultiana da função enunciativa e das formações discursivas é a estratégia mais adequada para a descrição de documentos e o estabelecimento de relações entre eles; (2) que essa teoria não exige necessariamente a hipóstase das relações textuais como condição e limite do conhecimento histórico, mas que, fiando-se na noção hegeliana de contradição, talvez seja capaz de elaborar interpretações sobre aquilo que é da ordem da realidade histórica.

Esses desdobramentos parecem trazer algumas consequências metodológicas importantes. Em primeiro lugar, trata-se de admitir um certo primado do documento e de seus enunciados, o que coloca nosso trabalho em uma dimensão diferente de algumas referências historiográficas que lidaram com os mesmos textos. Ianni (2009), por exemplo, parte de uma interpretação sócio-histórica dada, *grosso modo*, a de que o impasse característico dos governos Jânio Quadros e João Goulart decorre da impossibilidade de conciliar os três projetos nacionais distintos que se afiguravam no período: o da integração ao capitalismo internacional, conservando-se nossa estrutura dependente, o do desenvolvimento do capitalismo nacional e o do socialismo (Ianni, 2009; p. 211-13), cada um representando grupos sociais ou, nas palavras do autor, “forças políticas e econômicas” específicas (*idem*, p. 227), que parecem constituir o princípio de inteligibilidade de sua análise. Nesse contexto, os documentos surgem simplesmente como evidência da interpretação sugerida, o que justifica longas citações nas quais, o que está em jogo, são as propostas e intenções explícitas que verifiquem o enquadramento da autoridade planejadora a um dos projetos nacionais concorrentes e, portanto, seu comprometimento com uma respectiva “força”. Sob a perspectiva foucaultiana, essa abordagem apresenta uma grave dificuldade: na medida em que os termos não são considerados em sua referencialidade a objetos extratextuais, mas na relação com objetos discursivamente constituídos, o recurso a citações longas, sem uma consideração pormenorizada desse processo de constituição, corre o risco de privilegiar a

Real é um efeito do simbólico, não no sentido da performatividade, da ‘construção simbólica da realidade’, mas no sentido totalmente diferente de um tipo de ‘dano colateral’ ontológico das operações simbólicas: o processo de simbolização é inerentemente tolhido, fadado ao fracasso, e o Real é essa falha imanente ao simbólico” (*idem*, p. 594; grifo do autor). É nisso que se fundamenta a crítica žižekiana (e, em última análise, hegeliana) do perspectivismo cético ou finito: “o Real não é mais aquilo que permanece o mesmo em todos os universos simbólicos; com respeito à noção comum de realidade, o Real *não* é a mesmidade subjacente que persiste através da miríade de diferentes pontos de vista acerca de um objeto. O Real, ao contrário, é *aquilo que gera essas diferenças*, o ‘núcleo duro’ esquivo que os múltiplos pontos de vista tentam (e não conseguem) recapturar” (*idem*, p. 472; grifos do autor).

similaridade de termos e negligenciar as disparidades de enunciados (ou vice-versa), encontrando continuidades (ou rupturas) onde elas não existem; caminho seguro para sucumbir à tentação de valer-se da plasticidade das interpretações textuais como meio de submeter o documento à interpretação histórica desejada. Portanto, uma preocupação fundamental que procuraremos observar é a abordagem direta dos documentos, visando apreendê-los em seus detalhes, conforme as categorias da descrição enunciativa em Foucault: a delimitação de seus domínios de objetos, as posições subjetivas que projetam como necessárias, as regras de formação de seus conceitos, os critérios de apropriação e transformação de outros enunciados. Uma descrição desse tipo supõe que não se façam citações longas nem referências pontuais, mas que se acompanhem os estágios de seu processo argumentativo: sob a abordagem aqui proposta é muito mais interessante analisar as minúcias discursivas de um pequeno trecho (e seus problemas inerentes) do que classificar o plano inteiro sob um rótulo dado por critérios exteriores.

Essa ênfase no detalhe, porém, aponta para uma segunda consequência daqueles desdobramentos: se as transformações e as inconsistências discursivas podem ser pensadas como o espaço privilegiado para a elaboração de problemas reais, entendidos como tensões de linguagem dadas pelo limite da simbolização, não seria o nível enunciativo aquele onde tais problemas poderão ser identificados de modo mais preciso? Em outras palavras: se a passagem de uma formação discursiva a outra pode eventualmente (mas não necessariamente) marcar a internalização pelo discurso daquilo que se manifestaria como limite e indeterminação perante a formação anterior, então devemos esperar que tais limites e indeterminações se apresentem também no nível enunciativo, com o aparecimento de formulações que não obedeçam rigorosamente às regras de repartição dadas naquele outro nível e, sim, registrem as dificuldades do discurso e a dissolução de suas fronteiras frente ao objeto que, hipoteticamente, é fonte de problematização. Nesse sentido, além do foco nos detalhes argumentativos, nossa análise privilegiará os (eventuais) momentos do texto nos quais o sistema de repartição dado no nível discursivo pareça não encontrar vigência completa no nível enunciativo, confundindo-se as posições possibilitadas pelo primeiro, e nos quais as proposições, premissas e objetivos dados na própria esfera do enunciado pareçam perder sua determinação ao longo do argumento. Acreditamos que, com isso, se o segundo desdobramento de nossa hipótese tiver fundamento, seja possível identificar com alguma precisão aquela “contradição” ou indeterminação objetiva que fragiliza as convenções discursivas. Mas tal identificação, por natureza, não se dará nos termos de “o real é isto”, e

sim em afirmações como “o problema real que inviabiliza determinada formação discursiva e seu sistema de enunciados, demandando o surgimento de outra como reação (mas não necessariamente solução) é este”.

Mais ainda, a positividade foucaultiana do discurso e o desdobramento materialista que tentamos impingir-lhe permite uma reflexão sobre a natureza dos estudos históricos, especialmente em suas relações com as ciências sociais. É ponto pacífico que a historiografia moderna oriunda dos séculos XVIII e XIX nasce justamente dessa confrontação com as nascentes ciências sociais e humanas (a economia, a sociologia, a antropologia...). Para Novais e Forastieri, o traço fundamental da modernidade do discurso histórico é justamente essa tensão entre, por um lado, uma “dimensão narrativa” própria à vocação originária da história para a “memória coletiva” e a reconstituição do acontecimento passado e, por outro, uma “dimensão analítica” que os historiadores teriam adquirido em seus intercâmbios com os cientistas sociais (Forastieri e Novais, 2011; p. 14). Mas essa tensão inerente não nubla a distinção fundamental entre a história e o domínio propriamente científico:

Narrativa do acontecimento, o campo da história abrange todo o acontecer humano, de qualquer tipo, em todo o espaço, durante todo o tempo; ou, em outros termos, o objeto da história caracteriza-se pela *infinitude* [...] As ciências, todas as ciências, caracterizam-se por apresentar um objeto bem delimitado e um método adequado a esse objeto. A história, já se vê, não possui nenhum dos dois componentes. Seu objeto é, por definição, indelimitável, e seu método se constitui de técnicas de lidar com os registros de vários tipos. (*idem*, p. 19; grifos dos autores)

Daí que história e ciências percorram caminhos como que opostos: “as ciências (porque ciências) sacrificam a totalidade pela conceitualização; a história sacrifica a conceitualização pela totalidade [...] o historiador visa explicar para reconstituir; o cientista social visa reconstituir para explicar” (*idem*, p. 26). Ou seja, enquanto cada ciência social estabelece com clareza os limites de seu objeto tendo por finalidade a formulação de conceitos explicativos, caberia à história moderna considerar essas diversas delimitações particulares de modo a reconstituir, ao máximo possível, a totalidade do acontecimento que toma por objeto. Por isso o lugar peculiar dos estudos históricos frente aos outros saberes modernos:

Há diferenças nodais entre o diálogo da sociologia, economia, antropologia, politicologia etc., entre si, e o de cada uma delas com a história. Pois, no primeiro caso, dialogam entre si diferentes esferas de existência, e no segundo cada esfera de

existência dialoga com o conjunto delas. Num caso, as partes dialogam entre si, no outro cada parte dialoga com o todo. (*idem*, p. 25)

Em suma, por sua tendência à totalização, a história se coloca como espaço privilegiado de diálogo, reflexão e síntese das ciências sociais:

[...] a história (história como discurso) não é total porque pode tratar de temas recortados em todas as esferas de existências, mas porque pode tratá-los *ao mesmo tempo*. E isso porque, diferentemente das ciências sociais, sua ênfase é na reconstituição e não na explicação do objeto – e o objeto, isto é, o *acontecimento*, na sua singularidade, envolve sempre *todas* as esferas de existência. (*idem*, p. 42; grifos dos autores)

Partindo de uma perspectiva oposta, a da sociologia, e lidando com uma produção historiográfica muito diferente, a alemã do pré-Segunda Guerra, Norbert Elias parece sustentar uma relação entre história e sociologia que, se, por um lado, propõe um julgamento de valor muito mais incisivo e favorável à ciência da sociedade, por outro, replica um modelo de organização semelhante ao de Novais e Forastieri, ou seja, pautado por uma oposição entre a tendência à estruturação e sistematização por parte dos sociólogos e a limitação dos historiadores à particularidade e à subjetividade interpretativa. Assim, no tratamento de temáticas políticas como a da sociedade de corte do Antigo Regime francês, objeto de Elias, a perspectiva histórica "põe em evidência, claramente, indivíduos singulares, que nesse caso são reis singulares", ao passo que a sociologia "evidencia ao mesmo tempo posições sociais, nesse caso, então, o desenvolvimento da posição de rei" (Elias, 2001; p. 28). Quer dizer: enquanto a história anterior àquele momento⁴⁷ preocupava-se com acontecimentos e ações concernentes a cada rei individualmente, cabia à sociologia analisar as relações sociais que permitiam e concentrava o poder no cargo real e garantiam a continuidade dessa posição ao longo de sucessivos indivíduos. Portanto,

Um problema fundamental com que se depara a investigação sociológica da sociedade de corte é a questão de como se constituiu a figuração de homens interdependentes que tornava não só possível, mas também aparentemente necessário, que milhares de pessoas se deixassem governar durante séculos ou milênios, repetidamente e sem nenhuma possibilidade de controle da situação, por uma única família ou por seus representantes. (*idem*)

Em contraste:

⁴⁷ A base do livro é a tese de livre-docência de Elias, de 1933.

Essa renúncia do historiador a uma investigação sistemática das posições sociais, como a de rei [...], conduz a uma abreviação e restrição características da pesquisa histórica [...] Ele [o historiador] não se restringe a relatar cuidadosamente o que está nos documentos – ele avalia o que encontra; ele distribui luz e sombra segundo critérios próprios, e costuma fazer essa distribuição como se fosse óbvia, conforme os ideais e os princípios de visão de mundo pelos quais opta de acordo com os *parti—ris* de sua própria época. (*idem*, p. 30-1; colchetes nossos)

Daí o corolário ideologicamente arbitrário e epistemologicamente pouco sistemático do conhecimento histórico tal como Elias o compreendia em seu tempo: “a ênfase em eventos singulares e figuras históricas individuais, como um primeiro plano bem nítido, diante dos fenômenos sociais, como um segundo plano visto de modo relativamente desestruturado” (*idem*, p. 51). Nesse contexto, a relação entre sociologia e história é marcada pelo protagonismo corretivo da primeira: “a tarefa da sociologia é trazer para o primeiro plano justamente aquilo que costuma aparecer na pesquisa histórica como segundo plano desestruturado, tornando tais fenômenos acessíveis à investigação científica como nexos estruturados dos indivíduos e de seus atos” (*idem*), ou seja, mostrar como a singularidade dos eventos e das figuras históricas deve ser devidamente (cientificamente) compreendida à luz de figurações sociais, “estruturas e processos que, a longo prazo, se repetem continuamente [...]” (*idem*, p. 30).

Esse paradigma de compreensão das relações entre história e ciências sociais repete-se, ainda, em um terceiro contexto totalmente diferente: o acerto de contas de William Sewell Jr. (2009) com as correntes cultural e social da historiografia contemporânea. Novamente, os historiadores são caracterizados com tendendo a singularidades menos sistematizadas, neste caso, temáticas: “aquilo de que os historiadores geralmente se consideram conhecedores são seus temas de pesquisa”, fundamentados, por um lado, no “conhecimento sobre como utilizar e interpretar as fontes relevantes publicadas ou arquivadas” e, por outro, na reflexão, às vezes implícita, quanto às “temporalidades da vida social” (Sewell, 2009; p. 6). Além disso, a disciplina histórica reconheceria o papel da contingência como determinante na constituição e na transformação das grandes estruturas da sociedade: “as práticas dos historiadores implicam uma rejeição desse particionamento da vida cotidiana em relação à totalidade social e reivindicam, em vez disso, que a consecução [*fatefulness*] temporal que experimentamos em nossas vidas pessoais replica-se em todos os níveis da vida social” (*idem*, p.8; colchetes nossos). Os cientistas sociais, por sua vez, apresentam “uma forte tendência ao pensamento *estrutural*”, ou seja, aquele orientado por “explicações em termos de um conjunto relativamente restrito de aspectos duradouros,

arraigados e fortemente causais do mundo social” (*idem*, p. 14; grifo do autor), de modo que, “ao mesmo tempo em que reconhecem a consecução temporal como uma verdade da existência cotidiana, a maioria dos cientistas sociais coloca essa verdade entre parênteses, fora de sua consciência científica” (*idem*, p. 8), deixando para segundo plano a questão da contingência. Tal vocação sugere outros (“inadequados”) pressupostos temporais: as explicações limitam-se em reduzir a heterogeneidade e a diversidade sociocultural às estruturas que as determinam; “o problema, evidentemente, é que as próprias estruturas causais subjacentes sofrem mutações ou transformações no curso do tempo histórico. Elas também possuem histórias” (*idem*). O empreendimento de Sewell, portanto, vai em direção a “formas de pensamento estrutural que sejam compatíveis com as concepções históricas de temporalidade” (*idem*, p. 15), ou seja, para um diálogo genuíno entre ciências sociais e história.

O paradigma de compreensão que estamos rastreando, enfim, parece remontar aos clássicos da sociologia e à delimitação das fronteiras dessa disciplina. Já Weber considerava que:

A sociologia constroi [...] conceitos de *tipos* e procura regras *gerais* dos acontecimentos. Nisso contrapõe-se à História, que busca a análise e imputação causal de ações, formações e personalidades *individuais culturalmente* importantes [...] Como em toda ciência generalizadora, seus conceitos [da Sociologia], devido à peculiaridade de suas abstrações, têm de ser relativamente *vazios* quanto ao conteúdo, diante da histórica realidade concreta. O que pode oferecer, em compensação, é a maior *universalidade* dos conceitos. (Weber, 2009; p. 12; grifos do autor; colchetes nossos)

Parece haver, portanto, uma sólida e abrangente tradição, que persiste em contextos muito diferentes e sob diversas perspectivas, no sentido de opor ciências sociais e história, atribuindo a ideia de, respectivamente, generalização, sistematização, rigor e uniformidade conceitual, afastamento da realidade material, aplicação prática, aos sociólogos, e a ideia de singularidade, descrição e narrativa, contingência, vaguidão e heterogeneidade conceitual, reconstituição de acontecimentos concretos, aos historiadores⁴⁸. Haveria, portanto, uma complementaridade possível e desejável, se não necessária, entre ciências sociais e história, a qual, de certo modo, replica uma lógica de generalização e singularização. Uma perspectiva

⁴⁸ Foucault (2007b) reconhece o caráter constitutivo dessa oposição na própria delimitação do domínio das ciências humanas enquanto “analítica da finitude”; a história seria a “infinitude” que, ao mesmo tempo, possibilita o campo finito de cada uma daquelas ciências como sujeitas ao processo histórico e ameaça suas aspirações à universalidade (ver Foucault, 2007b; p. 508-17, especialmente p. 514).

discursiva radical, tal como propomos neste trabalho, permite recolocar uma série de problemas no interior desse debate.

Uma porta de entrada possível é relacionar os ofícios privilegiados do historiador segundo Sewell – a saber, o tratamento das fontes e o pensamento da temporalidade – com o objeto da história tal como concebido por Novais e Forastieri – a “infinitude” do objeto histórico, que deriva da distinção entre “história-objeto”, que “envolve todo acontecer humano, de qualquer tipo, em todos os lugares, e durante todo o tempo”, e a “história-discurso”, a “narrativa de fragmentos desse objeto absolutamente indelimitável” (Forastieri e Novais, 2011; p. 17). Vejamos o que uma perspectiva discursiva poderia dizer sobre cada um desses pontos: o estatuto das fontes, a temporalidade e o acontecimento.

Como discurso, as fontes não são o registro de acontecimentos externos, mas são, por um lado, construções desses acontecimentos enquanto objetos na linguagem e, por outro, acontecimentos em si mesmos, a materialidade do passado transposta no presente e suporte de transformações das condições de enunciação – as fontes encerram uma história tanto de sua serialidade e preservação materiais como dos enunciados que produzem. A temporalidade histórica encontra-se umbilicalmente vinculada ao modo de produção desses enunciados: é ela que distingue a série de acontecimentos narrada nos diários de um general russo como registro histórico da guerra contra Napoleão, ao passo que o enredo quase infinito de *Guerra e Paz* é tratado simplesmente como ficção. Para colocar em termos foucaultianos, a temporalidade é a função enunciativa que define a fonte como gênero, que faz com que os objetos constituídos em determinados tipos de discurso (uma notícia, um testemunho, um dado, um objeto) sejam tomados como registros (melhores ou piores, mais ou menos fidedignos) da “realidade” histórica, ao passo que os objetos de outras formas discursivas (mitos, romances, filmes), mesmo tratando do mesmo domínio, sejam percebidos apenas como criações fantasiosas a partir da “realidade”. Não só a verdade do discurso historiográfico possuem uma positividade e uma historicidade próprias, mas também a verdade das fontes históricas encerram uma dinâmica intradiscursiva autônoma em relação a suas referências possíveis.

Nesse contexto, não faz sentido falar em “infinitude” do objeto histórico – toda história é, desde o princípio, história de um acontecimento (ou conjunto de acontecimentos) parcial e delimitado (de modo mais ou menos explícito, consciente), no que ela nada tem de formalmente diferente em relação a qualquer outra ciência social; a precariedade relativa dessa delimitação, portanto, não se deve à profusão inapreensível de seu objeto, a sua (má) infinitude quantitativa, mas a outros fatores de que trataremos a seguir. Antes disso, porém,

levemos o discurso até o segundo membro da inequação de Novais e Forastieri: as ciências sociais. Igualmente, libertadas das amarras da referência, a economia, a sociologia, a antropologia etc. não são perspectivas diferentes sobre um mesmo objeto, são modos específicos de constituir objetos (ou conjuntos de modos específicos dispersos, formações discursivas). A equação de consumo de Keynes, a teoria do consumo da classe ociosa de Veblen e a crítica do consumismo de Naomi Klein não são perspectivas diferentes sobre um mesmo objeto concreto, o “consumo”, mas constituições de objetos independentes, cujas relações interdisciplinares não podem ser hipostasiadas pela coincidência terminológica, mas são, elas mesmas, possíveis objetos a serem constituídos no discurso. A conjugação dessas perspectivas, portanto, é uma tarefa igualmente particularista, que de modo algum pode ser considerada como condição suficiente para uma perspectiva totalizante para além “esfera de existência” das ciências sociais.

Portanto, o papel específico da história não pode ser dado por uma “síntese de múltiplas determinações” (tal com o “concreto” já foi definido por discípulos pouco rigorosos de Hegel), já que, nesse contexto, a própria síntese é uma determinação particularista, a própria historicidade é uma seleção e constituição de objeto. Isso significa que o objeto da história, insistamos, não é “todo e qualquer acontecimento humano”; de Tucídides a Robert Fogel, do santo Agostinho ao perverso Foucault, do venerável Beda ao desprezível White, o objeto da história é todo e qualquer acontecimento humano *na medida em que esse acontecer tenha deixado testemunhos, marcas, registros, e que esses registros possam ser rememorados, compreendidos, modulados, distorcidos, enfim, apropriados pelo discurso presente*⁴⁹. Esse lugar do presente nos estudos históricos é amplamente reconhecido pelos historiadores sob a forma do perspectivismo (os problemas contemporâneos orientam a problematização do passado); muito menos frequente, contudo, é a consideração exaustiva do sentido contrário dessa relação, talvez por se o supor como evidente: como o passado se manifesta no presente e afeta sua autocompreensão. Nos termos deste trabalho, essa relação é mais complexa do que pode parecer: pois passado, para nós, não é a massa infindável de

⁴⁹ Não é esse procedimento, por exemplo, que permite a Tucídides distinguir sua história do conhecimento dos “tempos antigos”, sobre os quais “é difícil dar crédito a todo e qualquer indício”, pois os povos aceitam os relatos tradicionais “sem submeter à prova sua autenticidade” (Tucídides, 2008; p. 27)? Já em sua obra propriamente histórica, “decidi registrar não as [ações] que conhecia por uma informação casual, nem segundo conjectura minha, mas somente aquelas que eu próprio presenciara e depois de ter pesquisado a fundo sobre cada uma junto de outros, com a maior exatidão possível” (*idem*, p. 29-31; colchetes nossos). Ora, não é esse um critério para circunscrever os acontecimentos passíveis de rememoração histórica à condição de seu testemunho presente? Aliás, a confiar nas notas da tradutora, essa circunscrição é bem pouco ingênua: o termo utilizado por Tucídides para relativizar o saber sobre a antiguidade como desprovido de prova de autenticidade é “ἀβασανίστως, derivado de βασανίζειν, submeter à prova, falando do ouro ou de pessoas que são interrogadas, especialmente de escravos submetidos à tortura” (*idem*, p. 210).

acontecidos, mas as significações que (certos) acontecidos adquirem no discurso presente, ou seja, o passado é o limite retrospectivo do presente, sua borda temporal. Nesse sentido, toda análise e formulação histórica é análise de um sistema de arquivo no sentido foucaultiano, e intervenção nesse sistema.

Nisso reside a especificidade milenar do discurso histórico, que o distingue fundamentalmente, na modernidade, das outras ciências sociais: estas se caracterizam por delimitar um papel muito específico da particularidade, da empiria no interior do modelo cognitivo de compreensão e sistematização – o fundamento empírico é princípio de indução e atualização ou suporte de verificação desse modelo; há uma hierarquia clara e direta. Mais do que isso, de modo geral, a materialidade empírica admitida pelas ciências sociais são construtos discursivos que podem se apresentar como representação ou *proxy* imediatos da realidade em estudo: um índice de preços se passa pela verdade do comportamento dos preços efetivos em questão; uma entrevista sociológica se passa pela verdade da situação social do entrevistado, certamente passível de interpretações e ressalvas, mas ainda assim como uma positividade total, discursivamente constituída e relativamente autonomizada em relação à realidade concreta que procura representar. Enfim, a prática das ciências sociais pressupõe um “trabalho de campo” no qual o domínio concreto a ser estudado é analisado em de categorias definitivas e apropriáveis nos termos do modelo cognitivo adotado, ou seja, é transformada em enunciados autônomos; um trabalho propriamente sociológico não se debruça sobre a realidade efetiva dos entrevistados de determinada comunidade, mas sobre as entrevistas em si mesmas, entendidas, conforme certos pressupostos teóricos, como representação de algum recorte específico daquela realidade. Daí que tais ciências sejam terreno fértil para estudos arqueológicos no sentido foucaultiano, já que há uma linha reta e uma relação orgânica entre a constituição de categorias abstratas e a construção de evidências empíricas que lhes dão determinação. Já a história, ao menos enquanto compreendida por oposição às ciências sociais, apresenta condições muito diferentes de formulação de enunciados: a historiografia não está para as fontes históricas do mesmo modo que uma estrutura cognitiva está para suas evidências, seus casos empíricos. Isso porque o estatuto cognitivo das fontes é outro, assim como o horizonte da produção historiográfica. De fato, fontes históricas são registros esparsos, contingentes, às vezes inconciliáveis entre si, cuja produção, na imensa maioria dos casos, escapa completamente ao controle do historiador; muito diferente, portanto, de um conjunto sistemático de evidências produzido para atender à constituição de determinada

forma de conhecimento⁵⁰. Ao contrário das evidências, que encerram uma positividade autônoma e analisável em si mesma, a fonte aponta sempre para algo de outro; por isso, a historiografia se constitui como uma modalidade diferente de saber e seu sentido pode ser compreendido, ao menos, de duas maneiras.

Em primeiro lugar, uma perspectiva mais tradicional propõe como fim do trabalho historiográfico a reconstituição do acontecimento, do que teria acontecido, seja lá em que nível de recorte ele tenha se dado: da cronologia dos fatos, das relações de classe, dos fenômenos sociais, econômicos, culturais etc. Nesse sentido, o “algo de outro” para o qual as fontes apontam é a realidade histórica do recorte em questão, o acontecimento ao qual elas supostamente se referem, e o trabalho do historiador é simetricamente oposto ao do cientista social: este constitui evidências sistemáticas e delimitadas a partir da realidade; a historiografia parte de certas evidências, as fontes (limitadas, mas geralmente não-sistemáticas), para reconstituir o que teria sido a realidade.

Outro modo de compreender o problema é sob perspectiva discursiva: nesse caso, novamente, as fontes não são depósitos de informação sobre a realidade do passado, mas discursos que constituem objetos próprios. Tal compreensão das fontes, em certo sentido, aproxima a história das ciências sociais e, em outro, a afasta. Aproxima, pois, como discurso, as fontes são “evidências” relativamente fechadas, passíveis de descrição e análise em si mesmas; afasta, pois, para que se possa continuar a falar em história (ou mesmo em discurso histórico), é necessário ir além da positividade do discurso. De fato, compreendidas como objetos discursivos, as formulações das fontes não se distinguem de qualquer outra forma de narrativa não-histórica, como a literária, por exemplo; uma perspectiva estrita nesse sentido implica dissolver a própria especificidade do histórico, negligenciar a temporalidade característica das fontes. Mas tal posicionamento, ao pretender fazer terra arrasada do discurso histórico, acaba menosprezando os próprios problemas da discursividade: pois, se é verdade enunciados históricos e literários podem ser considerados indistintos isoladamente, a diferença entre essas duas formações discursivas é ela mesma um fenômeno do discurso, a ser descrito e explicado. Desprezar ou negligenciar essa diferença é tomar parte de um posicionamento antidiscursivo e anticulturalista segundo o qual os problemas dessa ordem de existência são meras convenções arbitrárias, criações vazias. Por isso, faz-se necessário considerar melhor o estatuto da temporalidade das fontes e reconhecer que, mesmo sob viés discursivo, tal temporalidade demanda “algo de outro” que o discurso em si, aquilo que faz

⁵⁰ É claro, pode-se estudar as fontes no sentido de obter evidências desse tipo, o que não torna o trabalho menos histórico, apenas aponta um traço de sua orientação para as ciências sociais.

com que determinados enunciados sejam reconhecidos como registros da realidade passada, ao passo que outros apareçam simplesmente como construções fictícias. Poderíamos chamar esse “algo de outro”, vaga e provisoriamente, de ordem simbólica ou, mais especificamente para o caso da história, memória coletiva, uma instância social que sanciona a temporalidade das fontes.

Dessa especificidade decorre, a nosso ver, a dificuldade peculiar aos enunciados históricos de se apresentar como científicos: nas ciências sociais em geral, uma vez delimitado e constituído o corpo de evidências, as conclusões se formulam como uma prerrogativa do cientista/especialista – dado o crescimento de um índice de inflação, cabe ao economista decidir suas origens; com base em números e entrevistas, cabe ao sociólogo ou ao antropólogo decidir quão violenta é uma comunidade e qual o impacto da violência na experiência vivida de seus indivíduos. A tarefa da história, enquanto reconstituição do acontecimento, em nada se assemelha a isso: o historiador não tem, nem pode ter, qualquer prerrogativa de decisão sobre “o que realmente aconteceu” simplesmente porque o fundamento dessa decisão não se encontra completamente constituído nem nas fontes nem no discurso histórico; pelas próprias condições de formulação de seus enunciados, o historiador está sempre em diálogo com essa instância social e pouco determinada que estamos chamando de memória coletiva e que é uma espécie de sistema de arquivo (no sentido foucaultiano) não-empírico, tacitamente aceito, repleto de lacunas, falhas, inconsistências, mas que, em última análise, possibilita a função da temporalidade, traço distintivo do discurso histórico. Sendo assim, o potencial “totalizante” da história, ou melhor, sua vocação para a particularidade total do acontecimento (por oposição à totalidade parcial dos recortes das ciências sociais) seria inerentemente instabilizada por esse fundamento incompleto na memória coletiva e, portanto, estaria fadado a se manifestar sempre como incompleto, como problema, como crítica. A conjugação de diversas ciências humanas pode ser uma estratégia em busca dessa totalização, mas não a única: a imersão quase antropológica de *Montaillou* nos detalhes dos documentos ou os exercícios contrafactuais de Fogel são, a nosso ver, tão históricos e totalizantes quanto as relações entre geografia, economia, política e sociologia que permitem a Braudel transformar o Mediterrâneo geográfico (“nada se apresenta mais nítido”) no “Mediterrâneo da história”, que “não é isto nem aquilo, que não é um mundo fechado em si mesmo, e que nem sequer é finito” (Braudel, 1983; p. 22)⁵¹. Todos, enfim, procuram

⁵¹ É verdade que a marca do trabalho de Braudel é apostar justamente no sentido contrário, de reconstituição de sistemas. Essa tendência é fácil e recorrentemente criticada por seu eurocentrismo, seus pressupostos normativos

apreender seus objetos naquilo que eles possuem de diferença interna (enquanto aquela necessidade inerente de “algo de outro”), seja pelas minúcias que resistem a qualquer sistematização, seja pela ressignificação de dados via modelagem de cenários alternativos, seja, enfim, pelo recurso simultâneo e diacrônico às diversas “esferas de existência” das ciências humanas. Totalidade aqui não significa, portanto, contextualização em um universo sociocultural específico e além do objeto, mas totalidade do próprio objeto, levando em conta, junto com sua determinação particular, a orla temporal de indeterminação que o cerca e condiciona.

Tais considerações, por fim, permitem recolocar uma série de problemas. Em primeiro lugar, podemos especular por que Foucault, tão preocupado em localizar-se na historiografia e em refletir criticamente sobre ela, foi demasiado econômico em suas análises do discurso histórico: de fato, a curta seção de *As palavras e as coisas* que trata da história limita-se a estabelecer suas relações com as ciências humanas, prescindindo da fundamentação e análise empírica que caracteriza o restante da obra; nessa “arqueologia das ciências humanas” não há espaço para a citação nominal de nenhum historiador (Foucault, 2007b; p. 508-17). Ora, se temos alguma razão em nossa hipótese sobre a especificidade do discurso histórico, este se apresenta como um limite à arqueologia foucaultiana e seu foco na descrição de enunciados relativamente isolados. O recurso necessário à memória coletiva coloca em xeque justamente o axioma de entendimento que permite a visão de mundo do Foucault arqueológico (ver nota 26). Segundo ponto: a história tende efetivamente a formulações menos estruturadas e a conceitos menos acabados e definitivos do que as ciências sociais. Essa característica, porém, não se deve à indolência cognitiva dos historiadores, como sugere Elias, nem à infinitude quantitativa do objeto da história, como querem Novais e Forastieri, mas às condições de formulação de enunciados históricos, à vocação de partir de fontes dispersas em direção à realidade que elas registram e ao estatuto dessas fontes, cuja temporalidade depende de uma instância sancionadora exterior aos próprios enunciados do discurso histórico. Essa indeterminação relativa é condição constitutiva desse discurso, não opção epistemológica por maior ou menor rigor. Além disso, podemos colocar em questão o próprio diálogo entre história e ciências sociais. Não há relação necessária de simetria e complementaridade nesses domínios: trata-se, antes, de dois modos fundamentalmente distintos (mas não totalmente indiferentes) de constituir saberes. A tensão que anima as ciências sociais – aquela entre estrutura cognitiva e o caso empírico que a materializa verifica

etc. Muito menos serão os dispostos a questionar a força histórica dos desdobramentos do Mediterrâneo de Braudel.

ou atualiza – é radicalmente diferente da tensão propriamente histórica, a tensão da temporalidade, a tensão entre registro discursivo e acontecimento no passado, possibilitada e mediada pelas condições da memória coletiva. Não encontramos sequer uma simetria formal: no primeiro caso, trata-se de uma tensão entre generalização e particularização (o caso é a materialização imperfeita do modelo de compreensão); no segundo, é a própria determinação do “caso”, do acontecimento que se coloca como problema, ou seja, a disjunção entre evidência presente e realidade (supostamente) passada, mais as condições de sua sutura. Em última análise, não há generalização propriamente dita em história; há reflexão sobre as condições mediante as quais um acontecimento pode ser considerado reconstituído. Isso posto, cabem, finalmente, algumas questões: será que o *déficit* científico da história em relação às ciências sociais é a única forma de pensar o problema? Não poderíamos seguir o caminho o oposto? Não seria a temporalidade, a postura crítica diante da referencialidade das fontes, um princípio de problematização das ciências sociais e de sua apropriação das evidências? Aquilo que é aparente em história, a disjunção entre fonte e realidade que torna necessária a figura da memória coletiva, não poderia revelar uma disjunção semelhante entre as evidências das ciências sociais e a realidade que elas representam? Uma incompletude inerente a suas próprias delimitações de escopo, assentadas em uma representação que não se esgota em determinações discursivas próprias? Nesse sentido, não poderíamos imaginar que o que relaciona ciências sociais e história não seja uma complementaridade ou uma simetria, mas esse fracasso da evidência, com a qual cada um constitui um modo de lidar?

Para encerrar o capítulo, gostaríamos de colocar duas ressalvas quanto à aplicação da teoria foucaultiana ao objeto deste trabalho, uma concernente à duração do período de análise, outra sobre a natureza epistemológica dos temas levantados pela história econômica e, mais precisamente, pela economia. Quanto à duração, embora Foucault também enfatizasse a importância dos detalhes textuais, o horizonte de interpretação histórica que regia sua contextualização era invariavelmente dado por aquilo que se poderia chamar “longuíssima duração”. A *História da loucura* começa quando “a lepra desaparece [como doença endêmica] do mundo ocidental” (Foucault, 2008c; p. 3), ou seja, por volta do século XV, e termina com “a frequência no mundo moderno dessas obras que explodem na loucura” na segunda metade do século XIX e início do XX, como a de Nietzsche, Van Gogh e Artaud (*idem*; p. 528); *As palavras e as coisas* parte da *epistémè* renascentista, que tem um de seus pontos de virada no *Dom Quixote*, e chega ao “‘retorno’ da linguagem [...] em nossa cultura” (Foucault, 2007b; p.532), à “guinada” linguística do início do século XX. São trabalhos que

englobam de três a quatro séculos, portanto; aqui consideramos não mais que nove anos. É de se esperar que tal discrepância temporal se reflita em resultados igualmente discrepantes, o mais previsível deles que as regularidades dadas pelo nível discursivo não sejam tão bem estabelecidas, delimitadas e profusas como as que aparecem na obra foucaultiana⁵², mas apresentem uma série de hesitações, inconsistências, contradições (no sentido ordinário do termo), temporalidades problemáticas etc. Um espaço privilegiado, portanto, para que se encontrem evidências do segundo desdobramento de nossa hipótese.

Já o problema epistemológico sobre a natureza dos objetos econômicos é um pouco mais denso. O trabalho foucaultiano debruçou-se sobre domínios do saber para os quais estava em jogo a constituição de empiricidades consideradas objetivas, mas não a metacrítica discursiva dessa constituição, ou seja, o fato de que boa parte do aparecimento dessa dimensão empírica (se não todo ele) se deu exclusivamente no âmbito das relações do discurso, o que permitiu diferenciar claramente seu trajeto histórico de constituição e o ponto de vista retrospectivo que possibilita a identificação dos aspectos puramente discursivos mediante os quais esse trajeto ocorreu. Para nosso objeto, a situação é bem diferente: a economia moderna é uma economia em cujas práticas sua constituição discursiva está em questão. Embora exista toda uma sociologia recente voltada às condições sociais para o funcionamento efetivo de conceitos considerados entidades empíricas pela economia, como mercado, dinheiro, interesse etc.⁵³ e, mais especificamente, uma corrente dedicada à “performatividade” da ciência econômica⁵⁴, ou seja, para o papel do conhecimento científico na produção de normas, instituições, comportamentos que induzam o mercado real a funcionar em conformidade com as previsões da teoria; enfim, embora haja uma longa tradição crítica para a qual os objetos que a economia toma como ponto de partida não são

⁵² *As palavras e as coisas*, por exemplo, apresenta três *epistêmes*, sendo que duas delas contêm, cada uma, um conjunto de três ciências (formações discursivas) e uma fundamentação filosófica (outra formação) própria, além das duas contradições modernas mais a linguística (três formações), dadas com limites e lugares plenamente definidos entre si.

⁵³ Um marco fundador dessa sociologia é Granovetter (1985), que procura situar uma teoria da ação econômica a partir da sociologia das redes sociais como contraponto às perspectivas “sub-socializada” da economia tradicional e “super-socializada” dos heterodoxos (Granovetter, 1985; p. 483ss). Na esteira de seu trabalho, surgiu uma série de trabalhos sobre o “enraizamento” social de conceitos econômicos, como dinheiro (Zelizer, 1989; Carruthers, 2005), consumo (Zelizer, 2005; Bourdieu, 2008) e mercado (Callon, 1998), para citar apenas alguns exemplos.

⁵⁴ De que o próprio Callon (2008) é a principal referência teórica e balanço da produção, propondo o conceito de “modulação” (*framing*), ou seja, de que o funcionamento dos mercados concretos de modo similar aos modelos econômicos depende da padronização de comportamentos e da criação de instituições específicas, processo no qual a teoria econômica positiva exerce papel ativo e normativo. Alguns trabalhos empíricos, ainda, como Abolafia (2004; 2010a; 2010b) e MacKenzie (2010), colocam em questão a constituição de problemas econômicos a partir de convenções discursivas, construções narrativas ou normalização algorítmica de comportamentos dada pelos saberes relacionados.

empiricidades autônomas, mas produtos de convenções discursivas, relações sociais ou processos históricos, não é necessário sair do núcleo da ciência para verificar que ela é consciente quanto à constituição extraeconômica das regularidades que descreve. A chamada “economia das expectativas racionais”, uma das principais vertentes do último quarto do século XX, coloca em primeiro plano o problema da coordenação das expectativas, e coordenação por uma via discursiva.

Nesse sentido, lembremos a afirmação canônica de Muth, no contexto de um artigo de microeconomia sobre formação de preços: “as expectativas das firmas (ou, de modo mais geral, a distribuição de probabilidade subjetiva dos resultados) [ou seja, as probabilidades que as firmas ou agentes atribuem aos possíveis eventos futuros] tende a se distribuir, para o mesmo conjunto de informações, ao redor da previsão da teoria (ou da distribuição de probabilidade ‘objetiva’ dos resultados)” (Muth, 1961, p. 316; colchetes nossos). Quer dizer: submetidos à competição pelo uso de informações escassas, os agentes tendem a recorrer à melhor fonte para formar suas expectativas: a teoria econômica, cujas previsões corresponderiam (ou seriam a melhor aproximação) às probabilidades “objetivas” dos eventos, seja lá o que for isso... Lucas transpõe essa hipótese para temas macroeconômicos, em especial a questão da previsibilidade dos efeitos da política monetária: ao passarem por mudanças bruscas de orientação política, as expectativas dos agentes se dissipam, tornando impossível prever os resultados das alterações⁵⁵. Mas ressalva: “as reações dos agentes se tornam previsíveis para observadores externos somente quando se pode ter alguma segurança [*confidence*] de que agentes e observadores compartilham uma visão comum da natureza dos choques a serem previstos por ambos”; visão comum que se estabelece na medida em que “mudanças de política ocorram como mudanças totalmente discutidas e compreendidas sobre *regras*” (Lucas, 1983; p. 125; grifo do autor; colchetes nossos). Quer dizer: segundo essa passagem, que não é das mais insignificantes da literatura econômica do pós-Guerra⁵⁶, a *imanência* que permite à Economia conhecer as probabilidades

⁵⁵ O artigo original data de 1976 e é um registro, de fato, da crise da gestão econômica dos EUA conhecida como “estagflação”.

⁵⁶ Toda a questão da credibilidade das autoridades econômicas e do gerenciamento de expectativas, fundamentais, por exemplo, para as chamadas “metas de inflação”, tem uma de suas nascentes aí. Outros exemplos da importância que a questão ganhou no debate sobre política econômica são Woodford (2005), para quem “a crescente disposição” da autoridade monetária dos EUA “a falar abertamente sobre as decisões atuais de política e a visão do Comitê [de Política Monetária, o FOMC] sobre a provável política futura” levou ao “aprimoramento da precisão com que o FOMC é capaz de obter os efeitos desejados na economia” (Woodford, 2005; p. 55-6; colchetes nossos), e Morris e Shin (2002), que tratam dos efeitos positivos da disponibilização de informações ao público. É um tanto irônico que cientistas tão defensivos quanto à técnica exclusiva de seus objetos se metam a discorrer sobre comunicação sem citar um mísero especialista no assunto. Há muito a ser estudado sobre essa apropriação do problema da linguagem pela economia, mas, à primeira vista, seu estatuto

“objetivas” dos eventos tem como condição uma *convenção* que permite coordenar as expectativas.⁵⁷

Os programas de planejamento analisados neste trabalho já apresentam algo desse problema de coordenação, provavelmente não por influência direta de Muth e suas expectativas racionais, mas pela longa ênfase desde Keynes (1964) e, principalmente, Friedman (1970) na importância dos problemas de expectativa, tanto para o desempenho do setor “real” (consumo) como para o do monetário (inflação) da economia. Isso quer dizer que eles portam uma reflexão não apenas sobre a atividade planejadora e suas condições especificamente econômicas, mas também sobre sua própria constituição enquanto discurso. Esse é outro fator complicador que faz de nossos documentos objeto possivelmente favorável à elaboração daquele desdobramento (2) acima, já que não podemos nos supor aqui na posição confortável com que as análises foucaultianas desconstruam o empirismo “ingênuo” dos textos que abordava; de nosso ponto de vista, não é possível nem delimitar uma positividade definitiva da linguagem, deixando os problemas empíricos para as ciências que se acreditem capazes de tratar deles, nem situar a esfera do discurso e das empiricidades em dimensões totalmente independentes, com seus problemas específicos. Isso porque os objetos empíricos produzidos em nossos documentos são, eles mesmos, em grande medida, objetos do discurso, e confrontá-los com uma teoria do discurso não equivale a, como faz Foucault, confrontar uma teoria “ingênua” da empiria com uma teoria da positividade autônoma da linguagem, que seria condição da primeira; trata-se de confrontar duas teorias do discurso concorrentes e, com isso, correr o risco de romper com a positividade inatacável das práticas discursivas. Este primeiro capítulo não foi mais que uma preparação para tal confronto.

epistemológico parece ser o de contornar a discrepância entre as hipóteses “heroicas” de modelagem econômica e o processo efetivo em que estão enredados os *homo oeconomicus* mortais, como fica claro em afirmações como: “notadamente, em um mundo com expectativas racionais e no qual se supõe que os agentes privados já compreendam todos os aspectos do ambiente econômico, não seria sensato falar sobre os efeitos da comunicação do banco central [...]” (Bernanke, 2007).

⁵⁷ Não obstante formule sua proposição em termos modestos, sugerindo, mediante o convencionalismo discursivo, apenas a *possibilidade* de uma coordenação perfeita, anos depois Lucas sucumbirá à “exuberância racional” que marcou o início do século XXI, afirmando que, se a macroeconomia nasceu da necessidade de “conhecimento e técnica” capazes de “evitar a repetição daquele desastre econômico [a Grande Depressão]”, então “seu problema central de prevenção de depressões foi resolvido, para todos os fins práticos, e, na verdade, o foi há muitas décadas” (Lucas 2003; p. 1; colchetes nossos), cabendo-lhe nada mais que celebrar a insignificância de seus esforços quanto à promoção do bem-estar social... Concessão exagerada ao otimismo, imperdoável para um indivíduo com formação em história! A mixórdia em que essa euforia redundou tão pouco tempo depois de proferida dá a medida de como precisamos de um horizonte epistemológico capaz de ir além dos problemas do discurso e seus convencionalismos possíveis.

2. Problematização historiográfica: temas e problemas fundamentais

No primeiro capítulo, procuramos explicitar algumas hipóteses teóricas que orientarão a abordagem das fontes quanto à positividade própria dos documentos textuais, às categorias gerais de análise (níveis discursivo e enunciativo) e à significação histórica que poderíamos atribuir a essa positividade, reconhecendo que, no âmbito das convenções interpretativas e cognitivas constituídas no discurso, vigora o “ceticismo” foucaultiano conforme o qual a linguagem constrói seus objetos, não havendo um fundamento seguro para contornar a arbitrariedade entre as palavras e as coisas; no entanto, propusemos, na transformação dessas convenções talvez possamos encontrar um ponto onde a dimensão real das coisas se faça sentir negativamente, ou seja, como força transformadora, na arbitrariedade do discurso. Este segundo capítulo procurará levantar os principais problemas relacionados ao planejamento econômico, em particular, e às transformações históricas, em geral, do período sob análise da história brasileira para, a partir de tais problemas, formular questões preliminares passíveis de desenvolvimento com base no horizonte teórico adotado. Embora o objetivo final, evidentemente, seja responder todas as perguntas elaboradas, parece-nos necessária uma cautela inicial: como nosso trabalho se coloca em um nível de análise diferente da imensa maioria dos autores consultados, para os quais os documentos não constituem por si mesmos uma objetividade, mas apenas manifestações de outros campos objetivos (interesses subjacentes, necessidades protocolares, problemas estruturais) ou aspectos laterais em relação à política econômica efetivamente posta em prática, devemos, antes de fornecer respostas taxativas a essas questões, averiguar se cada uma delas é pertinente à análise realizada. Isso não significa necessariamente submeter os objetivos do estudo aos resultados da análise, mas determinar e delimitar, com maior precisão, o escopo de um paradigma teórico-analítico ainda não totalmente formado (como reconhece o próprio Foucault, 2008b, p. 132). Pretendemos fazer essa averiguação, bem como apresentar eventuais respostas às perguntas, nos comentários da conclusão.

Sendo assim, se o primeiro capítulo dedicou-se especialmente a articulações e proposições teóricas, este será orientado para a formulação de questões voltadas para a interpretação histórica, sendo a principal delas, a que orienta nosso trabalho, a seguinte: *em que sentido podemos dizer que houve um discurso de planejamento econômico no Brasil ao longo da década de 1960?* Quer dizer: em que medida os documentos oficiais de

planejamento da economia brasileira nesse período se articulam (se é que o fazem) em uma formação discursiva foucaultiana, ou seja, em um sistema de dispersão de enunciados que os organiza conforme regimes de constituição de objetos, projeta as subjetividades e o estilo de linguagem necessários para enuncia-los, partilha regras de constituição e admissão de conceitos, dispõe as polêmicas inteligíveis e aceitáveis, delimita os temas estratégicos a que podem recorrer essas posições polêmicas?

No presente capítulo, não faremos outra coisa se não reconsiderar parcialmente essa pergunta a partir dos problemas mais concretos dados pela bibliografia. Para tanto, ele se divide em três partes além desta apresentação: (1) a introdução dos planos a se analisar, com uma periodização mais precisa do intervalo de tempo estudado e uma contextualização dos aspectos mais elementares de cada período; (2) a revisão bibliográfica propriamente dita, a partir dessa periodização, definindo-se os temas mais relevantes e formulando-se as questões que orientarão a análise; (3) uma consideração das fontes, selecionando-as conforme as temáticas destacas, classificando-as de acordo com a relevância para a perspectiva teórica e explicitando as hipóteses e o método de abordagem.

2.1. Periodização

O intervalo de tempo que propomos analisar vai de 1951, quando se publicam as *Medidas para o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos* e a *Interpretação do processo de desenvolvimento econômico em 1949*, a 1966, ano em que se encerra o triênio planejado pelo PAEG. O foco analítico da tese são os programas da primeira metade da década de 1950 e é sobre eles que este capítulo irá se concentrar, na delimitação contextual e na proposição de problemas. Ainda nos estertores da República de 1946, veio à luz o *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social* (por conveniência, faremos referência a esse plano também com os termos “Plano Trienal” ou simplesmente “Trienal”), preparado no final de 1962 para o Triênio 1963-1965. Já sob o regime militar, tendo sido abandonado o Trienal, elaborou-se, em 1964, o *Programa de Ação Econômica do Governo* (também referido neste trabalho pela sigla usual PAEG ou pela expressão “Programa de Ação”), para o triênio 1964-1966, que já previa o *Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social*, cuja preparação durou todo o governo Castello Branco, resultando em um documento de planejamento para o decênio 1967-1976. Com a troca de guarda na Presidência da República em 1966, porém, o Decenal foi abandonado pelo governo Costa e Silva, substituindo-o o

Programa Estratégico de Desenvolvimento que previa o planejamento para o triênio 1968-1970. O governo Médici de certa forma põe termo a essa continuidade de experiências planejadoras no Brasil, abdicando de apresentar um plano e reduzindo as projeções de seu governo às *Metas e Bases para a Ação do Governo*, apresentada em novembro de 1970 com os objetivos governamentais até 1973. Além da experiência recente e bem-sucedida de planejamento para o desenvolvimento materializada no Plano de Metas do governo Kubitschek, esse espírito planejador tinha um impulso mais concreto no compromisso internacional assumido pelo Brasil na *Carta de Punta del Este*, de 1961, que, no contexto da “Aliança para o Progresso”, estabelecia a necessidade dos países signatários apresentarem um plano de desenvolvimento mediante o qual poderiam obter auxílio internacional (notadamente dos Estados Unidos). Havia ainda um “clima” geral de planejamento econômico em âmbito internacional que apresentaremos no Capítulo 3 com as análises dos documentos da Organização das Nações Unidas (ONU). Para o caso brasileiro, porém, a frenética dinâmica de produção e substituição de planos que caracteriza a experiência da década de 1960 só é devidamente compreendida, em seus aspectos factuais gerais, quando atentamos para as questões políticas e institucionais do momento. Nesse sentido, pode ser útil considerar brevemente o contexto do surgimento desses programas a partir de uma periodização fundamentada nos respectivos governos federais que os produziram (com o PED vigorando também no início do governo Médici), o que significa dividi-los em três períodos:

- **Período 1 (1962-1964):** presidência de João Goulart, primeiramente sob regime parlamentarista e, a partir do início de 1963, sob o presidencialismo restituído por plebiscito. O contexto econômico é marcado por crise externa, com necessidade de renegociação da dívida, e interna, com desaceleração do crescimento e escalada inflacionária; a conjuntura política apresenta tanto instabilidade institucional, com as dificuldades de Goulart assumir a Presidência após a renúncia de Jânio Quadros, os conflitos em torno do plebiscito e, finalmente, o Golpe militar que sepulta o sistema democrático, como instabilidade social, com radicalização entre as posições de direita e esquerda. No segundo semestre de 1962, o “desenvolvimentista” Celso Furtado é convocado a assumir o cargo de Ministro Extraordinário do Planejamento e elaborar um plano trienal a ser apresentado como programa no plebiscito e como argumento nas negociações com os credores internacionais. Restabelecido o presidencialismo, Furtado é efetivado Ministro do Planejamento, responsável por implementar o Trienal em colaboração com o Ministério da Fazenda de San Tiago Dantas. Antes de julho de

1963, no entanto, essa equipe de ministros é destituída, a reforma ministerial extinguindo a pasta de Planejamento e colocando na Fazenda Carvalho Pinto, que chegou a ser substituído por Ney Galvão (e interinos) ainda no mesmo ano⁵⁸.

- **Período 2 (1964-1967):** após o Golpe militar que destituiu Goulart e estabeleceu a ditadura, a Presidência é assumida pelo Marechal Castello Branco e as pastas econômicas ficam a cargo de figuras “ortodoxas” mas que já compunham o alto escalão econômico e diplomático do governo anterior: Octávio Gouveia de Bulhões, no Ministério da Fazenda, e Roberto Campos, no recriado Planejamento, que passa a se chamar Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica (do qual viria a participar também outro notório formulador do PAEG, Mário Henrique Simonsen). A conjuntura externa da economia melhorou significativamente, tendo sido possível renegociar a dívida em termos mais favoráveis, ao passo que a interna agravou-se, com desempenho instável e insatisfatório do PIB e resistência da inflação às políticas de controle da demanda. Nesse contexto, elaborou-se o PAEG, como programa emergencial de estabilização, ficando o planejamento propriamente dito a cargo do ambicioso Decenal.
- **Período 3 (1967-1970):** principalmente em razão do acirramento das tensões políticas internas e de seu desempenho controverso no âmbito da economia, o governo Castello Branco foi precocemente substituído pelo governo Costa e Silva, trocando-se também toda a equipe econômica: a Fazenda coube a Antônio Delfim Netto e o Planejamento, novamente rebatizado para Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, a Hélio Beltrão, que, em 1969, mediante nova troca de governo e a ascensão de Médici, dá lugar a João Paulo dos Reis Velloso. No âmbito econômico, o período é marcado por um afrouxamento das tendências “ortodoxas” da gestão anterior, admitindo-se certa expansão fiscal e monetária; o Decenal é abandonado em favor do PED, que se desenvolve em duas etapas: uma de curtíssimo prazo, com as diretrizes imediatas para o encaminhamento do novo governo em 1966 e para a elaboração de um plano para o triênio seguinte; outra de lançamento do plano propriamente dito, em sucessivos volumes dedicados a aspectos setoriais específicos. A conjuntura econômica se encaminha de modo extremamente favorável, marcada por inflação decrescente, em níveis considerados baixos frente ao passado recente, e uma vigorosa recuperação do

⁵⁸ Uma cronologia mais detalhada da elaboração, divulgação e implementação do Trienal, bem como de sua recepção pública, pode ser encontrada em Bastos (2011) e Daland (1969).

crescimento estendida até os primeiros anos da década de 1970 no período conhecido como “milagre”. Este se dá não sob um plano de governo formal, como vinha sendo regra desde o Trienal, mas sob as pragmáticas Metas e Bases.

A análise dos diferentes planos não tem por objetivo descrever ou classificar a política econômica de cada período, o que seria incorrer na ingenuidade de tomar sua letra pelas práticas de governo. Esses programas, considerados em sua dimensão discursiva e relações enunciativas, são interessantes, isto sim, para pensar as continuidades, inflexões e rupturas que marcam as passagens entre os períodos. Desse modo, dentro da finalidade de estudar os primeiros planos da década, muito mais que demarcar os sucessivos estados característicos da periodização proposta, nossa problematização tomará como objeto a passagem do Período 1, quando se produziu o Trienal, para o Período 2, momento do PAEG, procurando destacar as marcas deixadas por transformações do plano político, institucional, econômico, cultural sobre o plano do discurso, mais especificamente, do discurso oficial de planejamento. A nossa periodização, no entanto, impõe-se também uma ruptura maior da história brasileira, qual seja a do Golpe de 1964, que põe fim a uma república, “populista” mas efetivamente democrática, e inaugura uma ditadura militar que viria a durar vinte anos. Assim, junto às relações mais específicas entre os períodos apontados, o horizonte histórico subjacente a nossa análise será orientado por essa disjunção fundamental entre a sociedade brasileira pré e pós-1964. Desse modo, com base nas mencionadas categorias de análise foucaultiana (formação de objetos, projeção de subjetividades, constituição de conceitos, escolha dos temas), abordaremos os textos a partir de questões como: que concepções de economia e, mais precisamente, economia brasileira, se produzem em cada plano? Como essas concepções se organizam: em territorialidades bem delimitadas e oposições regulares ou não? Que subjetividade cada plano projeta? Ou seja: que posições (científicas, políticas, ideológicas etc.) cada um considera necessárias ao sujeito que enuncia? Essas posições refletem-se em particularidades de estilo? Elas se repetem, se contrariam, se confundem, desaparecem ao longo dos diferentes planos? Esses objetos e essas subjetividades estabelecidas em cada um se oferecem por um mesmo grupo de conceitos? Esses conceitos obedecem a algum critério recorrente de delimitação? Sugerem polêmicas e temáticas comuns? Ou exigem constelações conceituais diferentes, levantam novos temas e provocam o desaparecimento de outros? É pela consideração de perguntas como essas que tentaremos responder àquela questão central: estabelecidas essas relações entre as fontes é ainda possível dizer que elas se encadeiam como um sistema de dispersão, uma formação discursiva?

2.2. Problematização historiográfica

Colocadas as questões em nível mais formal, cabe destacar os problemas específicos a partir dos quais elas podem ser desenvolvidas, o que faremos com base nas temáticas recorrentes na bibliografia. A abordagem discursiva proposta no primeiro capítulo nos coloca uma dificuldade fundamental, a saber: a integração da bibliografia relevante sobre o tema, em sociologia, história econômica, social ou cultural, enfim, em estudos que passam ao largo da problemática específica do discurso e, portanto, sugerem proposições e interpretações que não podem ser diretamente aproveitadas em nosso campo de análise. Nesse contexto, buscaremos uma certa apropriação do conceito de historiografia enquanto “consciência crítica da produção histórica”, mas com uma ligeira inflexão: no presente trabalho, a síntese a ser perseguida não vai no sentido de uma “avaliação do conhecimento produzido, apontando as fragilidades, expondo os excessos, exibindo as lacunas, denunciando as ideologias” (Arruda, 2014; p. 52), o que, no atual estágio incompleto da pesquisa, representaria uma concessão para além do tolerável à autocondescendência. Trata-se simplesmente de revisar a bibliografia clássica de modo a atender a duas necessidades da tese: o levantamento, nessa bibliografia, das tematizações passíveis de apropriação e discussão a partir de uma perspectiva discursiva; e a formulação de recortes temáticos recorrentes como estratégia de abordagem das fontes, ou seja, dos próprios planos de governo, permitindo certo balizamento da leitura diante da heterogeneidade dos textos.

Conforme a periodização delimitada na seção anterior, entre os Períodos 1 e 2, organizaremos tais temáticas em três grupos: (2.2.1) as relações sociais, políticas, econômicas e culturais entre a sociedade brasileira anterior e posteriormente ao Golpe; (2.2.2) a relação entre os Períodos 1 e 2 quanto a seus projetos de reforma institucional; (2.2.3) a relação entre os Períodos 1 e 2 quanto ao gerenciamento das políticas econômicas de curto prazo.

2.2.1. Encaixando o Golpe

A interpretação clássica do Golpe de 1964 atribui seu advento à crise do chamado “populismo” que teria marcado a política brasileira entre a Revolução de 1930 e a ditadura militar. É nesse sentido que se encaminham as interpretações de Weffort (1978) e Ianni (1971; 2009); procuraremos compreendê-las a partir de suas respectivas noções de populismo, das razões que teriam levado a sua crise e do modo como o Golpe pôde surgir como resposta a ela.

Para Weffort, em texto pautado mais pela síntese narrativa do que pela fundamentação em evidências históricas e sociológicas, o populismo teria surgido como decorrência da crise do sistema oligárquico da Primeira República e da ascensão de novas classes sociais, como as classes médias, a burguesia industrial nacional e as “massas populares urbanas”, enquanto grupos de poder no Brasil. Não havendo hegemonia de nenhum desses grupos, nem ocaso completo da oligarquia agrária, o Estado assume um novo papel conciliador decorrente diretamente da atuação do Presidente da República que “*passará a atuar como árbitro dentro de uma situação de compromisso*” (Weffort, 1978; p. 69; grifo do autor) entre as elites (oligarquia agrária, burguesia industrial e classes médias), ao mesmo tempo em que se responsabiliza pela representação direta das massas, “*controlada pelo próprio chefe do Estado*” (*idem*, p. 70; grifo do autor). Nesse contexto, caberia à pessoa do Presidente da República mediar os interesses nem sempre conciliáveis dos grupos de elite, jogando com o “fantasma popular” como instrumento de pressão nesse meio e com a concessão de direitos e benefícios como instrumento de “manipulação das massas”, entendida como seu engajamento reivindicante mas sem expressão política ou ideológica (*idem*, p. 74-5). Esse populismo entra em crise no momento em que seu sistema de manipulação começa a falhar, abrindo espaço para uma “verdadeira mobilização popular, exatamente quando a economia urbano-industrial começava a esgotar sua capacidade de absorção de novos migrantes e quando se restringiam as margens do redistributivismo econômico” (*idem*, p. 75). É com tal clima de um iminente descontrole das massas que se intensificava o problema das “reformas de estrutura” ao passo que “nenhum dos grupos dominantes se mostrava capaz de oferecer os suportes indispensáveis a uma política de reformas” (*idem*, p. 77), colocando em crise o compromisso social das elites e o próprio papel do presidente “populista” como manipulador do povo. O texto não oferece uma interpretação explícita do Golpe, mas coloca essa efervescência supostamente independente do povo e sua reivindicação por reformas radicais como o ponto comum que unificava o interesse dos grupos dominantes: a direita e as classes médias “que se aterrorizavam ante a pressão popular crescente”, os grandes

proprietários “assustados com o debate sobre a reforma agrária e com a mobilização das massas rurais” e a burguesia industrial “temerosa também da pressão dos interesses estrangeiros” (*idem*, p. 78).

A interpretação de Ianni conjuga o populismo brasileiro a partir do chamado “modelo getuliano”, que igualmente parte de um certo compromisso tácito entre determinadas classes, neste caso, o proletariado, a classe média e a burguesia industrial, com o objetivo de “favorecer a criação e expansão do setor industrial, tanto quanto do de serviços”, no sentido de “acelerar o rompimento com a ‘sociedade tradicional’ e os setores externos predominantes”, a partir do “nacionalismo desenvolvimentistas, como núcleo ideológico da política de massas” (Ianni, 1971; p. 55-6). Quer dizer: trata-se de um processo de modernização urbano-industrial da sociedade brasileira, com base em fatores essencialmente nacionalistas e desenvolvimentistas e no qual as massas exercem papel determinante, aqui não como objeto de manipulação, mas como sujeito efetivamente participativo “em algumas decisões políticas e na formulação dos alvos do progresso nacional” (*idem*, p. 53). O autor admite que, especialmente a partir do início da década de 1960, esse modelo, que pautava o desenvolvimento brasileiro desde os anos 1930, chegou a um impasse por não ter sido “capaz de formular e implantar uma interpretação de conjunto, relativamente às exigências inerentes a sua dinâmica interna”, o que fez com que dele surgissem duas alternativas de desenvolvimento “necessárias e inevitáveis, em decorrência do fato de que estavam inseridas internamente no padrão getuliano” (*idem*, p. 122-3); essas alternativas eram a socialista e a internacionalista. Em suma: pautado pelo tratamento conciliatório de interesses antagônicos, o modelo de democracia populista era marcado por “contradições”, cujo desenvolvimento apontava para a radicalização das posições políticas e a dificuldade crescente de conciliá-las; para a “necessidade de adotar uma opção drástica” (*idem*, p. 123), ou seja, para a via do socialismo revolucionário ou para uma violação da democracia capaz de silenciar as forças contrárias à integração do país no capitalismo internacional. O período 1961-1964, enquanto marcado por esses impasses, representou um “contexto de possibilidades abertas” (*idem*, p. 125), dentro do qual “o golpe de abril de 1964 é uma opção político-militar inerente à opção adotada pela parte mais audaciosa, e mais consciente, da classe dominante” (*idem*, p. 123), com o objetivo de “limpar o terreno para a execução mais ampla e eficaz – isto é, ortodoxa – do modelo internacionalista” (*idem*, p. 126). Em outro texto, Ianni (2009) atribui a essas duas alternativas de desenvolvimento uma classe social representativa, adicionando ainda uma terceira possibilidade: à alternativa do capitalismo dependente (internacionalismo),

capitaneada pelos “grupos econômicos e as classes sociais identificados com a economia primária exportadora” ou “surgidos com a expansão industrial e financeira da época da execução do Programa de Metas”, e à do socialismo, que não apresenta um grupo específico, mas infere-se facilmente que seja a alternativa do proletariado organizado, soma-se a do capitalismo nacional, cujos adeptos seriam a “pequena burguesia industrial brasileira” e “alguns setores da grande burguesia industrial mais diretamente dependente do protecionismo e a favor do poder público” (Ianni, 2009; p. 211-3)⁵⁹.

Embora remetam a uma tradição sociológica aparentada, os trabalhos de Ianni e Weffort apresentam alguns detalhes controversos que podem ser interessantes, em especial quanto ao papel do povo no sistema populista, à natureza da mobilização política popular no pré-Golpe e às razões da crise do populismo. Em primeiro lugar, se para Weffort a massa era instrumento de manobra política do governante populista, para Ianni ela se apresenta como ator político autônomo e relevante já ao longo da vigência do populismo clássico. Essa divergência talvez se deva à interpretação que cada autor procura atribuir à escalada de mobilização de massas no pré-1964: Weffort a compreende como uma mobilização legitimamente popular em favor de reformas estruturais radicais, por oposição à mobilização despolitizada e instrumentalizada que seria mais característica do populismo; Ianni, por sua vez, distingue a política de massas do modelo getuliano, que se estende pelo período populista como atendimento de reivindicações legítimas (e, portanto, não apenas concessão de direitos com fins de manipulação), da mobilização popular na década de 1960, a qual, em sua construção narrativa, parece (embora isso não seja dito explicitamente) concretizar as forças políticas não mais reivindicantes de direitos, mas aspirantes à alternativa sistêmica do socialismo. O terceiro aspecto, no entanto, é o mais interessante para nós: para Weffort, a crise do sistema populista é um epifenômeno da crise da estrutura socioeconômica que fazia os diferentes interesses convergirem para um compromisso comum; Ianni, por outro lado, internaliza a crise como decorrente de contradições “inerentes” ao próprio populismo, de modo que as raízes do impasse não decorrem de um problema estrutural anterior; são

⁵⁹ Tanto no primeiro como no segundo texto de Ianni, as alternativas do nacional-desenvolvimentismo e do socialismo parecem não apenas apontar para um caminho semelhante, mas, em grande medida, confundir-se, talvez pela exagerada importância que o autor atribua ao fator autônomo das forças socialistas naquele contexto. De fato, o caminho que Ianni propõe para que fosse possível a continuidade da democracia populista, mas que se encontrava bloqueado pelo impasse entre os interesses de classe, passaria pelo “aprofundamento das rupturas internas e externas”, ou seja, por uma abordagem menos reformista e mais revolucionária, com um programa que, se se encontra aquém de uma guinada plenamente socialista, realizaria muitas de suas aspirações: “efetivar a política externa independente, apressar a modernização da sociedade agrária, engajar novos contingentes da população brasileira no processo político, favorecer o debate científico e político sobre a realidade nacional, estimular o florescimento de movimentos artísticos inspirados na sociedade nacional, etc.” (Ianni, 1971; p. 122).

consequência da própria incapacidade do populismo para formular uma interpretação e uma solução global para seus problemas. Por mais que se possa duvidar que essa via de solução fosse realmente o socialismo; por mais que seja perigoso afirmar que a única alternativa a essa via tenha sido a “opção” efetivamente adotada do autoritarismo internacionalista; por mais que sua interpretação seja profundamente marcada por um paradigma marxista fundado no primado do interesse de classes, é inegável que Ianni coloca o problema sob novos termos ao admitir que, para além das determinações estruturais socioeconômicas e da multiplicidade das perspectivas classistas, o problema apresenta um aspecto interpretativo, constitutivo, convencional a partir da possibilidade de uma reorientação, uma ressignificação daquelas estruturas e interesses como solução interior ao próprio modelo populista. É no contexto dessa busca por uma solução que ele compreenderá o Trienal, cujo fracasso tematizaremos em breve, como uma “tentativa de recuperar a dimensão econômica do padrão getuliano de desenvolvimento” (Ianni, 1971; p. 70)⁶⁰.

Figueiredo tem um trabalho de impacto que confronta essa interpretação tradicional sobre as razões do fracasso do governo Goulart. A autora propõe uma relação entre esse fracasso e o do Trienal ao caracterizar tal plano como “uma tentativa por parte do governo de promover um acordo (e eventualmente um pacto) entre grupos comerciais e industriais, por um lado, e trabalhadores, por outro” (Figueiredo, 1993; p. 92). Sendo assim, “o sucesso do Plano dependia, portanto, em primeiro lugar, da boa vontade desses grupos em aceitar as medidas propostas e, em segundo lugar, da capacidade deles em assegurar a

⁶⁰ Knight (1998) oferece um modo diferente de conceituar o populismo, que, epistemologicamente, traz um exemplo concreto dos problemas da designação apontados no primeiro capítulo deste trabalho, ao mesmo tempo em que, do ponto de vista teórico, aproxima a problemática do populismo da discursiva. De fato, o autor propõe uma perspectiva “pragmática”, “nominalista”, “instrumental” para enfatizar que sua concepção não parte de uma teoria sobre o populismo, mas simplesmente da designação de um modelo de atuação política, cujo critério de validade e aplicação é sua utilidade no esclarecimento de processos históricos; por outro lado, seu texto é, desde o começo, repleto de pressuposições normativas que desqualificam esse modelo e, portanto, transcendem o escopo, a princípio neutro e seguro, da decisão designatória. É o caso da explicação para a persistência do populismo na América Latina a despeito das constantes críticas e recorrentes obituários (frustrados): “não existe, no mundo da ciência social, qualquer sistema seguro de seleção natural que garanta a sobrevivência do conceito/teoria/paradigma mais adequado” (Knight, 1998; p. 224), o que sugere que o populismo, muito mais do que um mero modelo a ser aplicado em determinadas condições, apresenta uma inadequação inerente. Apesar dessa certa inconsistência epistemológica, sua definição desloca o problema do populismo para uma esfera aparentada da do discurso: enquanto Weffort e Ianni fundavam seu conceito na estrutura socioeconômica, mais precisamente em sua relação com os interesses de classe, Knight apresenta o populismo como um estilo político, caracterizado por uma “forma particularmente intensa de ‘ligação’ [entre o líder político e os liderados], normalmente associada a períodos de rápida mobilização e crise” (*idem*, p. 227). Nesse contexto, o populismo deixa de tomar como fundamento “uma ideologia, um período ou uma aliança específica de classes” e passa a ser avaliado quanto à eficiência política e a relevância histórica em determinados períodos (*idem*, p. 226); com isso, ele assume o estatuto de um processo algo discursivo, no sentido de que se trata de uma convenção (uma construção social do vínculo entre o político populista e as “massas”) específica que pode ou não produzir seus efeitos pretendidos conforme a situação sócio-histórica com que se defronta.

aceitação por parte de suas bases” (*idem*, p. 94). Assim, a análise do texto foca a recepção do Trienal por empresários e trabalhadores: estes, por meio de sindicatos, “negaram seu apoio ao Plano”, apoio que consistiria essencialmente em admitir reajustes salariais mais modestos; as “organizações capitalistas”, por sua vez, dividiram-se entre as que “se opuseram ao Plano desde o início” e as que apoiaram com a condicionante de o governo efetivamente ser capaz de limitar as reivindicações sindicais. Nesse sentido, o “pacto” proposto pelo Trienal teria fracassado em razão da falta de “garantias institucionais”, ou seja, de “mecanismos que forcem o cumprimento do acordo”, conferindo-lhe credibilidade (*idem*, p. 109-10). Com efeito: “um governo apoiado pelos sindicatos e dependente deles para implementar seu programa de reformas não poderia utilizar desses instrumentos [o aparato institucional para controle de salários, desde a Justiça do Trabalho até a intervenção sindical] para garantir a execução de uma política salarial restritiva” (*idem*, p. 112; colchetes nossos), de modo que poucos meses após a apresentação do plano o governo já afrouxava as políticas creditícia e salarial, principais eixos de seu programa de estabilização. O fracasso do Trienal no plano econômico, ao lado do da reforma agrária na esfera do Congresso, são apontados por Figueiredo como os principais fatores de isolamento de Goulart, com sua posterior radicalização. Por fim, a autora parece supor uma espécie de dilema entre democracia e reformas nos parâmetros políticos e institucionais do período, de modo que o “resultado realmente ocorrido – nenhuma democracia e nenhuma reforma”, ou seja, uma ditadura conservadora – teria sido consequência da inabilidade de Goulart para equacionar esses termos em diversas oportunidades de seu governo, que Figueiredo analisa de modo contrafactual (*idem*, p. 200-2). O Golpe militar, portanto, resultaria da inabilidade política do presidente para evitar a radicalização dos grupos sociais e assegurar um acordo multiclassista capaz de garantir as políticas econômicas e reformas necessárias e preservar as regras democráticas.

A proposta de Figueiredo suscita uma série de trabalhos sob perspectiva mais conjuntural, que, no entanto, chegam a resultados diferentes. Loureiro segue explicitamente a linha proposta pela autora e procura compreender o governo Goulart com ênfase no “papel desempenhado por grupos sociais” (Loureiro, 2012; p. 319). Novamente, o fracasso do Trienal é colocado como uma das causas do Golpe: “ao invés do crescimento sem inflação, no final do ano [de 1963] o país havia atingido maior inflação com menor crescimento”, de modo que “fortaleceram-se, assim, as condições para o fim da democracia instaurada no país em 1946” (*idem*; colchetes nossos). Assim, a tese dedica dois capítulos, pormenorizadamente

fundamentados em fontes primárias, aos desdobramentos do plano e seu programa de estabilização, um com enfoque doméstico, outro para as relações Brasil-Estados Unidos. A partir de um exaustivo levantamento de textos da imprensa, periódicos institucionais, documentos políticos e diplomáticos, o autor chega a uma conclusão próxima à de Figueiredo, embora menos personalizada na capacidade política do presidente: “o fracasso na implementação do Trienal em 1963 foi determinado fundamentalmente pelas reações de empresários e trabalhadores ao programa de estabilização do governo Goulart” (*idem*, p. 386). O texto ressalta a ausência de instrumentos institucionais para coagir os empresários a aceitar a contenção dos preços, bem como o “grau de organização do movimento sindical no período”, que “também impediu que o ajuste fosse transferido integralmente aos trabalhadores” (*idem*, p. 397-8). Em suma, a partir de um exercício contrafactual, o autor conclui pela impossibilidade *a priori* do plano: mesmo que este tivesse um programa de estabilização perfeito, com total adequação das esferas governamentais e institucionais e comprometimento radical do presidente – “mesmo com tudo isso, ainda assim não existiriam condições suficientes para que o Plano Trienal fosse bem-sucedido dentro da então conjuntura social brasileira” (*idem*, p. 388). De modo que: “o fator básico do fracasso do Plano Trienal [...] foi o aguçamento do conflito distributivo entre capital e trabalho na sociedade”. Neste ponto, suas conclusões parecem se afastar das de Figueiredo: a hipótese de um “pacto social”, eventualmente viável como solução para o impasse, “desconsidera, exatamente, os agudos conflitos entre grupos de empresários e destes com sindicatos de trabalhadores, fato que constitui a principal característica do período” (*idem*, p. 389). Não se admite, portanto, a possibilidade de um equacionamento político de interesses no que concerne à estabilização econômica: o projeto do plano era essencialmente inviável face aos conflitos sociais.

No *front* externo, o programa de estabilização e o estatuto político do governo Goulart dependiam basicamente da concessão pelos EUA de ajuda econômica ao Brasil por meio da Aliança para Progresso, de modo a evitar uma crise externa no curto prazo. A tese descreve os sucessivos posicionamentos do governo Kennedy numa relação conflituosa desde que Goulart assumiu o poder sob regime presidencialista. Em termos gerais, os políticos e diplomatas norte-americanos não estavam interessados simplesmente em aspectos econômicos do cenário brasileiro, mas em garantir medidas que forçassem o afastamento definitivo entre o presidente e os comunistas. Esse afastamento, afirma o autor, era dificultado pela atuação conjunta de “comunistas, trabalhistas, socialistas e independentes” no movimento sindical, de modo que para garantir a estabilidade do governo “seria preciso que

um claro e inequívoco apoio internacional preenchesse o vácuo deixado pelas esquerdas” caso fossem adotadas medidas austeras sobre os trabalhadores. Essa situação levou a um “círculo vicioso” no qual nem Kennedy nem Goulart se dispunham a ceder primeiro (os americanos, o auxílio financeiro, e o Brasil, o rompimento definitivo com a esquerda comunista), impossibilitando “que um resultado cooperativo surgisse como produto da interação entre eles” (*idem*, p. 438-9). Em suma, ao impasse doméstico entre os grupos sociais o autor acrescenta um impasse internacional quanto ao suporte financeiro (e político) dos EUA e as contrapartidas econômicas do governo brasileiro. Enfim, com a gradual radicalização do presidente a partir do final de 1963, “a Aliança para o Progresso passou a ser utilizada deliberadamente como instrumento de desestabilização do governo federal, por meio da concessão quase exclusiva de fundos às ‘ilhas de sanidade democrática’” (*idem*, p. 440). Em sua análise integrada das condições sociais brasileiras e das exigências internacionais, Loureiro parece cético quanto à possibilidade de uma solução cooperativa para os impasses nos dois âmbitos.

Por fim, Ribeiro considera os impasses do período a partir das relações conflituosas entre o Executivo e o Legislativo federais, tanto em relação às iniciativas reformistas do governo como para o Plano Trienal. Segundo o autor, o projeto geral de Reformas de Base “incorporava a ideia de nação em defesa do povo, oriunda da ideologia nacional popular” (Ribeiro, 2013; p. 89). Revisando cada uma das reformas e oferecendo certa cronologia de seu debate, o texto toma claro partido contra “a tese de que não havia possibilidade de soluções democráticas para os conflitos entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo”, alinhando-se à postura de Figueiredo, “quando a autora afirma que esse tipo de interpretação comete o erro de promover uma racionalização do passado na forma de um determinismo, promovendo a inversão da relação entre causa e consequência”, apontando, no limite, para a “inevitabilidade do Golpe de Estado” (*idem*, p. 96-7). Nesse sentido, arrola alguns argumentos, como a clareza do projeto do PTB e as intenções reformistas do governo Goulart, além da existência de planos anteriores que não suscitaram reações golpistas. O conflito resultante é, portanto, atribuído aos interesses nacionais e estrangeiros que as reformas ameaçavam, de modo que os desentendimentos políticos sobre elas, longe de se assentarem sobre a inconsistência do projeto ou a inépcia política do governo, espelhavam conflitos estruturais da sociedade brasileira. Assim, esses debates “contribuíram para a formação de um cenário de divergências e disputas entre diferentes classes sociais, elemento decisivo para a articulação do movimento golpista entre os militares e os setores mais

conservadores do Poder Legislativo” (*idem*, p. 98). Ou seja: a dissertação preocupa-se, como Figueiredo, em evitar conclusões que apontem para a impossibilidade de uma solução conforme os parâmetros institucionais vigentes; porém, diferentemente daquela autora, o fator determinante da crise não foi a falta de habilidade política do presidente para estabelecer um pacto entre os grupos sociais em conflito, mas o caráter transformador do projeto das reformas, que ameaçava determinados interesses, refletindo-se no debate do Congresso e levando à radicalização dos representantes políticos.

Sua análise do Plano Trienal parece seguir uma linha interpretativa semelhante: se as reformas atendiam à “ideologia nacional popular”, o plano apresentava “uma nítida tendência de atrelar as reformas econômicas às questões sociais”, ou seja, apresentar as políticas e transformações no plano da economia como condição para a melhora do nível de vida da população, dos serviços públicos e da distribuição de renda (*idem*, p. 124). Novamente, o fracasso do programa não é atribuído às ações do presidente ou ao perfil ideológico do Congresso, mas “ao intenso quadro de divergência de interesses de classe que caracterizava a sociedade brasileira naquele período”, de modo que, “além de conflitarem entre si, tanto os empresários quanto o operariado adotaram uma tática de confronto direto com o Poder Executivo” (*idem*, p. 126-7). Assim, o texto parece estabelecer um meio termo entre o revisionismo de Figueiredo e a tradição “estruturalista” de interpretação da crise como esgotamento do populismo: admite os impasses e as contradições profundas que perpassavam a sociedade brasileira de então, mas não reconhece o Golpe como uma consequência necessária desse processo nem como o resultado de erros políticos do presidente ou do PTB; ele foi, antes, a reação de certas classes e grupos sociais ao que seria um projeto “nacional popular” do governo a ser levado a cabo pelas reformas e pelo Trienal.

Antes de entrarmos nas questões mais especificamente econômicas do fracasso do Trienal, consideremos algumas interpretações gerais quanto à queda da democracia, o Golpe militar e as características do regime ditatorial. Começemos averiguando como a bibliografia tem projetado esses impasses e contradições do campo social e político para a arena das produções culturais e ideológicas.

Schwarz (1978), num texto que “tinha mais menos a intenção de ciência que de reter e explicar uma experiência feita” (Schwarz, 1978;p. 61)⁶¹, parece estar mais próximo da interpretação de Weffort quanto a um engajamento legitimamente popular quando menciona

⁶¹ A publicação original desse texto ocorreu em 1969.

uma “vasta mobilização esquerdizante” como condição para o governo Goulart. Embora também reconheça no período a oportunidade de uma transição para o socialismo, o autor de modo algum a reconhece como uma possibilidade concreta ou iminente, tal como parece ser a posição de Ianni. Isso fica claro quando Schwarz trata da origem dessa mobilização em uma certa conciliação entre populismo e marxismo, viabilizada pela opção estratégica do Partido Comunista Brasileiro em favor da aliança (alegadamente ingênua) com o “setor industrial, nacional e progressista” contra “um setor agrário, retrógrado e pró-americano” (*idem*, p. 65). O resultado foi a formulação de uma “espécie desdentada e parlamentar de marxismo patriótico, um complexo ideológico ao mesmo tempo combativo e de conciliação de classes”, cuja expressão era “muito mais anti-imperialista que anti-capitalista” (*idem*, p. 63-5). Essa ênfase na conciliação e no nacionalismo gerou um engajamento que “chegou despreparado à beira da guerra civil”, capitulando facilmente face à intervenção militar, mas efetivamente capaz de se colocar como hegemônico, antes do Golpe, nas esferas política e ideológica do país: “a deformação populista do marxismo esteve entrelaçada com o poder [...], multiplicando os qui-pro-quós e implantando-se profundamente, a ponto de tornar-se a própria atmosfera ideológica do país” (*idem*, p. 66). A ditadura militar, pelo menos até o endurecimento de 1968, teria atuado apenas cirurgicamente sobre essa hegemonia esquerdista, eliminando seus postos de mobilização efetiva em sindicatos, igrejas, círculos militares, imprensa, mas poupando sua produção exclusivamente intelectual: “cortadas naquela ocasião [do Golpe militar] as pontes entre o movimento cultural e as massas, o governo Castello Branco não impediu a circulação teórica ou artística do ideário esquerdista, que embroa em área restrita floresceu extraordinariamente” (*idem*, p. 62; colchetes nossos).

Essa interpretação segundo a qual a aclimação do marxismo ao contexto populista teria gerado uma certa gestação autóctone e socialmente orgânica do pensamento de esquerda, abortada pelo autoritarismo pós-1964, repercute em estudos mais recentes e academicamente fundamentados, como Vieira (2010) e Hollanda e Gonçalves (1986). Segundo Vieira, a Nova República, com seu emaranhado de tendências populistas e esquerdistas, teria constituído uma “geração de intelectuais e artistas, que se tornou ‘interrompida’”. Assim:

A efervescência cultural testemunhada pelos sujeitos ativos daquele processo histórico [da constituição da intelectualidade nos anos 1945-1964] indica uma experiência de sociabilidade aprofundada, um compartilhamento de ideias, projetos

e atitudes que se traduziam em expressão criativa e ação política de grande intensidade, e que foram sustados pela repressão, pela censura e pela imposição de um projeto conservador de desenvolvimento nacional [...]. (Vieira, 2010; p. 158; colchetes nossos)

O amadurecimento desse processo de formação cultural teria coincidido justamente com a irrupção da ditadura, que, suprimindo as “condições sociais que o propiciavam”, provocou uma “crise aguda da intelectualidade progressista” (*idem*). Para Holanda e Gonçalves, após o Golpe, “de uma hora para outra, o discurso progressista e revolucionário ficava emudecido pelo alarido conservador, pela voz da Ordem, da Moralidade, da Pátria, da Família, das Tradições-mais-caras-ao-nosso-povo” (Holanda *et al.*, 1986; p. 14). Alguns depoimentos reunidos nesse mesmo livro encaminham-se em sentido semelhante, como o de Leandro Konder: “minha primeira impressão, quando olho para trás, é a de ver ruínas arqueológicas de uma cultura dizimada [...]” (Konder *apud* Holanda *et al.*, 1986; p. 91). Trata-se, portanto, de um quadro cultural e ideológico repleto de controvérsias e contradições, mas caracterizado como eminentemente voltado para posições de esquerda e capaz de se colocar como determinante da atmosfera política do país até 1964, quando teria sido sustado pelo autoritarismo, que implodiu suas bases sociais, cabendo a essa corrente o papel problemático de resistência intelectual progressista ao projeto conservador da ditadura.

Wallerstein (1980) parte da mesma armação sociopolítica do populismo como uma coalizão conciliatória entre os trabalhadores urbanos e a elite brasileira, mas antepõe a seu colapso os impasses gerados pela conjuntura econômica do final dos anos 1950 e início dos 1960. O autor expõe duas características fundamentais dessa conjuntura: a “internalização da economia local”, com estabelecimento, especialmente durante o governo Kubitschek, de subsidiárias nacionais de produtores estrangeiros, e o modo como esse mesmo governo contornou a inconsistência de tal modelo para o balanço de pagamentos, com expansão dos empréstimos externos a custos crescentes e prazos decrescentes (Wallerstein, 1980; p. 33-4). Essa opção de política econômica teria gerado um desequilíbrio externo profundo ao mesmo tempo em que, pela entrada de empresas estrangeiras no sistema produtivo brasileiro, teria se criado um novo foco de poder e de interesse, disseminado ao longo das cadeias de produção para parte do empresariado nacional. Esse foco de poder, embora igualmente beneficiário das proteções tarifárias e comerciais, seria avesso a um controle maior dos fluxos de capitais por parte do governo ou por uma moratória da dívida que interrompesse o financiamento do comércio exterior (*idem*, p. 32-3). Isso gerou uma situação “desastrosa” para os sucessores de

Kubitschek, “presos entre o FMI e a bancarrota nacional”, quanto à política externa, e, internamente, impossibilitados de implementar uma solução para a crise capaz de manter a coalizão de classes (*idem*, p. 34). Nesse contexto de crise, a direita recorreu ao “uso pontual [*expeditious*] da força”, ou seja ao Golpe militar, que teria assumido “um poder persistente por si mesmo” (*idem*).

Sendo assim, podemos partir de duas perspectivas básicas no tratamento da evolução política do populismo brasileiro: (1) do ponto de vista sociopolítico (Weffort, Ianni), este teria decorrido de uma certa conciliação pautada pela nova disposição de poder entre as classes sociais pós-1930 e que, por seu próprio desenvolvimento, teria tendido para uma radicalização política, incongruente com o ímpeto inicial conciliatório, e para uma necessidade de ruptura intensa. Na ausência de condições conjunturais para um movimento socialista revolucionário, essa necessidade foi satisfeita, à direita, pelo Golpe militar. (1a) No âmbito ideológico e cultural (Schwarz, Vieira, Hollanda et al.), esse processo de radicalização no interior do “período” populista manifestou-se, primeiramente, como uma mobilização crescente, à esquerda e genuinamente popular, que foi interrompida de modo repentino pelo Golpe, cabendo ao esquerdismo seu confinamento, resignado e problemático, aos meios intelectuais.

(2) Quando se coloca em primeiro plano o aspecto conjuntura, seja na economia (Wallerstein), seja na política (Figueiredo, Loureiro, Ribeiro), vemos que o desenvolvimento do populismo no Brasil não obedece simplesmente a sua “lei interna”, mas apresenta uma série de desdobramentos contingentes às decisões tanto dos agentes políticos como da administração econômica da República de 1946, como as relações do governo com o Congresso e a sociedade, o incentivo à instalação de empresas estrangeiras e as opções de financiamento externo. Nesse sentido, é possível compreender, com Wallerstein, o colapso da coalizão de classes populista como consequência indireta dessas decisões pontuais, que, longe de se apresentarem como necessidade interna do “sistema”, constituíam uma alternativa entre outras e resultaram de escolhas deliberadas das autoridades políticas. Com isso, o Golpe de Estado pode ser interpretado como um recurso à força para romper o impasse gerado pela conjuntura econômica. Por outro lado, nas abordagens pautadas pela conjuntura política, os resultados divergem: o Golpe se apresenta ora como resultado contingente de erros do governo em equacionar o dilema entre reformas e democracia (Figueiredo), ora como consequência de um impasse político, nacional e internacional,

impossível de ser equacionado nos parâmetros institucionais vigentes (Loureiro), ora como reação conservadora à iniciativa nacional popular do governo Goulart (Ribeiro). Enfim, tanto Loureiro como Ribeiro, procuram contemplar o jogo político conjuntural, por um lado, sem incorrer num certo determinismo socioeconômico característico da visão “estruturalista” e, por outro, admitindo os limites dos efeitos decisórios dos agentes. Essa disposição de perspectivas já nos ajuda a colocar algumas questões:

Questão 1. *Esse tema do impasse (entre classes, entre políticas econômicas...), recorrente na bibliografia, aparece nos planos, em especial naquele elaborado sob regime democrático (Trienal)? Em caso afirmativo, de que modo? Pelo estabelecimento claro do âmbito (econômico, conjuntural, estrutural, sociopolítico) e das posições em disputa? Ou como manifestação nas contradições, inconsistências, hesitações do texto? O plano da ditadura (PAEG) resolve, elide ou reproduz esses eventuais impasses?*

Questão 2. *A ruptura institucional marcada pelo Golpe deixa marcas nas diferentes estratégias de planejamento adotadas sob regime democrático (Trienal) ou sob ditadura (PAEG)?*

Questão 3. *Os planos refletem a ruptura ideológica identificada nas esferas política e cultural? Elas se manifestam em termos de direita/conservadorismo/ortodoxia econômica, de um lado, e esquerda/progressismo/heterodoxia econômica, de outro, tal como sugerido pela bibliografia? As divergências de ordem eminentemente teórica ou técnica se enquadram nesse esquema?*

A análise de Wallerstein aponta, ainda, para um outro tema recorrente na produção bibliográfica sobre o fim da ditadura militar: o fracasso do Plano Trienal e seus determinantes. O autor se refere ao Trienal como “plano Dantas-Furtado, que tentou combinar um programa de reformas, especialmente reformas bancárias e distribuição fundiária, com políticas macroeconômicas restritivas projetadas para obter a aprovação do FMI e ajuda imediata dos EUA”; seria “a última tentativa de um regime civil para levar a cabo um programa de estabilização, bem como a última tentativa de manter uma estratégia política de

centro que se sustentasse na coalizão entre as diversas classes” (Wallerstein, 1980; p. 31). Seu fracasso decorreu, basicamente, da incapacidade política de Goulart para manter a proposta macroeconômica, o que levou a reajustes de salários acima do previsto, com consequente restrição de financiamento por parte do FMI. As análises de Figueiredo, Loureiro e Ribeiro sobre o fracasso Trienal apresentam conclusões correlatas a suas interpretações gerais sobre a queda do governo Goulart, respectivamente: como incapacidade do governo para equacionar os termos do plano entre empresários e trabalhadores; como impossibilidade *a priori* decorrente dos impasses sociais e dos parâmetros institucionais; como bloqueio conservador à proposta progressista do plano.

Ianni, por sua vez, apresenta duas visões sobre o Trienal: em primeiro lugar, em coerência com sua proposição de que o populismo entrou em colapso pela disjunção entre o modelo getuliano de conciliação de classes e a disposição de relações econômicas que o condicionavam, caracteriza o plano como “uma tentativa de recuperar a dimensão econômica do padrão getuliano de desenvolvimento”, enfatizando a “doutrina da política externa independente” (Ianni, 1971; p. 70-1). Além desses aspectos, o sociólogo destacará o combate à inflação, a política cambial e a pressão por reforma agrária, apontando a incongruência de tais objetivos face ao conjunto de forças que sustentavam o governo Goulart:

[...] o diagnóstico dos desequilíbrios, pontos de estrangulamento e perspectivas da economia brasileira, conforme foi sintetizado no Plano Trienal, não podia fundamentar uma política econômica de um governo apoiado na “democracia representativa”, com forte influência do populismo nacionalista e de esquerda. (Ianni, 2009; p. 204-5)

Tudo isso esbarrava ainda na dependência do governo federal em relação à instância “heterogênea e predominantemente conservadora” do Congresso, resultando em um impasse de ordem institucional: “o Congresso Nacional e o presidente da República não só enfeixavam poderes distintos como também possuíam entendimento diverso e capacidade de decisão diferente” (*idem*, p. 210). Todos esses fatores teriam redundado na inefetividade prática do programa.

Bastos (2011), como Wallerstein, compreende a situação precária em que se elaborou o Trienal como consequência de diversas “restrições estruturais” legadas pelo Plano de Metas do governo Kubitschek. O autor enfatiza as soluções de médio prazo propostas pelo

programa de Furtado para atacar esses problemas de estrutura econômica (Bastos, 2011; p. 446), todas dependentes de reformas a serem aprovadas pelo congresso e de renegociação da dívida externa. Nesse contexto, “as negociações com o Congresso Nacional e os credores externos fracassaram: na prática, o Plano Trienal acabava sob o poder de veto de seus inimigos, tendo apenas se iniciado” (*idem*, p. 447). Sob esse ponto de vista, seu fracasso não decorreu diretamente de impasses sociopolíticos ou econômicos, mas do veto deliberado dos que eram contra o plano, seja “um inimigo externo que, de fato, já estava conspirando contra a democracia brasileira”, sejam opositores internos que “organizavam-se para executar um programa às avessas do projeto furtadiano de construção de uma sociedade desenvolvida” (*idem*, p. 448-9). Por fim, Daland (1969), em uma consideração bastante cerrada nos detalhes conjunturais da formulação e recepção do Trienal, mostra como ele foi recebido inicialmente com expectativa pelos nacionalistas de esquerda e severas críticas pela direita, ao passo que, ao longo de sua publicação e implementação (com importantes concessões), a situação se inverteu parcialmente, com críticas mais ferozes partindo dos esquerdistas e amenização das ressalvas da direita (Daland, 1969; p. 152-3). Também no interior do governo seu estatuto mudou: inicialmente gozando de apoio irrestrito do presidente, enquanto instrumento de negociação em várias frentes (credores internacionais, elites e classes médias internas) e “guia político básico do governo”, o Trienal teve suas disposições gradualmente flexibilizadas e, após a reforma ministerial de junho de 1963, acabou se tornando “apenas um trabalho técnico a ser aplicado quando, e se fosse conveniente, ainda sem uma maquinaria específica de implementação” (*idem*; p. 163). Sem desconsiderar as tensões internas, Daland atribuir esse esvaziamento principalmente a questões de política internacional: tendo o Trienal sido formulado no contexto de negociações com o FMI, o governo brasileiro precisava das figuras de Dantas, o negociador, e Furtado, o formulador, para dar credibilidade à implementação e legitimar eventuais flexibilizações; uma vez que, no decorrer do primeiro semestre de 1963, “tornou-se claro que as negociações com o FMI não seriam bem sucedidas, [...] Dantas e Furtado deixaram de ser úteis” (*idem*, p. 170) e o plano deixou de ser prioritário.

Neste caso, como nas considerações sobre a crise da República Nova, parece haver uma simetria de posições conforme se considere o problema sob uma perspectiva histórica ampla, estrutural ou sob uma análise pautada por fatos conjunturais. Para Ianni e Wallerstein, que, apesar de priorizarem estrategicamente temas diferentes na consideração da crise (a estrutura sociopolítica e a conjuntura econômica, respectivamente), repousam sobre uma mesma concepção de pacto populista como coalizão de classes, o fracasso do

Trienal parece ter decorrido da inviabilização (por motivo estrutural ou conjuntural) dessa “concertação”. Figueiredo, Ribeiro, Bastos e Daland, por outro lado, considerando as relações e reações políticas no contexto cerrado da formulação e implementação do programa, tendem a enfatizar muito mais o papel dos interesses e das deliberações de agentes específicos (Goulart, as elites brasileiras, o FMI). Loureiro, enfim, parece articular essa dinâmica mais próxima das reações políticas com os impasses maiores que marcavam a sociedade brasileira. Posto isto, poderíamos perguntar:

Questão 4. *Em que medida o Trienal tematiza e problematiza as condições de sua viabilidade? Essa tematização se aproxima de alguma das linhas identificadas na bibliografia, ou seja, da necessidade de manter e se apoiar em uma certa coalizão de classes ou de decisões alheias a seu escopo?*

Questão 5. *Em que sentido o PAEG se apropria desse fracasso? Como resultado de sua inviabilidade? Nesse caso, como procura superá-la? Ou como consequência de problemas de formulação específicos? Que alternativas são sugeridas?*

2.2.2. Sentidos da reforma

Seja por que perspectiva se olhe para o impasse – econômica, política, de classes –, o fato é que, fora dos círculos da esquerda revolucionária (cuja importância não cabe avaliar no escopo deste trabalho), a solução para ele passava por reorganizações institucionais profundas, que iam da redistribuição de terras agrícolas à revitalização do sistema financeiro nacional. Tanto é que o Trienal, assim como o PAEG, apresentam, com níveis diferentes de profundidade e detalhamento, um programa completo de reformas, com boa parte de seus pontos gestados durante a efervescência política dos primeiros anos da década de 1960. Com efeito, é nesse contexto que surgem as aspirações por “reformas de base”, encabeçadas pelas reformas agrária e urbana, mas contemplando também problemas da administração pública, dos sistemas financeiro e bancário e da organização tributária, que, supunha-se, constituíam os principais entraves para a retomada do desenvolvimento econômico a partir de uma atuação estatal mais eficiente, transparente e coerente quanto a sua orientação. Para Ianni, “o Governo Castello Branco pôs em prática boa parte do programa de reformas de base debatido nos anos 1962-1964”; no entanto, essa implementação deu-se em outro “sentido”,

transformando “as condições de funcionamento dos mercados de capital e de força de trabalho”, ou seja, adicionando àquelas “reformas de base” mencionadas uma revisão da legislação trabalhista e do jogo de forças segundo o qual ela vinha sendo implementada. Esse “outro” sentido completa-se com a modificação das “condições de funcionamento da economia brasileira como subsistema do capitalismo mundial” (Ianni, 2009; p. 221). Em suma: a ditadura militar, em seus primeiros movimentos, teria realizado as aspirações por reformas colocadas em suspenso pelo Golpe, mas elidindo seu “sentido” nacional-desenvolvimentista (ou eventualmente socialista) e conformando-a a seu projeto de reintegração do Brasil ao capitalismo internacional.

Como seria de se esperar, os formuladores dessas reformas no contexto do PAEG interpretam a transição entre os períodos 1 e 2 de modo diferente: para Mário Henrique Simonsen, os primeiros anos da década de 1960 marcavam um “quadro institucional [...] francamente desfavorável ao desenvolvimento econômico”, com “desordem política”, “inflação descontrolada”, “déficits externos” e “falta de leis e instituições adequadas ao seu processo de crescimento”. Segundo o economista, ao longo do governo Goulart, a aspiração por “Reformas de Base urgentes” constituiu apenas “slogan demagógico [...] sem que no entanto surgisse qualquer proposição pragmática capaz de ajudar o desenvolvimento”. Apenas a “Revolução de Março de 1964” é que teria dado início a uma “intensa atividade reformista” de “construção de um novo modelo econômico para o Brasil” (Campos *et al.*, 1976; p. 119). Note-se que, neste caso, a mudança de “sentido” no programa de reformas tem um conteúdo diferente: teria havido, antes do Golpe, um discurso reformista, vazio de propostas, destinado exclusivamente à expressão demagógica do presidente e de seu governo; com o início da ditadura, esse discurso teria se convertido em um programa concreto, cuja finalidade seria reorientar o desenvolvimento econômico a ponto de constituir um novo modelo. Em que consistiria esse modelo? Em outro texto da coletânea, Simonsen destaca os esforços das reformas ditatoriais em três aspectos: o primado do “binômio poupança-mercado”, ou seja, da viabilização interna do financiamento do investimento e da expansão da demanda como fatores básicos de desenvolvimento; a “extroversão econômica”, ou seja, o aumento das transações do país com o mercado internacional; e a “cooperação pragmática” entre Estado e setor privado, elidindo a “discussão ideológica” quanto ao liberalismo ou ao socialismo (*idem*, p. 10-22). Mais adiante, um dos termos mais importantes dessa “cooperação” é desenvolvido, sob a rubrica dos “incentivos fiscais”, ou seja, do uso funcional dos impostos para orientar o setor privado, sem sobrepujar sua autonomia decisória, quanto a produção e investimento:

“trata-se de um meio eficaz pelo qual o Governo pode orientar a iniciativa privada, conjugando os métodos da liberdade dos mercados com o do planejamento central” (*idem*, p. 137-8). Resumindo: a justificativa dos formuladores do PAEG corrobora a proposta de Ianni quanto à opção pelo “internacionalismo”, embora, evidentemente, valorize essa alternativa e lhe adicione outros aspectos determinantes, todos voltados à recuperação da capacidade de desenvolvimento nacional.

Uma terceira interpretação quanto aos sentidos da reforma é a apontada por Tavares e Serra. Sem tratar diretamente do significado do reformismo pré-1964, esses autores compreendem as iniciativas da ditadura, especialmente nos âmbitos tributário e financeiro, no contexto de um “novo esquema de financiamento do setor público e privado” (Tavares, 1981; p. 171) necessário à retomada do desenvolvimento, esquema este caracterizado pela predominância do capitalismo financeiro. Quer dizer, concebendo a crise do início dos anos 1960 segundo um modelo de esgotamento do processo de substituição de importações, o artigo propõe que o capitalismo brasileiro poderia assumir, como solução, “um esquema de expansão cujos estímulos emanava do próprio sistema” (já que a indústria brasileira teria capacidade de arcar com a produção de bens de capital demandados pelo crescimento), o que apontaria para uma profunda alteração da estrutura econômica conforme uma “reorientação da política econômica pública no que diz respeito a financiamento, distribuição de renda, orientação dos gastos e assinação de recursos, exigindo, ainda, uma rearticulação do sistema monetário-financeiro” (*idem*, p. 172). Por se tratar de um texto de levantamento de “hipóteses básicas para interpretações mais profundas e extensas” (*idem*, p. 156), a identificação concreta dessa transformação do sistema capitalista brasileiro é dada apenas por *insights* esparsos, com ênfase na integração do país ao capitalismo internacional mediante a solidariedade do Estado com o capital estrangeiro, relegando para segundo plano da política econômica as demandas “populistas” ou da “burguesia nacional”. Desse modo, as instâncias estatal e do capital estrangeiro “participam de modo determinante no investimento e produção dos principais setores dinâmicos” (*idem*, p. 177-9). Trata-se, portanto, de uma reafirmação da tendência “internacionalista” da política econômica no pós-1964, enfatizando seu caráter transformador sobre a economia e a sociedade brasileira – se Ianni, em perspectiva sociológica, apontava o “sentido” conservador dessa transformação; se Simonsen, em perspectiva política, justificava tal transformação como modernização necessária do sistema econômico no Brasil, Tavares e Serra, sob uma certa neutralidade das considerações econômicas, procura caracterizá-la como uma solução e uma reorientação eficientes do capitalismo brasileiro frente ao impasse que se

teria gerado pelo esgotamento do processo de substituição de importações, sem considerar o mérito propriamente ideológico dessa solução nem as condições autoritárias de sua implementação.

Nessas análises mais gerais, portanto, parece haver consenso quanto a um dos princípios (a integração ao capitalismo internacional) e quanto à natureza profundamente transformadora das reformas da ditadura, embora haja divergências severas quanto ao significado político dessas transformações. De todo modo, elas parecem confirmar a proposição irônica de Macarini ao destacar o empenho do governo Castello Branco com a constituição de uma “nova racionalidade, alicerce firme do desenvolvimento” (Macarini, 2005; p. 55), racionalidade que parece relacionada, nas palavras de Fishlow, com a oportunidade “nova e extraordinariamente propícia” proporcionada pelo Golpe aos “defensores brasileiros da ortodoxia econômica” (Fishlow, 1974; p. 8)⁶². Podemos tentar dar mais precisão a esse novo sentido, essa nova racionalidade averiguando o que dizem as bibliografias específicas sobre cada reforma, em especial as que mais concernem a atuação planejadora do Estado, a tributária, a do sistema financeiro (conjugada com a bancária) e a da administração pública, que, embora só se realize efetivamente no governo Costa e Silva, parece, como veremos, ter seus termos dados por essa “racionalidade” das primeiras reorganizações. Também destacaremos algumas análises sobre um dispositivo que perpassa quase todas essas reformas, a correção monetária, além de considerações sobre o papel específico da economia e do planejamento econômico na organização do governo ditatorial.

Segundo Oliveira, a reforma tributária decorreu do diagnóstico de uma série de problemas funcionais do sistema de tributação precedente, como a incidência em cascata, que estimulava a “integração vertical” das empresas, prejudicando a especialização dos agentes produtivos, e a pouca progressividade, que intensificava as desigualdades sociais; atendeu também a alguns objetivos conjunturais, como o combate à inflação, à sonegação e às desigualdades regionais, a necessidade de equilibrar as contas públicas e a instrumentalização

⁶² É de Fishlow, ainda, uma outra interpretação da dimensão econômica da crise dos anos 1960; considerando-a “essencialmente um fenômeno cíclico da substituição de importações” (Fishlow, 1972; p. 54). Segundo ele, seria da natureza desse processo uma euforia excessiva durante o *boom* inicial que produziria um superinvestimento e consequentemente uma reversão das expectativas, levando, com a acumulação de problemas correlatos, como o desequilíbrio do balanço de pagamentos, à que nos investimentos e à “desaceleração [...] inerentemente desestabilizadora” (*idem*). Nesse contexto, “o que torna o processo fundamentalmente cíclico, em vez de estagnacionista, é precisamente o declínio mais acentuado dos investimentos do que da renda, que finalmente leva a demanda a crescer até a capacidade anterior e motiva mais uma vez uma nova formação de capital” (*idem*, p. 56). Fishlow compreende o “milagre” como correspondente a essa reaceleração cíclica, deixando para segundo plano as decisões de política e as reformas institucionais de iniciativa do governo: “a política pública alterou os contornos básicos do processo histórico de substituição menos do que pode parecer” (*idem*, p. 62).

do sistema para a intervenção do Estado na economia. Após análise pormenorizada de cada um desses objetivos (Oliveira, 1981; p. 56-77), o autor caracteriza a reforma como:

[...] divisor de águas entre o sistema precedente, atrelado basicamente ao campo jurídico, sem maiores preocupações de ordem econômica, e o seu resultante, onde se tornou possível a utilização dos tributos como instrumento de política econômica. (*idem*, p. 77)

Em sua interpretação, portanto, o sentido da reforma é claro: um sistema pautado eminentemente por orientação jurídica, ou seja, por critérios de consolidação dos termos legais e justiça de aplicação de tributos, é substituído por outro em que a funcionalidade na esfera econômica assume protagonismo. Tal funcionalidade, o autor identifica com a canalização “de uma apreciável parcela dos recursos arrecadados para a atividade privada, com o objetivo de orientar os investimentos para os setores tidos como prioritários para a acumulação”, de modo que o Estado, em vez de assumir maior participação econômica e responsabilidade por políticas sociais, coloca-se no “*papel de intermediário na distribuição de parcela do excedente*” (*idem*, p. 84; grifos do autor). Em suma: a “racionalização” trazida pela reforma tributária, segundo oliveira, encaminha-se no sentido de reconfigurar o sistema de modo a adequá-lo a uma utilização instrumental ou funcional por parte do Estado para orientar os investimentos privados com base em uma redistribuição discricionária dos impostos arrecadados; trata-se de uma apreciação crítica dos “incentivos fiscais” de Simonsen, conjugando-os com o novo modelo de financiamento apontado por Tavares e Serra e apreendendo-os naquilo que possam ter de arbitrariedade do governo.

Quanto à reforma do sistema financeiro, Zini constata o “esgotamento” da estrutura de financiamento pré-1964, apresentando dados, como o recuo do total de ativos financeiros no PIB entre 1950 e 1964 (Zini, 1982; p. 57), e apontando falhas específicas, como a prevalência de juros reais negativos, a ausência de linhas internas de financiamento de longo prazo e a falta de recursos voltados ao investimento (*idem*, p. 58-65). Assim, “o amplo processo de industrialização que transformou o país não foi acompanhando de modificações mais profundas do setor financeiro” (*idem*, p. 57-8), de modo que “a evolução da industrialização no Brasil estava exigindo um reequacionamento das condições de financiamento para dinamizar a expansão do processo produtivo” (*idem*, p. 68). Em contraposição a sua análise, Zini aponta o “diagnóstico oficial” como preocupado

essencialmente com o “papel altamente negativo” da inflação, negligenciando as falhas estruturais e funcionais do mercado de crédito existente (*idem*, p. 70); como inovações específicas, o autor aponta apenas a instituição da correção monetária e a liberação dos juros, que livrou o sistema financeiro das restrições proibitivas da lei da usura, a criação dos bancos de investimento e o desenvolvimento do financiamento habitacional (*idem*, p. 90). Embora reconheça a profundidade da reforma, que teria “tocado em problemas básicos referentes à função fiscal-financeira do Estado”, o autor relativiza sua capacidade transformadora face a flexibilizações posteriormente implementadas no novo sistema e a seu caráter eminentemente conservador, com o “propósito de não alterar a *estrutura de propriedade* existente mas, ao mesmo tempo, criar mecanismos que aumentassem a capacidade de captação de recursos do segmento formal” (*idem*, p. 89-90; grifos do autor).

Hermann aponta a tentativa da reforma para diversificar o sistema financeiro brasileiro, criando um “braço privado” conforme o modelo americano de financiamento por “mercado de capitais”, mas mantendo um setor bancário público importante (Hermann, 2002; p. 75). Também para ela, a reforma foi orientada no sentido de remediar, por meio da correção monetária, o problema da inflação e sua incompatibilidade com a lei da usura (*idem*, p. 76). Embora traga evidências do sucesso do plano na “ampliação e diversificação do sistema financeiro”, a autora ressalta algumas inconsistências da operação do novo sistema em relação ao modelo previsto na reforma: aumento da concentração bancária, desenvolvimento do setor privado apenas para crédito de capital de giro, sem oferta de financiamento de longo prazo, insignificância das captações privadas de longo prazo e do mercado de capitais como instrumento de financiamento (*idem*, p. 78). Entre outros fatores, Hermann, assim como Zini, atribui esse insucesso parcial ao relaxamento posterior em relação à legislação original, propiciando o movimento de concentração bancária (*idem*, p. 81). Desse modo, embora normalmente caracterizada como uma reestruturação profunda do sistema financeiro no Brasil, no sentido de propiciar seu desenvolvimento (contra a “repressão” dos juros e da inflação no sistema anterior) para atender às necessidades de financiamento do desenvolvimento, a reforma do governo Castello Branco parece não ter logrado alguns de seus principais objetivos, como a criação de uma sólida oferta privada de crédito, especialmente para o longo prazo, e de um mercado de capitais estável e eficiente. Assim, se, por um lado, ela parece se enquadrar, quanto a suas intenções, no modelo de dinamização interna da economia de Tavares e Serra e no impulso de racionalização materializado na reforma tributária, sua implementação parece constituir uma lacuna para esse modelo e essa

racionalização, na medida em que não teve fôlego para sustentar um sistema financeiro primordialmente privatista.

Uma insuficiência semelhante parece se manifestar na reforma bancária. Tematicamente situada entre a tributária e a financeira, ela, além de relacionada com a redução da inflação, meta maior do primeiro governo militar, compartilha de dois dos principais objetivos destas: o “saneamento” das contas públicas e o desenvolvimento de um sistema mais eficiente de financiamento. Nesse contexto, a criação do Banco Central desempenha papel essencial. Tal reforma materializou uma aspiração de quase vinte anos pela reformulação da autoridade brasileira, até então dividida entre o Ministério da Fazenda e outras duas instituições a ele subordinadas: a Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc) e o Banco do Brasil (Zini, 1982; p. 76-7). Este banco foi rebaixado a banco comercial e a Sumoc foi extinta, cabendo as decisões normativas sobre política monetária ao Conselho Monetário Nacional (CMN) e o cumprimento operacional dessas decisões, bem como outras responsabilidades de organização e fiscalização do sistema financeiro, ao Banco Central do Brasil (BC, BCB ou Bacen)⁶³. Por gozarem de mandados fixos, não passíveis de demissão pelo governo federal, os membros e diretores dessas instituições recém-criadas estariam menos sujeitos às pressões políticas que acabavam por constranger, no sistema anterior, a cúpula do Ministério da Fazenda a uma política menos rígida: “acreditava-se que, desta maneira [ou seja, conferindo-se estabilidade aos membros dos novos órgãos], a demissão de sua diretoria pelo ‘Executivo’ seria evitada, impedindo-se a subordinação do BCB à política tendencialmente expansionista do Ministério da Fazenda” (Novelli, 2001; p. 130). Ou seja: a nova hierarquia do sistema bancário parece tomar parte daquele impulso de racionalização por critérios econômicos que orientou a reforma tributária, procurando separar do Bacen, enquanto “defensor da moeda” (*idem*), a gana expansionista dos políticos. Embora respeitada ao longo da presidência de Castello Branco, essa autonomia passou por um revés tão logo a equipe e a política econômica do governo federal foi trocada: “o BCB sofreu uma profunda alteração no governo Costa e Silva (1967-1969) na medida em que o novo presidente da República não aceitou a independência da agência e sua diretoria foi forçada a pedir demissão” (*idem*, p. 134); a isso seguiu-se uma série de mudanças institucionais que reduziram a estabilidade dos membros e o poder do Bacen na instância normativa do CMN, cabendo ao Banco tanto um papel instrumental para as políticas de governo como uma função ativa na formulação dessas políticas (*idem*, p. 134-6). Além disso, alguns dispositivos já

⁶³ Sobre as atribuições das novas instituições de política monetária, ver ANDREZO *et al.* (2002; p. 43-9).

previstos na reforma, como a “conta movimento” do Banco do Brasil junto ao Bacen, que conferia ao primeiro a possibilidade de financiar unilateralmente seus déficits junto à autoridade monetária (Zini, 1982; p. 77-8), já comprometiam a independência dessa autoridade quanto à administração do estoque de moeda no país. Sendo assim, analogamente ao fracasso da reforma financeira em desenvolver um mercado de crédito e de capitais autônomo em relação ao setor público (mas por motivos diferentes, evidentemente), a reforma bancária parece não ter conseguido estabelecer instituições instáveis que garantissem a independência das autoridades monetárias frente ao governo.

Participante ativo da Comissão Especial de Estudos de Reforma Administrativa (Comestra) do governo Castello Branco, Dias situa a reforma da administração pública brasileira, executada apenas em 1967, como uma inflexão importante diante da obsolescência do modelo administrativo anterior, herdado do Estado Novo, que o autor caracteriza como excessivamente voltado para a “formulação jurídica” com predominância de bacharéis em Direito nos principais cargos, sugerindo certa escassez de especialização técnica dos administradores (Dias, 1969; p. 37-8). Isso teria levado a um “descompasso entre as leis e a realidade” e a uma apercepção da atuação pública como burocrática, amadora e ineficiente, operando “na base de improvisações incompatíveis com as responsabilidades do poder executivo” (*idem*, p. 46). Contra esses problemas, a ditadura procura reformular sua administração conforme a “proposição ambiciosa” do presidente Castello Branco de “[...] obter que o setor público possa operar com a eficiência da empresa privada” (*idem*, p. 50). Para tanto, a reforma propõe um esquema administrativo pautado pelo estabelecimento de diretrizes capazes de determinar e avaliar a atuação dos órgãos públicos, pela formulação de planejamento e pela execução com base em continuidade e comprometimento com as obrigações financeiras (*idem*, p. 55-60). Tratou-se, portanto, de conferir à administração público o que se considerava um aspecto mais eficiente e profissional, estabelecendo instituições que garantissem a formulação e execução especializadas e contínuas de projetos.

Já Bercovici, em apreciação bem mais crítica, reforça a ênfase da reforma no “‘princípio da subsidiariedade’, cuja concepção é entender o Estado como subsidiário da iniciativa privada” (Bercovici, 2010; p. 82). Sobre esse aspecto, o autor dá especial atenção ao novo estatuto das empresas estatais e de capital misto como órgãos de administração indireta do setor público, ou seja, nas palavras de Dias, como “entidades dotadas de personalidade jurídica própria”, com autonomia para aproveitar a experiência do setor privado em sua área

de atuação, cabendo ao Ministério responsável apenas o papel de supervisão (Dias, 1969; p. 76-81). Para Bercovici, essa modalidade implicaria em conformar tais empresas a “condições de funcionamento e de operação idênticas às do setor privado”, de modo que, “plicando a ‘racionalidade empresarial’, muitas empresas estatais se expandiram para ramos de atuação diferenciados e de alta rentabilidade” (Bercovici, 2010; p. 83-4). Com isso, “a lógica da atuação da administração pública deixa de ser o controle de procedimentos (ou de meios) para ser pautada pelo controle de resultados, buscando a máxima eficiência possível” (*idem*, p. 88). Desse modo, a iniciativa de modernização, profissionalização e melhora da eficiência da administração pública, que, segundo Dias, realiza-se pela reforma, é interpretada por Bercovici como uma reorientação profunda da atuação do Estado brasileiro, em especial de suas empresas, no sentido do “ideário de controle liberal”, para o qual essa atuação deve se dar conforme técnicas administrativas pautadas pela eficácia e não conforme o “controle público e democrático pelos cidadãos” (*idem*, p. 80).

De acordo com a bibliografia, portanto, não há dúvidas quanto à radicalidade das transformações que as reformas dos primeiros anos da ditadura promoveram na organização do Estado brasileiro. Além disso, embora com avaliações muito diferentes quanto ao sucesso e ao significado ideológico dessas transformações, parece que os autores procuram compreendê-las em um sentido comum. Para as abordagens mais gerais, esse sentido é a retomada do desenvolvimento econômico a partir da reintegração do capitalismo brasileiro na economia internacional enquanto opção conservadora (Ianni), solução necessária (Simonsen) ou solução possível (Tavares e Serra) frente à crise do início dos anos 1960⁶⁴. As análises que tratam das reformas específicas, a tributária (Oliveira), a financeira (Zini; Hermann), a bancária (Novelli; Zini) e a administrativa (Dias; Bercovici), embora, repita-se, divirjam ao longo de um amplo espectro político e ideológico, parecem convergir quanto aos princípios básicos que as nortearam: a modernização e a racionalização, entendidas como profissionalização e autonomização dos quadros técnicos do governo e adoção de princípios econômicos e administrativos, mais do que os políticos e jurídicos, na organização pública, além da ênfase no privatismo, tanto pelo incentivo à iniciativa privada como pela internalização de práticas privadas de gestão na administração pública. É interessante, por fim, contrastar essas leituras das reformas da ditadura com a interpretação de Ribeiro (2013) sobre os projetos das reformas de base: estes, como vimos na seção

⁶⁴ A exceção nesse ponto é Fishlow, para quem tanto a crise como a recuperação são resultado do caráter cíclico do processo de substituição de importações. Ver nota 6.

anterior, atendiam à ideologia nacional-popular e subordinavam as medidas e transformações econômicas a seu interesse social. Agora, como vimos, o papel da economia parece ter se invertido: de subsídio para o progresso social do país, ela se converte em objetivo mesmo da reforma. Com base nesses elementos, propomos as seguintes perguntas:

Questão 6. *Em que medida as relações enunciativas identificadas entre os programas seguem o esquema de mudança de “sentido” proposto por Ianni? Há, de fato, um núcleo programático de reformas no Trienal que é conservado após o Golpe? Neste caso, em que nível se daria sua eventual mudança de sentido: político-ideológico, social, epistemológico? Não havendo esse núcleo, o reencaminhamento das reformas no PAEG obedece a um padrão sistemático que possa ser chamado de mudança de “sentido”?*

Questão 7. *Em sua conceitualização mais geral das reformas o PAEG opta ostensivamente pela alternativa internacionalista apontada, com níveis diferentes de distanciamento crítico, na bibliografia? Seu programa de reformas insere-se, com sugerem Tavares e Serra, em uma reformulação do capitalismo brasileiro com vistas a resolver os problemas geradores da crise? Há outras justificativas e objetivos envolvidos? Como o programa se posiciona (se é que o faz) diante das propostas de reforma do Trienal?*

Questão 8. *Quanto às reformas mais específicas, elas propõem, no PAEG, transformações nos termos gerais usualmente apontados na bibliografia: modernização, racionalização e privatismo? Em que medida o reformismo do Trienal se apresenta em outros termos? Essas eventuais diferenças seguem as dicotomias político x técnico (Novelli) ou jurídico x administrativo/econômico (Oliveira/Dias) utilizadas para interpretar o papel e a organização do setor público antes e depois do Golpe?*

Vimos, com Dias, que um dos princípios da reforma administrativa era deslocar o primado excessivo da “formulação jurídica” na constituição dos mecanismos de atuação do Estado brasileiro, substituindo-o por instrumentos pautados por critérios administrativos e

econômicos, ou seja, voltados menos para questões como justiça e consolidação de direitos e mais para a alocação e utilização mais eficientes dos recursos. Daland, debruçando-se sobre o PAEG e outros documentos oficiais desses primeiros anos da ditadura, como os próprios Atos Institucionais, apresenta uma interpretação interessante desse novo papel do paradigma econômico no setor público e no sistema político brasileiro. Para ele, a “Revolução” de 1964 “está tão intimamente ligada com o fracasso em se conseguir os objetivos do Plano Trienal e com o subsequente curso do planejamento, que é impossível deixá-la completamente de lado” em sua análise do PAEG (Daland, 1969; p. 173). O autor aponta a crise econômica e a consequente necessidade de reformas para a retomada do desenvolvimento como o principal argumento de legitimação do movimento “revolucionário”, mais importante ainda que as urgências ideológicas: no AI-1, “a restauração da ordem econômica e financeira – isto é, o planejamento do desenvolvimento – é apontada *antes* do objetivo político de remover os comunistas do Governo”. Nesse contexto, o PAEG assume o papel de protagonista estratégico: “tornar o desenvolvimento econômico a principal meta da Revolução foi convertê-la de uma mera mudança de Governo em um programa governamental a longo prazo”, dentro do qual as necessidades de recuperação econômica se sobrepujam à resolução democrática de conflitos: “a Revolução, desde o início, se propunha a subordinar a contenda política aos requisitos do planejamento para o desenvolvimento” (*idem*, p. 177; grifos do autor). Se lembrarmos que o texto foi produzido ainda na década de 1960, podemos apontar duas constatações bastante perspicazes: (1) que o Golpe não se apresentou, desde o início, em caráter de exceção legal, mas no contexto de um projeto de longo prazo de intervenção na sociedade brasileira, (2) intervenção cujo autoritarismo e cuja duração se legitimavam pela necessidade de suprimir conflitos políticos em favor do desenvolvimento econômico.

Esse primado da economia pode ser apreendido em uma outra dimensão, mais constitutiva, do Estado brasileiro pós-Golpe, se atentarmos para um elemento recorrente nas principais reformas do período, em especial, a tributária, a financeira e a bancária; tal elemento é a correção monetária, um mecanismo legal originário da reforma tributária mas que rapidamente se espalhou pelos principais preços da economia⁶⁵. Esse mecanismo teve inicialmente o objetivo de “defender a arrecadação dos efeitos da inflação” (Oliveira, 1981; p. 57), reajustando o valor dos tributos, e da base de cálculo sobre a qual eles incidiam, conforme a inflação auferida, mantendo, portando seu valor real para o governo e eliminando

⁶⁵ Andrezo e Lima oferecem um breve histórico da institucionalização, das funções e da disseminação da correção monetária na economia brasileira (ver Andrezo *et al.*, 2002; p. 37-9).

o incentivo da desvalorização inflacionária para adiar os pagamentos. Por outro lado, estabeleceram-se as Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTNs), títulos públicos, igualmente corrigidos, que visavam a incentivar a colocação de dívida do governo federal no mercado financeiro, garantindo a remuneração real mesmo diante da escalada inflacionária. Assim, a correção monetária surge da necessidade de equilibrar as contas públicas, seja pelo aumento da arrecadação, seja pela emissão de títulos ao setor privado. No entanto, esse dispositivo foi logo reproduzido na avaliação de ativos e nos contratos a prazo do setor privado, constituindo elemento fundamental da viabilidade do novo sistema financeiro e bancário, na medida em que permitia contornar as restrições proibitivas da lei da usura (Zini, 1982; p. 71-2; Hermann, 2002; p. 76). Mas é Simonsen quem aponta a significação mais geral desse mecanismo na economia brasileira, a saber, conciliar a retomada do desenvolvimento econômico com certa persistência do processo inflacionário: um dos objetivos das reformas teria sido “estabelecer um convívio tão pacífico quanto possível do sistema econômico com a inflação pela ampla adoção do instituto da correção monetária” (Campos *et al.*, 1976; p. 131). Nesse sentido, o “Governo Castelo Branco reservou a correção monetária para aquelas áreas em que ela se mostrava mais recomendável do ponto de vista do estímulo à produção, à equidade fiscal e ao mercado de capitais” (*idem*, p. 131-2); tratava-se, portanto, de impedir que uma inflação eventualmente prolongada gerasse “todas as distorções classicamente apontadas nos livros-texto como decorrentes da alta crônica de preços” (*idem*, p. 116) e afetasse a capacidade de desenvolvimento do país – “a inflação brasileira parece assim ter atingido o ponto da quase-neutralidade” (*idem*, p.118) e “parece fora de dúvida que boa parte da melhoria do desempenho da economia brasileira nos últimos anos [final da década de 1960] se deve à ampla utilização do instituto da correção monetária” (Simonsen, 1970a; p. 190; colchetes nossos). Enfim, o primado dos problemas econômicos parece ter exercido não apenas o papel de recurso retórico em uma estratégia de legitimação política, como sugere Daland, mas também o de princípio normativo no interior de certas reformas institucionais.

Gostaríamos, afinal, de levantar um último problema sobre a constituição da legitimidade do regime por argumentos econômicos, pois essa ênfase talvez decorra de um viés das fontes e do objeto analisados por Daland. Trabalhando com um conjunto bem mais amplo de fontes, Rezende, em um trabalho específico sobre o que chama de “pretensão de legitimidade” da ditadura militar, defende de, em seus primeiros movimentos, essa tentativa de legitimar-se teria se dado pela construção de um certo conceito de democracia, a ser defendido pela “Revolução”, que não passava por elaborações de ordem econômica. É o que

fica claro em afirmações como: “o regime lutava para construir um sistema de valores e ideias visando sedimentar na sociedade como um todo a crença de que o movimento de 1964 somente se legitimava porque expressava sob todos os aspectos os interesses do povo brasileiro”, apresentando-se com “um suposto ideário de democracia que insistia no revigoramento da ordem, do progresso, da justiça social e de uma pretensa legalidade” (Rezende, 2001; p. 33). Tal “ideário de democracia” constituía-se a partir de dois fundamentos básicos: (1) o de que o caráter democrático de um governo não dependia da escolha civil, mas da “normalização da legalidade”, a qual tinha por objetivo (2) garantir “uma liberdade que se opunha a uma espécie de liberdade perversa que conduziria a sociedade brasileira à ruína, tais como: o desmantelamento da família, do direito de religião e de propriedade, etc.” (*idem*, p. 68-72). Trata-se, portanto, de uma “pretensa legitimidade” assentada sobre certa concepção de ordenamento legal normativa, que, por sua vez, tinha como de fundo valores morais e ideológicos conservadores. Ora, tal caracterização contradiz não apenas a ênfase de Daland na legitimação econômica do regime, mas grande parte daquilo que identificamos na bibliografia como o “sentido” das reformas, a saber: a passagem de um paradigma institucional eminentemente jurídico e de debates eminentemente ideológicos para uma reestruturação do Estado conforme critérios funcionais e técnicos, considerados politicamente neutros. Haveria um jogo duplo na retórica do regime: uma legitimação externa ideológica e conservadora, ao passo que, internamente, sua justificação e orientação se dava em termos técnicos e administrativos? Ou será que o âmbito econômico se apresentava como exceção tecnocrática ao ideário eminentemente ideológico da ditadura? Ou, ainda, aquele tecnicismo constituiu justamente o desdobramento econômico condizente com esse ideário?

Perguntas desse quilate transcendem, a princípio, o escopo de nosso objeto e de nossas fontes, voltados especialmente para a análise do discurso oficial de planejamento e não para uma consideração extensiva dos argumentos de legitimação da ditadura. O que procuraremos fazer é recolocá-las parcialmente no contexto da abordagem do PAEG. Sendo assim:

Questão 9. *O PAEG trata do problema da legitimação do regime ditatorial de que faz parte? Em caso afirmativo, ele assume um protagonismo tal como se espera da interpretação de Daland? Ou se insere em um contexto estratégico mais amplo? Nesse caso, como projeta sua relação com esse contexto: por pertinência ou exceção?*

Caso não trate desses problemas, essa ausência é em algum momento mencionada ou justificada?

Questão 10. *Como a correção monetária é formulada no texto do PAEG? Ela assume aquela ampla importância que a bibliografia parece assinalar para diversos setores da atuação estatal e da economia? É compreendida como um princípio corretivo, tal qual sugere Simonsen, para o sistema de preços e a eficiência do processo econômico? Esse princípio se repete em outros mecanismos? Ele encontra algum correspondente – similar ou não – no Trienal?*

2.2.3. Um Golpe entre duas ortodoxias?

No que concerne à atuação do governo entre os períodos 1 e 2, a bibliografia registra as mudanças na condução da política conjuntural com termos diferentes dos utilizados para a compreensão das reformas institucionais. Se estas são compreendidas enquanto reestruturações profundas do Estado brasileiro, tanto em sua constituição como em suas formas de atuação, reestruturações que teriam no pano de fundo uma certa continuidade programática pré e pós-Golpe, mas problematizada pela questão de seu “sentido”, nas políticas de curto prazo, em especial a desinflacionária, que assume *status* emergencial, as interpretações giram em torno da “ortodoxia” ou não das propostas do Trienal e do PAEG. Nem por isso, porém, elas deixam de ser menos complexas e problemáticas. Começemos pelas histórias contadas pelos próprios formuladores dos programas em obras autobiográficas ou técnicas.

Celso Furtado ressalta o caráter heterodoxo das políticas econômicas previstas no Trienal, procurando convencer o FMI sobre a viabilidade de um processo de estabilização não recessivo: “a elaboração desse Plano constituiu um desafio, pois se tratava de demonstrar, contra a ortodoxia dos monetaristas esposada e imposta pelo FMI, que era possível conduzir a economia a relativa estabilidade sem impor-lhe a purga recessiva” (Furtado, 2014; p. 351). Essa estratégia, que o autor via como uma antecipação do que “posteriormente se chamaria terapêutica gradualista de tratamento da inflação”, baseava-se em sua tese de internalização do centro dinâmico da economia⁶⁶ e na possibilidade de prolongar o processo de substituição

⁶⁶ Ver Furtado (2007), Parte Cinco, especialmente seu capítulo 32.

de importações indefinidamente contanto que “o nível de importações não se reduzisse abruptamente” (*idem*). Assim, para Furtado, o Trienal constituía um programa de orientação heterodoxa voltado para igualmente convencer o FMI quanto ao comprometimento da política desinflacionária e “aliciar apoios nas diversas camadas sociais” internas (*idem*, p. 352), de modo a solucionar o estrangulamento do financiamento estrangeiro, mantendo o ritmo de importações requeridos para o desenvolvimento econômico, e estabilizar os conflitos nacionais, conferindo ao presidente “uma base de sustentação política mais efetiva” (*idem*). Os sucessores de Furtado no Planejamento, porém, apresentam uma interpretação diferente. Para Roberto Campos, o Trienal orientava-se essencialmente para interesses externos, na medida em que satisfaziam a ortodoxia e as exigências da Aliança para o Progresso, programa interamericano de cooperação econômica firmado em 1961 sob liderança dos Estados Unidos. Suas reformas “se enquadravam nos princípios da Aliança para o Progresso e eram em si mesmas bastante ortodoxas, em que pese a retórica antimonetarista de Celso” (Campos, 1994; p. 512). O autor ainda tripudia: “Costumava eu dizer-lhe [a Celso Furtado] que nada mais parecido com um monetarista do que um estruturalista no poder” (*idem*), lembrando também o fracasso do projeto: “o Plano Trienal, cujo objetivo era ‘desenvolvimento sem inflação’, teria um fim melancólico: ‘inflação sem desenvolvimento’” (*idem*, p. 547). Simonsen prefere atacar o Trienal pela via da ingerência política e da inconsistência teórica: “um plano curioso, destinado a apoiar a transformação do regime parlamentarista em presidencialista, e que misturava o modelo de Harrod-Domar com a teoria quantitativa da moeda e com certas alusões estruturalistas a reformas de base extraordinariamente sonoras nos rótulos e absolutamente vazias (quando não históricas) em conteúdo”, tudo isso agravado por uma “intenção funcional de execução que em nenhum momento esteve presente” (Simonsen, 1970a; p. 10).

Mas o que Campos e Simonsen têm a dizer sobre o programa que eles mesmos formularam? Campos caracteriza o PAEG como um “esforço de racionalidade” e, destacando a importância do problema da inflação no “plano conjuntural”, aponta uma série de objetivos “rituais e clássicos”, com a ressalva de serem “hierarquizados, dando-se absoluta prioridade ao objetivo condicionante – a cura da inflação”; isso situaria o plano em uma posição “‘monetarista-ortodoxa’, contrariamente à posição ‘desenvolvimentista’, que acreditava na possibilidade de se atingir simultaneamente o objetivo de queda da inflação e aceleração do crescimento” (Campos, 1994; p. 609-10). A política desinflacionária, portanto, seria marcada por um “gradualismo rápido”, ou seja, por uma queda suave e prolongada da inflação, e não

pela “opção de choque, propugnada pelo FMI” (*idem*, p. 612). Nesse sentido, o autor atribui ao “irrealismo” e “mecanicismo” da exigência do Fundo quanto a “metas quantitativas estritas” de redução da inflação a responsabilidade pelo mal desempenho do plano quanto à obtenção desses objetivos precisos: as metas teriam sido explicitadas apenas para atender a tais exigências, tendo seus formuladores perfeita consciência da dificuldade de alcançá-las (*idem*, p. 612-5). Não obstante essas especificidades do PAEG e suas divergências com o FMI, Campos acredita piamente no caráter ortodoxo de seu programa – “Era uma reflexão realista sobre os problemas nacionais, utilizando-se do instrumental clássico. Ortodoxia é, no fundo a compilação das experiências que deram certo” (*idem*, p. 615).

Simonsen parece menos acomodado a essas concessões, isso a ponto de dedicar todo um livro a tratar da opção entre gradualismo e tratamento de choque no combate à inflação (Simonsen, 1970a). Para tanto, ele precisa diferenciar o gradualismo do PAEG e o do Trienal: “no caso do PAEG a proposta gradualista assumia ares de seriedade desconhecidos do Trienal”, já que este “se recusava a estabelecer qualquer restrição de política salarial” (Simonsen, 1970a, p. 10). Assim, embora elenque uma série de motivos pelos quais o gradualismo seja desejável – e desqualifique a opção de choque defendida pela ortodoxia como um mecanicismo acientífico (*idem*, p. 10-2) –, o que parece distinguir a “seriedade” do PAEG e a falta de compromisso do Trienal parece ser esse avanço sobre a questão salarial. Por sua vez, o não cumprimento das “metas quantitativas” de redução da inflação no PAEG é atribuído à “multiplicidade de objetivos”, pois sua política não visava “apenas à eliminação das altas de preços”, mas também, e principalmente, “à sustentação de um sistema de preços eficiente, do ponto de vista da alocação de recursos” (*idem*, p. 14-5). Isso implicaria em medidas de tendência inflacionária, como a liberalização de certos preços controlados pelo governo, a “inflação corretiva”, e a adoção da correção monetária como “tentativa de neutralização dos efeitos inflacionários” (*idem*, p. 15). Desse modo, “o próprio dimensionamento do gradualismo na política anti-inflacionária brasileira teria que se submeter a apreciável revisão” (Campos *et al.*, 1975; p. 107), aceitando-se, face às metas explicitadas, um ritmo mais lento de redução e um nível mais alto de inflação. Desse modo, Simonsen reconhece que a política desinflacionária do PAEG “assumia certos ares de heresia” (*idem*, p. 106), mas contorna esses “ares” com a integração do gradualismo à ortodoxia, justificando-o por meio de formalizações matemáticas dedutivas a partir de hipóteses ortodoxas (Simonsen, 1970a; p. 125-48). Assim, se há certa hesitação em incluir o PAEG na

corrente dominante da ciência econômica de seu tempo, há, por outro lado, um esforço de explicá-lo conforme os termos dessa corrente.

A bibliografia sobre o assunto tende a reproduzir a complexidade de classificação sugerida pelo debate entre os formuladores dos planos. Tavares e Serra, por exemplo, sem utilizar as categorias “ortodoxo” e “heterodoxo”, ressaltam, para o período 1, “as tentativas do Governo para distribuir a renda em favor dos assalariados, através de uma política de salários e preços, freando, simultaneamente, a inflação, via contenção do gasto público ou do crédito privado e redução da liquidez do sistema mediante um programa monetário rígido” (Tavares, 1981; p. 170). Para os autores, portanto, a política governamental procurava conciliar objetivos desinflacionários e distributivos, o que teria levado a “um resultado nitidamente depressivo, visto que a curto prazo não era possível – e nem o Governo tentava isso seriamente – fazer com que as mesmas [medidas] fossem acompanhadas de uma reorientação dos investimentos e do aparelho produtivo” (*idem*; colchetes nossos). O mecanismo não é explicitado de modo muito claro, mas, ao combinar um processo de distribuição de renda com um combate monetarista à inflação, a política governamental teria levado à “compressão do nível de renda dos estratos sociais mais altos” e, não tendo havido tempo para uma reorganização da estrutura de investimento, produzido um resultado depressivo inicialmente não previsto. No período 2, por sua vez, “acentuou-se a depressão, mas, então, deliberadamente, ao serem quase que totalmente freados os mecanismos habituais de financiamento relacionados com a política cambial, de crédito, de salários e do *déficit* público” (*idem*, p. 170-1). Se a austeridade fiscal e monetária pré-Golpe havia produzido inadvertidamente (mas talvez nem tanto, já que o governo nunca havia tentado “seriamente” a reestruturação produtiva necessária) uma conjuntura depressiva, a partir de 1964, esses resultados passaram a ser não apenas deliberados, mas “‘funcionais’ do ponto de vista da luta contra a crise e da passagem a uma nova etapa de desenvolvimento capitalista”, na medida em que liquidassem uma série de empresas, “limpando o campo para uma reconcentração da atividade industrial e comercial” e eliminando o excedente de capacidade de produção “com efeitos positivos sobre a eficiência produtiva” (*idem*, p. 171). Desse modo, a política econômica do período 2 teria sido uma intensificação deliberada da austeridade do período 1, suprimindo-se também seu aspecto distributivo em favor dos assalariados, no contexto de um projeto de reestruturação do capitalismo brasileiro mediante concentração empresarial.

Resende também compreende a passagem a partir de um esquema de continuidade complexa. O economista enfatiza os objetivos “tão otimistas” do Trienal de manter um crescimento da ordem de 7% ao ano, reduzindo simultaneamente a inflação da casa dos 50% em 1962 para a dos 5% em 1965. Apesar dessas metas extraordinariamente ambiciosas, o plano valeu-se dos instrumentos “tradicionalmente encontrados nos planos ortodoxos de estabilização”, responsabilizando o *déficit* público como fator principal de desequilíbrio e propondo “uma política de austeridade em relação à expansão monetária” (Resende, 1982; p. 762). Uma série de pressões inflacionárias não previstas no plano, mas em grande medida decorrentes de decisões do próprio governo, teria levado a uma situação em que “a aceleração da inflação, por um lado, e o controle de crédito, por outro, resultavam num severo aperto de liquidez real na economia”, fato que causa estranhamento ao autor, dadas as convicções econômicas de Furtado, “um crítico das políticas monetaristas de combate à inflação” (*idem*, p. 763). Essa concessão ao monetarismo Resende atribui à “urgência” da situação externa que impunha a obtenção de resultados rápidos a serem apresentados nas negociações com o FMI. Assim, a opção ortodoxa e o consequente efeito recessivo da política não são considerados inadvertidos, como sugerem Tavares e Serra, mas decorrem da situação emergencial das contas externas e da necessidade de atender exigências de organismos internacionais. A falta de força política do governo para levar a cabo essa austeridade no país acabou por conduzir a um agravamento tanto da situação interna como da externa, gerando a tal “inflação sem desenvolvimento” de que fala Campos. Resende apresenta o programa de estabilização do PAEG como heterodoxo no diagnóstico da inflação na medida em que “atribui à inconsistência na esfera distributiva da economia a causa da inflação e que vê na expansão monetária não um fator autônomo de pressão inflacionária, mas o veículo de ratificação, ou de propagação, dessas pressões” (*idem*, p. 775). Assim: “o PAEG era um programa com diagnóstico e estratégia de combate à inflação bastante heterodoxos e, na realidade, muito semelhantes aos encontrados no Plano Trienal de Celso Furtado” (*idem*). Mas: “onde o PAEG se diferenciava do Plano Trienal era na ênfase dada à política salarial” (*idem*, p. 776), possibilitada pela mudança do perfil ideológico e dos limites institucionais do governo e cristalizada na conhecida fórmula de reajuste. Em uma tentativa de verificar o caráter ortodoxo do PAEG, Resende enfatiza a heterodoxia de seu suposto diagnóstico por “conflito distributivo” e conclui: “o programa desinflacionário do PAEG não é ortodoxo justamente nos pontos em que o contexto político permite a intervenção direta sobre as reivindicações incompatíveis”, diferentemente da ortodoxia, que prescreve a “restrição de liquidez, fórmula

aparentemente neutra de distribuir os custos de estabilização” (*idem*). Desse modo: “entre o Plano Trienal e o PAEG, a principal diferença está na distinta configuração de forças políticas existentes em seus momentos” (*idem*, p. 802). Enfim, o autor procura enfatizar o descompasso do PAEG com o que seria um programa de estabilização da ortodoxia, apresentando suas semelhanças com o Trienal (mas este não tinha uma política predominantemente ortodoxa?) e apontando como principal diferença a capacidade e disposição do governo ditatorial de aplicar uma política salarial restritiva.

Sochaczewski também enfatiza as condições políticas como fator decisivo na condução da política econômica do Trienal e do PAEG. Segundo o autor, neste segundo plano, “o diagnóstico da inflação era o mesmo de todos os diagnósticos oficiais anteriores que haviam tentado tímidas políticas de estabilização e fracassado frente às resistências surgidas”; porém, dois aspectos distinguiam o programa da ditadura: “as modificações institucionais de 1964 criaram as condições políticas para o combate à inflação” e “o Programa continha uma novidade: o estabelecimento de uma política salarial, no sentido de conter as elevações de salário real acima da elevação da produtividade”, caracterizando um diagnóstico de “inflação de custos” (Sochaczewski, 1983; p. 231). Essa ambiguidade do diagnóstico, no qual os salários figuram tanto como pressão de demanda quanto como de custos, faz com que o Sochaczewski o qualifique como “errado (ou pelo menos confuso)”, ao passo que a “política proposta foi, a nosso juízo, absolutamente correta” mediante o diagnóstico que o próprio autor faz da questão, insistindo que “a espiral salários-preços precisava ser rompida de algum lado” (*idem*). Nesse contexto, as políticas econômicas propostas no PAEG (compressão fiscal, controle de crédito) “não apresentavam maiores novidades”, de modo que “todo o peso da política de estabilização recaiu sobre os salários” (*idem*, p. 232-3). Segundo essa análise portanto, a diferença entre a tentativa “melancólica” de estabilização com crescimento do Trienal (*idem*, p. 218) e o relativo sucesso de “trazer a taxa de inflação de 90% para 40%” no início do PAEG (*idem*, p. 236) reside essencialmente na aplicação daquela política salarial restritiva. Nesse sentido, embora não coloque o problema de ortodoxia ou heterodoxia das políticas de governo, o analista parece identificar um predomínio de continuidade quanto ao diagnóstico e aos instrumentos tradicionais de política econômica, ao passo que as novidades estariam no levantamento do problema de custos no processo inflacionário e no controle ostensivo dos salários.

Como vimos, no que concerne às políticas de estabilização e crescimento no curto prazo, tanto os balanços dos formuladores como a historiografia centram-se em dois problemas principais: o grau de ortodoxia vigente nas decisões tomadas em cada período e o nível de continuidade entre suas estratégias. No que concerne ao primeiro aspecto, atribui-se ao Trienal uma ortodoxia ora retórica (Furtado), ora efetiva (Campos, Resende), colocando-se em dúvida não apenas sua consistência como a própria intenção de executá-la (Tavares e Serra; Simonsen). Quanto ao PAEG, seus formuladores (Campos, Simonsen) reconhecem certo grau de heterodoxia, mas procuram justificá-lo perante os parâmetros da ciência econômica ortodoxa; já a historiografia reconhece um predomínio de políticas ortodoxas tradicionais, colocando-se como especificidade do programa um objetivo funcional na reestruturação do capitalismo brasileiro (Tavares e Serra) e sua ênfase em um controle rígido de salários que estaria em desacordo com os princípios ortodoxos (Resende), ou levantando aspectos inconsistentes no interior do próprio plano (Sochaczewski). Sendo assim, perguntamos:

Questão 11. *Em que medida o problema ortodoxia-heterodoxia é relevante nos termos dos próprios planos? Eles se atribuem, explícita ou implicitamente, uma filiação clara a alguma dessas posições? Em caso afirmativo, tal filiação se sustenta ao longo do desenvolvimento das questões mais específicas? Como eventuais concessões ou inflexões são formuladas e justificadas?*

Questão 12. *Como os programas se compreendem em termos de continuidade ou de ruptura? O PAEG rompe decididamente com o Trienal? As semelhanças quanto à política monetária e fiscal são reconhecidas? A “novidade” da política salarial é apresentada como tal? Em que medida os diagnósticos se assemelham? As convergências e divergências entre os planos obedecem a algum tipo de disposição sistemática ou são efeito de contingências?*

2.3. O método do discurso: as fontes e sua abordagem

A periodização proposta e a análise da bibliografia permitem a delimitação preliminar de uma espécie de ciclo no discurso de planejamento econômico ao longo da década de 1960: nos primeiros anos, o problema do planejamento é colocado sob os termos de uma solução emergencial para as severas dificuldades por que passava a economia brasileira,

de modo que o Trienal e o PAEG apresentam uma programação de prazo relativamente curto e essencialmente focada em aspectos macroeconômicos e reformas institucionais. Essa preocupação emergencial, porém, acabou por produzir um aparato institucional capaz de realizar diagnóstico e projeções de muito maior fôlego, tanto em horizonte temporal de planejamento quanto em amplitude de setores planejados. É esse ímpeto que anima o Decenal e, em certa medida, repercute no PED: o primeiro se apresenta como um extenso diagnóstico e um longo planejamento sobre aspectos tão diversos da sociedade brasileira como a situação econômica, a demografia, a previdência social entre outros. O PED, por sua vez, preserva a diversidade setorial, mas já acusa certo arrefecimento da atividade planejadora na medida em que faz recuar para três anos o prazo de programação. Por fim, as Metas e Bases dão termo à experiência de planejamento dos anos 1960, limitando-se a propor princípios e objetivos quantitativos para nortear a atuação do governo no início da década seguinte. Não obstante o decênio de 1970 marque um ressurgimento intenso dessa atividade, com os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), previstos, aliás, pelas Metas e Bases, não nos parece tão arbitrário destacar os documentos da década de 1960 como um conjunto relativamente fechado de planos com um processo de evolução relativamente completo. No interior desse processo, Trienal e PAEG podem ser isolados como um subconjunto de planos que tentaram lançar as bases para o planejamento institucional e permanente no Brasil, a partir dos fundamentos colocados pelo debate internacional e brasileiro. Desse modo, a seleção de nossas fontes procura justificar-se enfatizando esse momento de intensificação e institucionalização do planejamento na década, que é a passagem à prática de todo um projeto gestado nos anos 1950.

Feita essa delimitação, cabe especificar os documentos a serem analisados. Como depreendemos do primeiro capítulo, o tratamento direto das fontes procurará verificar como elas constituem seus objetos, como tais objetos se imbricam em relações enunciativas e como essas próprias constituições podem ser problemáticas em si mesmas. A revisão da bibliografia, por sua vez, permitiu eleger como objetos prioritários de tematização aqueles concernentes ao diagnóstico da conjuntura política e econômica, à racionalidade do processo econômico e à relação entre Estado e economia, nominalmente: desenvolvimento, crescimento, inflação, políticas de governo, propostas e justificativas de reformas, escopo de atuação e planejamento estatais etc. Ou seja: predominam temáticas de teor macroeconômico, institucional e “ideológico”, entendido este último termo como referente aos possíveis e desejáveis papéis do Estado no processo de desenvolvimento. Com base nesses dois aspectos

– nosso objetivo de abordagem das fontes e os problemas destacados na bibliografia –, propomos analisar os documentos fundamentais de constituição do discurso do planejamento em nível internacional, alguns aspectos da recepção desse discurso no debate brasileiro, com destaque para os intelectuais que vieram efetivamente a tomar parte das políticas de planejamento na década de 1960 (Celso Furtado, Otávio Bulhões e Roberto Campos); e os planos propriamente em questão, o Trienal e o PAEG, este último com uma documentação correlata decorrente de seu sucesso reformista, o texto oficial *O programa de ação e as reformas de base* e a legislação da reforma. Nesse contexto, analisaremos os seguintes conjuntos de documentos, tomados como unidades, à exceção do conjunto três, que é um debate:

Década de 1950 (preâmbulo)

Conjunto 1: *Medidas para o desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos* (UN, 1951)

Conjunto 2: documentos fundamentais da CEPAL (Prebisch, 1973a; Prebisch, 1973b; CES, 1953).

Conjunto 3: o debate brasileiro sobre planejamento (Bulhões, 1953a; Bulhões, 1953b; Furtado, 1953; Campos, 1963).

Década de 1960 (planos)

Conjunto 4: Plano Trienal (Furtado, 2011a; PR, 1962).

Conjunto 5: PAEG e documentação correlata (MPCE, 1964; MPCE, 1965a; MPCE, 1965b; legislação)

Desse modo, temos até aqui uma teoria que procura desenvolver o significado discursivo e epistemológico de nossas fontes, a serem apreendidas especialmente em seus detalhes enunciativos; temos uma série de temas e questões a serem desenvolvidos com base nesses detalhes. Resta explicitar, ao máximo possível, os critérios de exposição de leitura que possibilitarão esse desenvolvimento com um mínimo de objetividade. Quer dizer, o que significa ler um texto, fundamentar todo um trabalho de história nessa leitura, num contexto em que se abriu mão da noção de referência, em que todo objeto é objeto produzido no

discurso? No primeiro capítulo, acompanhamos a resposta do Foucault arqueológico a essa pergunta: “descrever enunciados”, ou seja, apreender a constituição de objeto no nível mais abstrato da função enunciativa que lhe permite estabelecer laços de identificação ou distinção com outros objetos, projetar um sujeito capaz de enunciá-lo, localizar-se em um campo mais amplo de polêmicas com outros enunciados, fazer-se reproduzível, negável, modificável, esquecível... Tentamos, porém, nesse mesmo capítulo, apontar certas insuficiências da positividade foucaultiana do discurso, o que nos conduz agora a uma segunda questão: a unidade do enunciado e suas categorias de análise não seriam igualmente insuficientes? Na medida em que passamos do problema da constituição de objetos intradiscursivos para o de sua dissolução no próprio discurso, ainda podemos confiar na descrição de enunciados como princípio de abordagem? Poderíamos responder sim e não – sim porque trata-se efetivamente de uma disposição empírica para estudar unidades analisáveis a partir das próprias fontes; mas não porque o que entendemos por unidade não são as posições explícitas e estáveis que permitem estabelecer diversas categorias de relações com outras posições explícitas e estáveis, e sim estas mesmas relações. Para dar um exemplo (como os anteriores, precário e arbitrário, meramente ilustrativo), as unidades referentes à questão do trabalho na economia política clássica não seriam a posição de Smith (quantidade-trabalho) e a de Ricardo (valor-trabalho) como objetos autônomos envolvidos numa relação discursiva artificial, mas essa própria relação, a diferença entre os enunciados ou, ainda, as eventuais diferenças internas, inconsistências de formulação em cada um deles, enfim, os problemas e as variações discursivas que decorrem da tentativa de simbolizar esse objeto, trabalho. A unidade do trabalho nesse contexto (como as do planejamento, do desenvolvimento, da inflação etc. nos documentos a serem analisados) não seriam as de suas determinações particulares *enquanto particulares*, como se não existisse o trabalho mas apenas formulações específicas sobre o trabalho; também não seria uma unidade ideal, transcendental ou inescrutável que só se determinaria de modo limitado e particular em cada instância do discurso; a unidade do trabalho seria dada por suas determinações em enunciados particulares *mais* os problemas de constituição internos desses enunciados e as zonas de indistinção que borram os limites entre eles⁶⁷. A unidade do trabalho em suas determinações específicas, portanto, não é a

⁶⁷ Não se trata aqui de negar o axioma foucaultiano: “vamos supor que os universais não existem”, ou seja, vamos supor que não existe a loucura, mas apenas considerações particulares sobre loucura, que não existe o governo, mas apenas modos específicos de compreender a prática governamental, de modo que “a escolha de falar sobre ou partir da prática governamental seja um modo óbvio e explícito de não tomar com um objeto primário, original e já dado noções como soberano, soberania, povo, sujeitos, Estado e sociedade civil” (Foucault, 2008a; p. 2-3). Não pretendemos negar essa posição: o “objeto” dado, no exemplo acima, são os

constituição do objeto e suas relações enunciativas, mas o fracasso dessa constituição; a sistematicidade de uma formação discursiva não é dada simplesmente pela dispersão múltipla e indiferente de enunciados, mas pelo modo como cada enunciado constitui um limite do outro e um limite de si mesmo, ou seja, da própria extensão da dispersão.

Por fim, gostaríamos de encerrar com duas qualificações do resultado de nossa análise, ou seja, da leitura das fontes a ser exposta ao longo desta tese – uma enquanto princípio metodológico, outra sobre a natureza da própria exposição. Em primeiro lugar, nossa análise não pode se excluir do ceticismo da referência – se partimos do deslocamento da referência em relação às coisas, à realidade, estabelecendo como objeto de estudo as constituições discursivas, não podemos, de nossa parte, propor uma leitura que tente se passar por uma simples referência aos textos, uma apreensão de seu “verdadeiro” significado – nossa leitura é também um objeto constituído discursivamente. Sua objetividade não é dada pela maior ou menor fidelidade ao “texto original” das fontes, mas pela integração explícita do texto lido a nossa exposição por meio do recurso a citações curtas e pontuais e, eventualmente, paráfrases que externem nossa compreensão (particular) dos trechos mais longos; nossa argumentação baseia-se em hipóteses de leitura sobre partes específicas do texto, não em interpretações globais. Com isso, acreditamos, é possível garantir um mínimo de verificabilidade da leitura junto às fontes e comparabilidade frente a leituras diferentes, evitando interpretações globais, muito mais propensas à confusão das inferências do leitor com as características efetivas do texto e, portanto, dos princípios de análise ou dos problemas propriamente históricos com questões meramente semânticas. Mas que tipo de texto nossa leitura deve produzir em relação às fontes? Essa questão remete à segunda qualificação e a melhor resposta a ela, a nosso ver, é fornecida por Derrida⁶⁸.

Para o filósofo magrebino:

enunciados particulares sobre o trabalho; em nosso trabalho, os documentos oficiais de planejamento. A unidade do trabalho (ou do planejamento etc.) não é dada por uma readmissão do trabalho enquanto unidade transcendental, extratextual, mas pelo fato de que suas determinações particulares não são absolutamente fechadas. Não é o universal que não se deixa apreender pela perspectiva particular se não de modo precário; é o particular que não se fecha em sua particularidade por estar sujeito ao universal.

⁶⁸ Como uma tese que partiu de Foucault e Hegel (esta já uma relação perigosa) como principais referências teóricas veio parar em resoluções metodológicas derridianas é uma questão que pode arrepiar certas espinhas mais puristas. Se é necessária uma resposta para além do uso instrumental dos autores, podemos imaginar o seguinte esboço: Hegel e Derrida, de certo modo, atuam nos limites do campo de análise foucaultiano, o primeiro enquanto problematizador da positividade finita da linguagem, o segundo como radicalizador da (des)construção discursiva. A relação à filosofia hegeliana foi desenvolvida no primeiro capítulo deste trabalho. Já o debate entre Foucault e Derrida é direto sobre o papel de Descartes da *História da loucura* (Derrida, 1978; Foucault, 2006). Žižek (2013; p. 174-80) apresenta uma resenha crítica a esse debate, favorável a Derrida.

[...] o escritor escreve *em* uma língua e *em* uma lógica de que, por definição, seu discurso não pode dominar absolutamente o sistema, as leis e a vida próprios. Ele dela não se serve senão deixando-se, de uma certa maneira e até um certo ponto, governar pelo sistema. E a leitura deve, sempre, visar uma certa relação, despercebida pelo escritor, entre o que ele comanda e o que ele não comanda, dos esquemas da língua de que faz uso. Esta relação não é uma certa repartição quantitativa de sombra e de luz, de fraqueza ou de força, mas uma estrutura significante que a leitura crítica deve *produzir*. (Derrida, 2006; p. 193-4; grifos do autor)

Quer dizer: uma análise de texto deve focar a constituição consciente do autor, mas também sua relação nem sempre consciente com o sistema linguístico, com o fato de seu texto sempre dizer, inadvertidamente, mais ou menos do que sua intenção original; enfim, focar a dimensão inexata e precária das determinações textuais. Com base nisso, deve-se “produzir uma estrutura significante”, ou seja, um outro texto, substancialmente diferente do original. Derrida delimita essa “estrutura significante” a partir de duas negações:

A leitura “[...] não pode consistir em reproduzir, pela reduplicação apagada e respeitosa do comentário, a relação consciente, voluntária, intencional, que o escritor institui nas suas trocas com a história à qual pertence graças ao elemento da língua”, e “[...] não pode legitimamente transgredir o texto em direção a algo que não é ele, em direção a um referente (realidade metafísica, histórica, psicobiográfica etc.) ou em direção a um significado fora do texto cujo conteúdo poderia dar-se, teria podido dar-se fora da língua [...]”. (*idem*; p. 194)

Por um lado, não se contentar com o estabelecimento do que seria o significado intencional do texto, com o comentário, que é necessário mas não suficiente, pois “este indispensável parapeito nunca fez senão *proteger*, nunca *abriu* uma leitura”, entendida como essa “estrutura significante” capaz de apreender as relações do escritor com o sistema da língua (*idem*, grifos do autor). Por outro, não reduzir o significado do texto enquadrando-o a uma realidade extratextual, o que seria a repetição do argumento cético no sentido foucaultiano, não fosse a seguinte ressalva: “[...] nunca houve senão a escritura; nunca houve senão suplementos, significações substitutivas que só puderam surgir numa cadeia de remessas diferenciais, o ‘real’ só sobrevivendo, só acrescentando-se ao adquirir sentido a partir de um rastro e de um apelo do suplemento etc.” (*idem*, p. 194-5). Enfim, “*não há fora-do-texto*” (*idem*, p. 194; grifo do autor) não apenas porque a referência seja impossível de reconstituir ou a realidade seja

infinitamente múltipla para se representar, mas porque a própria referência, o próprio real é um efeito involuntário do texto, do discurso. O que a “estrutura significante” da leitura visa apreender é essa tensão entre a determinação particular e consciente do texto e o sistema linguístico (a ordem simbólica), que, atuando às costas do autor, permite aquela determinação. É isso que Derrida acredita realizar ao estudar o “suplemento” na teoria da linguagem de Rousseau: “o conceito de suplemento é uma espécie de mancha cega no texto de Rousseau, que abre e limita a visibilidade”, pois é o ponto de vista que, ao ser excluído do cognoscível, determina a extensão e a estabilidade do próprio campo passível de conhecimento. Por isso, só pode dar-se à vista de modo problemático: “aqui como adição, lá como substituto, ora como positividade e exterioridade do mal, ora como feliz auxiliar” (*idem*, p. 200). O papel *produtivo* da leitura consiste não apenas em reproduzir as determinações claras que o autor pretendeu constituir, nem mesmo em identificar a multiplicidade dispersa de problemas, mas em reconstituir a exclusão fundamental que possibilita, delimita e problematiza o próprio texto.

3. Desenvolvimento impossível: o discurso institucional da ONU na década de 1950

Os países desenvolvidos são todos iguais; os subdesenvolvidos o são cada um a sua maneira – esta talvez seja uma boa síntese da impressão geral deixada pela leitura das *Medidas para o desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos* (UN, 1951; doravante também referido por “Medidas”): um texto algo paradoxal que procura explicitar medidas amplas o suficiente para contemplar a industrialização da América Latina e o aprimoramento agrícola da África, a especialização exportadora do Oriente Médio e a diversidade econômica da Índia, o estímulo a democracias nascentes e a condescendência com regimes coloniais ou ditatoriais; tudo enquadrado pelas demandas de neutralidade que a linguagem diplomática exige, especialmente quando pronunciadas por vozes supostamente conciliadoras, como as que deveriam emanar de uma instituição como as Nações Unidas. Enfim, trata-se de uma proposta complexa: elaborar um programa geral de desenvolvimento para os países subdesenvolvidos, evitando excessos normativos que pudessem ser confundidos com violações de soberania e mitigando as infinitas diferenças entre esses mesmos países no que diz respeito a estágio de desenvolvimento econômico, demográfico e social, arcabouço institucional, estabilidade interna, soberania nacional, força política e econômica internacional etc. Se, no contexto político do documento, essa é uma estratégia cuidadosamente programada para o fracasso, do ponto de vista discursivo, que é o que nos interessa, as “Medidas” são terreno fértil para demarcar certos pontos de problematização, inconsistência e evasão que marcam a questão do desenvolvimento e do planejamento econômicos, já que elas operam num limite delicado entre diplomacia, normatividade técnica e aplicação a casos particulares muito específicos e diversos.

3.1. Medidas para o desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos

3.1.1. Definir o (sub)desenvolvimento, uma dificuldade

O prefácio, assinado pelo secretário-geral da Organização das Nações Unidas (ONU), o norueguês Trygve Lie, descreve um pouco do processo de formulação do documento: as “Medidas” são “uma contraparte do relatório anterior sobre medidas nacionais

e internacionais necessárias para atingir o pleno emprego em países economicamente mais desenvolvidos”⁶⁹. Trata-se de uma iniciativa do próprio secretário e do Conselho Econômico e Social da ONU após “uma série de recomendações de amplo alcance que se seguiram à discussão exaustiva do relatório anterior”. Nesse sentido, convocou-se “um grupo de especialistas para estudar o problema da redução do desemprego e do subemprego nos países subdesenvolvidos à luz da atual situação econômica mundial e das necessidades de desenvolvimento econômico” (UN, 1951; p. III)⁷⁰; seu relatório seria enviado à Comissão de Economia, Emprego e Desenvolvimento para comentários e recomendações. Segundo o secretário, esse relatório “cobre um tema que recomendei à quinta sessão da Assembleia Geral a ser considerado no desenvolvimento de um Programa Vintenal para a Obtenção da Paz por meio das Nações Unidas”, no sentido de “elaborar, no interesse do desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos, um programa sólido e ativo para o estímulo ao investimento em ampla escala utilizando todos os recursos privados, governamentais e intergovernamentais adequados” (*idem*, p. III-IV). Além disso, suas recomendações respeitam “a visão unânime de seus autores, que atuaram conforme suas capacidades pessoais e cujas recomendações são apresentadas sob sua própria responsabilidade” (*idem*, p. III).

Em suma: o debate sobre o desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos parece se constituir a partir de dois outros temas fundamentais para o contexto do pós-Guerra e do surgimento da ONU – a criação de instituições internacionais capazes de evitar novas deflagrações bélicas de grandes proporções e a coordenação econômica internacional para minimizar novos surtos de desemprego como os da década de 1930 e conter a difusão global das crises; paz mundial e estabilidade econômica. Para tanto, pelo menos na opinião do secretário-geral, seria necessária uma maior mobilização de capital internacional para financiar o desenvolvimento, o que fica claro em suas proposições na Assembleia Geral e nas Resoluções dessa Assembleia e do Conselho Econômico e Social que ele apõe em anexo ao documento. O caráter técnico e geral do relatório também fica ressaltado, na medida em que tratou-se de um mandato dirigido a um “grupo de especialistas” sobre um tema específico, a ser elaborado conforme sua “visão unânime”. O problema do subdesenvolvimento, e do planejamento para o desenvolvimento, é levantado, portanto, no

⁶⁹ Referência ao documento *National and International Measures for Full Employment*, de 1949.

⁷⁰ “O grupo foi composto por Alberto Baltra Cortez, professor de Economia, Universidade Nacional do Chile; D. R. Gadgil, diretor do Instituto Gokhale de Política e Economia, Poona, Índia; George Hakim, Conselheiro, Legação do Líbano, Washington, D.C.; W. Arthur Lewis, professor de Economia Política, Universidade de Manchester, Inglaterra; e Theodore W. Schultz, chefe, Departamento de Economia, Universidade de Chicago, EUA” (UN, 1951; p. III). Trata-se, portanto, de um grupo de cinco membros, quase todos acadêmicos, três dos quais oriundos de países subdesenvolvidos.

âmbito de um debate maior nas relações internacionais do pós-Guerra, o da estabilidade política e econômica mundial, e se manifesta, pelo menos sob a perspectiva do secretário-geral da ONU, como um problema de financiamento do investimento. Essas relações são razoavelmente elaboradas ao longo do relatório, mas, antes de considerá-las em aspectos mais específicos, tomemos o primeiro problema do texto, a definição de “países subdesenvolvidos”.

O documento divide-se em cinco partes: a introdução, composta de dois capítulos, “Terms of Reference” (termos de referência, atribuições) e considerações gerais sobre o desemprego; a segunda parte, com sete capítulos sobre “Medidas que exigem ação doméstica” por parte dos países subdesenvolvidos; a terceira, com dois capítulos sobre “Medidas que exigem ação internacional”, incluindo os países desenvolvidos e os organismos internacionais; a quarta, que sintetiza as recomendações das seções anteriores; e a quinta, um “suplemento” com as resoluções de instâncias da ONU relacionadas ao desenvolvimento econômico. No capítulo inicial, os “termos de referência”, os autores reconhecem seu mandato de elaborar “um relatório sobre desemprego e subemprego nos países subdesenvolvidos”, mas ressalvam: “tivemos alguma dificuldade em interpretar o termo ‘países subdesenvolvidos’” (*idem*, p. 3). Interessante notar que tal dificuldade não passa por uma definição do que seja ou não seja subdesenvolvimento, o que é prontamente determinado de modo claro, embora pouco elaborado e preciso: a expressão “países subdesenvolvidos” é utilizada “para designar países em que a renda real *per capita* seja baixa quando comparada com as rendas reais *per capita* de Estados Unidos da América, Canadá, Australásia e Europa Ocidental”, expressão para a qual “um sinônimo adequado seria ‘países pobres’” (*idem*). Quer dizer, o subdesenvolvimento é definido de modo relativo e negativo como insuficiência face à renda dos países capitalistas centrais, ou seja, como pobreza relativa no contexto ocidental.

A “dificuldade de interpretação” remete à natureza dessa pobreza, ao “limite potencial ao desenvolvimento que é estabelecido pela pobreza de recursos, no sentido de que é teoricamente possível que um país seja pobre porque seus recursos são pobres e a despeito de seus recursos estarem tão plenamente desenvolvidos quanto o conhecimento atual permita” (*idem*). Quer dizer: àquela dimensão relativa e, de certo modo, quantitativa de desenvolvimento enquanto dependente do nível de renda adiciona-se agora uma dimensão qualitativa de desenvolvimento como nível de aproveitamento de recursos. A “possibilidade teórica” de um país ser pobre em razão da insuficiência inerente de seus recursos abre um domínio no qual o desenvolvimento não se relacione apenas à renda *per capita*, mas também

ao grau de aproveitamento das dotações – apesar de aproveitá-las ao máximo conforme o “conhecimento atual”, apesar de estar plenamente desenvolvido em termos de organização econômica, é possível que um país ainda assim seja pobre por escassez de recursos. Tal possibilidade é logo descartada – “não acreditamos que exista qualquer país assim” (*idem*) –, mas sua exemplificação insere um primeiro problema no conceito de desenvolvimento: a disjunção entre o grau de organização econômica de um país, enquanto dimensão qualitativa, e sua renda *per capita*, enquanto critério qualitativo. O subdesenvolvimento, portanto, não se define simplesmente por um baixo nível de renda, tal como definido na abertura do texto, mas se coloca, imediatamente a seguir, como uma relação entre a disponibilidade de recursos naturais de um país e sua capacidade de aproveitá-los. Aquela disponibilidade se coloca como um limite intrínseco, já que “nós certamente não sustentamos a visão de que todos os países são capazes de atingir o mesmo nível de produção *per capita*; diferença nos recursos de diferentes países são um fator real na diferença de renda *per capita*” (*idem*, p. 3-4). O aproveitamento dos recursos, por sua vez, revela-se como o foco privilegiado da intervenção para o desenvolvimento: “por outro lado, acreditamos que, sejam quais forem seus recursos, todos os países estão atualmente em uma posição na qual suas rendas nacionais podem ser amplamente incrementadas pela melhor utilização do que possuem” (*idem*, p. 4). Enfim, aquela “dificuldade de interpretação” é descartada por princípio, mas serve como elemento de uma importante qualificação no conceito de desenvolvimento: desenvolver-se, nas “Medidas”, significa atingir um maior nível de renda *per capita*, dada uma certa dotação limitada de recursos, por meio do melhor aproveitamento dessas disponibilidades. Não fugimos ao texto, portanto, ao afirmarmos que a essas considerações iniciais subjaz uma lógica de otimização⁷¹.

A relação desenvolvimento-subdesenvolvimento se coloca de modo específico ao longo de quase todas as considerações da segunda parte, dedicada às iniciativas atribuídas aos países subdesenvolvidos. Dentre essas considerações, podemos destacar aquelas relacionadas ao papel da agricultura na economia, às necessidades tecnológicas de cada categoria de país, às condições de formação de poupança, às prioridades educacionais. Todos esses pontos serão desdobrados posteriormente como manifestações específicas do problema do desenvolvimento. Antes disso, ainda na “Introdução”, podemos flagrar a mesma questão no tema central do desemprego. Vimos que, no contexto dos debates da ONU, o

⁷¹ A partir de um estudo sobre como processos matemáticos aplicados à estratégia militar durante a Segunda Guerra foram transpostos para as ciências sociais, no caso, a política monetária, Duarte (2009) dá mostras de como a resolução de problemas via otimização, que será um dos pilares do modelo cepalino, constituía uma tendência amplas das políticas públicas no pós-Guerra.

subdesenvolvimento desponta como fator relacionado ao combate ao desemprego crônico, não apenas nos próprios países subdesenvolvidos, mas em todo o mundo capitalista. As “Medidas” subscrevem essa visão, já que relacionam diretamente emprego e desenvolvimento: “o principal caminho para reduzir o desemprego e o subemprego nos países subdesenvolvidos é através do desenvolvimento econômico”; é essa relação que fundamenta a própria tematização central do documento: por causa dessa relação, “nosso relatório concentra-se nas medidas para o desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos” (*idem*, p. 4). E, citando o relatório anterior da ONU sobre pleno emprego, considera-se também o aspecto internacional: “o problema do pleno emprego com o qual [o respectivo grupo de especialistas] lidou não pode ser resolvido – ‘exceto no contexto de uma economia mundial em expansão da qual o desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos constituiria o mais importante elemento individual” (*idem*, p. 5; colchetes nossos). Não surpreende, portanto, que os autores tenham dedicado um capítulo inteiro à questão do desemprego e sua relação com o desenvolvimento.

Das quatro formas de desemprego avaliadas no documento (cíclico, sazonal, tecnológico e oculto)⁷², as que mais se relacionam com o problema do desenvolvimento são o cíclico e o tecnológico. As flutuações cíclicas constituem-se como uma importante diferença entre os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos: estes últimos “são capazes de gerar flutuações cíclicas por si mesmos, mas, na prática, suas flutuações resultam ou são dominadas por movimentos gerados pelos países industriais” (*idem*, p. 5). Quer dizer: o caráter cíclico do processo econômico parece predominar nos países desenvolvidos, onde as flutuações são, de certo modo, endógenas; as flutuações dos países subdesenvolvidos, em geral, decorreriam de sua interação na economia internacional, ou seja, seriam epifenômenos de um movimento gerado pelos países centrais e que afetaria seus fluxos de capital e nível de exportações. Além disso, os ciclos, sejam endógenos ou não, teriam uma relação mais fraca com o desemprego no mundo subdesenvolvido: “seu principal efeito nesses países é que a maioria da população obtém rendas mais baixas” (*idem*); as flutuações cíclicas atuariam sobre a renda dos trabalhadores, ao contrário do caso dos países desenvolvidos, onde esse processo resultaria em queda da população empregada. Sendo assim, o desemprego cíclico recebe um tratamento bastante sumário e sua importância decorre menos das peculiaridades dos países

⁷² A leitura deste capítulo II sobre desemprego e do capítulo IV, “Organização econômica”, foi prejudicada em razão da incompletude da versão obtida do documento: as páginas 7-8, 9-10, 19-20 e 21-22 tiveram sua parte inferior removida.

subdesenvolvidos do que do papel de seu desenvolvimento na expansão do capitalismo internacional e no controle das flutuações econômicas e do desemprego nos países centrais.

Já o desemprego tecnológico apresenta uma prevalência inversa: embora esteja presente tanto no mundo desenvolvido como no subdesenvolvido, sua incidência seria maior no segundo. Ele consiste no caso em que “uma nova tecnologia tenha deslocado uma antiga”, fazendo com que “o número de trabalhadores agora necessário seja menor que antes” ou que “os antigos trabalhadores não consigam adotar a nova técnica nem encontrar uma ocupação alternativa” (*idem*, p. 6). Como as “dificuldades causadas pelo progresso tecnológico” são maiores conforme a “discrepância entre a antiga e a nova tecnologia [...] o desemprego tecnológico tende a ser menos importante nos países avançados do que nos subdesenvolvidos que estejam sofrendo os efeitos de uma revolução tecnológica em outros países ou que estejam passando eles mesmos por rápido desenvolvimento” (*idem*). Quer dizer: seja por enfrentar concorrência tecnológica externa, seja por empreenderem um processo acelerado de desenvolvimento, os países subdesenvolvidos tendem a apresentar mais dificuldades com o desemprego tecnológico.

Esse “efeito colateral” do rápido desenvolvimento é desdobrado em “um caso específico do desemprego tecnológico”, a saber, o do aperfeiçoamento da “técnica de produção”, fazendo com que a mesma quantidade de recursos e capital gere o mesmo produto, mas com menos mão-de-obra, em razão simplesmente de um gerenciamento “mais eficiente” (*idem*). O problema fica mais claro quando lembramos a relação entre ineficiência gerencial e atraso econômico: “a escassez de capacidade administrativa é um gargalo tão grande nos países subdesenvolvidos quanto a escassez de capital” (*idem*, p. 6-7). Nesse sentido, o próprio processo de desenvolvimento exige uma etapa na qual seus pressupostos e objetivos são de difícil conciliação: se, inicialmente, o desenvolvimento aparece como um aumento da renda *per capita*, por meio do melhor aproveitamento dos recursos, da melhor organização econômica, enfim, de mais eficiência, atendendo ao fim último de atingir o pleno emprego, agora um certo desemprego revela-se não apenas necessário mas até desejável: “conforme a capacidade gerencial melhora, *torna-se possível* um deslocamento considerável de mão-de-obra” (*idem*, p. 7; grifo nosso) – “possível” porque não se trata de uma decorrência adversa, mas de uma possibilidade aberta pela reorganização econômica, possibilidade de produzir com mais eficiência, gerando um “deslocamento” da força de trabalho, um aumento, ainda que conjuntural, de desempregados. O desemprego tecnológico, o primeiro conceito razoavelmente desenvolvido para a situação específica de subdesenvolvimento (embora de

modo apenas teórico, sem qualquer exemplificação ou evidência concreta), já traz em seu bojo um impasse entre as demandas por eficiência ditadas pelo desenvolvimento e sua circunscrição em um projeto mais amplo de busca do pleno emprego nos países capitalistas.

O texto mostra que não é ingênuo em relação a esse aspecto ao falar de paradoxo: “o rápido desenvolvimento econômico é paradoxalmente a maior causa e a maior cura para o desemprego tecnológico. Ele fornece a cura ao oferecer novas oportunidades de emprego” (*idem*, p. 7). Nesse sentido, as “Medidas” prescrevem algumas condições e critérios para o progresso tecnológico: “as novas técnicas são aplicadas de modo mais útil em setores da economia nos quais a mão-de-obra que é liberada com isso possa encontrar facilmente um emprego alternativo”. Além disso, “a tecnologia poupadora de mão-de-obra não é de grande valor para uma economia superpopulosa”. Sendo assim, “deve haver uma política dupla, concentrar melhorias poupadoras de mão-de-obra em setores da economia nos quais a mão-de-obra seja adaptável e avançar na criação de novas oportunidades de emprego por meio do desenvolvimento econômico” (*idem*). Insinuando um dirigismo que soa estranho a nossos ouvidos pós-neoliberais⁷³, essa passagem delimita de modo claro (ainda que, como sempre, abstrato) os domínios nos quais as inovações tecnológicas seriam mais ou menos convenientes: trata-se de promovê-las nos setores onde a mão-de-obra fosse mais flexível para se adequar a novas técnicas e valer-se do “desenvolvimento econômico” para criar novos empregos para a mão-de-obra desocupada pelo uso da tecnologia. O teor desse “desenvolvimento” é sumariamente apresentado um pouco antes: em vez de recorrer a tecnologia poupadora de mão-de-obra, “a busca deve ser principalmente por tecnologias que aumentem o produto por acre da terra ou permitam o emprego de grande número de pessoas em indústrias secundárias a um gasto pequeno de capital” (*idem*). Em suma: promover a produtividade e a intensidade de capital na agricultura e determinados setores-chave com trabalho adaptável e, ao mesmo tempo, privilegiar um desenvolvimento intensivo em mão-de-obra em setores secundários para absorver o contingente populacional. Uma proposição que deveria levantar mais dúvidas do que certezas nos destinatários dos documentos, países muitos dos quais não dispunham de informações elementares sobre contas nacionais e estrutura de gastos públicos – como determinar os setores mais adequados à intensidade de

⁷³ É certamente à tendência dirigista da economia expressa em passagens como essa que reagiam os fundadores do neoliberalismo no imediato pós-Guerra, como Hayek, Friedman, Popper, von Mises, que tinham por objetivo “combater o keynesianismo e o solidarismo reinantes e preparar as bases para um novo capitalismo no futuro, um capitalismo duro e livre de regras” (Perry Anderson *apud* Paulani, 2005; p. 123).

capital? Que tecnologias são essas? Quais indústrias devem ser consideradas primárias ou secundárias? Como orientar a proporção de mão-de-obra e capital em cada uma?

São perguntas que o documento não responde, e isso pode ser explicado, em parte, pelo contexto de sua formulação, de sua vocação explicitamente genérica; a proposta de nossa leitura, no entanto, é resistir a essas soluções contextuais, procurando compreendê-las a partir de problemas de formulação internos ao próprio texto. Nesse sentido, podemos imaginar que o caráter “paradoxal” do desenvolvimento enquanto causa (atual) e cura (virtual) para o desemprego tecnológico coloque-se, na verdade, como uma determinação específica e aparente de um paradoxo ou uma inconsistência mais fundamental do próprio enunciado do desenvolvimento nas “Medidas”. Afinal, aquela definição inicial como redução do desemprego e otimização condicionada do uso de recursos, se não se indetermina, torna-se, ao menos, consideravelmente mais complexa em sua especificação junto ao desemprego tecnológico: além daqueles objetivos, o desenvolvimento deve também produzir uma certa forma de desemprego, determinada pela reorganização tecnológica poupadora de mão-de-obra, e, ao mesmo tempo, buscar outras tecnologias de organização capazes de absorver, a um baixo custo de capital, aquele excedente gerado. O próprio conceito de desenvolvimento trai, já em sua primeira configuração menos abstrata, uma ambiguidade entre uma tendência de produtividade e expansão do capital, por um lado, e uma resistência, por assim dizer, “social”, em que demandas por pleno emprego se impõem como limite e alternativa ao produtivismo. Continuemos, pois, a seguir alguns desdobramentos do problema no texto.

A questão do nível de tecnologia na organização econômica dos países subdesenvolvidos apresenta um paradoxo análogo ao do desemprego tecnológico – se o desenvolvimento é, ao mesmo tempo, causa e solução para esse tipo de desemprego, o atraso tecnológico característico dos países tratados no texto é, ao mesmo tempo, um problema crescente e uma oportunidade de avanço: “a não ser que se faça um esforço especial, o processo de desenvolvimento tecnológico nos países subdesenvolvidos será relativamente lento e a defasagem de tecnologia continuará a se ampliar conforme o progresso cumulativo dos países desenvolvidos se acelere”; porém: “a existência de uma ampla defasagem tecnológica apresenta aos países subdesenvolvidos um amplo escopo de avanço nessa área. Há disponível nos países desenvolvidos uma vasta provisão de conhecimento técnico e científico testado dos quais é possível se apropriar imediatamente” (*idem*, p. 28). Ou seja, a defasagem tecnológica tende a se aprofundar graças ao efeito cumulativo do desenvolvimento técnico e científico nos países desenvolvidos: quanto mais tecnologia gerada, maiores as

possibilidades de geração de novas tecnologias. Esse processo, no entanto, pode ser revertido na medida em que os países defasados copiem ou importem inovações dos avançados, empreendendo um ritmo mais rápido de desenvolvimento. A defasagem é igualmente um obstáculo crescente para o progresso e um espaço para sua aceleração mediante uma intervenção importadora de tecnologia. Mas tal intervenção depara-se com um segundo problema: “outro obstáculo importante à absorção de tecnologia pelos países subdesenvolvidos é a escassez de capital, sem o qual a tecnologia não pode ser utilizado ou gerar todos os seus frutos” (*idem*, p. 30). Daí que se imponha novamente a especificidade da relação capital-trabalho: “nos países desenvolvidos, boa parte da pesquisa tecnológica é projetada para poupar trabalho, enquanto nos países subdesenvolvidos, onde a mão-de-obra é superabundante, o problema consiste mais em descobrir novas técnicas bem sucedidas que sejam poupadoras de capital” (*idem*, p. 31). Em suma: o atraso tecnológico é um problema crescente, mas que pode ser revertido pela importação de tecnologia; essa importação, porém, esbarra na escassez de capital e na relação capital-trabalho dos países subdesenvolvidos, do que “se segue que a tecnologia dos países desenvolvidos não possa ser simplesmente transferida. Grandes somas de dinheiro precisam ser gastas em pesquisa sobre as necessidades específicas dos subdesenvolvidos” (*idem*). Pois é: desenvolvimento econômico, a experiência viria a confirmar, não é a tarefa mais trivial do mundo. De todo modo, consistente ou não, essa “visão unânime” do “grupo de especialistas” não soa das mais vocacionadas à linearidade de raciocínio.

O tema capital-trabalho aparece ainda mais uma vez no capítulo dedicado à formação doméstica de capital. Nessa parte do documento, enfatiza-se novamente o capital como condição para o desenvolvimento e ressalta-se a escassez de investimento e poupança nos países subdesenvolvidos. Um dos caminhos para lidar com esse problema é apresentado na seção “Utilização de recursos ociosos”. A passagem trata basicamente de como engajar a população sujeita a desemprego e subemprego em atividades geradoras de capital e, assim, transformar a “poupança” de mão-de-obra excedente em investimento estrutural: “isso é óbvio, por exemplo, quando as pessoas possuem casa própria e utilizam seu tempo disponível para construí-la, repará-la ou melhorá-la” (*idem*, p. 40). O texto sugere a transformação desse processo em políticas de governo de teor keynesiano (não há referência explícita a Keynes): “esse assunto leva diretamente a se considerar a possibilidade de criar capital empregando-se os subempregados como assalariados em obras públicas” (*idem*, p. 41). No entanto, esse esquema macroeconômico elementar da época também está sujeito a problematização face ao

desenvolvimento: se nos países industriais modernos “a existência de desemprego tornaria possível uma rápida expansão simultânea do consumo e do investimento” por meio de estímulos à demanda efetiva, “infelizmente, nos países subdesenvolvidos, o processo não é tão simples” (*idem*). A alta propensão a importar desses países e a inexistência de capacidade produtiva ociosa mesmo em condições de desemprego fazem, respectivamente, com que o programa de estímulo dependa de receitas cambiais ou com que o “produto responda menos facilmente ao aumento da demanda efetiva”; em ambos os casos, os principais efeitos das políticas seriam inflacionários e distributivos: “com efeito, muito embora os recursos possam estar subempregados em um país subdesenvolvido, o acréscimo à produção envolve ou, por um lado, a taxaço ou obtenção de poupança adicional do resto da comunidade, ou, por outro, o empréstimo de dinheiro no exterior” (*idem*, p. 42). Novamente a situação se complica: deve-se considerar a promoção de políticas de demanda efetiva, mas certas características estruturais dos países subdesenvolvidos inviabilizam tais políticas, nulificam seus efeitos ou produzem consequências adversas. A situação de desemprego ou subemprego, que, tal como o atraso tecnológico, parecia ter uma dimensão positiva como oportunidade de formação de capital, revela-se, assim, outro problema de difícil e limitada solução, sobre o qual as medidas sugeridas pelo documento têm eficácia duvidosa, se não efeitos indesejáveis. Em suas determinações levantadas até agora (que, longe de exaustivas, são apenas seleções deliberadas dos pontos mais problemáticos), o desenvolvimento parece menos um progresso linear redutível à prescrição de medidas objetivas e pontuais do que um impasse entre demandas econômicas e sociais, entre obstáculos e oportunidades, entre assimilações simples e adaptações custosas, um impasse, enfim, passível de ser apreendido em sua elaboração conceitual mesma.

Mas o subdesenvolvimento não aparece apenas como limite das políticas econômicas especificamente keynesiana; ele problematiza inclusive um dos articuladores fundamentais da economia política capitalista: a função reguladora do mercado. Tal problematização surge no capítulo dedicado à “organização econômica” dos países subdesenvolvidos, que trata, em especial, da divisão de tarefas entre o setor público e o privado. Novamente, o texto parte de certa abstenção quanto ao limite desejável do papel do governo na esfera econômica: “como são possíveis diversas combinações de atividades públicas e privadas, as combinações preferidas refletem os valores e crenças da comunidade em particular” (*idem*, p.; 17); não se revela, portanto, uma tendência privatista ou liberal por princípio. Ao contrário, no que concerne ao subdesenvolvimento, o governo deve

desempenhar um papel necessário na própria organização da estrutura do mercado. Sigamos a argumentação. Trata-se de considerar o “grau de eficiência no uso de mão-de-obra pela empresa privada”, eficiência que “é, em alguma medida, função da escala em que as atividades econômicas são realizadas” (*idem*, p. 22-3). Nesse momento, estamos tão imersos na tradição liberal clássica que a passagem merece uma das únicas referências a um autor em todo o documento: “como apontou Adam Smith, a divisão do trabalho é limitada pela extensão do mercado” (*idem*, p. 23). Aqui, as peculiaridades dos países subdesenvolvidos são duas: suas dimensões físicas e demográficas, que determinam o tamanho do mercado, e a quantidade de empresas em operação, que “pode ser grande demais ou pequena demais para [gerar] a eficiência” (*idem*; colchetes nossos). A primeira é resolvida diretamente, sugerindo-se que os países muito pequenos cooperem internacionalmente entre si por meio de união aduaneira, área de livre comércio ou acordos de tributação preferencial. A segunda nos interessa mais por apresentar outra diferenciação importante entre desenvolvimento e subdesenvolvimento: “nos grandes mercados dos países bem desenvolvidos, com frequência é possível deixar a solução desse problema [da quantidade ideal de empresas em relação à eficiência] para a operação ordinária das forças competitivas”, ou seja, basta deixar que a competição atue livremente no mercado para que o setor privado atinja ou aproxime o número de empresas capaz de aproveitar os recursos da melhor maneira possível. A situação é diferente quando as “forças competitivas” não incidem adequadamente: “mas, nos mercados que funcionam de modo menos eficiente, é necessário tomar medidas para promover ou reduzir a competição, conforme seja o caso, com o propósito de aumentar ou reduzir o número de unidades operacionais” (*idem*; colchetes nossos). Denota-se, portanto, uma relação entre desenvolvimento econômico e eficiência produtiva, esta, por sua vez, dependente da eficiência do mercado como fator de regulação da economia; tal relação abre, ainda, para o caso dos países subdesenvolvidos (e, portanto, com mercados menos eficientes), um espaço de intervenção governamental sobre o processo econômico. Isso é afirmado com todas as letras logo adiante:

Uma das funções de um sistema econômico é alocar recursos escassos entre usos concorrentes. No setor privado, isso é executado principalmente pelo sistema de preços. Tal sistema opera com mais eficiência em determinados momentos, lugares e setores do que em outros, e o governo tem a obrigação de observar e corrigir as falhas de operação do sistema. (*idem*, p. 25)

O trecho parece expressar um impasse fundamental: o sistema de preços é o fator alocativo por excelência, quase natural, dentro do processo econômico; mas nos momentos, países ou

setores em que ele não funciona bem cabe ao governo corrigir suas falhas, suas distorções. O documento menciona três exemplos em que tal funcionamento não se dá adequadamente, levando à má alocação de recursos: quando os preços não refletem os custos sociais reais, quando os empreendedores não olham para um horizonte temporal suficientemente longo e quando o governo controla alguns preços para fins de justiça social – “a alocação de recursos não pode, portanto, ser deixada inteiramente para o funcionamento do sistema de preços” (*idem*). Que a consideração do caráter distorcedor do controle governamental de preços seja imediatamente seguida por uma rejeição do sistema de mercado como único fator alocativo, isso dá a medida das dificuldades conceituais da questão.

O problema central é que a ineficiência do sistema de preços característica dos países subdesenvolvidos abre espaço para uma intervenção governamental ostensiva, mas essa intervenção não fornece um modelo fechado de operação tal como o mercado na economia liberal; pelo contrário, ela remete o texto à frequente abstenção de juízo e generalidade de conclusão marcantes: “o governo está envolvido, em maior ou menor grau, na tentativa de influenciar o movimento de recurso nas direções que considera mais adequadas” (*idem*). Após alguns exemplos desse envolvimento (que, contudo, não se referem a qualquer experiência concreta de um país específico nem fornecem uma orientação sistemática), o texto recai nas constatações vazias: “o controle governamental da alocação de recursos privados é um problema difícil que levanta muitos questões de objetivos, de julgamentos e de técnicas”; a seção termina prometendo a retomada do problema nos capítulos VIII e IX, sobre planejamento, que trataremos na próxima parte da tese. Por ora, o que gostaríamos de destacar dessa passagem em nossa leitura é a relação complexa entre subdesenvolvimento e ineficiência alocativa do mercado. Em primeiro lugar, ao mesmo tempo em que decorre parcialmente de determinadas ações do governo sobre o sistema de preços, essa ineficiência produz a necessidade de uma intervenção governamental como agente corretivo de suas falhas e distorções. Além disso, a ineficácia seletiva do sistema de preços, ou seja, sua incapacidade de selecionar a quantidade de empresas ideal para uma escala eficiente, demanda uma intervenção ainda mais ostensiva do governo sobre o número de firmas em operação no país. Em suma, a imperfeição dos sistemas de mercado nos países subdesenvolvidos projeta um domínio específico de atuação do setor público no qual este desempenha um papel ambíguo, ora como uma das fontes de distorção, ora como fator de correção.

Por fim, uma derradeira característica distintiva do subdesenvolvimento é a escassez aguda de capital humano, ou seja, de educação, instrução e treinamento. Esse aspecto

é problematizado também com base na questão da defasagem tecnológica. Como vimos, tal defasagem demanda um salto por parte dos países desenvolvidos, o que poderia ser feito, em parte, mediante a importação de tecnologia dos países desenvolvidos. No entanto, um dos obstáculos a esse processo é a insuficiência de pessoas capacitadas para difundir e lidar com as novas tecnologias: no caso das inovações agrícolas, por exemplo, os departamentos de agricultura dos governos devem dispor de “boas equipes com especialistas e técnicos, e ter um serviço de extensão capaz de alcançar e ensinar os agricultores”; “também é necessário haver um nível mínimo de educação e alfabetização entre os produtores efetivos para que se atinjam amplos avanços em tecnologia”, de modo que o principal obstáculo para o salto tecnológico é a “falta de uma estrutura educacional e administrativa por meio da qual os produtores possam aprender a nova tecnologia (*idem*, p. 29). Enfim, a tarefa educacional, a princípio, é caracterizada como necessária à resolução do já devidamente destrinchado problema tecnológico dos países subdesenvolvidos no sentido de capacitar a população a receber as inovações importadas.

Por outro lado:

A educação também não pode ser concebida simplesmente como um processo de transmissão de técnicas. Pois o que é necessário é uma mudança radical nas perspectivas dos povos dos países subdesenvolvidos. O progresso tecnológico da Europa Ocidental e dos Estados Unidos da América baseia-se em uma longa concepção científica, uma concepção de natureza que leva a um espírito de exploração, descoberta e experimentação. (*idem*, p. 30)

Se em passagens anteriores, em especial no que concerne ao desemprego, havia uma tendência por eficiência e progresso econômicos, contrabalanceada, limitada por demandas de ordem social por equidade e justiça, agora os aspectos não-econômicos relacionados ao desenvolvimento educacional desempenham outro papel e apresentam um novo grau de especificidade. A educação como formação do indivíduo, formação de sua visão de mundo, do modo como ele compreende e interage com a natureza, não representa um contraponto a sua função propriamente econômica, de formação de capital e difusão tecnológica; é, pelo contrário, uma condição dessa função. Incitar o espírito científico em seus sujeitos é necessário para que os países subdesenvolvidos possam receber tecnologia importada e desenvolver suas próprias; mais que isso, promover esse espírito significa formar sujeitos que repliquem o padrão ocidental de se relacionar com o entorno.

É interessante notar como o modelo educacional proposto pelas “Medidas” implica uma diferenciação na população dos países subdesenvolvidos. O documento

reconhece três níveis de *training*, ou seja, treinamento, educação técnica. O primeiro é exatamente no nível dos técnicos especialistas nas diversas áreas de desenvolvimento; o segundo é o treinamento dos administradores públicos, responsáveis pela organização, coordenação e execução por parte do governo; por fim, o texto também aponta a necessidade de se treinarem executivos de negócios para a gerência das empresas privadas. Nesse ponto, o tema da educação e desenvolvimento parece atrelado à democracia de um modo bastante peculiar: a aprendizagem de técnicas administrativas e gerenciais é difícil no nível teórico e se dá principalmente com a prática; sociedades democráticas são mais propensas a produzir bons executivos e administradores, pois essas funções estariam abertas a um maior número de indivíduos, propiciando, assim, maiores oportunidades de experiência – “as pessoas aprendem administração participando dela. Elas, portanto, aprendem mais rápido em países onde as instituições de autogoverno são mais difundidas, englobando o governo central e local [...]” (*idem*, p. 32). No entanto, após dedicar onze parágrafos e quase quatro páginas às considerações sobre a formação de espírito científico e técnicos capacitados (p. 31-3), o texto recai no laconismo ao falar da “educação das massas”. Esta é tratada em um curto parágrafo no qual a necessidade de alcançar as massas “com nova tecnologia” não é desdobrada com clareza, deixando dúvidas se essa nova tecnologia (“por rádio, TV e outros meios de apresentação visual e oral”) deve atender a necessidades educacionais propriamente ditas ou a fins de propaganda política:

Como apontamos várias vezes, garantir o rápido progresso econômico envolve capturar o entusiasmo das massas por meio de melhorias e da disponibilização de novos conhecimentos diretamente para elas. Isso só pode acontecer se lhes for mantida a esperança de progressiva realização de uma ordem social justa. Despertar-lhes o entusiasmo é uma questão de liderança política popular. (*idem*, p. 33)

É difícil entender, portanto, o papel específico da tecnologia junto à educação das massas, se deve ser meio e conteúdo de ensino ou se deve ser suporte para a veiculação de estímulos políticos ao engajamento da população no processo de desenvolvimento.

Em nossa tentativa de descrever o enunciado do subdesenvolvimento presente nas “Medidas”, podemos destacar alguns traços fundamentais:

1. Sob determinados aspectos, em especial quanto ao combate ao desemprego e à modernização do capital, o subdesenvolvimento parece se manifestar como uma série de falhas cuja resolução passa pela conjugação de duas forças, a princípio, opostas – uma tendência economicista, voltada para o aumento da produtividade, e uma tendência, por assim dizer, “social”, visando a reduzir as injustiças nos países

subdesenvolvidos e evitar seu agravamento como consequência do processo modernizador acelerado.

2. Em outros aspectos, como o atraso tecnológico e a escassez de poupança-capital, a especificidade do subdesenvolvimento surge em termos mais paradoxais: ao mesmo tempo em que essas defasagens aparecem como oportunidade de aceleração, elas também são obstáculos inerentes ao processo de desenvolvimento.
3. Dentre as questões destacadas, a educação parece ser a única em que há certa harmonia entre as duas instâncias: formação do indivíduo, apropriação política e aspirações democráticas são constituídas como condições para o desenvolvimento tecnológico, propriamente econômico; o problema parece residir na oposição entre treinamento técnico, bastante especificado, e educação das massas, diluída entre funções didáticas e políticas.

Com efeito, nos dois momentos em que fala de “tarefa de desenvolvimento econômico”, o texto oscila. Primeiro, enfatiza a criação de emprego rapidamente (*idem*, p. 9); depois, afirma a questão da eficiência produtiva: “elevar a produtividade agrícola e aumentar a importância da indústria manufatureira na economia – as duas principais tarefas do desenvolvimento econômico” (*idem*, p. 44).

O documento registra, ainda, um deslocamento radical em relação às condições específicas dos países aos quais ele deveria se dirigir. O capítulo III trata das “Pré-condições do desenvolvimento econômico”, ou seja, dos requisitos de engajamento popular e das necessidades institucionais que deveriam anteceder ao processo econômico em si mesmo. Aqui se considera uma série de peculiaridades dos países subdesenvolvidos, como a “prevalência de uma filosofia espiritual [*other-wordly*]”, a “preferência relativa pelo ócio [*leisure*]”, o desprezo pela riqueza como fonte de prestígio social, a insegurança da propriedade, a presença de posses comunais, as falhas de legislação, as demandas familiares exageradas, a falta de mobilidade social (*idem*, p. 13-5).... Enfim, trata-se de um amplo espectro de traços culturais específicos dispersos entre os vários países subdesenvolvidos – todos ruins! As particularidades de organização social desses países, quando não apenas reproduzem estereótipos, aparecem nas “Medidas” como obstáculos ao desenvolvimento econômico; daí que este assumia ares de abnegação estoica:

[...] o rápido progresso econômico é impossível sem reajustes dolorosos. Antigas filosofias têm de ser descartadas; velhas instituições sociais devem se desintegrar; laços de casta, credo e raça precisam ser arrebentados; e grande número de pessoas que não são capazes de acompanhar o progresso precisam ver frustradas suas

expectativas de uma vida confortável. Muito poucas comunidades estão dispostas a pagar todo o preço do rápido progresso econômico. (*idem*, p. 15)

Enfim, antes de ser um processo ambíguo e problemático em si mesmo, o desenvolvimento aparece, nas “Medidas”, como um movimento devastador das peculiaridades culturais que supostamente limitam a eficiência do sistema econômico e recompensam incorretamente os esforços dos indivíduos. Desenvolver-se, ainda em 1951, é, em última análise, virar calvinista!

Não é de se estranhar, portanto, que um documento perpassado por problemas de conceituação de seu objeto e francamente desdenhoso da realidade cultural dos países que pretende instruir tenha de se contentar com sugestões pateticamente vagas diante da importância e complexidade de sua tarefa. Por exemplo, a ampla e “dolorosa” acomodação cultural e institucional sugerida pela citação do parágrafo anterior, que inclusive afeta o núcleo do poder político e econômico dos países em questão, redundando em proposições superficiais como: “havendo liderança e vontade pública, todos os problemas de desenvolvimento econômico podem ser resolvidos”; ou ainda:

Não pode haver rápido progresso econômico a menos que os líderes de um país em todos os níveis [...] desejem o progresso econômico para o país e estejam dispostos a pagar seu preço, que é a criação de uma sociedade da qual os privilégios econômicos e políticos tenham sido eliminados.

Por fim:

[...] se os líderes ganharem a confiança do país e se mostrarem vigorosos na erradicação dos privilégios e das grandes desigualdades, eles podem inspirar as massas com o entusiasmo para o progresso que cativa o apoio de todos. (*idem*, p. 16)

Quer dizer: a superação de todos aqueles aspectos disruptivos causados pelo progresso encontra seu ponto de fuga em um problema de caráter político, de capacidade de liderança para contagiar as massas em seu projeto de desenvolvimento e concentrar forças na superação dos interesses dos privilegiados. Como se cativa o povo e de onde vêm essas lideranças isentas de interesses junto aos privilégios são questões de que o documento não trata.

Outro exemplo de solução superficial é quanto ao equilíbrio entre consumo e poupança: novamente, as “Medidas” depositam suas esperanças em “uma liderança altamente popular [que] consiga fazer com que o povo coopere voluntariamente na limitação do consumo para aumentar a formação de capital” (*idem*, p. 38; colchetes nossos). Além disso,

também o engajamento dos trabalhadores na construção de sua própria infraestrutura está relacionado à superação de traços mais tradicionais da sociedade e à mobilização da população:

[...] é um meio de despertar o interesse de comunidades algo estagnadas. O desenvolvimento é um processo dinâmico. Quaisquer meios de suscitar o entusiasmo das massas e de estimulá-las a querer mais melhorias devem ser enfaticamente apoiados. (*idem*, p. 40)

Há, portanto, uma série de requisitos extra-econômicos que o documento formula em termos de uma liderança política um tanto messiânica, capaz de levar a cabo seu projeto de desenvolvimento contra os interesses dos privilegiados conservadores locais por meio da mobilização da população via categorias psicológicas pouco precisas, como a “confiança do país” e o “entusiasmo das massas”. Essa vacuidade de conclusões é ressaltada pela quase absoluta falta de exemplos concretos, tanto sobre as condições dos países subdesenvolvidos quanto para as medidas de desenvolvimento sugeridas. Pudemos identificar uma única exceção, que é a menção à “área de Gezira no Sudão” como um caso de reestruturação da produção agrícola familiar (*idem*, p. 25). Manifestação maior dessa vocação à superficialidade é a frase que encerra o capítulo sobre formação doméstica de capital, tema repleto de meias palavras e dificuldades de formulação: “Resultados importantes podem afluir mesmo de inícios modestos” (*idem*, p. 44).

À luz dessa leitura, a Parte 3, “Medidas que exigem ação internacional”, parece ter sido extraída de outro documento. Considerar esse contraste pode ser interessante para a compreensão do sentido vago e problemático da segunda parte, direcionada às medidas de iniciativa dos países subdesenvolvidos. Já o segundo parágrafo do Capítulo X, “Termos de troca”, representa um novo grau de precisão ao analisar, com algum detalhe, a situação de quatro países que possuem “rendas decorrentes [consideráveis] das exportações de uma ou duas matérias-primas [*staple commodities*]” (*idem*, p. 71; colchetes nossos): Venezuela, Chile, Egito e Turquia. O restante do capítulo também apresenta alguns problemas históricos sobre o comportamento dos termos de troca entre os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos, assim como exemplos de seus efeitos em certas crises nestes últimos. Já o capítulo seguinte, “Capital externo”, exprime a insegurança dos elaboradores em apresentar dados e metas específicos, mas explica por que optaram, mesmo assim, por uma apresentação quantitativa precisa das recomendações: “estaríamos falhando em nossa tarefa se não indicássemos que, em nossa opinião, a transferência de capital necessária para aumentar rapidamente os padrões

de vida dos países subdesenvolvidos está muito além do que se vislumbra atualmente” (*idem*, p. 75). De fato, o que se segue é uma tabela destrinchando vários números sobre os países subdesenvolvidos agrupados em macrorregiões: população em 1949, necessidade de capital para industrialização, para agricultura e total, e déficit corrente de capital (*idem*, p. 76). A única coisa parecida com isso na Parte 2 é a tabela de crescimento populacional apresentada no respectivo capítulo (*idem*, p. 45); de resto, não se levantam números sequer para analisar as diferenças de estrutura econômica e necessidades de desenvolvimento de cada região. Por oposição, o capítulo sobre capital externo estende-se por quinze páginas, perfazendo a maior parte do livro, mais de 10% do total. Repleto de estimativas bilionárias e de metas de crescimento do financiamento internacional, ele discrimina claramente as funções e as responsabilidades do setor privado, dos governos dos países desenvolvidos e das agências internacionais, inclusive mencionando o trabalho de instituições específicas, como o Ex-Im Bank e o BIRD. Enfim, a parte do documento dedica às medidas de iniciativa dos países desenvolvidos apresenta um senso de determinação e pragmatismo muito mais apurados em relação à parte anterior.

Uma solução simples para esse problema textual seria apelar à própria natureza da realidade que o texto procura apreender e modificar: os países avançados apresentam uma homogeneidade política e institucional muito maior que suas contrapartes subdesenvolvidas; é mais simples formular políticas para que os desenvolvidos entrem apenas com recursos financeiros do que sintetizar um modelo que contemple a modernização da agricultura na China e a industrialização do Uruguai. Por mais intuitiva que possa ser, tal explicação, porém, deve ser vista com desconfiança, pois corre o risco de se solidarizar demais com a perspectiva do próprio texto, nublando, assim, a dimensão especificamente discursiva do problema e limitando o potencial crítico da leitura. Em primeiro lugar, há uma assimetria conceitual entre desenvolvimento e subdesenvolvimento com a qual o documento não parece lidar adequadamente. Por um lado, o desenvolvimento, ou seja, o estado desenvolvido de certos países e o processo mediante o qual eles se diferenciaram para atingir tal condição, aparece como referência não discutida e não problematizada, como uma espécie de dado pré-reflexivo face ao qual se define o próprio subdesenvolvimento, seja quantitativamente, na forma de insuficiência de renda *per capita*, seja qualitativamente, como uma série de *déficits* institucionais, políticos e culturais. Ainda que o texto procure assumir a perspectiva dos subdesenvolvidos, é em relação a esse ponto de partida acrítico e pouco explicitado do desenvolvimento que se definem, para aqueles, as condições e o horizonte de progresso. Tal

definição, porém, longe de se apresentar sob um esquema de oposição diferencial, no qual os termos seriam determinados por traços distintivos opostos, encerra certo desequilíbrio: se o desenvolvimento é uma situação dada, resultado de um processo histórico não explicitado, o subdesenvolvimento que se define contra ele aparece, nas “Medidas”, como uma multiplicidade anárquica de formas, uma diversidade difícil de conceituar, cujas peculiaridades só podem aparecer como problema. Enfim, as ações de iniciativa dos países desenvolvidos trazem melhor acabamento porque é a própria perspectiva desses países, ou seja, a perspectiva do desenvolvimento como um dado histórico, que abre o campo de visibilidade do texto; as “Medidas” têm seu alfa e seu ômega, suas motivações iniciais dadas pelo problema do emprego no capitalismo central e seu fechamento nas iniciativas de cooperação internacional dados pelo ponto de vista do desenvolvimento. Já o subdesenvolvimento, por sua vez, definido em relação a esse modelo único e necessário de organização econômica e social, só pode se manifestar como uma deficiência, e uma deficiência não sistematizável e não assimilável nos termos daquele modelo. Daí que se multipliquem os paradoxos entre falhas e oportunidades, pois o ponto de vista do texto não é capaz de fornecer um sentido de causalidade: se os países são subdesenvolvidos porque têm falhas ou se têm falhas porque são subdesenvolvidos – a defasagem tecnológica é uma oportunidade, pois possibilita rápidos avanços, e um peso, pois se apresenta como impedimento para esses mesmos avanços. Daí que, afinal, o desenvolver-se não remeta apenas a reformas do domínio estritamente econômico, mas exija uma ampla reorganização com base nas sociedades dos países ricos: da “preferência relativa pelo ócio” à estrutura de propriedade, da organização familiar às normas de prestígio social, da imobilidade de classes à relação do indivíduo com a natureza, todas as especificidades culturais dos países subdesenvolvidos se oferecem como obstáculos para o progresso e objetos de transformação.

O desenvolvimento, portanto, surge como demanda de homogeneização global, como difusão do modelo social dos países desenvolvidos, das macroestruturas políticas e econômicas à formação de cada indivíduo.

3.1.2. O papel do planejamento

Até o momento, omitimos deliberadamente a questão do planejamento, que, no entanto, constitui um aspecto destacado do documento, ocupando dois capítulos e pouco mais de 15% de sua extensão: o capítulo VIII dedica-se às prioridades de planejamento e o IX trata

das técnicas de formulação e implementação dos planos em diversos níveis. Colocado o problema do desenvolvimento, cabe à presente seção avaliar como o planejamento se apresenta face àquele jogo de impasses característico da constituição enunciativa dos países subdesenvolvidos. Em primeiro lugar, devemos destacar que o planejamento surge no primeiro capítulo da Parte 2 como consequência dos debates temáticos anteriores sobre as diversas facetas do subdesenvolvimento, desemprego, tecnologia, educação etc.: “segue-se da discussão de todos esses capítulos que o ritmo de desenvolvimento econômico pode ser acelerado se os governo planejarem com sabedoria” (UN, 1951; p. 4). Ao longo de toda essa parte do texto, porém, essa relação de consequência entre os debates específicos e a necessidade do planejamento não é explicitada e o termo aparece de passagem apenas no capítulo V, sobre tecnologia. Trata-se de uma simples priorização quanto à necessidade de se formarem quadros técnicos nacionalmente: “os planos de desenvolvimento econômico precisam começar com a expansão das instituições domésticas para o treinamento do pessoal necessário em todos os níveis” (*idem*, p. 32). Assim, na economia geral do texto, o planejamento é apresentado sumariamente como decorrência necessária dos temas da Parte 2, mas os capítulos específicos sobre essas discussões não desenvolvem o conteúdo dessa necessidade, reservando-se ao assunto uma breve menção quanto à urgência da tarefa educacional.

Isto posto, como o enunciado do planejamento se constitui em seus capítulos específicos nas “Medidas”, o VIII e o IX? Há, à primeira vista, dois traços de continuidade em relação ao restante da Parte 2. O primeiro, pontual, refere-se ao papel destacado do progresso educacional: na seção do capítulo VIII dedicada às prioridades de investimento, o texto privilegia francamente o capital humano, em especial saúde e educação; esta recebe a consideração temática mais elaborada do capítulo, apresentando-se como uma série de objetivos quanto à formação de técnicos e de pessoal especializado para formular e executar programas de desenvolvimento (*idem*, p. 52-3). O segundo traço de continuidade é de estilo e se manifesta pela hesitação, típica da Parte 2 como um todo, em fornecer posicionamentos e afirmações claros quanto a certos pontos problemáticos. Segundo o texto, o planejamento deve obedecer a “dois princípios gerais” ditados pela “análise econômica”: o princípio marginal, segundo o qual “os recursos devem ser utilizados de modo que uma [nova] transferência de unidades marginais de um uso para outro não possa aumentar o bem-estar”, isto é, que os recursos sejam distribuídos entre os usos concorrentes de uma maneira ótima, não sendo possível melhorar a situação da sociedade (o “bem-estar”) mediante a transferência

de uma nova unidade; e o princípio “estrutural”, ou seja, de que grandes transferências de recursos produzem efeitos “proporcionalmente diferentes de movimentos marginais”, produzindo mudanças na estrutura do sistema econômico (*idem*, p. 49; colchetes nossos). O planejamento, portanto, é planejamento da alocação de recursos com base em uma lógica de maximização do “bem-estar” com base em duas condições: a possibilidade de direcionar a nova produção da economia para seu uso mais adequado e a necessidade de grandes transformações estruturais, ou seja, de transformações que alterem significativamente a distribuição de recursos já dada entre os setores da economia e as opções de aplicação.

Nesse contexto, os países subdesenvolvidos se distinguem pela diferente importância desses dois princípios em sua economia: se as nações avançadas “já se equiparam com os requisitos básicos para o desenvolvimento econômico”, no mundo subdesenvolvido os “grandes reajustes estruturais são muito mais necessários”, de modo que o princípio marginal “frequentemente é de utilidade secundária” (*idem*, p. 49-50). Sendo assim, o planejamento do desenvolvimento já parte de uma dificuldade fundamental: “ao se trabalhar em termos de grandes reajustes estruturais, tanto o custo como a produtividade são difíceis de medir, e deve-se confiar muito mais em julgamentos qualitativos, que só podem ser verificados pelo próprio evento”, ou seja, não apresentam condições adequadas de previsibilidade. Isto, aliado à dificuldade de comparação das experiências de diversos países, já que seus recursos e potencialidades são inerentemente específicos, faz com que “não se possam estabelecer quaisquer generalizações simples como orientações concretas para o planejamento do desenvolvimento”; os responsáveis por tal atividade dependem de “seu melhor julgamento em relação às direções mais desejáveis de desenvolvimento” (*idem*, p. 50). Reitera-se, portanto, o sentido vago e pouco consistente que vimos ser característico de diversas formulações da Parte 2; os mesmos princípios estabelecidos pela “análise econômica” apontam para o fato de que, nas condições dos países subdesenvolvidos, não vigoram quaisquer princípios diretamente sistematizáveis.

Sendo assim, a tarefa do capítulo sobre prioridades de planejamento é oferecer “observações gerais” sobre “certos problemas que despontam a todo tempo no planejamento do desenvolvimento” e que se organizam por meio de escolhas alternativas na alocação dos recursos: consumo ou investimento, capital humano ou físico, obras públicas ou outras atividades produtivas, autarquia ou extroversão comercial, desenvolvimento comercial ou agrícola (*idem*). O restante do capítulo constitui-se de ponderações entre cada uma dessas escolhas, enfatizando que não consistem de dicotomias estritas, mas de ênfases relativas em

cada termo. Essas priorizações são fundamentais para compreendermos o ponto de vista a partir do qual o texto fala e a consequente limitação de seu escopo.

Novamente, ao tratar da alternativa de capital humano ou material, o texto recai na abstenção quanto a julgamentos mais profundos sobre o investimento em serviços sociais: “não estamos preocupados com meras transferências de consumo [entre as diferentes classes] ou com a questão geral da desejabilidade” desses serviços; “do ângulo do desenvolvimento econômico”, ou seja, da perspectiva de formulação do próprio texto, “os serviços sociais são relevantes apenas na medida em que incidem sobre [*infringe upon*] o desenvolvimento, seja pela absorção de recursos que de outro modo seriam utilizados na formação de capital, seja repercutindo sobre a produtividade de outras maneiras” (*idem*, p. 51; colchetes nossos). Mais que qualquer outra, essa passagem deixa claro como a “perspectiva do desenvolvimento”, que abre o campo de visibilidade do texto e fundamenta a constituição de seus objetos, procura contornar decisões diretas sobre o conteúdo social, cultural, ideológico dos problemas, estabelecendo, em vez disso, critérios formais supostamente neutros, dados pela produtividade como fator impulsionador do crescimento. Assim, podemos avançar um pouco mais em nossa compreensão das abstenções e hesitações do documento: se as “Medidas” recusam-se a debater aspectos como a participação ideal do Estado na economia e a desejabilidade de serviços sociais, isso não se deve a uma certa debilidade de posicionamento de fundo autoral ou contextual, mas sim à exclusão desses problemas como debates relevantes para o desenvolvimento. Ter mais ou menos Estado, mais ou menos serviços sociais não são componentes positivos ou negativos em si mesmos; têm relevância apenas na medida em que afetam a eficiência produtiva e alocativa, e, por conseguinte, o modo como o país se desenvolve economicamente. A passividade do texto quanto a certos problemas não é, portanto, uma falha que se dá a despeito de seus princípios técnicos, mas consequência desses mesmos princípios. Estabelecer prioridades de planejamento é, enfim, abstrair demandas sociais, culturais ou ideológicas mais específicas e parciais em nome de uma compreensão pretensamente neutra, estrutural e econômica dos problemas.

As alternativas analisadas pelo capítulo VIII nos permitem aprofundar o sentido desse paradigma. Ainda em relação aos serviços sociais e às opções de capital humano ou físico, tanto essa alternativa quanto as prioridades de saúde e educação recolocam o problema da produtividade: “a maioria dos países subdesenvolvidos está em uma situação em que o investimento em pessoas provavelmente se mostrará tão produtivo, no sentido puramente material, quanto qualquer investimento em recursos materiais” (*idem*, p. 52). Sobre a saúde,

novamente, “o que é mais produtivo é o gasto que reduz a incidência de doenças debilitantes [...] e o gasto com a melhoria da alimentação, o que aumenta a capacidade de trabalho” (*idem*). Nas prioridades educacionais, o viés é ainda mais claro: embora os países subdesenvolvidos tenham se esforçado por maximizar o acesso às escolas e universalizar a alfabetização, essa tendência “retrocedeu, de certo modo, em importância, pois as necessidades de desenvolvimento econômico revelaram problemas educacionais mais urgentes”; são eles: a instrução dos agricultores para aumentar a produção agrícola, a formação de técnicos capazes de formular e executar programas de desenvolvimento e o treinamento de mão-de-obra necessária para tal programa (*idem*, p. 52-3). Enfim, trata-se de substituir uma iniciativa de educação com base em direitos universais e homogêneos (o acesso à escola e ao letramento) por uma instrução seletiva fundamentada em critérios de ordem econômica.

Algo semelhante se passa quanto ao grau de autonomia do comércio exterior. A escolha de “importar uma mercadoria específica ou produzi-la nacionalmente” depende de “três cálculos”:

[...] primeiro, uma estimativa da quantidade de recursos necessários para produzir uma unidade de mercadoria nacionalmente; segundo, uma estimativa de quanto essa mesma quantidade de recursos poderia produzir de outra mercadoria passível de ser exportada com maior lucro; e, terceiro, uma comparação, por meio dos termos de troca, da quantidade da primeira mercadoria que poderia ser produzida nacionalmente com a quantidade da mesma mercadoria que poderia ser importada se a segunda fosse produzida e vendida ao exterior. (*idem*, p. 56)

Em suma, trata-se de avaliar os custos relativos entre a produção nacional de uma mercadoria, a produção de outras mercadorias exportáveis e o custo de importação, de modo que a distribuição dos recursos nacionais seja a mais produtiva possível, no sentido de obter o máximo de divisas e da mercadoria em análise. Sendo assim:

A política de comércio exterior deve ser avaliada não quanto a ser mais ou menos autárquica ou a criar mais ou menos diversificação, mas quanto a levar a uma situação em que, considerados todos os aspectos, não se produza nacionalmente nada que possa ser comprado do exterior por uma quantidade menor de recursos; e, vice-versa, que não se compre do exterior nada que possa ser produzido nacionalmente por uma quantidade menor de recursos. (*idem*, p. 57)

Ou seja, trata-se de desconsiderar questões de ordem política, como a da autonomia internacional, e até mesmo julgamentos qualitativos de alocação econômica, como a desejabilidade de diversificação setorial; a política de comércio exterior deve ser formulada

em termos de otimizar o aproveitamento produtivo dos recursos nacionais, comparando-se o custo de importação com o custo de produção nacional de uma determinada mercadoria e de outras exportáveis. Sem contar a dificuldade (reconhecida pelo texto) de se quantificar com precisão essas variáveis, há o problema maior de se negligenciar qualquer iniciativa de transformação estrutural do sistema econômico capaz de alterar significativamente essa disposição de custos.

Essa negligência é contemplada pelo problema da industrialização. À primeira vista, o desenvolvimento industrial dos países subdesenvolvidos é apresentado como decorrência do comércio exterior, de modo que sua priorização, portanto, deve atender aos princípios propostos na respectiva seção; alguns elementos, no entanto, são adicionados à avaliação: trata-se “simplesmente de um problema de cálculo, tendo em mente a possibilidade de utilizar mão-de-obra desempregada ou outros recursos ociosos, o problema da indústria nascente e a incerteza dos termos de troca” (*idem*, p. 58). Quer dizer, além do comparativo de alternativas e custos sugerido pela análise do comércio exterior, o documento levanta a necessidade de considerar outros fatores: a subutilização de mão-de-obra e de recursos, a desvantagem competitiva frente aos países mais desenvolvidos e a variação dos preços relativos internacionais. Num movimento de recuo argumentativo típico de passagens da Parte 2 analisadas na seção anterior deste trabalho, o texto relativiza o tom técnico e liberal com que o comércio exterior vinha sendo tratado e admite que essas condições “tomadas em conjunto justificam amplamente, na maioria dos países subdesenvolvidos, algum grau de proteção” (*idem*). Enfim, a indústria revela-se de especial importância para o processo de desenvolvimento, isso a ponto de se relativizarem as demandas por otimização da produtividade, da renda e dos recursos em nome da industrialização, mesmo que ao custo de proteção comercial, ou seja, de manutenção de preços artificialmente altos em relação aos internacionais com a finalidade de garantir sua viabilidade econômica.

Essa posição privilegiada fica mais clara em seguida: “conforme o desenvolvimento econômico progride, a força de trabalho se desloca da agricultura para a indústria”; há, portanto, uma correlação entre crescimento da mão-de-obra industrial e processo de desenvolvimento. Mas não se trata de uma identificação direta ou evolução linear: “o progresso técnico torna possível que a população seja alimentada a partir de proporções cada vez menores de trabalhadores” (*idem*, p.; 58-9). A redução da população agrícola e sua migração para a indústria são consequência do próprio avanço técnico desses setores, o que, por sua vez, determina o desenvolvimento econômico; há uma mútua

dependência entre avanço da agricultura, que aumenta a produtividade e libera mão-de-obra, e industrialização, que absorve esses trabalhadores ociosos. Por fim, no que concerne à alocação de recursos entre agricultura e indústria, repete-se a fórmula do início do capítulo:

Como tudo o mais, ela deve ser governada pelas regras gerais apresentadas nos parágrafos de abertura deste capítulo. Quer dizer, as proporções devem ser tais que nem por movimentos marginais nem por mudanças estruturais maiores a renda nacional possa ser aumentada. (*idem*, p. 58)

Aqui o aspecto estrutural revela sua importância: não basta instalar uma fábrica para avaliar a viabilidade de determinado setor industrial, pois “onde uma única pode fracassar, cinquenta podem ter sucesso se adequadamente integradas de modo a formar uma nova rede industrial” (*idem*). A questão da industrialização, portanto, parece não apenas o espaço privilegiado do desenvolvimento, mas também o fator determinante daquelas transformações estruturais necessárias aos países subdesenvolvidos, seja pela migração de mão-de-obra da agricultura para a manufatura, seja pela criação de um parque industrial mais diversificado e completo.

Nesse sentido, apesar de, aparentemente responderem aos mesmos princípios, o planejamento do comércio exterior e da divisão econômica setorial interna parecem se opor. O primeiro obedece a uma regra clara de otimização de custos; o segundo, embora parta de um cálculo semelhante, deve contemplar outros critérios e demandas, como as necessidades de ocupar mais mão-de-obra nas atividades industriais e de promover a transformação na própria estrutura do sistema econômico gerando uma cadeia produtiva interna. De certo modo, a ênfase nas transações internacionais responde ao princípio marginal, já que as escolhas são feitas entre usos concorrentes dos recursos, dadas as condições gerais existentes, ao passo que a ênfase na organização econômica interna responde a um fundamento estrutural, pois se trata de alterar significativamente a setorização da economia em nome da viabilidade de certos negócios e do desenvolvimento em geral.

Por sua vez, o capítulo IX, sobre técnicas de planejamento, procura tratar do “processo de formulação de programas de desenvolvimento e de sua execução” (*idem*, p. 61). A tarefa divide-se entre pesquisas para avaliar os recursos e potencialidades dos países e o planejamento propriamente dito, ou seja, a formulação de um plano, compreendido em quatro acepções: programação do gasto público, estabelecimento de metas de produção das empresas, estabelecimento de metas alocativas para a economia como um todo e aplicação (*enforcement*) das metas sobre o setor privado (*idem*, p. 62-3); esses quatro sentidos do termo “plano” estruturam a divisão do capítulo. Em primeiro lugar, é evidente o esforço de

distinguir o “plano” em todas essas acepções da noção socialista de economia planificada. Essa exclusão se manifesta em dois momentos, primeiro em nota sobre os “outros significados” do termo: “há também uma literatura de teoria econômica altamente especializada na qual ele [o termo plano] se refere à operação de uma economia exclusivamente por direção central, onde cada unidade de produção utiliza os recursos alocados a ela por cota e disponibiliza seu produto também sob essa direção” (*idem*, p. 63; colchetes nossos). Em seguida, ao falar de “planejamento abrangente”, ou seja, o planejamento da economia como um todo, as “Medidas” deixam claro: “não significa formular e aplicar um plano sobre cada setor da economia” (*idem*, p. 66). A dimensão prática do planejamento, portanto, procura guardar distância de um cálculo exaustivo da produção no sentido da planificação soviética.

Resta precisar, portanto, o sentido positivo do planejamento, ou seja, o que significa planejar para o desenvolvimento sem incorrer nesse tipo de controle central. A necessidade do plano revela-se em um contexto de racionalização; em uma das inúmeras passagens sobre as dificuldades de previsão e programação do futuro em economia, o texto ressalva: “é necessário um plano, pois, embora não possamos prever o futuro, também não podemos agir racionalmente sem fazer planos para o futuro à luz de quaisquer que sejam as informações disponíveis no momento” (*idem*, p. 64). O plano, portanto, é uma estratégia de balizamento das medidas incidentes sobre a economia no sentido de torná-las racionais. Mas o que significa essa racionalidade? Aqui o problema parece se materializar em três frentes: a eficiência da alocação de recursos entre os diferentes setores, a coerência global dessas alocações e seus meios de execução prática. No primeiro caso, o governo desponta como agente de correção alocativa: “os recursos serão mal alocadas a menos que o governo tome medidas especiais para estimular o movimento na direção correta” (*idem*); aqui novamente a tópica da ação governamental como possível conformadora do processo econômico às vias consideradas mais adequadas. Além desse papel na alocação entre setores específicos, é necessário um planejamento abrangente, cujo principal propósito “é garantir que os diversos planos em formulação sejam consistentes entre si e com o total de recursos”, ou seja, para dar um exemplo do texto, avaliar “se os programas para a produção elétrica são consistentes com os de desenvolvimento de novas indústrias e outros usos da eletricidade; ou se os programas de estímulo da produção agrícola são consistentes com os programas de construção de estradas, ampliação de portos, instalações de processamento etc.” (*idem*, p. 65). Em suma,

trata-se de fazer com que o desenvolvimento se dê harmonicamente em todas as frentes necessárias, evitando escassez de insumos ou gargalos de circulação.

Por fim, falta considerar a racionalização planejadora em sua dimensão prática. As “Medidas”, mais de uma vez, enfatizam a importância desse aspecto: “desnecessário dizer que o mero estabelecimento dessas metas [de produção] não é planejamento em nenhum sentido útil da palavra, já que a situação da economia real não é afetada até que se tomem medidas para mover os recursos nas direções indicadas” (*idem*, p. 64; colchetes nossos), e “simplesmente anunciar objetivos não é planejamento se não forem colocadas em operação medidas que movam os recursos nas direções necessárias” (*idem*, p. 66); a simples divulgação de objetivos e metas é chamada de “ilusão de planejamento” (*idem*, p. 64). Planejamento efetivo e intervenção prática na economia estão, portanto, intrinsecamente ligados. Nesse sentido, embora desdobre uma lista de responsabilidades diretas do governo (*idem*, p. 67), o texto parece mais preocupado com as dificuldades de aplicar as metas ao setor privado. Contemplam-se duas possibilidades para “tentar garantir que a empresa privada leve a cabo o programa”: indução, estimulando ou desestimulando determinados setores via tributação e subsídios; e direção por meio de licenças, cotas e autorizações, “tornando ilegal que a empresa privada realize certas atividades que, de outro modo, seriam muito lucrativas” (*idem*). Esse par segue a lógica dos princípios marginal e estrutural:

A indução é melhor quando se tenta mover apenas quantidades marginais de recursos, que são altamente sensíveis a retornos diferenciais. Mas, se as quantidades a serem movidas são grandes e o movimento precisa ser rápido, normalmente é necessário realizá-lo por direção. (*idem*, p. 68)

Mas ressalva-se, como sempre, a precariedade dos mecanismos: “o máximo que os governos podem esperar é iniciar a movimentação dos recursos nas direções desejadas; raramente é possível controlar os movimentos com precisão de quantidade ou velocidade” (*idem*). Ao contrário da planificação exaustiva da economia, o “plano” no sentido encampado pelas “Medidas” reconhece o espaço de uma objetividade não-manipulável da economia, frente à qual a autoridade planejadora não tem poder de controle completo. Há, enfim, um princípio de limitação da intervenção do governo: “é melhor concentrar-se na operação de poucos controles estratégicos do que tentar controlar cada recanto da economia”. Assim:

Um fator é estratégico nesse sentido se for essencial para a maioria das atividades econômicas, se o governo for capaz de controlar toda sua oferta e se os empresários não puderem substituí-lo facilmente. Controlando um pequeno número de fatores, o governo é capaz de determinar o padrão de toda a economia. (*idem*)

Às inúmeras atribuições do governo no planejamento do desenvolvimento, contrapõe-se, afinal, essa possibilidade de controlar o processo econômico inteiro mediante a manipulação de alguns poucos elementos-chave do processo. Nesse contexto, a economia se manifesta como um espaço ambíguo: é, antes, um domínio resistente às intervenções do governo, refratário a planificações exaustivas e pouco sensível às induções e direções alocativas; mas é também um domínio que tende à má alocação, exceto pela ação corretiva do governo, que, mediante poucos fatores estratégicos, pode controlar o “padrão” de todo o processo.

Isto posto, podemos sintetizar o enunciado do planejamento nas medidas em alguns itens objetivos:

4. O papel do planejamento revela-se, sobremaneira, como uma atividade de racionalização do processo econômico, compreendida em três dimensões: o estabelecimento de metas de produção e alocação de recursos para os diversos setores, a avaliação quanto à coerência global dessas metas, e sua aplicação prática. O documento enfatiza a rejeição à planificação no sentido soviético e prescreve as atribuições diretas do governo, bem como os meios de intervenção mais ou menos indireta sobre o setor privado. Levanta-se, nesse contexto, a possibilidade de controles estratégicos, ou seja, do monopólio, pelo governo, de determinados recursos-chave capazes de garantir o controle sobre a economia como um todo.
5. No entanto, apesar da vocação racionalizadora, o planejamento não resolve os problemas e impasses que marcam o enunciado do desenvolvimento; pelo contrário, ele os assimila. O capítulo VIII, especialmente, toma parte das dificuldades de constituição de objetos e da superficialidade de formulação características de toda a Parte 2. No entanto, o planejamento permite avançar a compreensão do problema em dois sentidos: (a) certas formulações são marcadas por um tom vago de abstenção não por fraqueza de posicionamento do texto, mas em consequência da própria “perspectiva do desenvolvimento” que o documento assume, procurando contornar decisões de ordem política e ideológica em nome de uma compreensão economicamente formulada e pretensamente neutra dos problemas; (b) a ambiguidade do desenvolvimento – a necessidade de atender demandas econômicas e sociais antagônicas; o subdesenvolvimento como oportunidade e obstáculo ao progresso – assume um conteúdo mais determinado à luz dessa perspectiva economicista: o impasse fundamental parece residir na dicotomia entre os princípios marginal e

estrutural de planejamento, o primeiro como domínio mais seguro e controlável porém menos relevante para as transformações necessárias e o segundo como o espaço privilegiado de avanço, mas cujas peculiaridades transgridem os limites confortáveis do economicismo, demandando julgamentos mais ostensivos, como no caso da política industrial.

6. Por fim, a própria noção de economia fundante da perspectiva do texto parece fraturada: ao mesmo tempo um espaço de intervenção necessária do governo e um limite a essa intervenção; um domínio específico da vida social e um princípio de avaliação e reforma de todas as esferas da sociedade.

3.1.3. *Excursus I: imperialismo, economia, técnica...*

A noção de desenvolvimento econômico, de que o mundo se divide entre nações desenvolvidas, que se apresentam como modelo, e subdesenvolvidas, que precisam se aproximar desse modelo, faz ecoar o imperialismo, a “partilha do mundo entre as grandes potências” (Lenin, 2012; p. 109); ou, mais precisamente: “essa repartição do mundo entre um punhado de Estados, que dá título ao presente volume [*Era dos impérios*], foi a mais espetacular expressão da divisão crescente do globo entre os fortes e os fracos, os ‘avançados’ e os ‘retardatários’ [...]” (Hobsbawm, 1989; p. 59; colchetes nossos). Tal processo teve como horizonte ideológico o eurocentrismo, expresso tanto pela ideia de superioridade europeia como pela transformação das outras sociedades conforme o modelo europeu, a ocidentalização: “para todos os governos e elites dos países que se depararam com a dependência ou a conquista, foi claro, por muitas décadas, que eles deveriam se ocidentalizar ou sucumbir” (*idem*, p. 77). Tal concepção também justificou, do lado das grandes potências, os empreendimentos imperialistas e coloniais: “ambos são sustentados e talvez impelidos por potentes formações ideológicas que incluem a noção de que certos territórios e povos *precisam* e imploram pela dominação, bem como formas de conhecimento filiadas à dominação: o vocabulário da cultura imperial oitocentista clássica está repleto de palavras e conceitos como ‘raças servis’ ou ‘inferiores’, ‘povos subordinados’, ‘dependência’, ‘expansão’ e ‘autoridade’” (Said, 2011; p. 43; grifos do autor). Ou, ainda, citando um defensor francês do colonialismo no início do século XX:

[...] existe uma hierarquia de raças e civilizações, e [...] nós pertencemos à raça e civilização superior, reconhecendo ainda que a superioridade confere direitos, mas, em contrapartida, impõe obrigações estritas. A legitimação básica da conquista dos povos nativos é a convicção de nossa superioridade, não simplesmente nossa superioridade mecânica, econômica e militar, mas nossa superioridade moral. (Jules Harmand *apud* Said, 2011; p. 53)

A ambiguidade central dessa perspectiva pode ser flagrada na leitura de Said quanto às posições mais avançadas do círculo imperialista europeu, como a do escritor Joseph Conrad na novela *Coração das trevas*. As “trevas” com que se caracterizam as sociedades não-ocidentais revelam-se como resultado da própria incompreensão dos europeus junto aos outros povos: “fora do grupo de ouvintes [ingleses] de Marlow [narrador da novela], estende-se um mundo vago e indefinido” (Said, 2011; p. 70; colchetes nossos); donde se extraem a força e a limitação da obra:

O narrador Marlow, a personagem Kurz e o próprio Conrad “estão à frente de seu tempo por entender que as ditas ‘trevas’ possuem autonomia própria, e podem retomar e reivindicar o que o imperialismo havia considerado como *seu*. Mas Marlow e Kurz também são pessoas de sua própria época e não conseguem dar o passo seguinte, que seria reconhecer que o que viram, de modo depreciativo e desqualificador, como ‘treva’ não europeia era de fato um mundo não europeu resistindo ao imperialismo, para algum dia reconquistar a soberania e a independência, e não, como diz Conrad de maneira reducionista, para restaurar as trevas” (*idem*, p. 72; grifo do autor)

Em suma, repartição do mundo quanto ao grau de avanço civilizacional, perspectiva eurocêntrica e ambiguidade no trato com o mundo não europeu – três traços do imperialismo que o enunciado do desenvolvimento nas “Medidas” parece reverberar. Vejamos...

Nossa leitura do documento mostrou que a divisão do mundo entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos é tomada como um dado, sem considerar suas raízes históricas ou os determinantes epistemológicos que permitem sua visibilidade. O subdesenvolvimento é o ponto de partida pouco problematizado (voluntariamente) no texto, que ora se manifesta como contraste qualitativo e objetivo em relação aos países capitalistas centrais, ora aparece como uma série de peculiaridades irreduzíveis resistentes ao processo de desenvolver-se. Tal disposição trai certo eurocentrismo e ocidentalismo em diversos níveis: no próprio critério de divisão do mundo; nas propostas de reforma institucional, jurídica, econômica e social; na formação mesma dos indivíduos e de seus modos de contato com a natureza; enfim, na própria perspectiva do texto, que fundamenta-se em modelos considerados legítimos ou adequados à implementação de uma sociedade de padrão europeu, relegando as particularidades de cada país à categoria de atrasos ou obstáculos. Este último ponto revela o

quanto o discurso das “Medidas” está próximo do progressismo ambíguo flagrado por Said no *Coração das trevas*: embora busque recorrentemente reconhecer a autonomia dos subdesenvolvidos e seu potencial de desenvolvimento, o texto parece ainda incapaz de “dar o passo seguinte”, já que o subdesenvolvimento, tal como as “trevas” das sociedades não europeias do século XIX, aparece como um “mundo vago e indefinido”, uma heterogeneidade absoluta, que só se determina nos seus pontos de contraste com os traços econômicos e sociais da civilização capitalista. O desenvolvimento econômico, portanto, surge no contexto da ONU em afinidade com os principais traços da ideologia imperialista.

Porém, seria apressado e parcial concluir que as “Medidas” tomam parte no imperialismo no sentido puramente geopolítico do termo; algumas especificidades importantes se revelam conforme abandonemos os princípios clássicos de análise do poder. Para tanto, concluiremos a presente seção levantando algumas hipóteses interpretativas a serem desenvolvidas, com maior rigor e encadeamento teórico, nas considerações finais. Tomaremos com base algumas características do “poder disciplinar”, tal como proposto por Foucault (2009) e a crítica da técnica desenvolvida por Heidegger (2007).

Uma das características históricas fundamentais da disciplina em Foucault é a “troca do eixo político da individualização” ou a inversão da “economia de visibilidade no exercício do poder”. Enquanto o poder tradicional, dito “soberano”, se manifesta pela visibilidade estrita do indivíduo ou instituição que o exerce, relegando o subordinado ao anonimato ou à individualização condicionada a sua relação com a soberania, o poder disciplinar procura tornar seu próprio exercício cada vez mais anônimo, fundamentando sua eficácia na exposição sistemática, classificatória e sancionadora dos súditos. Tal exposição tem sua epítome na prática do exame, ou seja, na transformação do indivíduo em um “caso” a ser observado, documentado e, no limite, normalizado. (Foucault, 2009; p. 177-85). Por sua vez, é de Heidegger um dos questionamentos mais incisivos e bem acabados daquela “longa tradição científica, uma concepção de natureza que leva a um espírito de exploração, descoberta e experimentação” (UN, 1951; p. 30). Pois o filósofo alemão recusa uma concepção instrumental da técnica, ou seja, compreendê-la com um arsenal de potencialidades disponíveis para uso e controle pelo homem. Seu conceito fundamental de *Gestell* (armação, dispositivo), a “essência da técnica”, propõe que esta se constitua em um processo fundamental de conhecimento “no modo do requerer enquanto subsistência”, ou seja, um processo de compreensão da natureza enquanto estoque subsistente de energia a ser mobilizado (“requerido”) em uma cadeia de exploração, transformação, armazenamento,

distribuição e comutação que transcende não apenas as decisões concernentes a cada momento (no sentido da alienação marxista), mas a própria capacidade do homem para refletir sobre sua posição no processo. Isso porque se trata de uma configuração problemática em dois sentidos: primeiro, o *Gestell*, esse modo instrumental e utilitário de se apropriar dos entes naturais, tende a se realizar como um fim em si – “o essencial não é o resultado objetivo determinado desse processo, mas antes a dinâmica e a lógica imanentes do próprio processo de conversão da natureza em estoque armazenável e permanentemente comutável” (Giacoina, 2013; p. 98); segundo, compreendendo-se essencialmente a técnica como um modo fundamental e irreduzível de conhecimento e relação com o mundo (um capítulo da história da metafísica ou do esquecimento do Ser, em termos heideggerianos), ela não pode ser tomada como “um mero fazer humano”, já que é, antes, um paradigma anterior, que possibilita e dá sentido a tal “fazer”. Desse modo, ela não é passível de instrumentalização pelo homem; o homem é que é constituído, dominado, “requerido” por ela, e impossibilitado de assumir uma postura reflexiva e crítica diante da técnica. Nesse sentido, “o homem é desafiado [pela técnica] mais originariamente do que as energias naturais”, no sentido de que a natureza só pode aparecer como estoque calculável, armazenável e comutável de energia mediante um sujeito instado a um “espírito de exploração, descoberta e experimentação”; a disposição científica diante do mundo é o modo pelo qual a técnica submete o homem como subsistente fundamental e ativo do *Gestell* que torna a natureza calculável e manipulável (Heidegger, 2007; p. 384; colchetes nossos). A técnica seria o ponto de chegada de uma longa tradição metafísica que procura tomar os entes do mundo “no modo do requerer”, *grosso modo* em sentido utilitário e instrumental, tradição esta que atinge, na modernidade, sua configuração mais exaustiva, desde as relações mais fundamentais dos indivíduos até a configuração de dispositivos em escala global.

Isto posto, propomos as seguintes hipóteses interpretativas a respeito da análise precedente:

- I. O enunciado do desenvolvimento descrito opera, no interior da ideologia imperialista, uma inversão de visibilidade semelhante à do poder disciplinar. O imperialismo “clássico” do século XIX celebrava as iniciativas europeias como vetor do processo civilizacional, como polo visível e ostentatório de poder, mediante todas aquelas “superioridades” ocidentais elencadas por Jules Harmand. As “Medidas” marcam a transformação desse paradigma jurídico-moral, cujo sujeito eram os países avançados do Ocidente, em um modelo anônimo e formal, o desenvolvimento, cabendo aos

subdesenvolvidos a decisão e a tarefa de assimilá-lo ou não. O polo euro-nipo-americano deixa de ser o agente prático da civilização e se converte em termo formal de comparação e aproximação.

- II. Anonimato, formalismo e comparação que tem como pano de fundo a ciência econômica. É sobre ela que se fundamenta a diferença entre os países, seja no sentido quantitativo da pobreza relativa, seja no aspecto qualitativo da produtividade. É também a ciência econômica que determina a pauta dos esforços de reforma política, institucional e cultural, sob os termos das condições e dos incentivos a uma organização social mais produtiva, com todas as ambiguidades que levantamos. Não se trata de levar normativamente a civilização aos países subdesenvolvidos, como uma responsabilidade decorrente da superioridade moral das nações centrais; trata-se de instá-los a reduzir, por meio da aplicação da ciência econômica, uma defasagem organizacional que é dada pela própria ciência econômica. Esta não assume o protagonismo de uma missão histórica, mas limita-se a um modelo anônimo de normalidade social, modelo que, como vimos, revela-se como inerentemente incompleto, dados os frequentes apelos a instâncias a princípio extraeconômicas⁷⁴.
- III. O planejamento, nesse contexto, parece ter o papel de enredar os países subdesenvolvidos em práticas de autoexame, exposição e normalização, na medida em que procura pesquisar e explicitar suas potencialidades, bem como ritualizar as medidas de intervenção social. Sob a perspectiva do desenvolvimento, o planejamento surge como autolimitação disciplinar do governo.
- IV. O enunciado do desenvolvimento, por sua vez, corresponde à técnica heideggeriana em dois sentidos: como transformação dos países subdesenvolvidos em objetos

⁷⁴ Essa ambiguidade do modelo de desenvolvimento e do próprio estatuto da economia enquanto esfera da vida social talvez encerre a pré-história discursiva daquilo que Foucault (2008a) identificou como a grande inovação epistemológica do neoliberalismo nos anos 1950 e 1960. O filósofo francês tem um conceito específico de neoliberalismo, centrado na revisão do liberalismo clássico pela academia germanófona do pós-Guerra, em especial as chamadas escolas austríaca e de Freiburg. Tal revisão é pautada por uma certa “fobia do Estado” como reação ao estatismo nazista, visando a “definir ou redefinir ou redescobrir a racionalidade econômica que fará possível nulificar a irracionalidade do capitalismo” (Foucault, 2008a); p. 106), racionalidade dada pela economia de mercado enquanto objeto impermeável ao poder decisório do Estado. Esse neoliberalismo sofrerá uma inflexão nos Estados Unidos ao se confrontar com os métodos analíticos e quantitativos dos estudos econômicos e sociais, fazendo com que o mercado, mas que um princípio de resistência ao Estado, converta-se em “um princípio de inteligibilidade e um princípio de decifração das relações sociais e do comportamento individual” (*idem*, p. 243). A estrutura de mercado deixa de ser um princípio contra o Estado, um objeto de *laissez-faire*, que deve ser deixado por sua própria conta, e passa a determinar uma forma específica de atuação estatal em todas as esferas da sociedade, o que Foucault chamou de governamentalidade. Assim, o modelo de desenvolvimento nas “Medidas” parece esboçar, de modo inconsistente, essa “generalização da forma econômica do mercado” como princípio de inteligibilidade das relações sociais em geral, incluindo a “demografia, a sociologia e a psicologia social” e abarcando objetos tradicionalmente extraeconômicos (*idem*, p. 243-60).

economicamente calculáveis e manipuláveis e, mais fundamentalmente, como constituição de sujeitos propensos a uma relação científica diante do mundo. Quer dizer: antes de qualquer intervenção instrumental sobre as sociedades subdesenvolvidas, é necessário observar as “pré-condições do desenvolvimento econômico”, ou seja, diversas transformações na estrutura e na cultura dessas sociedades de modo a torná-las cognoscíveis em termos econômicos e passíveis desse tipo de intervenção; é necessário instalar uma rede de dispositivos mediante a qual suas potencialidades econômicas possam ser constituídas, conhecidas e liberadas.

- V. E, mais importante, seja pela educação, seja pelas reformas institucionais, é necessário formar indivíduos capazes de implementar aquelas intervenções e reagir diante de seus incentivos. Indivíduos, portanto, como “subsistentes requeridos” pela técnica administrativa, nos dois sentidos do termo: como sujeitos da técnica e como entes requeridos por ela.
- VI. Sob perspectiva heideggeriana, o desenvolvimento, portanto, é menos um conjunto de medidas a serem implementadas com base em determinado objetivo do que uma armação, um *Gestell*, anterior que permite constituir seu objeto, os países subdesenvolvidos, como calculável e gerenciável por tais medidas. As ambiguidades e inconsistências, portanto, adquirem um sentido duplo: reverberam a ambiguidade do “imperialismo progressista” identificado por Said, mas também a inconsistência da própria técnica, entre sua autoconcepção enquanto intervenção instrumental (ações para o desenvolvimento) e as condições de sua realização como produtora efetiva do objeto sobre o qual intervém (a constituição de uma sociedade economicamente manipulável).
- VII. A técnica heideggeriana, enfim, permite colocar o anonimato e o formalismo econômicos do desenvolvimento em perspectiva histórica, tanto como momento da dominação global da técnica (e da metafísica), quanto como ponto de chegada da alienação do indivíduo na técnica.

Sendo assim, parece-nos possível afirmar que o enunciado do desenvolvimento nas “Medidas” constitui-se a partir da articulação de duas ordens discursivas distintas: o discurso imperialista da ocidentalização do mundo e a concepção técnica na relação com a natureza, a sociedade e a formação de sujeitos. O operador dessa articulação é a economia: por um lado, ela despoja o discurso imperialista de suas inflexões eurocêntricas, sintetizando-o no modelo abstrato e formal do desenvolvimento; por outro, ela recoloca, mediante tal

modelo, as sociedades subdesenvolvidas como passíveis de intervenção instrumental ou, ainda, como um objeto a ser constituído conforme a necessidade dessas intervenções. É impossível caracterizar tal enunciado do desenvolvimento como uma prática imperialista em sentido clássico: mas alguns de seus traços enunciativos elementares – a separação do mundo entre avançados e retardatários, o ponto de partida ocidentalizante e sua relação ambígua com a autonomia dos países não-europeus – esses traços antes de serem apropriados por uma política de desenvolvimento econômico serviram à formulação de uma ideologia de dominação imperial; antes de serem modelos de reforma social foram critérios de superioridade civilizacional. Além disso, aquela articulação fundamental nos permite especular se não haveria uma relação profunda entre imperialismo e história da técnica: é possível pensar em uma dimensão técnica do poder imperial? Quer dizer: além de diversas práticas imperialistas que os países centrais estratégica e sistematicamente impingiram sobre os periféricos como meio direto ou indireto de dominação e exploração (o que certamente ocorreu e foi dominante até a primeira metade do século XX), não haveria também uma dimensão do imperialismo na qual o poder se exerceria de modo produtivo (no sentido de produzir efetivamente o desenvolvimento dos países subordinados), anônimo (no sentido de não ser a dominação de um país sobre o outro, mas a expansão de modelo de normalidade social) e supranacional (no sentido de que não atende diretamente aos interesses das nações, mas se impõe como expansão desse modelo)? Além da dependência e da colonização direta, não haveria algo de imperialista no próprio trabalho de desenvolver-se? Além do entreguismo e do engano ideológico, não poderíamos pensar em um imperialismo que se afirmasse justamente pela autonomia do desenvolvimento periférico? Um imperialismo que não fosse constitutiva apenas das relações internacionais, mas estivesse intimamente relacionado ao modelo de desenvolvimento nacionalista? Um imperialismo, afinal, que fosse momento da história de dominação mundial da técnica (e da relação metafísica com o mundo) no sentido heideggeriano?

Não estamos certos sobre o tipo e resposta que o escopo do presente trabalho possa fornecer a essas perguntas. Elas simplesmente visam a expor o espaço de reflexão que se abre quando se consideram as apropriações, os deslocamentos e as guinadas estratégicas que se formulam no nível enunciativo.

3.2. O desenvolvimento segundo a CEPAL

O leitor familiarizado com os documentos cepalinos aqui em estudo desconfiará, justificadamente, de nossa honestidade intelectual. Afinal, no “Excurso” anterior, levantamos de modo abrupto e arbitrário o problema da técnica, exatamente na seção precedente à abordagem dos textos iniciais da CEPAL sobre desenvolvimento e planejamento, nos quais a noção de “progresso técnico” desempenha papel central. Não se trata, porém, de estratégia para a construção de uma crítica artificial; “técnica” no sentido heideggeriano e “progresso técnico” na acepção dos documentos têm escopos e sentidos muito diferentes, a primeira apontando para um paradigma epistemológico fundamental na história do Ocidente, o segundo para o aumento da produtividade agrícola e industrial por meio de inovações tecnológicas, especialmente a mecanização. O que está em jogo, para Heidegger, não é tanto o uso ou não da tecnologia, mas as condições do homem para valer-se dela autonomamente. Não é pela via dessa comparação, portanto, que seguiremos. E muito embora a relevância do “progresso técnico” nestes documentos seja um bom ponto de continuidade com as “Medidas”, preferimos partir de alguns contrastes elementares entre os dois contextos.

Em termos de organograma institucional, a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) ocupa posição bem mais consolidada e específica que o “grupo de especialistas” responsáveis pelas “Medidas”. Trata-se de um órgão filiado ao Conselho Econômico e Social da ONU, com atribuições de estudo econômico e formulação de políticas especialmente para os países latino-americanos, um grupo bem menos heterogêneo que o conjunto de países subdesenvolvidos, social, econômica, demográfica e historicamente. Quanto à autoria, há também diferenças importantes: se os encarregados pelas “Medidas” recebem um “mandato” diretamente daquele Conselho e aparecem discretamente como nota de rodapé no prefácio do secretário-geral da ONU, dois dos três documentos ora analisados, a *Interpretação do processo de desenvolvimento econômico em 1949* (Prebisch, 1973a; doravante também referido como “Interpretação”), os *Problemas teóricos e práticos do crescimento econômico* (Prebisch, 1973b; também referido como “Problemas teóricos e práticos” ou simplesmente “Problemas”) e o *Estudo preliminar sobre a técnica de programação do desenvolvimento econômico* (CES, 1953; doravante “Estudo preliminar” ou “Estudo”)⁷⁵, atendem a resoluções da própria CEPAL e são assinados pessoalmente por seu

⁷⁵ Prebisch (1973a; 1973b) são edições comemorativas dos 25 anos de criação da CEPAL de textos publicados, respectivamente, em janeiro de 1951 e setembro de 1952. Para os fins deste trabalho, selecionamos apenas os capítulos mais conceituais de Prebisch (1973a), ou seja, a primeira parte, capítulos I a V, desconsiderando a segunda parte com análises de países específicos, boa parte das quais omitidas na reedição, assim como a terceira parte “Mudanças recentes na situação econômica da América Latina”, também ausente. Quanto a CES (1953),

secretário-executivo, o economista argentino Raul Prebisch. Tais inflexões de escopo, autonomia institucional e autoria sugerem que esses documentos possam trazer formulações bem mais precisas, coesas e concretas sobre seu objeto, expectativa que se verifica em larga medida. Não por acaso, os estudos cepalinos gozaram de muito maior impacto, acadêmico e político, que as obscuras “Medidas”. Há, enfim, uma postura bem mais incisiva quanto aos principais objetos, problemas e impasses do desenvolvimento na América Latina. Vejamos como isso se dá especificamente.

3.2.1. O “subdesenvolvimento” como condição periférica

Uma diferença evidente dos estudos cepalinos em relação às “Medidas” é o desaparecimento da palavra “subdesenvolvimento”; a relação dos países da América Latina com EUA e outras nações capitalistas ricas da Europa é referida em termos relativos (países mais e menos desenvolvidos; países avançados e países em desenvolvimento) ou, de modo mais característico, como relação entre *centro e periferia*. É assim que se caracteriza a “propagação universal do progresso técnico, dos países originários ao resto do mundo”, que “foi relativamente lenta e irregular”; ela iniciou-se com a Revolução Industrial na Grã-Bretanha, espalhou-se pelo continente europeu, EUA e Japão, de modo que “se foram formando assim os grandes centros industriais do mundo, em torno dos quais a periferia do novo sistema, vasta e heterogênea, tomava escassa parte no aprimoramento da produtividade”, recebendo as inovações do progresso técnico, quando muito, nos setores “onde [esse progresso] se faz necessário para produzir alimentos e matérias-primas a baixo custo, com destino àqueles grandes centros industriais” (Prebisch, 1973a; p. 1; colchetes nossos). Se a aproximação entre desenvolvimento e produtividade faz ecoar, à primeira vista, a perspectiva das “Medidas”, muitas divergências aos olhos: a diferenciação entre países ricos e pobres deixa de ser um “dado do mundo”, uma simples defasagem quantitativa (de renda) ou qualitativa (de organização econômica e social), e assume estatuto de processo histórico: não apenas a relação centro-periferia constitui-se historicamente, como discrepância no interior da “propagação universal da técnica”, mas a própria defasagem de produtividade, ou seja, as diferenças entre os países centrais e periféricos e, dentro dos periféricos, entre os setores exportadores e os voltados para o mercado interno, enfim, esses contrastes em nível

tivemos acesso apenas a seu primeiro capítulo, “Os principais problemas da técnica preliminar de programação”. Prebisch (1973b) foi analisado na íntegra.

global e nacional decorrem de um processo histórico concreto, fundamental para sua compreensão. Mais ainda: centro e periferia não são apenas posições fortuitas, diferenciais dos países; são condições intrinsecamente relacionadas, na medida em que conformam um “novo sistema” das relações econômicas internacionais: “refletindo bem, o desenvolvimento econômico dos países periféricos é apenas uma etapa a mais no fenômeno da propagação universal das novas formas da técnica produtiva ou, se quisermos, no processo de desenvolvimento orgânico da economia do mundo” (*idem*). A riqueza e a pobreza das nações não são, afinal, um mero problema de organização econômica interna de cada país, mas uma diferenciação orgânica do sistema econômico mundial, uma consequência historicamente enraizada do próprio progresso técnico.

No interior dos países periféricos, tal processo se manifesta pela distribuição desigual dos aprimoramentos produtivos a partir da segunda metade do século XIX: “vastas regiões se articulam então ao sistema econômico mundial, enquanto outras, não menos amplas e geralmente de maior população, permanecem fora de sua órbita até nossos dias” (*idem*, p. 2). Enquanto as atividades primárias de exportação, principalmente as desenvolvidas após a Revolução Industrial, assimilam a técnica moderna e seus ganhos de produtividade, “subsistem [...] extensas regiões, de importância demográfica relativamente grande, nas quais as formas de exploração da terra e, conseqüentemente, o nível de vida das massas são essencialmente pré-capitalistas”. Sendo assim, o modo como se deu a integração internacional dos países periféricos, concentrada nos setores modernos de exportação, é fundamental para compreender sua condição de “subdesenvolvidos” e seus contrastes internos. Daí que “o problema do desenvolvimento econômico ali se manifesta acima de tudo como uma exigência primordial de progresso técnico na agricultura”, o que, por sua vez, levanta uma segunda questão: como lidar com o “excesso de potencial humano” decorrente da modernização agrícola, ou seja, com a mão-de-obra liberada pela aplicação da técnica no campo (*idem*)? Tal problema aponta para a necessidade do desenvolvimento industrial no processo de transformação da América Latina: “aprimoramento agrícola e expansão industrial são, por conseguinte, dois aspectos do mesmo problema de desenvolvimento econômico” (*idem*, p. 2-3)⁷⁶. Desenvolvimento necessariamente integrado que leva a “Interpretação” a descartar, de início, a separação centro (industrial) – periferia (primária) como “sistema ideal da divisão do

⁷⁶ O texto em espanhol utiliza dois termos passíveis de tradução por “desenvolvimento”: “desarrollo” e “desenvolvimiento”. Ambos são utilizados de modo quase indiferente, referindo-se tanto à modernização do sistema econômico e da sociedade como um todo como para o crescimento específico de um determinado setor. Apenas para marcar essa diferença de termos em português, optamos por traduzir o primeiro, mais comum, por “desenvolvimento” e o segundo por “expansão”.

trabalho” (*idem*, p. 1) internacional. A impossibilidade ou, pelo menos, inconveniência dessa divisão é desenvolvida a seguir pela comparação da história e da conjuntura econômica de três países, México, Argentina e Cuba.

A “Interpretação” toma os casos argentino e mexicano como dois arquétipos do desenvolvimento histórico na América Latina. Enquanto a Argentina empreendeu o povoamento do interior e a expansão agrícola exportadora apenas na segunda metade do século XIX, portanto, com alta produtividade e integração ao capitalismo internacional, o México herda uma agricultura tradicional pré-capitalista e pouco produtiva, de modo que o crescimento primário recente concentrou-se na exploração mineral. Esses distintos históricos legam desafios econômicos diferentes para o presente: cabe ao México “substituir a agricultura secular de baixa produtividade, por uma nova agricultura, de maior rendimento por homem” e lidar com o problema da mão-de-obra liberada por tal modernização; já a Argentina deparou-se com a queda do “estímulo externo do crescimento” sobre a agricultura, ou seja, o enfraquecimento da demanda internacional por seus produtos primários, e só conseguiu absorver economicamente o crescimento vegetativo da população “porque ao estímulo externo, assim debilitado, veio a sobrepor-se o estímulo deliberado da industrialização” (*idem*, p. 4-5). Por díspares que possam ser as condições desses dois países, o documento identifica um “denominador comum”, a saber: “as exportações não são suficientes para absorver o crescimento da população e muito menos o excesso, real ou virtual, da população ativa da agricultura e de outras atividades” (*idem*, p. 5). Disso decorrem, por um lado, a insuficiência da exportação primária como fator dinâmico do desenvolvimento na América Latina e, por outro, a necessidade de se promover deliberadamente o crescimento industrial.

A comparação entre México, Argentina e Cuba em termos de divisas de exportação “*per capita*” também aponta diferenças marcantes: o primeiro, com um dos menores índices da América Latina, carece de capacidade de importação para atender às enormes “necessidades potenciais de capital” orientadas à modernização da agricultura e à migração de mão-de-obra para a indústria; Cuba, apesar da alta taxa de exportação “*per capita*” e dos números relativamente baixos para crescimento populacional e mão-de-obra primária, tem suas exportações “sujeitas aos fatores depressivos comuns à maior parte dos países americanos”⁷⁷; por fim, a Argentina, com menor população rural da região, baixo

⁷⁷ No entanto, nos dados apresentados, Cuba é a que apresenta maior vigor, com crescimento das exportações “*per capita*” em dólares de 244% entre as décadas de 1930 e 1940; a Venezuela, que o texto apresenta como

crescimento populacional e terceira maior exportação “*per capita*” depara-se com a escassez de divisas estrangeiras para arcar com suas demandas de consumo e investimento importados. A partir dessas diferentes experiências, a “Interpretação” identifica o “segundo denominador comum” do processo de desenvolvimento latino-americano: “as exportações também são insuficientes para fazer frente às exigências do desenvolvimento econômico” (*idem*, p. 7). Assim, a América Latina se depararia com dois obstáculos relacionados ao setor externo: a insuficiência das atividades de exportação para absorver a força de trabalho com produtividade satisfatória e a escassez de divisas para gerar a capacidade de importação de consumo e bens de capital demandados pelo progresso. Este último problema engendra “um fenômeno da maior importância: a tendência ao desequilíbrio persistente no balanço de pagamentos, fenômeno em geral inerente ao processo de desenvolvimento econômico” (*idem*).

Verificam-se aqui três diferenças fundamentais em relação às “Medidas”. Em primeiro lugar, o desenvolvimento é compreendido sob uma perspectiva especificamente nacional e as peculiaridades de cada país, suas necessidades e problemas singulares, são resultado de processos históricos concretos. Segundo: dessa perspectiva depreende-se uma concepção altamente nacionalizante do desenvolvimento como vinculado ao crescimento industrial interno e, em certa medida, como veremos, hostil à participação estrangeira. Desenvolver-se não é simplesmente implementar certo modelo abstrato, mas conjugar aquelas necessidades e problemas específicos e historicamente formados com o imperativo de ocupar o máximo de população com a maior produtividade possível, o que, concretamente, significa, nos documentos, modernizar a agricultura e industrializar-se. Note-se que aquilo que aparecia nas “Medidas” como dilema ou impasse – produtividade x emprego – ressurgiu como tarefas complementares. Em terceiro lugar, e mais importante, o desenvolvimento é agora compreendido como um processo inerentemente problemático e instabilizador: o desequilíbrio externo tem, sim, origens nas condições do mercado internacional, mas seu fator elementar é o próprio processo de desenvolvimento nacional na medida em que ele transforma a demanda por produtos importados. Isso fica claro, logo adiante, quando, após uma longa série de raciocínios hipotético-dedutivos para demonstrar o descompasso necessário entre exportações e importações em contexto de aumento da renda *per capita*, gerando o desequilíbrio, o texto conclui:

exceção à insuficiência de exportações na América Latina, apresenta para o mesmo índice crescimento de 122%, embora sobre uma base bem maior: 69,7 contra 34,5 dos cubanos.

[...] é necessário desvincular o fenômeno orgânico do desenvolvimento do fenômeno circunstancial da inflação para entender a realidade. Na medida em que não se reajuste, de uma maneira ou outra, o coeficiente de importação quando a renda total aumente mais que as exportações e, no entanto, não se realizem investimentos estrangeiros para dar tempo a que se opere tal reajuste, a tendência ao desequilíbrio será constante e engendrará inevitáveis consequências monetárias, exista ou não inflação. (*idem*, p. 10).

Quer dizer: o desequilíbrio essencial para a teoria econômica clássica, a inflação, é relegado ao estatuto de “circunstancial” enquanto mera consequência de uma decisão sobre a origem inflacionária ou não da capitalização para os investimentos. Na “Interpretação”, o desequilíbrio fundamental, “orgânico”, reside no próprio processo de desenvolvimento, no intervalo que ele gera entre o crescimento da renda *per capita* e a rigidez relativa das exportações, produzindo assim um déficit persistente no balanço de pagamentos. Tal déficit, segundo o texto, é consequência necessária do desenvolvimento, mesmo que este se dê sob procedimentos não-inflacionários; o desequilíbrio não é uma variável dependente de certas opções de política econômica, mas um custo inerente ao desenvolver-se, passível de ser tratado mas não evitado.

Ainda com relação ao conceito de desenvolvimento na “Interpretação”, cabe apontar que o imperativo de industrialização não tem razões apenas econômicas, mas também de política internacional. De fato, em termos estritamente econômicos, o progresso, mesmo que focado na agricultura, exige o crescimento dos setores secundário e terciário: um esforço exclusivamente agrícola produziria “um excedente de produtos primários que não poderia ser manufaturado, transportado e distribuído na forma permitida pelo progresso técnico, pois não haveria população ativa suficiente para desenvolver tais tarefas; haveria excesso de pessoas na produção primária e carência delas na secundária”. De modo que: “assim como o desenvolvimento da indústria, dos transportes e do comércio, bem como dos serviços, exige as pessoas que já não são necessárias na produção primária, esta, por sua vez, não poderia aumentar sem o desenvolvimento correlativo daquelas outras atividades”. Há, portanto, uma sistematicidade propriamente econômica (o que, em certo grau, também se verifica na relação entre agricultura e indústria proposta nas “Medidas”) a exigir que o desenvolvimento se dê como um todo entre os setores da economia: “o avanço da técnica cria relações de interdependência entre os distintos ramos da atividade econômica que não podem ser alteradas caprichosamente”. Tal sistematicidade, no entanto (e diferentemente das “Medidas”), situa o desenvolvimento econômico no centro de uma disputa política internacional:

Consequentemente, o problema não se assenta em saber se a indústria e demais atividades devem se desenvolver ou não quando aumentar a produtividade da produção primária, mas em determinar se o aumento da indústria resultante da propagação do progresso técnico deve se dar nos centros industriais já existentes ou em novos centros industriais que venham a surgir. (*idem*, p. 12)

Havendo dependência mútua do desenvolvimento dos diversos setores, a questão não é saber se o aumento da produtividade primária deve induzir a industrialização, mas se essa industrialização, que é consequência necessária dos ganhos de produtividade na agricultura, vai se dar nos próprios países exportadores ou nos centros industriais que importam esses produtos.

Esse dilema fica mais claro nos capítulos II e III, em que a “Interpretação” procura analisar o efeito deletério da piora dos termos de troca entre produtos primários e secundários sobre a capacidade de importação da América Latina (II), bem como suas consequências para a propagação mundial do progresso técnico (III). Em sua compreensão da questão dos termos de troca, o documento a toma como um problema de distribuição dos ganhos de produtividade gerados pela expansão da técnica. Postula-se que os custos de produção unitária tendem a cair mais no setor secundário que no primário por haver maior crescimento de produtividade na indústria. Assim, uma melhora nos termos de troca em favor dos produtos primários significa que seus produtores se apropriaram de parte dos ganhos de produtividade industrial; a constância desses termos indica que a distribuição dos ganhos se deu proporcionalmente aos aprimoramentos produtivos de cada setor; e a piora dos termos de troca revela que os industriais não apenas retiveram para si seus ganhos de produtividade como se apropriaram de parte dos do setor primário. A argumentação se dá de modo hipotético-dedutivo e abstrato (*idem*, p. 49-50). Mais especificamente,

[...] os índices apresentados no capítulo anterior [o II, sobre evolução histórica dos termos de troca, desfavorável para a América Latina] parecem indicar que nos últimos três quartos de século ocorreu um fenômeno desse tipo [piora para os produtos primários], isto é, que se , como é provável, o progresso técnico na produção primária foi inferior ao da atividade industrial cêntrica, então a periferia transferiu aos centros parte do fruto de seu próprio progresso técnico. (*idem*, p. 50; colchetes nossos)

Essa transmissão dos ganhos da técnica da periferia para o centro é explicada, concretamente, de diversos modos: pela abundância de mão-de-obra primária na periferia, que comprime seus salários; pela dominância da indústria como fator dinâmico de crescimento econômico; pela queda das exportações e da renda real do setor primário após a I Guerra; pela imobilidade da

mão-de-obra, que impede a migração em direção aos grandes centros industriais (*idem*, p. 50-9). Todas essas dimensões do problema apontam para um fundamento comum: “a relativa lentidão com que o desenvolvimento industrial do mundo vai absorvendo o excesso real ou potencial de população ativa dedicada às atividades primárias; portanto, “trata-se de um fenômeno estritamente vinculado à forma de propagação universal do progresso técnico”, mas especificamente, ao ritmo lento com que a industrialização se dá na periferia (*idem*, p. 48). É o débil desenvolvimento industrial, tanto para absorver mão-de-obra como para dinamizar a economia face à que da vigor das exportações, que confere especificidade à experiência latino-americana de modernização em relação à dos centros: as formas concretas de determinação dos termos de troca constituem “algumas das características diferenciais que contribuem para dar ao problema econômico da América Latina um sentido muito diferente do que teve antes em outros países”; daí que “se começa a sentir a necessidade de superar a deficiência daquele fator dinâmico tradicional [das exportações primárias] mediante um novo fator dinâmico surgido do próprio desenvolvimento industrial” (*idem*, p. 55; colchetes nossos).

Há, afinal, um processo conflituoso ou, pelo menos, competitivo subjacente às relações entre centro e periferia no contexto do desenvolvimento. Isso fica explícito quando o texto trata dos efeitos dos movimentos cíclicos sobre o problema dos termos de troca. A “Interpretação” parte da rigidez de salários para explicar como os ganhos de produtividade se distribuem no período de alta e de baixa do ciclo econômico: na crescente, os preços tendem a subir mais que os salários, aumentando o lucro (e, portanto, a apropriação dos ganhos de produtividade) dos empresários; na fase de baixa, a rigidez dos salários faz com que esse processo se reverta: “os salários apenas perdem na depressão uma parte do que haviam ganhado na prosperidade e, assim, vão captando o fruto do progresso técnico” (*idem*, p. 61). O ponto do documento consiste em argumentar que essa tendência à nivelação distributiva, lugar-comum na teoria tradicional dos ciclos e do desenvolvimento, não se verifica nas relações internacionais entre centro e periferia, justamente em razão daquela rigidez. No momento de alta, tanto o centro industrial como a periferia primária expandem suas produções, aumentando o lucro e beneficiando-se de modo relativamente equilibrado do progresso técnico; na baixa, porém, quando a oferta supera a demanda, a resistência dos salários e dos lucros nos países industriais faz com que a pressão de redução se transmita pela cadeia produtiva até chegar aos bens ofertados pela periferia, onde “preços primários menores significam evidentemente menores lucros e pressão adversa sobre os salários, em um meio no

qual as organizações de trabalhadores, quando existem, são muito menos poderosos que nos centros cíclicos”; de modo que “o fato de que os salários baixem relativamente pouco [no centro] transporta irresistivelmente em direção à periferia a tarefa de reduzir o valor de oferta” (*idem*, p. 63; colchetes nossos). As duas soluções tradicionais para esse processo – a resistência por meio de estoques reguladores e a depreciação cambial como mecanismo de “coletivização das perdas”⁷⁸ – são consideradas economicamente inconsistentes; para resolver essa vulnerabilidade, seriam necessários “grandes aumentos de produtividade”, facultando à periferia ceder ao centro, nas baixas cíclicas, parte de seus ganhos presentes de progresso técnico, não dos ganhos passados comprimindo a renda real.

Essa passagem permite levantar três pontos importantes de leitura. Primeiro, reforça-se a especificidade estrutural da economia periférica: o movimento cíclico, tópico central da teoria econômica da época, tem ali uma peculiaridade intrínseca quanto a seu funcionamento e seus efeitos. Em segundo lugar, a dinâmica essencialmente conflituosa do desenvolvimento assume uma feição mais concreta: não se trata apenas de uma disputa pelo fator dinâmico da industrialização, pelo poder econômico em escala global ou simplesmente pela realização do desejo de desenvolver-se; o progresso técnico é necessário como elemento de poder no jogo de distribuição dos ônus da minguante cíclica, como forma de resistência à transferência dos ganhos de produtividade da periferia para o centro. Nesse contexto, o conceito de produtividade sofre uma inflexão interessante: se, nas “Medidas”, ele é uma espécie de princípio formal que confere o teor propriamente econômico do desenvolvimento, na “Interpretação” ele é um fator estratégico nessa disputa internacional, a se subordinar às próprias necessidades ditadas pelas condições periféricas de desenvolvimento. O aumento da produtividade só é totalmente desejável se significar um aumento da capacidade de resistência da periferia às pressões cênicas. Esse sentido estratégico é referendado, um pouco antes, no contexto da relação entre termos de troca e ocupação da população:

Quanto mais se esforce a periferia em aumentar sua produtividade, ampliando a assim o excesso de população ativa, tanto maior será essa transferência [de ganhos do progresso técnico para o centro], em igualdade das demais condições. Não se poderia afirmar, conseqüentemente, que para elevar o nível de renda na produção primária da América Latina baste meramente melhorar a produtividade. É preciso também absorver o excesso de população ativa mediante o desenvolvimento da indústria e atividades afins. (*idem*, p. 59; colchetes nossos)

⁷⁸ A expressão não é utilizada, mas o processo é descrito.

Em uma frase: a produtividade não é o fundamento econômico central do desenvolvimento, mas um recurso a se subordinar a seus interesses; um expediente que deve atender ao imperativo de desenvolvimento sistêmico da economia, não um princípio a ser indistintamente maximizado em toda e qualquer atividade.

Assim, o terceiro capítulo chega a três conclusões: o caráter estrutural das transferências de ganhos do progresso técnico aos países desenvolvidos, inclusive de modo proporcional ao aumento d produtividade primária; a necessidade de pensar o desenvolvimento industrial não em termos de uma divisão internacional do trabalho segundo vantagens comparativas, mas conforme “um critério de economicidade no desenvolvimento da periferia distinto do critério que se poderia deduzir dos raciocínios teóricos” da ciência econômica tradicional; e, enfim, a concentração do crescimento da demanda e da poupança nos países centrais, que aliena a periferia das vantagens do progresso técnico e obsta sua assimilação da indústria avançada (*idem*, p. 59-60). Todas essas conclusões são formuladas como desafios à ciência econômica tradicional produzida nos grandes centros, enfatizando a “diferença substancial entre o dito mundo abstrato, de absoluta mobilidade e tendências niveladoras, por um lado, e o complexo mundo econômico real, por outro” (*idem*, p. 58). Donde a tarefa, ao mesmo tempo, crítica e pragmática aberta pela “Interpretação”: “impõe-se um esforço de revisão teórica; o qual, partindo de premissas mais compatíveis com a realidade, nos ajude a formular, sobre bases firmes, as diretrizes essenciais de uma política de desenvolvimento econômico (*idem*, p. 60). Em suma: o documento parte, de fato, de um horizonte, talvez até teleológico, de implementação do progresso técnico como imperativo para a América Latina; tal finalidade, porém, não responde a um modelo abstrato a-histórico ao qual as economias periféricas deveriam se conformar, como parece ser o caso das “Medidas”. Para a “Interpretação”, o progresso técnico demanda um estudo histórico e concreto das condições latino-americanas de modo a fundamentar, por um lado, uma revisão da teoria econômica, mas compatível com sua realidade, e, por outro, uma política deliberada de desenvolvimento capaz de lidar com os problemas e necessidades específicos que ali se verificam. Diferentemente da relação entre “desenvolvidos” e “subdesenvolvidos” nas “Medidas”, “centro” e “periferia” neste estudo cepalino não representam estágios diferentes de um progresso “homogêneo e vazio”, como diria Benjamin, no qual o segundo termo seria um simples *déficit* (quantitativo ou qualitativo) em relação ao primeiro; trata-se, pelo contrário, de posições relativas concomitantes em um mesmo sistema assimétrico, o dado pelo estado atual de difusão mundial da técnica.

Não por acaso, essas posições fundamentalmente distintas produzem diferentes enunciados de desenvolvimento. Abaixo, tentamos sumarizar alguns traços diferenciais constituídos pela “Interpretação”:

7. O conceito de desenvolvimento aqui apresenta um acabamento bem mais coerente e coeso; não se trata de um paradigma para conjugar (com problemas e impasses) uma série de temas econômicos e sociais, como nas “Medidas”; nem, igualmente, um princípio formal a partir do qual cada país possa escolher livremente suas ênfases: se na produção primária ou industrial, voltada para o mercado interno ou externo, com maior ou menor intervenção estatal; o desenvolvimento é, neste caso, um processo a se realizar no sistema econômico nacional como um todo, dentro do qual a modernização deve se propagar por todos os setores, com dominância do industrial. O governo, como formulador da política deliberada de desenvolvimento, tem papel fundamental e o setor externo, seja como provedor de bens e capitais, seja como demandante de produtos primários, é sempre tomado com reservas em favor do que posteriormente viria a se chamar “internalização do centro dinâmico da economia”.
8. Essa maior coesão, porém, não significa que o desenvolvimento se traduza em um processo simples e direto; ele é inerentemente instabilizador e conflituoso. Instabilizador, pois, independentemente das condições ou decisões conjunturais, como a situação econômica internacional ou os métodos inflacionários ou não de seu financiamento, ele tende a produzir mudanças estruturais no sistema econômico que levam ao desequilíbrio no balanço de pagamentos. Tal desequilíbrio não resulta de nenhuma política equivocada, mas é uma espécie de custo que pode ser administrado, mas não totalmente eliminado.
9. Mas, sob o ponto de vista das relações internacionais e do sistema centro-periferia como um todo, o desenvolvimento tem natureza conflituoso. Dada a sistematicidade do processo, não se trata de decidir se o aumento da produtividade primária deve gerar ou não uma indústria nacional; a questão é saber se o desenvolvimento industrial inerentemente gerado por aquele aumento vai se dar nos países centrais, com a consequente apropriação de ganhos de produtividade por parte destes, ou na própria periferia. O desenvolvimento deixa de ser um processo linear em direção a determinado modelo de sociedade e se converte em um espaço de disputa pelo progresso técnico, no qual os interesses dos países centrais e dos periféricos são, em grande medida, antagônicos. Isso com consequências históricas claras para a

população em geral, como mostra a relação entre ciclos econômicos, dinâmica salarial e termos de troca.

10. Desenvolvimento sistêmico e internacionalmente conflituoso que acaba por problematizar a noção-chave de produtividade: esta, como vimos, não é mais um princípio formal a reger todas as atividades econômicas, mas um recurso estratégico a ser aplicado conforme as necessidades e as condições de desenvolvimento da economia como um todo. Progresso técnico, de fato, é aumento de produtividade, mas a periferia pouco poderá se beneficiar dele se não o subordinar a tais demandas. Há, afinal, uma cisão central entre progresso técnico, como simples modernização de setores produtivos, e desenvolvimento propriamente dito, capaz de orquestrar a modernização dos diversos setores de modo que os países periféricos sejam capazes de reter suas vantagens.
11. Enfim, aquela série de impasses que, nas “Medidas”, nos levou a qualificar o *desenvolvimento como problema* não é plenamente equacionada na “Interpretação”, mas sofre um deslocamento fundamental: se lá o “problema” se manifestava como inconsistências de formulação conceitual, de certo modo inadvertidas ou secundárias para a perspectiva dos formuladores, no caso da CEPAL, ele é internalizado ao conceito por meio das noções de conflito internacional e desequilíbrio necessário. O desenvolvimento permanece inerentemente problemático, mas o texto agora demonstra consciência dessa condição e é capaz de conceitualizá-la de modo mais concreto e preciso: não se trata mais de oportunidades que viram obstáculos ou de impasses entre produtividade econômica e justiça social; o desenvolvimento como problema, na “Interpretação”, remete a aspectos históricos específicos da economia latino-americana e mundial, que, por sua vez, demanda uma teoria econômica e uma política desenvolvimentista também específicas, e ainda por elaborar. A passagem das “Medidas” para a “Interpretação” significa a passagem de um enunciado linear e abstrato de desenvolvimento, com problemas em suas formulações parciais sob aspectos específicos, para um enunciado totalizante no qual os problemas constituem traços estruturais de um sistema mundial assimétrico e heterogêneo.

Enunciado que recoloca duas temáticas importantes nas “Medidas”: uma “perspectiva do desenvolvimento” enquanto economicismo que abre o campo de visibilidade do texto, mas, aqui, já transfigurado pelas cores latino-americanas e a necessidade de pensar um regime de economicidade adequado às condições da região; e o programa econômico

como “forma concreta de levar à prática uma política de desenvolvimento” (Prebisch, 1973b; p. 18), ou seja, como correlato pragmático daquela política deliberada que o (bom) desenvolvimento exige. As duas seções seguintes procurarão tratar de cada um desses aspectos, a começar pelo segundo.

3.2.2. Planejamento e governo

A questão do planejamento não aparece na “Interpretação”, de janeiro de 1951, mas é tema central dos “Problemas teóricos e práticos”, de outubro de 1952, que lhe dedica seu quarto e último capítulo, a ocupar 40% do texto, fora considerações anteriores. De modo muito sumário, os três primeiros capítulos recolocam os problemas “teóricos” do desenvolvimento com vistas a fundamentar a dimensão “prática” do planejamento. Como diz Prebisch na “Introdução”: “a interpretação teórica desses problemas é indispensável para abordar soluções práticas, especialmente em matéria de programas de desenvolvimento” (Prebisch, 1973b; p. 1)⁷⁹. Em grande medida, conservam-se os aspectos fundamentais postos pela “Interpretação” quanto à relação entre desenvolvimento econômico, progresso técnico, desequilíbrio e produtividade. Há, no entanto, algumas inflexões não negligenciáveis, das quais destacaremos duas: uma certa mudança de tom quanto às necessidades de políticas de desenvolvimento na América Latina e uma maior ênfase no problema da escassez de capital, ao qual se dedica um capítulo à parte (o terceiro). Vejamos.

Se a “Interpretação” era, em sua maior parte, uma exortação para que os países latino-americanos reorientassem seu desenvolvimento em direção à industrialização e ao crescimento voltado para dentro, os “Problemas” tomam essa reorientação como um fato, um processo já em andamento:

Enquanto o desenvolvimento pretérito tinha primordialmente em vista a necessidade de produtos primários dos grandes centros industriais, o de agora tem por propósito elevar o nível de consumo dos países em que acontece. Em um caso, a exportação é o instrumento para conseguir todos os tipos de importação de produtos manufaturados; no outro, é o instrumento para obter o progressivo desenvolvimento de sua produção interna. Naquele, a técnica produtiva se limitava em geral a penetrar nas atividades vinculadas direta ou indiretamente à exportação, enquanto que, no processo atual, o progresso técnico trata de se estender a todos os ramos da atividade para obter esse aumento dos níveis de consumo mediante a adaptação das formas de produzir dos países mais desenvolvidos. (*idem*, p. 3)

⁷⁹ O texto refere-se à atividade planejadora por “programa” e “programación”, quase exclusivamente. Além da tradução direta desses termos, “programa” e “programação”, utilizaremos também, em nosso texto, “plano” e “planejamento” como meros sinônimos, em razão apenas de preferência estilística.

Trata-se de um deslocamento estratégico importante: não mais convencer os países latino-americanos quanto à necessidade de um novo tipo de desenvolvimento e, sim, reconhecer em suas experiências efetivas recentes um redirecionamento já em curso. Este consiste, basicamente, de uma massificação da técnica produtiva, expandindo a modernização para outros setores além dos exportadores. É nesse ponto que entra o problema da escassez de fatores, já que “essa extensão considerável do processo impõe um esforço muito grande de capitalização”. Surge aqui outra diferença importante desse novo tipo de desenvolvimento: se, antes, a dinâmica modernizante dependia do investimento estrangeiro interessado em baratear seu consumo de bens primários, agora, “a maior parte da capitalização deve sair da própria poupança dos países em desenvolvimento para elevar o consumo de suas massas de população”, de modo que “o investimento estrangeiro [...] passa a ser agora elemento suplementar, ainda que de considerável importância” (*idem*; colchetes nossos). Daí que toda a argumentação, abundante no documento anterior, sobre a necessidade inexorável do desenvolvimento sistêmico e seu papel competitivo no contexto político internacional perca espaço justamente para esses “problemas teóricos e práticos” mais incisivos, que são o desequilíbrio externo, essa escassez de poupança/capital, e a política de planejamento que se depreende dessa constelação; respectivamente os assuntos dos capítulos II, III e IV.

A questão do desequilíbrio é posta de modo bastante semelhante: a insuficiência do setor exportador para absorver mão-de-obra exige o crescimento da indústria, que, aumentando a renda, altera a estrutura da demanda, especialmente de importação, fazendo com que estas cresçam mais que a capacidade para importar e gerando desequilíbrio externo. O documento afirma que não se pode esperar qualquer processo automático para a correção dessa defasagem: “não se observa no sistema econômico da periferia mecanismo algum que realize espontaneamente o reajuste das importações para evitar esses desequilíbrios” (*idem*, p. 34). No entanto, embora a inflação apareça novamente como um processo distinto e menos fundamental que eles, o texto levanta uma nova reação: “em um regime não-inflacionário o crescimento não pode continuar por muito tempo se persiste a tendência ao desequilíbrio”, já que, segundo o texto, isto esgotaria as reservas cambiais e enfraqueceria a demanda interna; mas “a inflação corrige a insuficiência da demanda interna e provoca, por sua vez, reações que modificam a composição das importações e permitem seguir crescendo se se cumprem outras condições”. Pressionando por desvalorização cambial e restrições diretas de certos bens importados, “a inflação tem assim um papel dinâmico nos países latino-americanos, que, se,

por um lado, põe de manifesto agudamente o desequilíbrio imane do processo de crescimento, tende, por outro, a corrigi-lo” (*idem*, p. 34-5). A inflação induz às medidas necessárias para reajustar as exportações, embora a um “custo social considerável”, que, muitas vezes, ultrapassa seus benefícios. Daí que um dos “problemas econômicos fundamentais” seja crescer sem inflação, alternando deliberadamente a estrutura de importações para evitar tal descompasso. Enfim, o desequilíbrio é consequência necessária do crescimento, não se corrige automaticamente por nenhuma força econômica, mas a inflação, por seus efeitos, tende a induzir medidas capazes de promover tal correção; dada a inconveniência desse processo, no entanto, é necessário promover tais medidas sem a necessidade de passar por pressões inflacionárias agudas.

Daí que os principais “problemas teóricos” relacionados ao crescimento passem pela necessidade de aumentar a capacidade para importar e tomar medidas para reduzir ou substituir importações. O “objetivo final” do crescimento é “obter o máximo de renda real, ou seja, de bens e serviços de que necessita a população” (*idem*, p. 27). Há, portanto, um horizonte de maximização, que se desdobra em dos problemas de otimização: como distribuir os investimentos entre a produção voltada para a exportação e a de bens de consumo interno e, dada essa distribuição, quais bens convém produzir nacionalmente e quais, importar. Lembremos que o problema se formula de modo muito semelhante ao tratamento dado pelas Medidas ao comércio exterior e à industrialização, que eram basicamente questões sobre a alocação ótima de fatores e recursos segundo o critério de produtividade. A indústria, no entanto, encerrava importância tal no processo de desenvolvimento que esse critério era relativizado em favor de proteção comercial necessária a sua implementação. Vejamos como os “Problemas” resolvem esses pontos.

Como exportadores de produtos eminentemente primários, os países periféricos dispõem de pouco ou nenhum controle sobre a quantidade de suas exportações, pois, pela baixa elasticidade-preço da demanda, estas dependem “primordialmente do nível de renda dos centros industriais, do estado da técnica produtiva, da composição da demanda e do grau de proteção, de modo que a opção entre aumentar as exportações ou a produção voltada para dentro “está contida em limites muito estreitos” (*idem*, p. 28). O texto utiliza, como de praxe, raciocínios hipotético-dedutivos para mostrar que um investimento excessivo nas exportações, mesmo que mais produtivo que as alternativas, pode induzir, pela estrutura da demanda, uma piora nos termos de troca passível de reduzir a capacidade para importar e, conseqüentemente, a disponibilidade interna de bens (*idem*, p. 28-30). Por isso, pode ser economicamente

legítimo, conforme aquele princípio de maximização da renda real, produzir para o mercado interno mesmo que esse processo seja menos produtivo que as atividades de exportação, simplesmente porque “os fatores produtivos utilizados pelas ditas indústrias [de bens consumidos nacionalmente] não são suscetíveis de uma melhor utilização” (*idem*, p. 30; colchetes nossos). Aqui parece se esboçar aquele tema de um regime de economicidade mais adequado à América Latina, do que trataremos na próxima seção. Por ora, cabe estender a comparação com as “Medidas”: lá, a decisão passava por obter o máximo de bens e divisas comparando os custos de produção de bens de consumo interno e exportáveis; nos “Problemas”, dado que as exportações dependem de fatores alheios ao controle dos países periféricos e padecem de certa rigidez, essa conta não é mais adequada. Sua aplicação pode levar à queda da capacidade para importar ou mesmo à ociosidade de fatores, enfim, a uma situação em que a disponibilidade interna de bens é menor do que se os recursos tivessem sido investidos em produção voltada para dentro, ainda que esta apresente custos maiores que similares importados e/ou produtividade inferior ao setor exportador. O mesmo vale para a decisão sobre quais produtos devem ser importados e quais substituídos por produção doméstica. A maximização de renda deve ser obtida conforme o “princípio da produtividade marginal social”, estabelecendo que “o aumento de capital deverá ser aplicado de forma tal que traga consigo o máximo de produto, o que só se obterá quando se igualarem as produtividades marginais nas diversas aplicações”, ou seja, quando o capital for distribuído entre as atividades de modo que o aumento do produto por unidade de capital seja o mesmo em cada uma. Assim, ao critério de substituição de importações, além da produtividade setorial específica dos produtos em questão, adiciona-se um novo elemento de ponderação, a produtividade marginal média do país, que é determinante para quão mais alto será o custo do substituto nacional. Dado que o investimento em atividades menos produtivas é uma condição (segundo o princípio de maximização da renda real), trata-se de minimizar essa defasagem conforme o critério de produtividade marginal, de modo que o custo do bem substituído seja mais alto, “mas não tão alto como em outros casos [de substituição], dado o nível médio de produtividade do país” (*idem*, p. 32; colchetes nossos). A esses critérios, que já complexificam consideravelmente tais decisões em relação ao proposto nas “Medidas”, soma-se aquela concepção estratégica de produtividade que vimos na “Interpretação”: “é possível que determinadas produções, não obstante sua menor produtividade em relação a outras, sejam, contudo, altamente convenientes na medida em que diminuam a vulnerabilidade de um país às flutuações e contingências externas” (*idem*, p. 33).

Enfim, tanto as “Medidas” quanto os estudos cepalinos apresentam, na formulação de seus critérios elementares de decisão econômica, um horizonte de otimização na aplicação de investimentos com base na produtividade setorial. As soluções efetivamente propostas para esse problema, no entanto, divergem consideravelmente: lá, tratava-se de escolher as aplicações optando pela mais produtiva na comparação entre os setores de atividade econômica, tanto internos como de exportação; nos “Problemas teóricos e práticos”, o limite inerente às exportações (e à capacidade para importar) faz com que o uso ótimo de recursos englobe algumas atividades menos produtivas (que as exportadoras) ou mais custosas (que a importação), de modo que o objetivo passa a ser minimizar as diferenças de produtividade marginal entre os setores, não maximizar a produtividade de cada setor. A questão que se coloca, nos termos de nosso trabalho, é: que inflexão discursiva faz com que um problema posto de modo semelhante em ambos os documentos admita soluções consideravelmente distintas? Ou ainda, em termos foucaultianos, que traços enunciativos essenciais fundamentam a dispersão dos enunciados da produtividade e em que medida essa dispersão constitui sistema? As diferenças quanto à formulação do desenvolvimento apontadas na seção anterior sugerem um caminho para a resposta, que procuraremos elaborar quando tratarmos da perspectiva econômica própria aos documentos da CEPAL; por ora, passemos ao outro “problema teórico”, a escassez relativa de capital nos países periféricos.

Segundo os “Problemas”, “a mera enunciação desse princípio [de produtividade marginal], no entanto, não leva muito longe no exame dos problemas concretos de investimento” (*idem*, p. 36; colchetes nossos). Isso porque o “problema correto” da densidade ótima de capital constitui um “fato paradoxal” à periferia: por um lado, ela se coloca de maneira diferente nos países industriais e nos menos desenvolvidos, sendo que, nos primeiros, trata-se de poupar mão-de-obra intensificando o capital e, nos segundos, de absorver mão-de-obra com menor densidade de investimento fixo; por outro, a disponibilidade de equipamentos é a mesma, aquela ditada pelas necessidades dos países industriais (*idem*, p. 37). Tal discrepância se explicaria, segundo os documentos, por diferentes evoluções históricas: enquanto o progresso técnico no centro originário teve uma trajetória relativamente orgânica e retroalimentadora, com os ganhos de renda gerando gradualmente novos investimentos, que, por sua vez, ocupavam a população liberada pela tecnologia e permitiam novos ganhos de renda, os países em desenvolvimento “deparam-se com a necessidade de importar os mesmos equipamentos a que os países desenvolvidos chegaram por meio de uma longa evolução” (*idem*, p. 36). Assim, o desenvolvimento da periferia tem de lidar com a

importação de equipamentos de alta densidade de capital, incompatíveis com sua renda *per capita* e, portanto, capacidade de poupança. A princípio, portanto, sua “densidade ótima de capital” deveria ser menor que no centro; “mas dada a índole do progresso técnico e sua irreversibilidade, os países menos desenvolvidos não têm muitas possibilidades de buscar, na prática, a densidade ótima que lhes corresponderia” (*idem*, p. 37). Os “Problemas” admitem que há um duplo sentido no progresso técnico dos países centrais: poupar mão-de-obra e aumentar a produtividade do capital; mas “ambos os objetivos se foram combinando na forma e medida compatíveis com o acúmulo de capital”, de modo que essas combinações “não podem ser desfeitas arbitrariamente e transformadas em outras combinações que se adaptem melhor à realidade de um país menos desenvolvido e de disponibilidade muito inferior de capital por pessoa”. Assim, “pela indivisibilidade que em geral caracteriza os equipamentos, não cabem outras combinações que as resultantes da evolução dos grandes centros industriais” (*idem*, p. 39). Enfim, em conformidade com o paradigma apresentado na “Interpretação”, a escassez de capital não se apresenta como uma circunstância do “subdesenvolvimento”, um problema interno do país enquanto insuficiência de renda e poupança ou ineficiência de aplicação; trata-se de uma consequência da lenta e desigual difusão do progresso técnico pelo mundo e do consequente sistema centro-periferia a que ela dá origem: o “paradoxo” da densidade de capital assume termos bastante concretos, historicamente formulados, enquanto confrontação de um contexto pré-capitalista, pouco produtivo e de baixa renda com a necessidade de assimilar abruptamente uma técnica muito mais avançada e incompatível com suas necessidades produtivas e condições de capitalização.

Essa discrepância é desdobrada no problema do desemprego tecnológico, que sugere outra importante comparação com as “Medidas”. Para os “Problemas”, a desocupação tecnológica se manifesta diferentemente nos países centrais e nos periféricos: naquele, ela surge principalmente nas “minguantes cíclicas” e os desempregados tendem a ser reabsorvidos por novos investimentos; a eventual demora dessa realocação não se deve “à capacidade de poupança deficiente, mas a falhas de funcionamento do sistema”, ou seja, à ineficiências pontuais no processo de reajuste das condições econômicas – trata-se, portanto, de um “fenômeno transitório”. Na periferia, porém, dado o problema estrutural do excesso real ou virtual de trabalhadores e falta de capital para absorvê-los, a importação de tecnologias poupadoras de mão-de-obra tende a agravar e perpetuar aquela desocupação, fazendo com que, longe de um problema cíclico, o desemprego tecnológico venha a ser um aspecto inerente a seu desenvolvimento. Este parece ser o caso mais claro em que aquela incorporação

dos conflitos e impasses como uma característica do objeto, traço central dos estudos cepalinos, contrasta com as formulações imprecisas e ambíguas das “Medidas”. Lembremos como, nestas, o desemprego tecnológico tinha no desenvolvimento, ao mesmo tempo, sua causa (efetiva, enquanto progresso técnico liberador de mão-de-obra) e sua cura (virtual, enquanto abertura de possíveis novos postos de trabalho), demandando algumas prescrições vagas de políticas, que combinavam um crescimento agrícola intensivo em capital e a utilização de tecnologias pouco capitalizadas em indústrias secundárias, sem especificar quais indústrias seriam essas e de onde viriam aquelas tecnologias. Nos “Problemas”, a questão é colocada de modo mais concreto: tais tecnologias poupadoras de capital não são uma opção, dada a indivisibilidade dos equipamentos herdados dos centros industriais com diferentes condições demográficas e de capitalização; o desemprego tecnológico, por sua vez, viria a agregar ao problema secular da ocupação pouco produtiva de mão-de-obra nesses países. De modo que, afinal, o impasse resultante não é resultado de deficiências de formulação, mas um atributo característico do objeto-desenvolvimento, um custo que se impõe como condição: “esses equipamentos de alta densidade de capital, ainda que não representem em países de abundância de mão-de-obra a melhor solução nos problemas de desenvolvimento, podem constituir a solução menos má entre as viáveis na prática, já que por meio dela se pode aumentar mais a produtividade que com outros procedimentos ao alcance dos empresários” (*idem*, p. 43). O enunciado do desenvolvimento no texto remete mais à minimização de um custo do que à maximização de um benefício; os estudos cepalinos representam uma espécie de conscientização do *desenvolvimento como problema*.

Mesmo com tamanhos obstáculos, o texto admite que alguns países latino-americanos haviam crescido consideravelmente nos últimos vinte anos, sem um programa de desenvolvimento específico. Assim, a necessidade de planejar é menos uma condição inexorável do que um apelo à organicidade, eficiência e otimização do processo: “provavelmente esse crescimento não foi o que poderia ter sido se se tivessem aplicado os recursos disponíveis com melhor senso seletivo”, pois se poderiam amenizar os desequilíbrios externos, bem como as assimetrias domésticas como os gargalos de infraestrutura, a aplicação inadequada de capital e a distribuição ineficiente de mão-de-obra entre os setores. Tais desequilíbrios e assimetrias, agora, deixam de ser uma característica totalmente inerente ao

desenvolvimento: “não se deve acreditar que essa falta de correlação no desenvolvimento das diversas atividades seja apenas o resultado da escassez de capital para atender a todas em adequada medida”; abre-se, portanto, um espaço entre o desequilíbrio externo e a escassez de capital como problemas estruturais e sua manifestação conjuntural e gerenciável em aspectos concretos; tal espaço é o lugar teórico próprio ao planejamento na economia: “quanto mais escasso é o capital disponível, tanto mais necessário se torna emprega-lo de forma que permita o maior aumento possível no produto conjunto: não é outro o objetivo fundamental do desenvolvimento econômico”. O planejamento surge, portanto, como tentativa de organização da economia capaz de reduzir tais desequilíbrios e assimetrias a seu mínimo necessário, ou seja, evitar que más decisões de investimento agravem o problema externo inerente e os contrastes internos que vêm a obstar o próprio desenvolvimento. Daí que a experiência de crescimento não planejado “não tenha sido estéril”; “reconhece-se cada vez mais nos países latino-americanos a necessidade de elaborar programas de desenvolvimento para conseguir o crescimento mais intenso da economia sem aqueles desajustes que o perturbam e retardam” (*idem*, p. 15-6).

Esse espaço do planejamento enquanto coordenação dos investimentos abre também o campo de atuação do programa: planejar não é simplesmente coletar projetos, por mais que estes se apresentem com individualmente adequados do ponto de vista técnico; cabe ao plano “assegurar-se, além disso, de que esses projetos representam as soluções mais convenientes do *ponto de vista do desenvolvimento econômico* do país em questão [...] averiguar se não há outras combinações que consigam com o mesmo investimento um maior aumento no produto total e, portanto, na renda real” (*idem*, p. 16; grifo nosso). Surge novamente a tópica do “ponto de vista do desenvolvimento”, tal qual nas “Medidas”, mas trataremos disso na próxima seção. Por ora, cabe apontar que o teor do planejamento consiste principalmente na constituição de um campo sistêmico da economia como um todo no qual os distintos projetos de investimento devem ser avaliados não apenas conforme seus méritos técnicos ou viabilidade financeira individuais, mas em seu conjunto, como seleção ótima das opções segundo os princípios previamente formulados, em especial a maximização da renda real. Daí que o programa deva “ser completo e determinar todos os investimentos que exige o desenvolvimento econômico de um país em um período razoável de tempo”; aquele imperativo sistêmico e otimizador, portanto, faz do planejamento uma análise e prescrição exaustiva das necessidades e possibilidades de investimento, um nó hierarquicamente superior ao das escolhas técnicas setoriais (*idem*, p. 16).

O caráter total dos programas de desenvolvimento, por sua vez, exige uma ressalva que reverberará em quase todo o discurso planejador brasileiro na década de 1960: a de distinguir planejamento sistêmico da economia pelo Estado e aumento da intervenção estatal direta sobre o processo econômico: “o reconhecimento da necessidade de um programa de desenvolvimento econômico nos países latino-americanos é matéria alheia à discussão doutrinária sobre o grau de intervenção direta do Estado na atividade econômica”, pois o planejamento vem a servir tanto à opção mais estatizante, na qual o poder público intensifica suas “funções de empresário”, quanto a alternativa liberal, em que “a ação do Estado se limita a criar condições favoráveis à iniciativa privada e exercer sobre ela estímulos indispensáveis para obter o cumprimento das metas propostas” (*idem*, p. 16-7). Aqui, novamente, enfatiza-se o estatuto categórico da ação planejadora, desta vez em relação às principais correntes econômicas quanto ao papel do Estado: por um lado, quer como agente produtivo direto, quer como instância reguladora, ele não necessariamente cumpre uma programação, no sentido proposto pelos “Problemas”, limita-se a “medidas desconexas e parciais”, a menos que empreenda um “exame geral de todas essas medidas para que, sem prejuízo de seus fins específicos, respondam às metas do desenvolvimento” (*idem*, p. 17). Há, portanto, certa indiferenciação do enunciado do planejamento em relação às posturas ideológicas (“doutrinárias”) do estatismo e do liberalismo; qualquer que seja o caminho seguido, não obstante, o programa de desenvolvimento se impõe como condição à atividade harmônica do Estado, enquanto, por um lado, um “ato de organização” capaz de apresentar claramente as necessidades, as prioridades, os meios e recursos disponíveis e as formas de operá-los, e, por outro, um “ato de previsão” que estabelece todas essas relações não apenas para o presente, mas “em um período de tempo suficientemente longo” (*idem*). Mas planejar é também um trabalho em plena constituição, que exige observação, avaliação, demandando “incessantemente a retificação e o aprimoramento daqueles métodos e princípios de ação prática” (*idem*, p. 18).

Portanto, dimensão prática do planejamento se define por duas fronteiras de oposições: primeiro, em relação às decisões técnicas e financeiras sobre projetos específicos de investimento, para os quais o programa abriria um espaço exaustivo de comparação e seleção; segundo, em relação às disposições ideológicas quanto ao papel do Estado, sendo que tanto para a alternativa estatista como para a liberal, a programação econômica se impõe como critério de coordenação das iniciativas estatais. É nesse sentido que a atividade planejadora é a incorporação efetiva, a “forma concreta” das medidas impostas pelo

diagnóstico da “Interpretação”: se o imperativo do desenvolvimento apresentava uma série de problemas, que, por sua vez, exigiam uma política econômica de governo, como vimos na seção anterior, a implementação prática dessa política é a programação econômica tal como formulada no estudo ora em análise. Vejamos, enfim, como se desenrola esse componente prático no capítulo IV dos “Problemas”, “Discussão preliminar sobre os elementos de um programa de desenvolvimento”, e no capítulo I do “Estudo preliminar”, “Os principais problemas da técnica preliminar de programação”.

Os “Problemas” começam por prescrever os estágios do programa a partir de seu conteúdo e de suas metas. O conteúdo é descrito como tendo “caráter de universalidade”; aqui compreendemos de modo mais concreto aquela dimensão total do planejamento. A programação deve “abarcas todos os investimentos públicos e privados” para poder: qualificar as necessidades totais de capital, cotejá-las com os recursos disponíveis e garantir que esses recursos sejam distribuídos conforme as prioridades estabelecidas; prever as consequências dos investimentos de modo a garantir a consistência intertemporal do programa, evitando que este agrave desequilíbrios; ajustar os investimentos conforme os critérios necessários à obtenção de capitais estrangeiros indispensáveis à execução do plano. O conteúdo, portanto, delimita o escopo geral do planejamento conforme as necessidades estratégicas do desenvolvimento (*idem*, p. 54-5). Já as metas dividem-se em dois tipos, que, por sua vez, determinam dois momentos sucessivos de programação: as “metas imediatas” são objeto de um “programa inicial”, englobando de quatro a seis anos dedicados a estabelecer as condições mediante as quais “um país adquira em sua economia a solidez e a consistência necessárias para entrar em uma etapa de desenvolvimento regular”; cabe a esse estágio inicial elaborar também um “programa futuro”, com “metas de prazo mais longo” e objetivos mais precisos e completos conforme sua experiência e pesquisa (*idem*, p. 53; 57). O “Estudo preliminar”, por sua vez, não fala de programa inicial e futuro, mas refere-se ao “período de transição de um programa” de desenvolvimento, ou seja, o “tempo necessário para passar do coeficiente inicial ao coeficiente de poupança exigido pela maior taxa de crescimento eleita como meta” (CES, 1953; p. 5). Dito de outro modo, a transição corresponde a período em que a insuficiência nacional de poupança torna necessário um “complemento de capital estrangeiro” enquanto “um arbítrio de ordem transitória que permita chegar a uma taxa mais alta de crescimento sem diminuir o consumo presente” (*idem*, p. 4). Mas, voltando aos “Problemas”, suas metas imediatas englobam dez aspectos que estruturam as seções seguintes do capítulo: infraestrutura básica; capacidade de importar e tendência ao desequilíbrio externo;

vulnerabilidade a flutuações internacionais; desenvolvimento agrícola e de outras atividades, obras públicas e construção civil; concentração da população industrial; deficiência de produtividade; inflação (Prebisch, 1973b; p. 59). Não desdobraremos cada um desses tópicos, mas consideraremos mais detidamente algum deles a partir de um problema geral: o modo como a necessidade do planejamento, formulada em passagens anteriores, se especifica nesses objetivos concretos.

A justificativa primordial permanece sendo a necessidade de evitar ou amenizar desequilíbrios resultantes do próprio processo de desenvolvimento. Assim, “uma das metas do programa inicial deve ser assegurar a eliminação do desequilíbrio ao término de sua duração” (*idem*, p. 63). Igualmente, a necessidade de elaborar um plano completo antes de iniciar a implementação de qualquer projeto decorre do fato de que, do contrário, “poderiam se apresentar os mesmos ajustes e desequilíbrios que surgiram no desenvolvimento econômico dos países latino-americanos às expensas de seu crescimento mais vigoroso” (*idem*, p. 58). O “Estudo preliminar”, como não poderia deixar de ser, também subscreve esse objetivo: ao defender a substituição de importações como meio de aliviar o balanço de pagamentos, o documento tem como justificativa o mesmo desequilíbrio externo: “ao crescer a renda *per capita*, as importações tendem geralmente a aumentar mais que a capacidade para importar” (CES, 1953; p. 9). Contempla-se também o imperativo de evitar o desequilíbrio interno: “uma das principais razões que aconselham a elaboração de um programa de conjunto” é o imperativo de coordenar desenvolvimento agrícola e inicial, lidando com o “fator limitativo” do “capital necessário para liberá-lo [o potencial humano do setor primário] das atividades de baixa produtividade e aumentar, por sua vez, a produtividade nos outros setores mediante aumento da densidade de capital” (*idem*, p. 13). A elaboração das propostas de planejamento, portanto, se dá de modo coerente com os princípios teóricos.

Mas alguns outros motivos, secundários, e, em alguma medida, derivados, também se verificam. O texto de 1952 inclui “a solução do problema da inflação entre as metas mais importantes de um programa inicial de desenvolvimento”; mais, ainda: “somente dentro de um programa dessa natureza se concebe um bom plano para combater esse fenômeno nos países latino-americanos, posto que as medidas necessárias não poderiam ser tomadas isoladamente sem consequências ou perturbações que seria aconselhável prevenir” (Prebisch, 1973b; p. 71). Isso porque as duas causas fundamentais da inflação, o excesso de investimento sobre a poupança e o conflito distributivo, são de difícil solução na América Latina: um programa de desenvolvimento para essa região não poderia cogitar a redução dos

investimentos (por princípio e por efeitos sobre a ocupação dos fatores), de modo que todo o peso do reajuste recai sobre o aumento da poupança e a atração de capital estrangeiro. Já o conflito distributivo (a expressão não é utilizada; recorremos a ela apenas para agilizar a referência) tem “características sociais e políticas” alheias ao escopo de um programa econômico, o qual só poderia contribuir com uma solução por meio de medidas que melhorem a produtividade. De todo modo, crescimento da poupança, atração de capitais e aumento da produtividade são justamente alguns dos pilares do combate ao desequilíbrio que é o mote central do planejamento. Aliás, o próprio aporte de recursos externos constitui outra justificativa importante da programação: ele depende de “fatores em grande parte alheios à decisão de um país”, de modo que “a existência de um programa poderia ter a virtude de situar o problema do desenvolvimento em seus próprios termos ante as autoridades internacionais”; com um plano em mãos, o texto espera, “as probabilidades de que se obtenham os recursos necessários têm de melhorar notadamente com relação às atuais, em que é muito difícil estimar o efeito de projetos isolados sobre o curso futuro da economia”. Por fim, obtendo tais recursos e aplicando-os de maneira consistente e eficiente, o programa inicial “colocará o país em condições de capitalização para empreender um programa futuro em que diminua gradualmente a corrente de capitais estrangeiros” (*idem*, p. 75). Enfim, o planejamento não é apenas um meio de conformar as políticas nacionais às condições impostas pelos países e instituições credoras; é também uma afirmação da periferia, ao colocar o “problema do desenvolvimento em seus próprios termos” e um caminho para reduzir a dependência, na medida em que a obtenção e a boa aplicação dos recursos externos diminua a necessidade de recorrer a esse tipo de financiamento no futuro. Não são poucas as expectativas depositadas sobre a programação econômica.

Por fim, o “Estudo preliminar” aponta uma derradeira necessidade/finalidade do planejamento. Segundo documento, há dois tipos de intervenção do Estado em nome do desenvolvimento: aquele feito por instrumentos como política fiscal, aduaneira, monetária, creditícia, “criando um ambiente propício à expansão da iniciativa privada e direcionando-a ao cumprimento de certas metas e objetivos”, intervenção que chamaremos de instrumental; e tipo “regulamentar, em que se prescreve o que a iniciativa privada pode fazer e do que tem de se abster”, como no caso das licenças de câmbio e do controle de preços (CES, 1953; p. 2). Nesse contexto, o papel do planejamento econômico, com relação ao segundo tipo, seria o de “criar as circunstâncias favoráveis a sua eliminação mediante o crescimento mais regular e intenso da economia” (*idem*). Quer dizer: o texto sugere (embora não afirme explicitamente, a

passagem é avara em explicações) que a atuação regulamentar é uma anomalia indesejável mas necessária diante das condições precárias de desenvolvimento na periferia; cabe à programação econômica melhorar as condições tornando possível o estabelecimento de uma prática instrumental. Há uma interessante inversão nessa passagem: o liberalismo econômico tradicional, para o qual o Estado deve se ater ao primeiro tipo de intervenção como promotor do “ambiente de negócios”, costuma apresentar a institucionalização desse tipo de atividade governamental como condição do crescimento econômico; aqui, ao contrário, é o “crescimento mais regular e intenso” promovido pelo plano que se impõe como condição de uma ação instrumental típica. Trata-se de um deslocamento estratégico não-negligenciável: todas aquelas peculiaridades da economia da periferia, com suas demandas por uma política específica com base na reformulação da teoria tradicional, todas essas condições que justificam um caminho diferente de desenvolvimento latino-americano em relação aos centros industriais, são colocadas no bojo da constituição de um Estado liberal clássico. Como se o texto dissesse aos economistas tradicionais (sabe-se lá com que grau de sinceridade): essas nossas esquisitices, afinal, são necessárias para construir um aparato estatal do modo como vocês querem. Tal passagem, por mais breve e insignificante que possa parecer à primeira vista, acaba por situar a necessidade do planejamento, com todas as implicações antiliberais que vimos, em um projeto de conformação da economia latino-americana ao modelo teórico preconizado pelos centros industriais.

Essa relação entre um Estado eminentemente instrumental e um papel mais regulamentar e ostensivo reaparece em outros trechos dos documentos cepalinos, em especial nos “Problemas teóricos e práticos”. Por exemplo, quando se aborda o plano de investimento em seu vínculo com outras medidas de governo, afirma-se que a intervenção direta do Estado pode ser precisamente estimada; “mas quanto à iniciativa privada [o Estado] tem que se limitar e tomar certas medidas para estimulá-la em determinados sentidos e desencorajá-la em outros” (Prebisch, 1973b; p. 55-6; colchetes nossos). Tais medidas contemplam, efetivamente, os instrumentos da política fiscal, aduaneira e cambial; mas também intervenções ostensivas na atividade econômica, como “controle de preços e regulação direta da produção” (*idem*, p. 52). Não há qualquer juízo de mérito quanto a esses dois tipos de atuação, se não a vaga recomendação de que a autoridade estatal “deverá estar em estreito contato com as forças que atuam na realidade para não se apartar perigosamente dela” (*idem*). Outro exemplo: ao considerar o problema da consistência na distribuição dos investimentos, um dos critérios é a “compatibilidade entre o aumento da demanda e o crescimento de outros ramos da produção

interna além da substitutiva de importações e da produção agrícolas” (*idem*, p. 80), já tratadas como tópicos específicos. Nesse caso, os “ramos se dividem em dois tipos: aqueles em que o programa “tenha posto interesse especial pelos obstáculos que sua produção encontra” ou que, “por sua índole e importância, entorpecem o desenvolvimento e exigem medidas deliberadas para sua correção”; e os demais, que poderiam ser examinados em grupos conforme permitissem as estatísticas disponíveis. Os primeiros deveriam passar por um estudo e planejamento mais detidos e seletivos, conforme a produção exportadora e a substituição de importações. Já para os artigos de menor importância, “é necessário confiar que o sistema de preços resolva os reajustes”, pois “um programa não poderia pretender a solução desses desajustes parciais” (*idem*). Enfim, essas duas passagens parecem confirmar a leitura de que os estudos cepalinos não veem qualquer incompatibilidade de fundo entre uma ação instrumental e outra regulamentar do Estado; mais ainda: o problema dos investimentos parece mostrar que os objetos adequados a cada tipo de intervenção se definem conforme sua relação com o enunciado do desenvolvimento: aqueles fundamentais para a solução das assimetrias e desequilíbrios, ou seja, os pertinentes ao núcleo motivador mesmo do programa, devem sofrer um planejamento direcionado e normativo; os itens menos relevantes podem ter sua produção ajustada pelo tradicional sistema de preços. Outro deslocamento, afinal: se a teoria econômica, em geral, estabelece o sistema de preços como principal regulador da atividade, aqui, seu livre funcionamento é relegado ao “resto”, aos artigos secundários que o Estado não tem capacidade ou interesse em regulamentar.

Considerando os “Problemas teóricos e práticos” e o “Estudo preliminar”, podemos sintetizar o enunciado do planejamento nos seguintes pontos:

12. Quanto às questões econômicas que fundamentam a atividade planejadora, os documentos concentram-se em dois aspectos, extensamente desenvolvidos, o desequilíbrio externo, nos termos propostos pela “Interpretação”, e a escassez de capital, evocada naquele primeiro texto e agora formulada com maior ênfase e concretude. A elaboração desses dois aspectos permite que os estudos cepalinos deem um passo adiante em relação às “Medidas”: embora o objetivo concreto do desenvolvimento seja o mesmo, a maximização da renda real, da disponibilidade interna de bens, a restrição externa e a insuficiência de capital se impõem agora como limites que alteram fundamentalmente o sentido com que tal objetivo deve ser executado. Se, nas “Medidas”, tratava-se de maximizar a produtividade de cada setor interno e determinar a substituição de importações e a produção de exportações

conforme o maior saldo cambial possível, agora aquela maximização está sujeita às condições de produtividade média da economia e este saldo é restringido pelas características do mercado de bens primários exportáveis. De modo que se admite a necessidade de investir em setores voltados para o consumo interno, mesmo que menos produtivos que os exportadores e mais custosos que a importação.

13. Desequilíbrio externo e escassez de capital que são condições estruturais da periferia e consequências necessárias de seu desenvolvimento, mas que também podem ser agravados por opções equivocadas de aplicação de capital. Esse espaço entre a dimensão estrutural dos problemas e seu agravamento por decisões conjunturais é o lugar próprio do planejamento econômico, determinando seu escopo. Planejar significa alocar o capital escasso conforme a necessidade daquele desenvolvimento sistêmico formulado na “Interpretação”, ou seja, selecionar entre as diversas opções de investimento individualmente viáveis do ponto de vista técnico e financeiro aqueles que, em seu conjunto, atendam ao objetivo de maximização da renda e atenuem os desequilíbrios que o limitam. O planejamento constitui-se como um espaço último e total de decisão econômica para além das decisões técnicas específicas. Também se estabelece como um recurso neutro e indiferente às posições ideológicas por estatismo ou liberalismo: trata-se de harmonizar e racionalizar as ações do Estado independentemente do papel maior ou menor, mais instrumental ou mais regulamentar, que se lhe atribua na esfera econômica.
14. Enfim, do ponto de vista prático, o planejamento divide-se em dois estágios com diferentes horizontes temporais: o inicial com as metas imediatas à resolução dos principais desequilíbrios e obstáculos para o desenvolvimento; e um programa futuro, a ser elaborado durante a execução do inicial, capaz de uma programação mais detalhada sob condições menos instáveis. O programa inicial, objeto privilegiado dos “Problemas”, engloba uma série de metas quanto aos impasses estruturais da economia; estas, evidentemente, respondem ao desequilíbrio externo e à escassez de capital, mas também incorporam outros objetivos importantes ao planejamento para o desenvolvimento: a necessidade de um plano abrangente para combater a inflação; a redução da dependência do capital externo; a normalização das intervenções estatais segundo o modelo liberal, objetivo que pode ser problematizado pela concepção de atividade planejadora como seleção dos setores econômicos estratégicos, a receber uma programação mais detalhada, e o “resto”, a ser regulado pelo sistema de preços.

Feita essa síntese, gostaríamos de concluir a presente seção revisitando algumas das metas do programa inicial, agora sob um novo recorte temático, a questão da produtividade. Isso porque ela desempenha um papel fundamental em todos os textos abordados até agora, inclusive nas “Medidas”, e os problemas levantados em suas determinações enunciativas particulares podem ser um bom ponto de passagem para o tema da próxima seção, o “ponto de vista do desenvolvimento”, ou seja, o padrão de inteligibilidade que fundamenta a perspectiva do texto.

Vimos que, nas “Medidas”, a produtividade é o princípio econômico do desenvolvimento, limitado, em sua aplicação a casos específicos, por demandas extraeconômicas, ditas “sociais”, em especial a questão do emprego. A “Interpretação” e os “Problemas teóricos e práticos”, embora assumam também a produtividade como elemento econômico fundamental, deslocam consideravelmente seu papel: ela não é mais o correlato produtivo direto do desenvolvimento, mas se converte em um recurso estratégico, a ser mobilizado conforme os interesses do desenvolvimento, que, portanto, não se confunde totalmente com ela. Os limites à produtividade deixam, a princípio, de ser extraeconômicos e se tornam tributários de uma concepção alargada e, de certo modo, politizada de economia, englobando aspectos como a dinâmica conflituosa da distribuição dos ganhos da técnica entre centro e periferia do capitalismo. Com efeito, diversas formulações concernentes à produtividade ou ao princípio e maximização do produto nacional são relativizadas em favor da redução da vulnerabilidade externa: “a vulnerabilidade de um país que importa boa parte de sua energia poderia tornar conveniente sua produção interna, ainda que os investimentos necessários resultem menos produtivos que outros que se poderiam realizar” (*idem*, p. 61). Quanto aos insumos essenciais para o sistema econômico, seria possível “justificar a produção interna desses produtos ainda que o investimento de capital neles traga um aumento de produção menor que em outros campos de atividade”, já que sua escassez, por “contingências externas”, pode “comprometer seriamente” o desenvolvimento (*idem*, p. 67). Ou ainda: a intensificação do capital para reduzir o fator trabalho deve se dar apenas “quando se tiver absorvido a mão-de-obra liberada pelos procedimentos menos custosos a que acabamos de nos referir [ou seja, procedimentos administrativos e organizacionais para aumento da produtividade], além da mão-de-obra empregada intermitentemente em ocupações de escassa remuneração” (*idem*, p. 71; colchetes nossos). Quer dizer: seja pela vulnerabilidade externa, seja pela escassez de capital, o aumento da produtividade deve sempre se subordinar às

demandas estruturais do desenvolvimento. Há, portanto, um princípio econômico, claro e bem delimitado, como restrição ao capital produtivo.

Essa delimitação fica mais clara, enfim, quando a produtividade é cotejada com demandas de outra ordem que não econômica. No que tange a obras públicas e à construção civil (mormente habitacional), embora reconheça sua carência aguda nos países latino-americanos e a urgência social e até mesmo econômica da resolução desses problemas, o texto opta sempre pela alternativa da produtividade. Reconhece-se a necessidade de contemplar as obras públicas no planejamento, mas com a ressalva: “a meta mais urgente é o aumento da produção e da renda real e, quanto mais capita e esforço forem concentrados nesse propósito às expensas de outros menos imediatos [*apremiantes*], tanto mais possível será cumprir estes outros no futuro” (*idem*, p. 68; colchetes nossos). Os “Problemas” também admitem a “grande penúria de habitação” urbana e as “impressionantes condições de superlotação e desorganização [*promiscuidad*] com que [a população migrante do campo] vive nas cidades”; mas questiona “se o caminho mais lógico a seguir não seria concentrar a maior parte dos recursos do país em aumentar primeiro a renda real para obter depois a margem de poupança que permita iniciar um plano ambicioso de construção popular” (*idem*, p. 69; colchetes nossos). Por fim, a necessidade de descentralizar a produção industrial e, assim, reduzir a concentração urbana também se justifica por problemas de produtividade, pois evitaria “a necessidade de investir capital em uma série de serviços, que, como o transporte, poderiam ser muito menores [...]” (*idem*, p.70).

Não há, portanto, diferentemente das “Medidas”, um princípio econômico ambíguo, que, ao mesmo tempo em que é limitado por demandas extraeconômicas, tende a assimilá-las e submetê-las a seus paradigmas; o que se verifica nos documentos da CEPAL é uma perspectiva econômica complexa, mas com balizas claramente estabelecidas, a saber, a produtividade e a maximização de renda como princípios, por um lado, e, por outro, os problemas estruturais do desenvolvimento que constituem a especificidade histórica concreta da periferia. O papel do planejamento é conjugar esses dois fatores de natureza propriamente econômica; fora daí, reconhece-se a urgência de certos problemas sociais e políticos, mas sua solução é sempre subordinada ao escopo propriamente economicista. Isso porque:

[...] como em todo problema real, junto às considerações de ordem econômica, intervêm as de caráter social e político, que não devem ser avaliadas com os mesmos cânones e que, por isso mesmo, suscitam diferenças de opinião que dificilmente podem ser resolvidas sem soluções transacionais. Apesar disso, as considerações de ordem econômica devem ser apresentadas sempre com toda firmeza e objetividade perante aqueles que têm a responsabilidade de tomar decisões. Do acerto destas

depende, em última instância, o valor de um programa e a eficiência de sua execução. (*idem*, p. 75)

Propõe-se, afinal, uma perspectiva econômica eminentemente técnica, com duas restrições. Primeiro, o campo conflituoso e subjetivo dos interesses extraeconômicos, “sociais e políticos”, cujas soluções não são técnicas, mas estão sujeitas a negociações. Em segundo lugar, o planejamento ocupa, na estrutura geral de poder do governo, um papel consultivo de recomendação: trata-se de estabelecer uma série de opções técnicas, corretas do ponto de vista do desenvolvimento, a serem confiadas às autoridades políticas efetivamente decisórias, que deverão ponderá-las junto àquelas questões alheias à esfera econômica. Tal papel é reforçado no “Estudo preliminar” pela noção de “neutralidade da técnica de programação”, segundo a qual as decisões de caráter político e social “não concernem aos técnicos em sua condição como tais, ainda que a técnica de programação deve oferecer elementos claros de juízo para que elas sejam tomadas com pleno conhecimento da magnitude dos elementos em jogo e das consequências que se devem esperar dessas decisões” (CES, 1953; p. 21). A neutralidade se justifica de duas maneiras: “delimitar funções” e fortalecer “a autoridade moral e o senso persuasivo dos que a elaboram [a programação]”, no sentido de angariar apoio de “importantes forças coletivas” necessárias à execução do plano (*idem*, p. 22; colchjetes nossos). Sendo assim, lembrando nossa análise do escopo do planejamento, esta atividade ocupa um espaço duplo: por um lado, ela é a instância decisória final entre as diversas opções técnicas de investimento, cotejando-as exaustivamente, selecionando-as e harmonizando-as conforme as necessidades gerais do desenvolvimento – ela é *reflexão total da técnica*; por outro, ela é a dimensão objetiva e especializada de uma estrutura de poder que envolve questões sociais e políticas alheias ao seu escopo e concernentes a uma autoridade hierarquicamente superior – ela é *técnica de governo*. Compreender melhor a formulação desse espaço duplo é o objetivo da seção que se segue.

3.2.3. *Perspectiva do desenvolvimento e interesse público*

Por “reflexão total da técnica” entendemos aquela dimensão onde se dá a decisão final sobre os diversos projetos técnicos setoriais, avalizados por especialistas, considerando-os em seu conjunto, cotejando-os entre si e escolhendo a combinação mais adequada; por “técnica de governo” entendemos o papel particular do planejamento na estrutura decisória do governo enquanto provedor de soluções propriamente técnicas a serem consideradas, em

outro nível de poder, o das autoridades políticas, ao qual cabe ponderá-las com demandas sociais de outra ordem. Trata-se de *um* espaço duplo (e não de dois espaços, pois ambas as dimensões são complementares: a atividade planejadora se constitui como um nó decisório intermediário entre aqueles projetos dispersos e a instância última de decisão governamental, selecionando e sistematizando os primeiros como subsídio técnico ao debate propriamente político. Há, afinal, o projeto de estabelecer um lugar específico dos economistas na hierarquia de governo enquanto interface entre essas duas dimensões.

Os “Problemas” detalham consideravelmente o processo metodológico do que estamos chamando de “reflexão total da técnica” no contexto de um programa inicial. As sucessivas crises por que passam os países periféricos legaram uma série de “ideias, iniciativas e projetos”; trata-se de aproveitar essa “experiência na técnica e na economia de cada país” como ponto de partida para “os economistas encarregados de propor as metas fundamentais do programa”. Uma vez que estas tenham sido estabelecidas, “os engenheiros e demais especialistas deverão examinar do ponto de vista técnico se essas iniciativas e projetos respondem adequadamente a elas”; isso para evitar o descompasso entre metas e viabilidade executiva, por um lado, e projetos específicos que tragam inconveniências de ordem econômica, por outro (Prebisch, 1973b; p. 57-8). Ou seja: cabe aos engenheiros avaliar a possibilidade de execução prática das metas e aos economistas, a consistência dos projetos como um todo do ponto de vista do sistema econômico. Os “Estudos preliminares” detalham um pouco mais essas funções: os economistas estabelecem “projeções gerais” para o crescimento da renda “com seu coeficiente de investimentos correspondente”; tais projeções devem ser desdobradas em um nível mais baixo, estimando-se o crescimento e as necessidades de capital por setores. Os técnicos especializados atuam como subsidiários na distribuição desses valores em um nível inferior mais específico:

Só então [quando estabelecidas as metas gerais e setoriais pelos economistas] terá chegado o momento de realizar cálculos mais elaborados com a intervenção de especialistas nas distintas atividades: para que estes possam trabalhar aplicadamente [*cumplidamente*, também passível de tradução por obsequiosamente, diligentemente], é indispensável lhes apresentar de forma clara e líquida o que em cada uma delas se deve alcançar em função do provável crescimento da demanda e do capital disponível para satisfazê-la. (CES, 1953; p. 10; colchetes nossos)

Em suma: “é necessário, pois, ir do geral ao particular, de cima para baixo” (*idem*, p. 11), sendo que as decisões superiores primordiais cabem às projeções gerais dos economistas sobre renda e capital agregados, os quais vêm a servir de parâmetro para as avaliações

setoriais minuciosas a cargo dos engenheiros. É nesse sentido que falamos em reflexão total da técnica: o planejamento “universal”, abrangente é posto como condição de legitimidade para os projetos específicos; estes, para além de sua adequação propriamente técnica avalizada por especialistas, estão sujeitos a um segundo critério, decisivo, o de sua adequação às metas gerais de planejamento.

Tal posição privilegiada do planejamento e dos economistas responsáveis não se resume a mera proposição teórica ou retórica; os documentos, em especial os “Problemas”, encerram um projeto concreto de formação de quadros para ocupar tais postos. Por exemplo, mencionasse que as autoridades responsáveis pelo planejamento, em razão da complexidade de suas atribuições, “carecem do tempo necessário para sistematizar essa experiência” de modo a chegar a “conclusões que possam orientar outros na consideração de problemas análogos, aproveitando os acertos e erros cometidos por aqueles”. Nesse contexto:

A organização da CEPAL poderia ser o campo mais propício para fazê-lo [o estudo de sistematização das experiências] e empregar os resultados assim obtidos, e os conhecimentos recolhidos por seus economistas na realidade latino-americana, na tarefa de formar grupos seletos de especialistas nos problemas de desenvolvimento econômico e na formulação e execução dos respectivos programas”, sendo “notória a escassez desse tipo de especialista nos países latino-americanos”. (Prebisch, 1973b; p. 18; colchetes nossos)

Mais adiante, o texto ressalta o pioneirismo da CEPAL no “estudo sistemático” dos problemas de desenvolvimento econômico da América Latina com o objetivo de reivindicá-la como espaço mais conveniente de formação de economistas: “um instituto que se criasse especialmente com o fim de formar economistas em matéria de desenvolvimento econômico teria de trabalhar no mesmo terreno com lamentável duplicação de esforços”; melhor seria fortalecer a organização já existente concentrando nela o ensino e a pesquisa nessa especialidade. Propõem-se, assim, “cursos de seminários” para a “elaboração de conceitos e técnicas que servissem à formação de outros economistas”, alternando, no âmbito dessa instituição, “a pesquisa diária de problemas concretos com o trabalho metódico daqueles cursos” (*idem*, p. 89). Enfim, tais seminários seriam “o lugar propício para intercambiar a crescente experiência que se vai acumulando na América Latina nessa matéria, discutir problemas comuns e aproveitar tudo isso para a formação de novos economistas” (*idem*, p. 90). Ora, trata-se de um projeto explícito de constituição de uma linhagem de prática e pensamento econômico a partir da experiência da CEPAL, reivindicando para seus epígonos

um local decisivo nas estruturas de governo com vias à constituição de uma rede concreta e efetiva no cenário político latino-americano.

Elaborado o posto estratégico do planejamento, resta avaliar que perspectiva o sustenta, seja como concepção de economia, seja como visão geral de mundo. No que concerne à questão econômica, ao “ponto de vista do desenvolvimento”, já tocamos no assunto em diversas passagens desta análise: vimos como a concepção peculiar de desenvolvimento exige uma revisão teórica capaz de formular um regime de economicidade adequado à América Latina; vimos que tal regime consiste basicamente em complementar os princípios tradicionais de produtividade e maximização de renda, internalizando na esfera econômica, como princípios antagônicos, os problemas estruturais do desenvolvimento periférico; vimos que esta esfera, especialmente na dimensão do planejamento, se constitui como um domínio técnico, ideologicamente neutro, apartado do domínio “transacional” das demandas políticas e sociais; vimos, afinal, como esse construto enunciativo tem em seu horizonte a reivindicação de um lugar específico para os economistas na rede decisória dos governos. A questão da formação de quadros nos permite, ainda, levantar um novo ponto: a constituição de “grupos seletos”, de elites especializadas e técnicas instruídas para ocupar esses lugares. Com o objetivo de esclarecer os traços fundamentais dessa perspectiva e, em última análise, compreender os princípios de dispersão do discurso de planejamento na ONU, concluiremos esta seção rastreando os momentos em que os estudos cepalinos falam explicitamente em “ponto de vista do desenvolvimento” (e expressões afins, como “ponto de vista da economia”, “interesse do desenvolvimento”), bem como procurando reconhecer os princípios metodológicos e as consequências práticas dessa opção por uma elite esclarecida, “ilustrada” como agente de intervenção.

Já vimos que os “Problemas” falam em “ponto de vista do desenvolvimento” como a perspectiva oposta à concepção de planejamento como mero agregado de projetos individualmente corretos e viáveis: “é necessário assegurar-se, além disso, de que esses projetos representam as soluções mais convenientes do ponto de vista do desenvolvimento econômico do país em questão”, equivale dizer, “averiguar se não há outras combinações que consigam com o mesmo investimento um maior aumento no produto total e, portanto, na renda real” (Prebisch, 1973b; p. 16). Sendo assim, a perspectiva do desenvolvimento parece ser o que constitui o ponto de vista privilegiado do economista, o campo de visibilidade do desenvolvimento sistêmico, com seu correlato prático que é o planejamento total dos investimentos. Trata-se, a rigor, de um deslocamento da compreensão da economia do ponto

de vista dos agentes individuais para o do sistema econômico nacional. Nesse sentido: “deve-se aqui distinguir entre o interesse do empresário e o interesse geral da economia” (*idem*, p. 42). “Aqui”, no caso, é a discussão do desemprego tecnológico e dos problemas colocados por um crescimento intensivo em capital no contexto dos países periféricos. Assim: “ao empresário, só lhe concerne reduzir o máximo possível seu custo de produção e aumentar seu lucro; para ele deve ser uma consideração secundária ou, eventualmente, sem importância a forma em que, a fim de conseguir esse objetivo, combinam-se o aumento da produção e a redução de mão-de-obra por unidade de capital” (*idem*, p. 42-3). Portanto, o empresário pode lograr seu objetivo de maximização do lucro privado “ainda que para a economia do país o capital empregado em reduzir mão-de-obra e não em aumentar a produção signifique mal emprego de capital, além das repercussões sociais do fenômeno” (*idem*, p. 43). Os “Estudos preliminares” também evocam essa oposição de interesses: o empresário latino-americano, assim como o dos países centrais, é atraído por técnicas de grande densidade de capital. No entanto, na evolução do centro industrial o avanço técnico foi “gradual e progressivo”, ao passo que, na periferia, tais recursos são importados para um ambiente econômico com abundância de mão-de-obra e escassez de capital na “economia em seu conjunto”; com isso, não se obtém nem o efeito de elevação substantiva dos salários, como se verifica nos países desenvolvidos, nem a distribuição ótima de capital de modo a maximizar o produto (CES, 1953; p. 20). Desse modo, repete-se um procedimento que já vimos no caso da programação: decisões corretas em seu contexto individual, como os projetos técnicos dos engenheiros e o investimento em capital fixo dos empresários, são condicionadas a uma instância sistêmica de avaliação, que avalia sua pertinência ao objetivo econômico de maximização do produto nacional. A “perspectiva do desenvolvimento”, portanto, parece ser um fator de deslocamento das decisões econômicas de um ponto de vista individual para outro que leve em conta o sistema da economia nacional em seu conjunto.

Lembremos como nas “Medidas”, o “ponto de vista do desenvolvimento” constituía uma perspectiva econômica, formal e técnica, que exercia uma dupla função, de certo modo ambígua: fundar um domínio propriamente técnico de conhecimento, planejamento e política econômicas, abstendo-se de questões sociais, culturais e ideológicas; e, ao mesmo tempo, se apresentar com princípio de avaliação e normalização destas questões, contaminando-as. Ora, como vimos, a “perspectiva do desenvolvimento” nos estudos cepalinos parte de uma abstenção semelhante: constituir um domínio técnico, alheio a demandas sociais e políticas, mas, neste caso, a ser ponderado com elas junto às autoridades

responsáveis. Há, afinal, uma semelhança de fundo no que concerne à delimitação de escopo entre essas duas perspectivas. A diferença, no entanto, reside no advento desse interesse nacional, interesse da “economia em seu conjunto”, por oposição ao interesse individual do empresário, o que não se verifica nas “Medidas”. É esse deslocamento que funda os principais traços diferenciais dos documentos da CEPAL: o desenvolvimento sistêmico enquanto integração necessária de todos os setores econômicos; o caráter conflituoso das relações internacionais no que concerne ao progresso técnico; a dissociação entre desenvolvimento e produtividade, sendo esta última um recurso estratégico, não o correlato produtivo direto do primeiro; o desequilíbrio enquanto condição inexorável do desenvolver-se; enfim, o próprio papel do planejamento enquanto reflexão total da técnica e técnica de governo. Esses novos problemas são “uma consideração secundária ou, eventualmente, sem importância” para o “interesse do empresário”, ou seja, para o mero produtivismo, para a maximização de lucro. Eles só adquirem visibilidade na medida em que se abandone a compreensão de economia como a somatória de suas partes; na medida em que se reconheça uma totalidade autônoma para o interesse nacional; na medida em que se inscreva, enfim, no interior da técnica econômica, um espaço específico de *interesse público*, transcendente ao conjunto dos interesses individuais. É esse interesse público internalizado pelo domínio propriamente econômico que permite admitir aqueles aspectos enunciativos fundamentais: a necessidade da industrialização para além da produtividade e do simples “desejo de desenvolver-se”; a afirmação internacional para além da divisão do trabalho e do simples nacionalismo; os limites da produtividade sem rejeição do progresso técnico; a dimensão econômica do governo sem recair nem na tecnocracia, que nega a legitimidade do social e político, nem na escolha “populista” dos projetos específicos de desenvolvimento. Essa perspectiva, portanto, constrói por meio do interesse nacional uma interface clara e delimitada entre os princípios tradicionais de análise econômica e certas demandas políticas históricas da América Latina, agora reconhecidas como relevantes para a aplicabilidade daqueles princípios. Daí que os textos tenham muito mais sucesso que as “Medidas” em delimitar a esfera propriamente econômica, desde seu escopo teórico até sua dimensão prática do planejamento com seu lugar específico na ordem política: tal ponto de vista não é um modelo abstrato, a servir de critério de normalização para as sociedades subdesenvolvidas, totalmente herméticas a sua aplicação; é também esse modelo, com suas implicações de neutralidade e objetividade, mas complexificadas pelo reconhecimento das peculiaridades dessas sociedades como problemas

igualmente relevantes do ponto de vista técnico e sistêmico, não como excrescências, ao mesmo tempo incomprensíveis e mecanicamente sujeitáveis.

O recorte propriamente econômico do texto tem, por outro lado, um segundo componente: seu caráter científico, experimental, empirista, centrado numa elite, em última análise, “iluminista”⁸⁰. A vocação ilustrada de Prebisch, aliás, é uma tópica da bibliografia de revisão mais identificada com sua obra. A nota do secretário executivo da CEPAL, Enrique Iglesias, que abre as edições comemorativas (Prebisch, 1973a; 1973b) utilizadas em nossa análise, identifica suas “tarefas de pesquisa e descoberta” como “um trabalho de caráter quase pedagógico ou – dito de forma mais estrita – de esclarecimento da opinião pública”; assim: tal “ilustração não poderia se realizar se não como um esforço por insinuar uma verdade, mas liberando, por isso mesmo, o educando – a opinião [pública] – de toda pretensão de dogmatismo”. Quer dizer: o esforço prebischiano teria como horizonte uma agenda de inovação científica no que tange à economia da América Latina, bem como um papel educativo junto aos membros da “opinião pública”, “incitados à liberdade” de “seguir por si mesmos sua própria busca, ainda que reconhecendo, por sua vez, a necessidade crescente de uma ação comum” (Iglesias *in* Prebisch, 1973a; p. VI; colchetes nossos). Gurrieri, por sua vez, na introdução a sua coletânea sobre *A obra de Prebisch na CEPAL*, “A economia política de Prebisch”, afirma que os textos que se seguem são “os escritos de um homem que põe o conhecimento a serviço da transformação e da persuasão, e subordina as virtudes acadêmicas e estéticas a sua finalidade política”. Nesse contexto, reafirma o caráter central do conceito de progresso: “na cultura ocidental, poucas ideias tiveram maior influência que a de progresso, que alcança sua expressão mais cabal com os filósofos da Ilustração”, no sentido de “melhorar as condições materiais de vida, derrotando os antigos flagelos da fome, da doença e da morte prematura mediante o uso adequado e sistemático da razão”. Enfim: “Prebisch participa dessa ideia genérica, pois, a seu juízo, o desenvolvimento econômico é, como teoria científica e objetivo da sociedade, uma manifestação a mais da secular aspiração humana de alcançar uma vida melhor” (Gurrieri, 1982; p. 14-5). O projeto prebischiano, portanto, seria circunscrito em

⁸⁰ Não nos parece necessário entrar no longo e espinhoso debate sobre a definição filosófica de termos como Iluminismo, positivismo etc. Muito embora cada uma dessas correntes apresente suas próprias tensões e contradições inerentes, o que procuramos aqui é apenas referência à noção de senso comum sobre elas, ou seja, o Iluminismo como formação antidogmática, autonomista e objetivista dos sujeitos do conhecimento e o positivismo epistemológico como sua derivação especificamente empírica, experimental. Nenhuma dessas definições simplórias sobrevive ao cotejo com qualquer obra, clássica ou crítica, de Locke ou Kant a Popper ou Adorno. Não é objetivo do presente trabalho, porém, realizar tal comparação, se não situar vagamente os documentos no interior de uma tradição secular, para o que esses conceitos, que são mais uma apropriação oportunista da bibliografia cepalina mencionada adiante do que uma discussão filosófica, devem bastar. Considerações críticas a respeito dos problemas específicos dos documentos em análise serão apresentadas no “Excurso II”.

uma longa tradição ocidental para a qual o que está em jogo é a melhora nas condições de vida gerais da sociedade mediante a racionalização de suas práticas; daí que a dimensão acadêmica e estética do pensamento deva ser colocada a serviço de seu engajamento político, pois a finalidade maior não é o estabelecimento de uma verdade abstrata, mas a transformação efetiva do contexto social e material em que o pensamento apresenta uma função esclarecedora e persuasiva. Em suma, temos nessas revisões cepalinas as características básicas do trabalho intelectual iluminista: formação autonomista e antidogmática; pioneirismo e didatismo junto à “opinião pública” (esta mesma um conceito ilustrado típico); racionalização; engajamento prático.

Já vimos, em parte, como essas características se manifestam nos documentos: seu projeto contempla tanto a interpretação crítica dos problemas da América Latina como a formação de epígonos economistas e técnicos, bem como a consolidação de uma função específica e um lugar institucional para eles na estrutura de governo. Mas essa mentalidade é mais entranhada não apenas nos objetivos, mas no próprio estilo de argumentação dos textos e da metodologia que dele se depreende. O caráter tateante, progressivo e cumulativo da experiência de inovação teórica e prática de um paradigma econômico para a América Latina é tema constante, a começar pelo reconhecimento recorrente dos estudos cepalinos como formulações preliminares, inacabadas, esboços. O título do texto de 1953 é exemplar: *Estudo preliminar sobre a técnica de programação...* A “Carta de transmissão” ao secretário-geral da ONU, assinada por Prebisch na “Interpretação”, e o capítulo introdutório dos “Problemas” enfatizam esse aspecto: a primeira lembra que “o desenvolvimento econômico dos países latino-americanos oferece problemas muito peculiares, cuja compreensão exige certa elucidação prévia”; nesse sentido, o estudo se apresenta como um “esboço teórico, no qual se definem algumas questões cujo exame deveria ser elaborado, com o andar do tempo, por esta Secretaria [a CEPAL]” (Prebisch, 1973a; p. XV-XVI; colchetes nossos). Os “Problemas” também reconhecem o estatuto preliminar de suas considerações: seu propósito é “expor elementos de juízo para discutir os problemas aludidos”; apenas quando “depuradas e melhor sedimentadas as ideias nesta discussão, chegará o momento de enfrentar-se a redação definitiva deste trabalho” (Prebisch, 1973b; p. 1). Mesmo no que concerne à dimensão prática do planejamento, o tom se sustenta: “estamos apenas no começo de uma vasta tarefa e essa mesma metodologia [de programação para o desenvolvimento] está em plena formação”; ainda é necessário “comprovar seus resultados e, enquanto isso, proceder com judicioso critério experimental”. Tal critério é explanado justamente nos termos de uma trajetória

progressiva, por tentativa, avaliação, erro e correção: “a observação objetiva da execução de um programa, das dificuldades que ele encontra e das formas com que estas se resolvem será, assim, fonte de novas experiências das quais deve surgir incessantemente a retificação e o aprimoramento daqueles métodos e princípios de ação prática” (*idem*, p. 18). Além disso, a própria economicidade latino-americana, por seu caráter inovador e crítico, resulta em uma “impressão fragmentária, que só poderá ser evitada conforme a discussão depure e sedimente as ideias” (*idem*, p. 20); essa economicidade envolve, enfim, uma teorização prévia capaz de sistematizar as medidas experimentais, donde a “importância de elaborar uma teoria desse desenvolvimento [latino-americano] a fim de ter claros princípios de ação prática” (*idem*, p. 32; colchetes nossos). Registra-se, portanto, um paradigma de fundo para o qual o conhecimento e a prática seguem um caminho de aprimoramento progressivo por meio de uma teorização capaz de prescrever medidas sistemáticas, da aplicação experimental dessas medidas e de sua observação objetiva como forma de avaliar os resultados e retificar falhas. Por mais banal e intuitivo que esse método possa parecer (o que não é tão claro, como veremos, na experiência brasileira de planejamento na década seguinte, mais descontínua e errática que progressiva), o que interessa é que os textos encarnam, em suas minúcias metodológicas, um modelo epistêmico moderno ou, para usar a expressão das “Medidas”, “um espírito de exploração, descoberta e experimentação”. Ainda que a dispersão dos objetos, da perspectiva e das estratégias dos textos seja o traço mais marcante, parece haver uma linha de continuidade na assimilação do paradigma epistemológico essencialmente iluminista e, a rigor, positivista.

Outro traço iluminista que permeia os dois conjuntos de documentos é a ênfase na formação de elites ilustradas. Vimos como as “Medidas” destacam a formação técnico-administrativa, relegando escassas considerações ao ensino de massas. Os documentos cepalinos repetem essa prática: embora seções inteiras sejam dedicadas à necessidade de formar técnicos e pesquisadores, em especial, economistas (Prebisch, 1973b; p. 85-90), nas cerca de 270 páginas analisadas, não pudemos encontrar qualquer menção relevante ao ensino da população trabalhadora, nem mesmo nas passagens sobre serviços públicos. Ao alertar para a necessidade de “estabelecer a compatibilidade entre o desenvolvimento das diversas atividades econômicas e a disponibilidade de mão-de-obra”, os “Problemas” tratam a questão em termos quantitativos, enquanto distribuição da força de trabalho entre as atividades urbanas e rurais, e qualitativo, no que concerne à urbanização ser resultado do aumento da produtividade no campo ou do simples êxodo rural por subocupação; nada se fala sobre

ensino básico ou especialização técnica do trabalhador (*idem*, p. 80-1). Essa disparidade se reforça quando lembramos as exaustivas considerações sobre a formação e o papel central dos economistas em contraste com o tratamento dedicado à mão-de-obra, mero volume quantitativo a ser distribuído, conforme a conveniência do desenvolvimento, entre as distintas atividades. A passagem dos “Problemas” sobre a questão agrícola é um exemplo dentre muitos: afirma-se a necessidade de reforma agrária nos países latino-americanos, mas “a posse da terra é apenas parte do problema geral do desenvolvimento econômico”; este se resolve de maneira incompleta “se sua população redundante não for eliminado com o progresso técnico e se aquela parte que não seja necessária no trabalho das novas terras que se abram ao cultivo não for reabsorvida em atividades de produtividade satisfatória” (*idem*, p. 50). A mão-de-obra nesta e em inúmeras outras passagens sobre o imperativo de transferir população ativa para a indústria parece não ter qualquer espaço de decisão ou voz sobre seu destino: é mero recurso a ser alocado segundo as demandas do desenvolvimento sistêmico. O mesmo se passa com o trabalhador imigrante: “as migrações exteriores viriam a interferir nas internas e agravar desnecessariamente a escassez relativa de capital”; mas: “o caso é muito diferente se se trata de imigração com aptidões produtivas superiores” – estes imigrantes “não apenas se mostraram trabalhadores eficazes que tendem a aumentar o nível médio de produtividade, mas também muitos desses trabalhadores se transformaram posteriormente em empresários com influência considerável na orientação e ritmo do crescimento econômico” (*idem*, p. 51-2). O critério de assentimento da imigração, afinal, é o prognóstico sobre a adição que o imigrante é capaz de conferir à produtividade no país e seu empreendedorismo potencial; receber estrangeiros fora desse perfil é inconveniente mediante o problema estrutural da escassez de recursos para absorver a própria população nacional.

Esse elitismo ilustrado permite levantar dois últimos pontos sobre o “ponto de vista do desenvolvimento”. Primeiro, ele é, em última análise, um fator de diferenciação e hierarquização no domínio do trabalho e de sua organização. Os economistas parecem ocupar o topo da hierarquia segundo aquela dimensão do planejamento que chamamos de reflexão total da técnica, reportando-se diretamente às autoridades políticas enquanto técnica governo; os engenheiros e demais especialistas ocupam uma posição próxima mas subsidiária daquele núcleo, elaborando projetos concretos para atender às metas de programação; os trabalhadores, por sua vez, são apenas recurso econômico, força de trabalho em massa a ser mobilizada e alocada conforme aqueles projetos e metas. Em segundo lugar, o desenvolvimento adquire também ares de gerenciamento populacional: são suas necessidades

e seus problemas que devem determinar a distribuição dos trabalhadores entre as distintas atividades econômicas, com as evidentes consequências regionais e demográficas. Enfim, a perspectiva econômica constituída nos textos procura esvaziar o conceito de povo como sujeito de aspirações de soberania e autonomia decisória, substituindo-o pelas noções de mão-de-obra, força de trabalho, enfim, população enquanto massa anônima, homogênea e gerenciável. O conteúdo político tem um espaço claramente reconhecido pelo papel do planejamento enquanto técnica de governo: cabe aos economistas entregar às autoridades as soluções técnicas recomendáveis pelo desenvolvimento, a serem ponderadas junto às questões sociais e políticas. Mas o fato é que, no âmbito propriamente econômico, tal conteúdo é esvaziado, em conformidade com o princípio de neutralidade que o constitui. O nacionalismo marcante do desenvolvimento cepalino fundamenta-se, no limite, em um Estado-nação meramente geográfico, formal, sem povo, cuja especificidade é dada apenas por sua história econômica de inserção no sistema centro-periferia mundial. Há, portanto, um interesse nacional independente, uma população concreta e uma historicidade no interior da perspectiva econômica dos documentos, o que os difere fundamentalmente das “Medidas” e lhes permite estabelecer, ao mesmo tempo, uma concepção tecnicamente generalizável e historicamente peculiar da economia latino-americana. Mas essa internalização só é possível na medida em que se postule a independência estrita entre as demandas propriamente econômicas e aquelas de ordem social e política, ou seja, alheias ou contrárias ao problema da maximização do produto (ainda que restrita pelos desequilíbrios estruturais). Nesse sentido, a demarcação do campo da economia pelos estudos cepalinos não pode ser compreendida simplesmente como um contraponto, mais seguro e concreto, ao modelo abstrato e ambíguo oferecido pelas “Medidas”: ela é a reafirmação e o deslocamento desse modelo para um novo patamar, não mais o de parâmetro normativo de avaliação e reforma de toda a organização social, mas o de uma esfera específica da vida em sociedade, com as respectivas prerrogativas técnicas.

Podemos, então, sintetizar a perspectiva econômica que abre o escopo dos textos:

15. O traço fundamental que caracteriza o “ponto de vista do desenvolvimento” nos estudos cepalinos é o deslocamento de uma perspectiva econômica pautada pela integração das diversas perspectivas particulares (dos empresários, dos engenheiros) para outra perspectiva, igualmente econômica e técnica, na qual o sistema econômico nacional, o “interesse da economia” como um todo, assume estatuto diferenciado e autônomo em relação aos interesses e decisões individuais. Em última análise, trata-se de abrir, no domínio propriamente técnico do conhecimento e das práticas econômicas

em nível nacional, um espaço de interesse público. É a perspectiva desse interesse que dá visibilidade às características marcantes dos enunciados do desenvolvimento e do planejamento nos textos cepalinos: a necessidade de pensar um regime de economicidade próprio à América Latina, assimilando os princípios da teoria tradicional, mas ponderados pelos problemas estruturais do capitalismo periférico; a preservação desse domínio como neutro e técnico, reivindicando, por meio do planejamento, um lugar exclusivo e privilegiado na estrutura decisória do governo. Trata-se, afinal, de elaborar uma interface, ainda técnica, entre os princípios econômicos clássicos e certas demandas políticas, sociais e geopolíticas tradicionais da América Latina, interface, aliás, cuja formulação permite equacionar os impasses e confusões entre as ordens econômica e social que caracterizam as “Medidas”.

16. Tal perspectiva tem, ainda, uma certa ascendência iluminista em dois sentidos: (a) enquanto projeto de melhoria geral nas condições de vida por meio da formação de (certos) indivíduos críticos capazes de racionalizar as condições materiais e sociais, com (b) o correlato necessário da constituição de elites ilustradas, técnicas, especializadas. No que concerne ao primeiro ponto, trata-se, basicamente, de se filiar a uma tradição epistemológica marcada pelo progresso contínuo do conhecimento por meio da crítica antidogmática, da teorização, da experimentação e da avaliação objetiva dos resultados. Assim, a economicidade latino-americana é um projeto crítico da teoria tradicional, ainda em constituição, que deve sistematizar teoricamente uma série de medidas, colocá-las em prática por meio do planejamento e retificar aquela sistematização observando objetivamente os sucessos e fracassos. Há, portanto, certa continuidade de fundo entre a prescrição de uma formação científica e experimental nas “Medidas”, como condição para o desenvolvimento, e estes princípios cognitivos e metodológicos incorporados pelos documentos cepalinos.
17. A formação de elites ilustradas esclarece duas outras consequências para essa perspectiva: a diferenciação entre um setor de economistas e técnicos especializados, com funções bem delimitadas na ordem econômica, e a redução da mão-de-obra a um papel quantitativo e homogêneo, recurso a ser alocado conforme as necessidades do desenvolvimento; a constituição de um nacionalismo próprio ao ponto de vista da economia, no qual interesse nacional, população e história são aspectos econômicos técnicos, neutros em relação a demandas sociais e políticas. Assim, o interesse nacional corresponde ao interesse do desenvolvimento tal como discutido acima, a

população à força de trabalho quantitativa e gerenciável, a história à trajetória de inserção dos países no sistema centro-periferia mundial. Há, aqui, uma relação complexa com as “Medidas”: lá o modelo econômico era um paradigma formal normativo aplicável a toda a vida social; aqui, trata-se de uma esfera delimitada e autônoma da vida social na qual vigoram aquela normatividade e aquele formalismo.

À luz desses estudos cepalinos, podemos compreender o discurso institucional e político de desenvolvimento e planejamento no início da década de 1950 a partir de dois polos fundamentais. Um, formulado nas “Medidas”, no qual o subdesenvolvimento é uma situação conjuntural dada pela insuficiência quantitativa e organizacional dos países subdesenvolvidos em relação a um modelo estático e abstrato de organização econômica e dado pelos desenvolvidos e que tem como horizonte a reforma completa das esferas da vida social por meio do planejamento. Outro, o dos estudos cepalinos, que concebe a relação entre desenvolvidos e “subdesenvolvidos” como uma condição estrutural do sistema centro-periferia mundial, que é resultado de um processo histórico concreto, entendido como a difusão lenta e gradual do progresso técnico pelo globo; o campo econômico, neste caso, constitui um domínio técnico específico da vida social e o planejamento o modo de intervenção prática que lhe corresponde. Portanto, longe de constituírem dois enunciados absolutamente indiferentes, a passagem das “Medidas” para os documentos da CEPAL registra um deslocamento fundamental quanto à delimitação da ordem econômica, ou seja, quanto à perspectiva que abre o texto. Se, no primeiro caso, a economia era marcada por uma abstração quase absoluta, negligenciando as especificidades históricas, políticas e sociais dos países, nos textos cepalinos história, população e interesse nacional constituem princípios de inteligibilidade básicos, embora ainda essencialmente econômico: não se trata de negar o formalismo e tecnicismo econômico das “Medidas”, mas de reforçá-lo como fundamento de um domínio específico de decisão técnica.

3.2.4. Excurso II: o desenvolvimento contra a política

A concepção de que o lento desenvolvimento capitalista na periferia produz desequilíbrios e contrastes entre setores modernos e arcaicos remonta a certas interpretações das condições socioeconômicas da Rússia no período pós-revolucionário, em especial a de Trotsky, para quem o “traço essencial e o mais constante da História da Rússia é a lentidão com que o país se desenvolve”, conservando instituições feudais ou mesmo escravistas ainda

no contexto de reformas burguesas ou ocidentalizantes. Propõe-se, então, a “*lei do desenvolvimento combinado*”, postulando que os países atrasados não se desenvolvem repetindo os ciclos evolutivos por que passaram as economias centrais, mas sim por “uma combinação original das diversas fases do *processos* histórico. A órbita descrita toma, em seu conjunto, um caráter irregular, complexo, combinado” (Trotsky, 1977; p. 23-5; grifos do autor). Tal como na teoria cepalina, não há aqui necessidade, ou mesmo possibilidade, de que os países retardatários ou periféricos reproduzam a evolução econômica dos avançados, de modo que seu desenvolvimento resultará inevitavelmente desigual, desequilibrado. O horizonte estratégico das duas construções é semelhante em suas linhas gerais: para Trotsky, tratava-se de enfatizar a peculiaridade do desenvolvimento russo para que a revolução bolchevique, em nome do “proletariado do mais atrasado país de toda a Europa” (*idem*, p. 386), não parecesse uma bizarrice, uma aventura, diante de um marxismo ainda marcado pelo determinismo etapista; os estudos cepalinos, por sua vez, insistiam nas condições específicas do desenvolvimento periférico para justificar políticas que transgredissem as prescrições do paradigma tradicional em voga. A ênfase da peculiaridade do desenvolvimento periférico, portanto, a despeito das incontáveis divergências que marcam a posição trotskiana e a cepalina, atende a um interesse estratégico comum, o de estabelecer, no interior de certos modelos analíticos normativos (ainda mais divergentes entre si, como o marxismo ortodoxo do início do século XX e a teoria econômica *mainstream* da década de 1950), um espaço de heterodoxia (política, no caso de Trotsky, técnico-econômica, no caso da CEPAL), mas ainda interno a tais modelos. Em ambos os casos, aliás, o operador de especificação parece ser o mesmo: a história dos países em questão.

Para Benjamin, o historicismo progressista e o materialismo histórico encerravam dois modos distintos de compreender a história: o primeiro tomava o progresso como uma “marcha inexorável no interior de um tempo vazio e homogêneo”, ou seja, um processo linear, contínuo e necessário, dentro do qual o tempo seria apenas o espaço⁸¹ indiferente de sua realização; segundo o marxismo, por outro lado, “a história é objeto de uma construção cujo lugar é [...] um tempo saturado de ‘agoras’”, quer dizer, um tempo que não é simplesmente uma trajetória culminante no presente, mas no qual o presente exerce papel constitutivo, resgatando do passado elementos conforme sua luta política contemporânea (Benjamin, 1994; p. 229). Esse modelo benjaminiano nos serve, *até certo ponto*, para compreender a relação que os dois eixos discursivos aqui analisados, o das “Medidas” e o

⁸¹ O quiproquó é proposital.

cepalino, estabelecem com a história. Para aquelas, o desenvolvimento não é mais que um “tempo vazio e homogêneo”, um modelo de progresso único, formal e linear no qual as especificidades e resistências alheias representam apenas excrescências do atraso, anormalidades a serem estoicamente conformadas (ou sucumbirem). A “Interpretação”, os “Problemas” e o “Estudo preliminar”, em alguma medida, opõem-se a tal perspectiva: o passado econômico é cravejado de “agoras” por conter a gênese dos problemas internos da periferia e de seus conflitos internacionais com o centro, que dão especificidade econômica ao presente e justificam iniciativas heterodoxas, ostensivas e até hostis de sua parte. Mas este modelo nos serve “até certo ponto”, pois os estudos cepalinos parecem se afastar do materialismo benjaminiano em sua dimensão política mais característica: se o filósofo judeu tinha como objetivo crítico “escovar a história a contrapelo” (*idem*, p. 225), ou seja, resgatar da aparente marcha triunfal do progresso a cota de barbárie que lhe corresponde; se ele procurava na história “o sinal de uma imobilização messiânica dos acontecimentos, ou, dito de outro modo, de uma oportunidade revolucionária de lutar por um passado oprimido” (*idem*, p. 231); se seu materialismo histórico é esse resgate dos vencidos pela implantação violenta do “progresso”, tal horizonte revela-se totalmente ausente dos trabalhos da CEPAL. Há, de fato, uma vocação crítica ao progresso eurocêntrico, para a qual a história tem uma contribuição importante; mas ela entra apenas como ajuste, aclimatação daquele progressismo e, em última análise, reafirmação aprimorada (embora repleta de problemas conscientes). Não se trata de questioná-la radicalmente, mas de refletir sobre as melhores condições de sua implementação na América Latina. A história é econômica não apenas por seu recorte temático, mas, mais fundamentalmente, por se constituir a partir da neutralidade e tecnicidade econômicas que abrem o campo de visibilidade do texto.

O economicismo é uma crítica recorrente em algumas reavaliações à esquerda do projeto cepalino nas décadas seguintes. Cardoso e Faletto, no contexto da própria CEPAL, apontam a insuficiência dessa perspectiva para compreender a trajetória econômica da América Latina nas décadas de 1950 e 1960: “fica, pois, a impressão de que o esquema interpretativo e as previsões que à luz de fatores puramente econômicos podiam formular-se ao terminar os anos 1940 não foram suficientes para explicar o curso posterior dos acontecimentos” (Cardoso e Faletto, 2004; p. 22), tendo-se estagnado mesmo países com alta dinamização e diferenciação produtiva na indústria, como Brasil e Argentina. Nesse sentido, propõe-se uma “análise integrada” capaz de contemplar a “interpretação ‘econômica’” e uma “análise ‘sociológica’”, fornecendo “elementos para dar respostas de forma mais ampla e

matizada às questões gerais sobre as possibilidades do desenvolvimento ou estagnação dos países latino-americanos, e que responda às perguntas decisivas sobre seu sentido e suas condições políticas e sociais” (*idem*, p. 24). Tal esforço busca apreender um “novo caráter da dependência” dado pelas condições de países periféricos que se industrializaram mediante investimento estrangeiro direto: nesse tipo de desenvolvimento, “os mecanismos de controle da economia nacional escapam parcialmente do âmbito interno”, já que “o sistema econômico – ‘as leis de mercado’ – tendem a impor à sociedade suas ‘normas naturais’, restringindo, por consequência, o âmbito e a eficiência da contrapartida autônoma dos grupos locais” (*idem*, p. 167). Isso faz com que não se verifiquem duas proposições básicas do modelo cepalino: a de que o desenvolvimento não seja possível sem distribuição de renda e sem que os contrastes entre o setor moderno e agrário se amenizem; o desenvolvimento, sob essa “nova dependência”, é um que se dá plenamente “intensificando a exclusão social” e sem que os progressos técnicos que caracterizam “o setor industrial moderno e o setor agrário industrializado [...] possuam dinamismo suficiente para ‘modernizar’ o conjunto da sociedade” (*idem*, p. 169).

Oliveira, por sua vez, critica no mesmo sentido, embora mais radicalmente, o dualismo cepalino entre setores modernos e arcaicos da economia latino-americana: “no plano teórico, o conceito de subdesenvolvimento como uma forma histórico-econômica singular, constituída polarmente em torno da oposição de um setor ‘atrasado’ e um setor ‘moderno’, não se sustenta como singularidade”, pois tal dualismo se apresenta “em quase todos os sistemas, como em quase todos os períodos”; pelo contrário, “o processo real mostra uma simbiose e uma organicidade, uma unidade de contrários, em que o chamado ‘moderno’ cresce e se alimenta da existência do ‘atrasado’” (Oliveira, 2003; p. 32). Assim, “o ‘subdesenvolvimento’ é uma formação capitalista e não simplesmente histórica”, no sentido de que não decorre da história peculiar de cada país, mas constitui um traço inerente à história de um sistema econômico específico (*idem*, p. 33). Tal equívoco é atribuído à perspectiva econômica assumida pelos autores cepalinos: “ao enfatizar o aspecto da dependência – a conhecida relação centro-periferia –, os teóricos do ‘modo de produção subdesenvolvido’ quase deixaram de tratar os aspectos internos das estruturas de dominação que conformam as estruturas de acumulação próprias de países como o Brasil” (*idem*), ou seja, optaram por um recorte capaz de admitir a natureza conflituosa das relações internacionais da esfera econômica, mas opaco às condições políticas nacionais como variáveis “endógenas” do modelo. Isso em favor da “utilização do arsenal marginalista e keynesiano, estes conferindo

honorabilidade e reconhecimento junto ao *establishment* técnico e acadêmico”; em uma frase, critica-se a autonomia do processo: “o ‘economicismo’ das análises que isolam as condições econômicas das políticas é um vício metodológico que anda de par com a recusa em reconhecer-se como ideologia” (*idem*, p. 30).

Vimos em nossas análises que tais críticas, do ponto de vista discursivo, são em grande medida pertinentes. Os estudos cepalinos abordados partem de uma perspectiva eminentemente econômica de formação dos objetos, buscando delimitar um domínio igualmente técnico e autônomo de práticas; tal domínio engloba e enfatiza, especialmente na “Interpretação”, certos aspectos da economia e da política internacionais como relevantes para seu escopo. No que concerne às questões internas, o problema, no entanto, parece um pouco mais complexo. Cardoso, Faletto e Oliveira têm razão ao apontarem que o documento negligencia a solidariedade ou, pelo menos, as relações entre os setores moderno e arcaico dos sistemas econômicos periféricos: este desequilíbrio se concebe apenas como resultado da lenta difusão do progresso técnico, dada pela evolução desfavorável e instabilizadora dos termos de troca; as medidas para superar tais obstáculos nacionalmente são formuladas em termos estritamente técnicos, sem admitir que certos setores nacionais possam ter interesse em conservar tal estado de coisas, seja por beneficiarem-se economicamente, seja por interagirem com os interesses externos que as políticas visam confrontar. E é nesse aspecto que se pode fazer uma pequena complexificação: não é que a política nacional esteja totalmente ausente; ela apenas não faz parte do escopo de atuação admitido para o economista na esfera pública. Lembremos: a este não cabem às decisões finais; ele é apenas um vetor de soluções técnicas para as “autoridades responsáveis”, presumivelmente políticas, às quais cabe confrontá-las com demandas de outra ordem. Há, de fato, um isolamento economicista, mas este não se resume à ingenuidade ou a falseamentos ideológicos, mas ao delineamento de um lugar específico para o economista na estrutura decisória do governo. Antes de ser um equívoco, tal isolamento é mobilizado para fundamentar um projeto de *poder tecnocrático*. Se é para se falar em “ideologia”, no sentido estritamente marxista do termo, parece que a pergunta deve ter mão dupla. Não apenas: até que ponto a economia pode ser pensada como uma esfera decisória autônoma de interesses políticos e sociais sem se converter em um palavrório inocente e vazio, em última análise, mal intencionado? Mas também: em que medida o discurso econômico, de autoridade técnica, pode ser incorporado em uma estrutura decisória sem comprometer, submeter ou colonizar as discussões políticas de outra ordem? A solução direta para essa ambiguidade seria reduzir o papel dos economistas a mero suporte de

interesse políticos dados de antemão; porém, tendo falado tanto em produtividade, ficamos constrangidos em ceder à leniência contraproducente de resenhar quarenta anos de estudos micropolíticos. O mais “ideológico” aqui talvez seja o apego excessivo aos macropoderes e macroconflitos, sempre a relativizar as dominações locais, assim dos técnicos como dos sectores.

Nesse ponto, vale lembrar certa comparação com as “Medidas” tal como as consideramos no excursus anterior. Propusemos que elas operavam uma certa integração entre três ordens do discurso, a princípio, distintas: o imperialismo, a economia e a técnica. Nesse contexto, a perspectiva econômica produzia certo deslocamento de tópicos imperialistas, conservando a dicotomia entre “avançados” e “retardatários”, bem como o desprezo fundamental pela perspectiva destes últimos, mas substituindo o eurocentrismo moral do processo por um modelo técnico e formal, o desenvolvimento, que servia de parâmetro para a avaliação dessas sociedades e de princípio de reforma no sentido de reconstruí-las como objeto de gerenciamento e manipulação econômicos, ou seja, como “subsistentes requeridos pela técnica” no sentido heideggeriano, como entes circunscritos a um esquema de funcionamento dado pela economia. Vimos que tal modelo do desenvolvimento desempenha uma função ambígua, ao mesmo tempo, por um lado, como domínio autônomo da sociedade e, por outro, como critério de avaliação e horizonte de transformação de todas as esferas sociais. Enfim, os estudos cepalinos encerram uma relação diferente com aquelas três ordens discursivas mencionadas. A dicotomia fundamental – avançados x retardatários – continua presente só que não mais como duas condições simplesmente opostas; elas são parte de um mesmo sistema centro-periferia, cujo termo de diferenciação não é apenas uma defasagem de renda ou organização produtiva, mas uma formação histórica específica. Tal sistema tem uma constituição exclusivamente econômica, de modo que esta formação histórica é, em poucas palavras, história da difusão mundial do progresso técnico. O operador que permite romper o eurocentrismo, portanto, é o sistema centro-periferia, que, ao mesmo tempo em que permite compreender as diferenças estruturais entre os dois polos, circunscreve-os em um processo único e solidário de constituição. O desenvolvimento não é mais um modelo abstrato de reforma social; pertence a um domínio específico da sociedade, a economia, com um lugar específico na estrutura de governo, o planejamento. Sua relação com as outras esferas da vida social não é a de um modelo normativo, mas a de condição para seu progresso: o que determina o primado do desenvolvimento econômico é que ele se constitui como uma necessidade anterior ao atendimento de outras demandas políticas e sociais. Lembremos:

problemas graves como habitação, obras e serviços públicos são relativizados em nome do desenvolvimento econômico, pois este, ao aumentar a produtividade social, traria melhores condições para a resolução daqueles, ao passo que a tentativa prematura de contemplar todos esses aspectos implicaria má alocação de recursos e dificultaria tanto uma coisa como outra. O desenvolvimento, portanto, não é um princípio de compreensão e reestruturação da sociedade, como nas “Medidas”, mas um domínio específico dela que se apresenta como condição para seu desenvolvimento como um todo. Assim, o que está em jogo no discurso internacional de desenvolvimento do pós-Guerra parece ser o lugar próprio da economia no interior da vida social.

Nos textos da CEPAL, o planejamento, como correlato prático do desenvolvimento, permite compreender melhor esse ponto. Dissemos que a programação econômica ocupa um lugar duplo na estrutura de governo, enquanto reflexão total da técnica, ou seja, espaço de cotejo, sistematização e palavra final sobre todas as decisões técnicas setoriais (“dos engenheiros”), e técnica de governo, instância consultiva a subsidiar, mas não sobrepor, as autoridades políticas propriamente ditas. À luz da filosofia heideggeriana da técnica, podemos tirar algumas interessantes consequências teóricas desse paradigma cepalino. Dizer que o planejamento é reflexão total da técnica significa dizer que é algo como uma “técnica das técnicas”. Em Heidegger, como vimos, a “essência” da técnica, o *Gestell*, apresenta-se como uma determinação dupla: determinação da natureza enquanto estoque calculável, armazenável e transformável de energia, enquanto “subsistente requerido”, e determinação do homem enquanto sujeito capaz de reconhecer e intervir na natureza tomada (exclusivamente) como tal; antes de requerer a natureza instrumental, a armação da técnica requer o homem como suporte dessa relação. Os estudos cepalinos, em sua teorização do planejamento, propõem uma nova dimensão nesse esquema: aqui, os “engenheiros”, como agentes da técnica, não se reportam apenas a uma concepção subjacente de natureza, não são requeridos apenas pela armação; são, também, requeridos pelos critérios e pelas metas da autoridade planejadora. De modo que as diversas formas técnicas (propriamente heideggerianas) de transformação da natureza encontram na economia um termo que é, ao mesmo tempo, sua limitação e coerência sistêmica, bem como sua legitimação histórica e social ao fazer-lhes tomarem parte no processo de desenvolvimento. A economia, nesse contexto, ocupa um lugar complexo: ela não é uma técnica como outra qualquer, na medida em que ela não intervém diretamente na natureza, mas organiza, sistematiza essas intervenções em seu conjunto; só que ela também não encerra uma relação com a natureza

oposta à técnica (uma arte no sentido mais amplo do termo, uma *ποίησις*, *poiésis*, em termos heideggerianos, que visa trazer à natureza à presença enquanto objeto, não enquadrá-la em um esquema de transformação e comutação), não é algo para além da técnica, pois ela mesma, a economia, apresenta seu estoque, caculável, transferível e gerenciável de energia: a mão-de-obra, entendida como força de trabalho, ou seja, massa anônima de trabalhadores a serem distribuídos pelos setores econômicos conforme a necessidade do desenvolvimento⁸². A economia não é inteiramente técnica, na medida em que constrói uma interface com a sociedade ao totalizar as técnicas específicas em nome do desenvolvimento, mas também não está fora da técnica, já que a relação com seus entes se dá pelo paradigma da “subsistência”: os “engenheiros” e os trabalhadores são requeridos pelo desenvolvimento. Este, portanto, perfaz a relação entre a técnica em sentido estrito e os domínios a princípio não-técnicos da sociedade e da história.

Essas considerações, por sua vez, permitem tratar de uma lacuna na filosofia heideggeriana da técnica. Pois Heidegger foca sua conferência *A questão da técnica* na relação entre o homem e a armação nos termos de um processo ativo de produção da natureza enquanto estoque de energia a ser “explorado, o explorado ser transformado, do transformado ser armazenado, do armazenado ser distribuído e do distribuído renovadamente ser comutado” (Heidegger, 2007; p. 382). O filósofo desenvolve extensivamente esse circuito, mas não chega a problematizá-lo; ao falar da exploração de carvão, por exemplo, afirma que o carvão extraído “não é posto para que esteja, apenas em geral e em qualquer lugar, à mão” – o processo de extração de carvão “permanece previamente disposto a exigir outra coisa, isto é, impelir adiante para o máximo de proveito, a partir do mínimo de despesas” (*idem*). Igualmente, o trabalho do “guarda florestal, que faz o levantamento da madeira derrubada na floresta e, ao que parece, tal como o seu avô, percorre do mesmo modo os caminhos da floresta”, por mais tradicional que seja em aparência, “é hoje requerido pela indústria madeireira, saiba ele disso ou não”; “ele é requerido para a exigência de celulose que, por sua vez, é desafiada [desafiar é outro termo no texto em referência ao requerer como subsistência] pela necessidade de papel, que é fornecida para os jornais e para as revistas ilustradas” (*idem*, p. 384; colchetes nossos). Há, enfim, total consciência do circuito de circulação dado pela técnica, do jogo de necessidades, demandas, que ele envolve e da lógica de otimização que o rege; mas em nenhum momento, e muito pouco heideggerianamente, a conferência questiona

⁸² Evidentemente, a noção foucaultiana de população, como quantidade amorfa de pessoas submetidas regularidades que permitem o desenvolvimento do biopoder como seu gerenciamento demográfico, foi fundamental para articular essa proposição (Foucault, 2007a; p. 70-9).

de onde vem esse circuito. Do mesmo modo, utilizando um jogo de palavras muito ao gosto alemão, Heidegger mostra como o “por desafiante”, o requerer da armação, transforma a natureza em subsistente inscrevendo seus entes em lugares específicos desse circuito: “o que assim é invocado tem sua própria posição [*Stand*]. Nomeamos essa posição subsistência [*Bestand*]” (*idem*, p. 383; colchetes do tradutor); mas não se reflete sobre como essa posição é constituída numa cadeia geral que produz a condição de subsistência. Ora, nos documentos da CEPAL, o planejamento parece ocupar justamente o lugar dessa ausência: enquanto reflexão total da técnica, ele é dimensão prática de um saber (o desenvolvimento e, no limite, a economia) que procura constituir e racionalizar as distintas “posições subsistentes” na totalidade do circuito; ao decidir os investimentos para evitar gargalos e problemas estruturais, ao mobilizar mão-de-obra conforme as disponibilidades e necessidades da agricultura e da indústria, ao controlar as importações para combater o desequilíbrio externo, ao submeter todas essas escolhas ao interesse do desenvolvimento, à maximização (condicionada) da renda real, o planejamento se constitui como produção ativa e sistematização daquela dimensão econômica da técnica negligenciada por Heidegger. Ele é *técnica*, pois anda está submetido ao império do *Gestell* enquanto princípio cognitivo e prático; é *total*, pois engloba idealmente o conjunto completo de investimentos, ou seja, de decisões técnicas particulares; e é *reflexão*, pois, embora totalmente técnico, não é como uma técnica qualquer de produção, extração e comutação de energias naturais – é o sistema de constituição desse circuito, o que lhe confere, ainda, poderes de legitimação social: a técnica, a armação que determina as instrumentalizações específicas da natureza, encontra seu *télos* histórico no desenvolvimento econômico, condicionante do desenvolvimento da sociedade como um todo.

Mas, nos estudos cepalinos, a reflexão total da técnica não tem a palavra final, pois o planejamento também é técnica de governo, instância apenas consultiva junto às autoridades políticas. Há, portanto, a preocupação de preservar a política como nó decisório final, soberano. A interpretação propriamente heideggeriana aqui vai no sentido de questionar a viabilidade de tal separação de tarefas. Pois, se a essência da técnica não é ela mesma técnica, um simples meio, instrumento, mas um princípio de constituição da natureza como instrumental e do homem como seu agente de efetivação, então a separação entre o técnico e o político deixa de ser evidente. A técnica não é um domínio nitidamente distinto da política; pelo contrário, é a questão política fundamental: esta se verá sempre ameaçada pelo domínio da armação, pois esta não é uma perspectiva, um posicionamento fortuito que se confronta

com outras perspectivas e posicionamentos, mas um modo fundamental de constituir perspectivas. Mais ainda, um modo que procura se impor como exaustivo: “onde este desabrigar [“o desabrigar do tipo do requerer”, ou seja, o modo técnico de desvelar, desvendar, descobrir a natureza] impera, toda possibilidade diferente de desabrigar é afastada; sobretudo, a armação oculta aquele desabrigar que no sentido da *ποίησις* deixa surgir-à-frente no aparecer aquilo que se apresenta” (*idem*, p. 390). O jargão filosófico é árido: basicamente, o que Heidegger sugere é que a armação técnica, como princípio cognitivo, tende a excluir todas as outras formas de cognição, em especial aquela pautada pela consideração dos entes e dos homens como objetos dignos de presença, de existência própria (a *ποίησις*), não como nós utilitários em uma cadeia de circulação. Enfim, a tendência do *Gestell*, no limite, é suprimir toda forma de autonomia e, portanto, de política.

Cabe à perspectiva deste trabalho, pelo menos até o momento, apenas colocar a questão: o a delimitação do planejamento como técnica de governo, separada e subordinada à política, é viável ou está sujeita ao instinto onívoro da armação? Ou ainda: em que medida uma esfera econômica, enquanto condição de desenvolvimento social, pode se estabelecer como prática de governo isolada de todos os outros interesses sociais e políticos a ela mesma condicionados? A análise dos planos brasileiros talvez aponte para alguma resposta. Mas cabe ainda uma última consideração sobre o problema do planejamento e o campo de interesse público aberto por ele. É célebre a proposição de Adam Smith de que a busca egoísta e particularista do interesse social gera um ótimo social⁸³; Hegel apropria-se filosoficamente dessa passagem mediante o conceito de “astúcia da razão”: mesmo quando os indivíduos estão mais aferrados a suas paixões particulares em conflitos aparentemente caóticos (aliás, principalmente aí), eles acabam involuntariamente por observar a realização do espírito universal, que os utiliza insidiosamente como instrumento⁸⁴. Esse paradigma fez carreira na teoria econômica liberal e neoclássica ao redor de noções como “concorrência”,

⁸³ Por exemplo: “[...] orientando sua atividade de tal maneira que sua produção possa ser de maior valor, [o empreendedor individual] visa apenas a seu próprio ganho e, neste, como em muitos outros casos, é levado como que por mão invisível a promover um objetivo que não fazia parte de suas intenções. Aliás, nem sempre é pior para a sociedade que esse objetivo não faça parte das intenções do indivíduo. Ao perseguir seus próprios interesses, o indivíduo muitas vezes promove o interesse da sociedade muito mais eficazmente do que quando tenciona realmente promovê-lo.” (Smith, 1996; p. 438; colchetes nossos).

⁸⁴ “O interesse especial da paixão é, portanto, inseparável da realização do universal, pois o universal resulta do particular e definido e de sua negação. [O particular tem seu papel a desempenhar na história do mundo, ele é finito e, como tal, deve extinguir-se.] É o particular que se esgota na luta, onde parte dele é destruída. [O universal resulta precisamente desta luta, da destruição do particular.] Não é a Ideia geral que se envolve em oposição e luta expondo-se ao perigo, ela permanece no segundo plano, intocada e incólume. Isto pode ser chamado *astúcia da razão* – porque deixa as paixões trabalharem por si, enquanto aquilo através do qual ela se desenvolve paga o preço e sofre a perda.” (Hegel, 2012; p. 88-9; colchetes e grifos do autor).

“maximização de lucro”, “alocação eficiente”... Colocados nos termos deste excurso, isso equivale dizer que as instâncias efetivas da técnica (as decisões dos “engenheiros”) geram espontaneamente aquele “máximo de proveito, a partir do mínimo de despesas” de que fala Heidegger. Ora, os estudos cepalinos, tal como concebidos em nossa leitura, complexificam essa questão: eles constroem um espaço de interesse público econômico que transcende o conjunto dos interesses privados, a “perspectiva do empresário”. Ao levarem em conta a escassez de capital, a restrição externa, a abundância de mão-de-obra como fatores limitativos do desenvolvimento, esses documentos parecem admitir uma situação em que a maximização privada do lucro (via investimento em capital fixo, por exemplo) não atinge um ideal coletivo mesmo sob aspectos exclusivamente econômicos: a concentração de capital pode otimizar determinado setor mas reduzindo a produtividade social pela insuficiência de investimento em outros; a produção exportadora primária pode ser a mais produtiva mas não maximiza a renda nacional pela baixa elasticidade-preço da demanda por esses produtos; a modernização do capital físico pode trazer lucro máximo ao empresário mas ao custo de subutilização social de mão-de-obra. Enfim, constitui-se a necessidade de subordinar as decisões particulares a um interesse público que não é de ordem política ou social, mas ainda econômico; a manifestação concreta desse interesse é o planejamento.

Aqui podemos compreender melhor aquele ponto cego econômico da técnica heideggeriana, que os textos da CEPAL parecem complementar. Pois Heidegger fala dentro de uma tradição em que a técnica é um problema particular da relação entre homem e natureza, e o circuito que determina a circulação de seus produtos “subsistentes” é um domínio dado, não-problematizado. Os textos analisados na seção 3.2 estão fora dessa tradição: seu escopo abrange primordialmente a compreensão e a constituição ativa desse circuito. A passagem do conceito crítico heideggeriano para a noção subjacente aos documentos cepalinos, conforme analisamos, representa a passagem (provavelmente não original em termos históricos) da técnica como paradigma de interesse individual para a técnica enquanto esfera de interesse público. Tal o sentido do planejamento em sua dimensão de técnica de governo: talvez a melhor expressão, no caso, seria técnica *no* governo, pois não se trata de uma série de procedimentos técnicos para governar, mas de delimitar uma instância específica de decisão governamental, esta sim propriamente técnica, embora subordinada à política. O “perigo” aqui, para falar heideggerianamente, é a vocação onívora do *Gestell*: se a técnica moderna encerrava uma ambiguidade entre sua aparência instrumental e sua essência como princípio, então o planejamento cepalino talvez dê um passo além: não apenas a

natureza e o indivíduo são “requeridos”, mas o próprio Estado e, no limite, a esfera pública, podem ser tomados como agentes-subsistentes da armação. O senso republicano que visa a submeter a autoridade econômica à política deve ser visto com ceticismo à luz da filosofia crítica de Heidegger e da ambiguidade do *Gestell*. Antes de ser instrumento de racionalização da esfera pública, de empoderamento das autoridades políticas, esse enunciado do planejamento talvez aponte para a elisão da própria política enquanto esfera soberana – tal a astúcia da técnica!

Enfim, essas divagações sugerem alguns pontos interpretativos:

- I. A história parece ser o operador que permite a compreensão das especificidades latino-americanas nos estudos da CEPAL. Ela parece ser um bom termo de contraste entre tais estudos e as “Medidas”: enquanto nestas o tempo histórico surge como “vazio e homogêneo”, mero suporte de um desenvolvimento entendido como progresso linear, implementação mecânica de um modelo único, abstrato e normativo de organização social, nos outros documentos o trajeto histórico de cada país é fundamental para compreender os problemas e desequilíbrios presentes, que demandam políticas específicas, uma economicidade própria à economia periférica. Mesmo assim, a história é eminentemente econômica não apenas por seu recorte temático ou opção metodológica, mas também por se submeter à “perspectiva do desenvolvimento”, por produzir não uma crítica política, mas uma adaptação do modelo econômico tradicional às condições da periferia.
- II. O economicismo é uma crítica recorrente do paradigma cepalino, a partir do diagnóstico de que este é insuficiente para compreender o desenvolvimento latino-americano nas décadas de 1950 e 1960 (Cardoso e Faletto) e por negligenciar os condicionantes políticos que moldam as condições econômicas (Oliveira). No entanto, essas críticas que procuram complementar ou desautorizar tal modelo por um viés sociologizante, seja pela análise dos interesses de certos grupos sociais, seja pela inerência da desigualdade ao próprio desenvolvimento capitalista, embora corretas em acusar a ênfase desses textos nos conflitos internacionais em detrimento da política interna, negligenciam um aspecto estratégico importante dos documentos: seu projeto de constituição de um poder tecnocrático, próprio dos economistas, que teria sua dimensão teórica na economia e no desenvolvimento econômico como uma esfera específica da vida social e sua dimensão prática no planejamento enquanto técnica de governo e reflexão total da técnica.

- III. Essa dupla disposição do planejamento sugere algumas considerações face à técnica heideggeriana. Como reflexão total da técnica, o planejamento insere um terceiro termo na relação entre técnicas instrumentais específicas e a “essência” da técnica, a armação: a economia, enquanto esfera da vida social, ocupa aí um lugar específico, tanto uma espécie de “técnica das técnicas”, instância decisória final de sistematização das decisões técnicas específicas como no papel de interface com o restante da sociedade ao legitimar a técnica como parte do desenvolvimento econômico, condição para o desenvolvimento social. Por outro lado, como técnica de governo, o planejamento visa a constituir uma esfera de interesse público tecnicamente formulada, ou seja, pautada por considerações eminentemente econômicas, dadas pela maximização da produtividade e da renda, condicionada pelas especificidades (econômicas) da periferia, mas autônoma em relação às demandas políticas e sociais.
- IV. À luz daquelas leituras e destas interpretações críticas podemos dizer que o que está em jogo no discurso de desenvolvimento e planejamento na ONU, no início da década de 1950, é o lugar da técnica econômica no seio da vida social. As “Medidas” partem dessa técnica (como modelo abstrato de desenvolvimento) e chegam a enunciados ambíguos: ela é, ao mesmo tempo, um domínio específico da sociedade e um princípio de reforma de todas as esferas sociais, relegando-se as especificidades (econômicas, institucionais, culturais) dos países subdesenvolvidos a meras anormalidades a serem superadas. Os estudos cepalinos partem das especificidades econômicas da periferia, historicamente formadas e decorrente do modo de difusão do progresso técnico no sistema centro-periferia; isto para aclimatar aquele modelo econômico às condições periféricas e constituir uma esfera de poder própria aos economistas. Suas intenções republicanas de submeter tal domínio às autoridades políticas contrastam com sua vocação proselitista e, principalmente, com sua aspiração de estabelecer o desenvolvimento econômico (portanto, o planejamento e os economistas por ele responsáveis) como condição para o desenvolvimento político e social – seu projeto político é inerentemente antagônico; a realização (como esfera específica condicionante do progresso social) é também seu fracasso (como domínio da vida social subordinado à política).
- V. O discurso do desenvolvimento e do planejamento no contexto analisado, portanto, formula-se em torno da ambiguidade fundamental da técnica segundo o conceito heideggeriano: em sua determinação “instrumental e antropológica”, ela é meio de

exploração da natureza sob controle do homem; em sua “essência”, ela é princípio de produção da natureza como “subsistente requerido” numa cadeia de armazenamento e circulação e do homem como sujeito “requerido” dessa relação. Nas “Medidas”, a economia é, ao mesmo tempo, domínio específico da sociedade e modelo normativo de reforma social exaustiva; nos estudos cepalinos, ela constitui uma esfera decisória de governo, subordinada às “autoridades responsáveis” pelas demandas sociais e políticas, e condição de desenvolvimento social e político – sua ambiguidade deixa de ser apenas particular da relação entre homem e natureza e se instala no interesse público, no Estado e, em última análise, na própria política.

Isto posto, se existe uma dimensão técnica do poder imperial, tal como sugerimos no Excurso I, como ficam os estudos cepalinos? Certamente não se pode dizer de modo taxativo que eles lhe são alheios: seu enunciado do desenvolvimento é menos uma crítica do modelo econômico tradicional que uma adaptação condicionada às peculiaridades da economia periférica; ele encerra também uma articulação ainda mais radicalmente umbilical entre economia e técnica (heideggeriana) do que vimos nas “Medidas”. Onde estes documentos talvez possam escapar é na articulação da dicotomia imperialista entre “avançados” e “retardatários”: o eurocentrismo aqui não é simplesmente substituído por um modelo abstrato, mas suspenso pela própria sistematicidade do capitalismo mundial que determina o estatuto central ou periférico de cada país. O “subdesenvolvimento” não é um atraso circunstancial, uma simples defasagem de desenvolvimento; é uma condição ditada pelo sistema centro-periferia e pela história do progresso técnico. Diferentemente das “Medidas”, as esperanças concretas não se concentram no auxílio do capital internacional; pelo contrário, este chega até a ser tratado com hostilidade resignada: um mal necessário, mas a ser evitado o quanto antes. Não se espera ingenuamente que “os países industrializados ‘reformem’ seu comportamento, elevando seus pagamentos pelos produtos agropecuários que compram e rebaixando o preço dos bens que vendem” (Oliveira, 2003; p. 31), ao menos nos termos propostos pelos textos aqui estudados. Mas essa solução nacionalista coloca um impasse preciso para o enunciado do desenvolvimento da CEPAL, aparentemente inadvertido: postula-se um problema estrutural e sistêmico internacional e se o ataca com políticas eminentemente nacionais. Desenvolveremos brevemente esse ponto na seção abaixo.

3.2.5. *Excurso III: desenvolvimento, sua formação discursiva e sua impossibilidade*

Afirmamos que o discurso do desenvolvimento e planejamento na ONU, tal como elaborado nas “Medidas” e na CEPAL, constitui-se ao redor da ambiguidade da técnica no sentido heideggeriano e de seu posicionamento no interior da vida social. No primeiro caso, parte-se de um modelo econômico abstrato, opaco a todas as especificidades do subdesenvolvimento; no segundo, das condições periféricas específicas no domínio econômico, procurando-se adaptar tal modelo. Note-se que tal leitura não segue, a rigor, os termos de uma formação discursiva foucaultina enquanto sistema de dispersão de enunciados. Há, de fato, uma dispersão dada por certas oposições sistemáticas tal como enumeramos nos diversos contrastes fundamentais entre os textos. Para usar as categorias arqueológicas: o objeto-desenvolvimento é fundamentalmente diferente, sendo num caso modelo abstrato e, noutro, adaptação concreta, historicamente condicionada e internacionalmente conflituosa; o estilo de argumentação pauta-se, por um lado, num certo eurocentrismo elidido e, por outro, na afirmação ostensiva da periferia; o conceito de produtividade, nas “Medidas”, se forma como correlato produtivo concreto do desenvolvimento, ao passo que, nos estudos cepalinos, é apenas um recurso a ser instrumentalizado conforme seus interesses; tudo isso dado pelo deslocamento estratégico da tematização econômica do conjunto de interesses particulares para a constituição de um espaço público autônomo. Mas todas essas diferenças não representam, neste caso, meras construções discursivas arbitrárias, que estabelecem distintas posições de enunciação; elas remetem a certos problemas elementares comuns, o da ambiguidade da técnica e seu desdobramento econômico concreto, o viés “nacionalista” ou “internacionalista” do próprio desenvolvimento.

Jameson⁸⁵ identifica uma situação semelhante ao criticar a noção de “modernidades ‘alternadas’ ou ‘alternativas’”, que relativiza as diferenças socioeconômicas internacionais e o próprio subdesenvolvimento ou condição periférica “pela ideia tranquilizadora e cultural de que podemos confeccionar a nossa própria modernidade de maneira diversa [do modelo anglo-saxão], dando margem, pois, a existir o tipo latino-americano, o indiano, o africano, e assim por diante”. Suas reservas a tal concepção, tipicamente pós-moderna, vão no sentido de apontar as negligências quanto a um traço inerente do conceito de modernidade, incompatível com tal pluralismo, a saber, a difusão global do modo de produção capitalista e das relações de mercado:

⁸⁵ E aqui seguimos de perto a leitura de Žižek (2013; p. 469-70).

Mas isso [as modernidades ‘alternadas’] seria passar por cima de outro significado fundamental de modernidade, que é a de um capitalismo mundial. A padronização projetada pela globalização capitalista, neste terceiro ou mais recente estágio do sistema, lança uma dúvida considerável sobre todas essas piedosas esperanças por uma variedade cultural, num mundo futuro colonizado por uma ordem universal de mercado. (Jameson, 2005; p. 22; colchetes nossos)

Tal concepção pós-moderna, portanto, seria essencialmente antagônica: ao mesmo tempo em que procura contornar as “graves questões políticas e econômicas” (*idem*) do capitalismo aferrando-se à especificidade cultural local, sua implementação renega esse particularismo, subordinando todas às relações, sociais e culturais, ao bom e velho paradigma da formamercadoria. A afirmação de “modernidades ‘alternativas’”, na leitura de Jameson, corresponderia apenas superficialmente à afirmação da diferença e da multiplicidade de culturas; uma análise mais detida revelaria que todas essas “diferenças” são na verdade a mesma solução parcial e mistificadora para um impasse mais profundo, a diferença fundamental, pertencente ao próprio conceito geral de modernidade: o antagonismo entre a modernização da cultura e da sociedade, com base em noções de cidadania, direitos, autonomia, e a expansão mundial do sistema capitalista, pautado pelo aumento da desigualdade e pela padronização mercadológica das relações.

O sistema de dispersão produzido pelas “Medidas” e pelos estudos cepalinos parecem ir no mesmo sentido: nestes documentos, o desenvolvimento é mais um impasse – de formulação enunciativa no primeiro caso (o enunciado do desenvolvimento é inconsistente), de constituição objetiva no segundo (o desenvolvimento é enunciado de modo explícito como estruturalmente bloqueado) – do que uma solução para o subdesenvolvimento. O modo como cada texto lida com tal impasse é distinto: nas “Medidas”, a política propriamente nacional é repleta de inconsistências e os esforços concretos, coerentes e precisos se concentram no financiamento internacional; na CEPAL, o objetivo é compreender a especificidade nacional ou regional da condição periférica para elaborar iniciativas adequadas à superação dos impasses estruturais. Mas sua formulação muito mais precisa dos problemas latino-americanos, como vimos, acaba por resultar em um outro antagonismo: o diagnóstico de um problema eminentemente internacional e o combate por medidas quase exclusivamente nacionais. Esta inconsistência específica dos documentos cepalinos talvez nos ajude a compreender melhor o *desenvolvimento como problema* que parece marcar a formação discursiva analisada: este se coloca *a priori* como uma impossibilidade conceitual – seu escopo de realização e intervenção é dado essencialmente pelos limites dos governos nacionais, mas os obstáculos que se lhe impõem transcendem em muito a esfera de atuação do

Estado-nação. Dito de outra maneira, a inconsistência de formulação que no ponto de vista imperialista das “Medidas” situava-se na determinação dos países subdesenvolvidos, basicamente um resto irreduzível do modelo econômico eurocêntrico, é projetada agora no enunciado dos países centrais: seu estatuto de desenvolvidos é também ele resultado das relações estabelecidas pelo sistema centro-periferia no mundo capitalista. O problema do desenvolvimento (enquanto processo necessário aos países subdesenvolvidos) é que ele precisa abolir o próprio sistema de relações que possibilita o ser-desenvolvido, a condição de país desenvolvido. Tal condição, portanto, é cindida: ela é resultado do sistema centro-periferia internacional e, ao mesmo tempo, objetivo virtual (para os países subdesenvolvidos) da abolição desse mesmo sistema. Ao contrário das “Medidas”, os documentos da CEPAL são capazes de enunciar um conceito bem acabado de subdesenvolvimento ou periferia, mas ao preço de projetar as inconsistências nas condições determinantes dos países desenvolvidos ou, ainda, no próprio processo de desenvolvimento.

Com tal leitura, acreditamos ter realizado em alguma medida nossa hipótese interpretativa dada no Capítulo 1, que se apropriava das grandes categorias de análise arqueológica em Foucault, a formação discursiva e a função enunciativa, mas procurando compreender a multiplicidade dos discursos como algo além de alternativas estratégicas construídas arbitrariamente no âmbito simbólico, ou seja, como respostas a problemas e impasses de simbolização, que, em si mesmos, transcendem a faculdade de construção discursiva. Foi nesse sentido que procuramos compreender a via “internacionalista” das “Medidas” e a via “nacionalista” da CEPAL: antes de serem construções simbólicas, jogos estratégicos, elas são reações ou, ainda, desvios ao antagonismo fundamental do desenvolvimento – a primeira relegando o âmbito nacional a formulações vagas e problemáticas e apostando suas fichas nos auxílios internacionais; a segunda insistindo em soluções eminentemente nacionais, por vezes hostis ao capital estrangeiro, mas esbarrando no caráter global do sistema centro-periferia que condiciona os países subdesenvolvidos. Há, sim, uma diversidade enunciativa que se organiza como um sistema de dispersão, mas ater-se exclusivamente ao nível discursivo desse sistema, aos jogos simbólicos, significaria aqui negligenciar que ele não é totalmente produzido pelo discurso, ou melhor, que o próprio discurso não é capaz de seu autodeterminar completamente. O problema-desenvolvimento (e também a ambiguidade da técnica) não é, nestes documentos, uma construção discursiva, como, por exemplo, a produtividade, sujeita a mobilizações estratégicas; também não é uma determinação extradiscursiva, social, econômica ou política, como o seriam os interesses de

classe ou a geopolítica da década de 1950. O problema-desenvolvimento é, antes, um buraco negro discursivo, uma falha de simbolização, um antagonismo inescapável que as diversas construções discursivas tentam resolver e não conseguem. Nem condicionamento externo, nem construção simbólica num campo múltiplo, mas o impasse que abre o próprio espaço da multiplicidade.

4. Desenvolvimento sem perspectiva: o Trienal e o debate brasileiro

Os textos da seção anterior, em especial os da CEPAL, repercutiram em diversos momentos do debate brasileiro sobre desenvolvimento e planejamento ao longo das décadas de 1950 e 1960. Eles se refletem, por exemplo, em documentos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), do Grupo Misto Cepal-BNDE, do próprio BNDE, da Sudene e do Plano de Metas. A consideração exaustiva dessa produção escapa à delimitação cronológica aqui proposta e daria um trabalho por si mesmo, aliás, contemplado, sob perspectiva metodológica distinta, pela obra de referência de Bielschowsky (2012). O que pretendemos nas primeiras seções deste capítulo é simplesmente promover uma mediação dos textos da ONU analisados com os documentos de planejamento da década de 1960, objeto primordial de nosso estudo. Para tanto, faremos, com base em Bielschowsky, um breve mapeamento ideológico dos principais economistas envolvidos com a atividade planejadora no início do período em estudo, a saber, Celso Furtado, Ministro Extraordinário do Planejamento no governo Goulart e responsável direto pelo Plano Trienal, Octávio Gouveia de Bulhões, Ministro da Fazenda do governo Castello Brando, e Roberto Campos, Ministro do Planejamento desse mesmo governo e responsável pelo PAEG: além disso, propomos uma análise de quatro breves artigos nos quais esses economistas repercutem as propostas das “Medidas” e da CEPAL com vistas ao cenário brasileiro, sendo três deles um debate entre Bulhões e Furtado sobre o “Estudo preliminar”, em 1953, e o outro, uma conferência de Roberto Campos sobre “Planejamento do desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos” proferida em 1952. Com isso, visamos a melhor sedimentar a análise dos programas-objeto desta tese nos discursos considerados no capítulo anterior.

4.1. Neoliberalismo e desenvolvimentismos no Brasil

Curiosamente, os três economistas mencionados acima, Octávio Bulhões, Roberto Campos e Celso Furtado, são representativos de três das seis correntes do pensamento econômico brasileiro estudadas por Bielschowsky, respectivamente, a neoliberal, a desenvolvimentista do setor público “não nacionalista” e a desenvolvimentista do setor público “nacionalista” (as aspas são do autor). A utilização dessas classificações, em nosso trabalho, exige algumas ressalvas. Em primeiro lugar, ao contrário dos outros dois economistas, Bulhões não é apresentado como o pensador arquetípico do neoliberalismo; este

é Eugênio Gudin, de modo que as principais características dessa escola talvez não se apliquem integralmente ao pensamento daquele. Segundo: o estudo reconhece uma importante inflexão entre as ideias de Roberto Campos no período ali estudado, ou seja, entre 1930 e 1964, e suas práticas como ministro da ditadura militar – se lá o autor assumia a posição propriamente desenvolvimentista de conceber a industrialização como condição para superar o subdesenvolvimento e o planejamento estatal como necessário, em alguma medida, para que o país se industrializasse de modo equilibrado, colocando-se “em franca confrontação teórica com a essência da ortodoxia liberal” e identificando-se com “a nata da heterodoxia teórica do subdesenvolvimento” (Bielschowsky, 2012; p. 105), inclusive pela rejeição de posições monetaristas estritas sobre o problema inflacionário, no governo Castello Branco, “juntamente com o ministro Bulhões, praticou uma política monetária fortemente recessiva” que “reforçou sua imagem, até então sob vários aspectos inadequada, de economista monetarista” (*idem*, p. 442-3). O Campos do PAEG, portanto, é um Campos diferente e, presumivelmente, mais alinhado à corrente neoliberal que o Campos desenvolvimentista “não nacionalista” estudado por Bielschowsky, o que, de nosso ponto de vista metodológico, é menos um problema que um ponto de interesse.

Bielschowsky procura contrastar as três correntes aqui em questão a partir de seus posicionamentos sobre alguns pontos-chave: o papel da industrialização no desenvolvimento econômico do país, as incumbências do Estado como planejador e como investidor na economia, o diagnóstico e a solução para os desequilíbrios inflacionários e de balanço de pagamentos e o grau de participação do capital estrangeiro nesse processo. Vejamos sumariamente como o autor caracteriza as três correntes em relação a esses aspectos.

Para Bielschowsky, “a tradição da ideologia brasileira desde o início do século XIX até os anos 30 foi liberal”; o neoliberalismo teria sido um conjunto de transformações dessa ideologia clássica frente à “crise internacional [da década de 1930] e as transformações econômicas, políticas e sociais que se seguiram”; assim “o prefixo ‘neo’ tem um significado muito preciso: representa o fato de que os liberais brasileiros, em sua maioria, passaram a admitir, na nova realidade pós-1930, a necessidade de alguma intervenção estatal saneadora de imperfeições de mercado [...]” (Bielschowsky, 2012; p. 37; colchetes nossos). Como vimos, o autor elege Gudin como representante mais paradigmático desse neoliberalismo; com relação ao “neoliberal” que mais nos interessa, Bulhões, destacam-se duas diferenças fundamentais: este teria “uma linguagem liberal menos radical que Gudin”, demonstrando “uma percepção mais clara da força e irreversibilidade do processo de industrialização em

curso” e maior tolerância “a iniciativas de planejamento parcial”; a outra divergência, mais programática, seria quanto à viabilidade de um sistema financeiro a longo prazo no país, projeto “incansável” de Bulhões ao qual Gudín se opunha por considerar a estabilização inflacionária como condição ao estabelecimento de um Banco Central e de uma ordem financeira mais complexa (*idem*, p. 38-40). Postas essas ressalvas, consideraremos a resenha sobre Gudín como representativa do pensamento de Bulhões enquanto neoliberal.

Sua concepção de desenvolvimento brasileiro estava “atrelada ao princípio clássico da divisão internacional de trabalho”, compreendendo que cabia aos países especializar sua economia conforme as “vantagens comparativas” (*idem*, p. 38). Em termos de conhecimento científico, “considerava que a teoria econômica era uma só – a mesma para economias desenvolvidas e atrasadas –”, embora reconhecesse que a formulação de políticas econômicas deveria “tratar cada caso separadamente”; cabe, portanto, ao “estudo do subdesenvolvimento [...] identificar os ‘novos parâmetros’ e implicações em termos das políticas econômicas de natureza livre-cambista, alterando-as onde necessário”, ou seja, conhecer as condições específicas dos países subdesenvolvidos mediante as quais as forças de mercado atuariam de forma eficiente (*idem*, p. 46). Nesse sentido, embora reconhecesse a contribuição keynesiana como fundamental para compreender e intervir sobre as economias maduras, considerava que as condições de “permanente pleno emprego” no Brasil tornavam desnecessário esse tipo de concessão para nossa economia. De fato, Gudín não reconhecia forma alguma de desemprego ou subemprego estrutural vinculada ao subdesenvolvimento; este se caracterizava, basicamente, como uma condição de pleno emprego com baixa produtividade. Em contraste com outras correntes, ele defendia não uma “decidida política de industrialização”, mas a “livre movimentação das forças de mercado” na alocação dos recursos por meio do sistema de preços: “de forma a garantir sua operação eficiente, era necessário preservar o equilíbrio monetário e cambial e evitar a intervenção governamental no mecanismo de preços”, cenário em que se admitia apenas “uma industrialização lenta e progressiva, que absorvesse a mão de obra que viesse a se tornar excedente em função do progresso técnico na agricultura” (*idem*, p. 53). Sua concepção de desenvolvimento não passava, portanto, por uma industrialização vigorosa capaz de melhorar a produtividade global da economia, mas pelo desenvolvimento da agricultura, que, tornando-se mais produtiva, liberaria mão-de-obra para uma indústria a ser paulatinamente implementada.

O modo como compreendia o papel do Estado na economia respondia a esse imperativo “doutrinário” do sistema de preços: insistia, por um lado, na “superioridade dos

mecanismos de mercado sobre a intervenção do governo”, considerada ineficiente e sujeita e ingerência política e, por outro, em “uma identidade entre planejamento e socialismo”, ou seja, entre programação governamental da economia e planificação totalitária (*idem*, p. 58). Desse modo, não caberia ao Estado investir diretamente ou mesmo financiar o desenvolvimento – “haveria apenas dois recursos legítimos para reforçar a capacidade corrente de investir: a estruturação de um sistema financeiro e a atração de capitais estrangeiros” (*idem*, p. 62). Por fim, mesmo a crônica situação inflacionária e os recorrentes desequilíbrios no balanço de pagamentos não apresentariam qualquer vinculação estrutural com o processo de desenvolvimento: a inflação decorria do excesso de demanda provocado por “causas primordiais, ou seja, os déficits públicos, a expansão creditícia e a elevação salarial”; o recrudescimento inflacionário, por sua vez, manifestava-se pela defasagem cambial, sobre o balanço de pagamentos, gerando sucessivas crises externas (*idem*, p. 67-70). De modo que suas prescrições de política econômica eram essencialmente negativas: “na América Latina, o desenvolvimento econômico consiste muito menos em promover novos investimentos *do que em minimizar os efeitos dos erros repetidamente perpetuados por seus governantes*” (Gudin, *apud* Bielschowsky, 2012; p. 56; grifos do autor).

O pensamento desenvolvimentista brasileiro tem suas origens na década de 1930, no setor industrial privado nacional, sobressaindo-se a figura de Roberto Simonsen. Bielschowsky resume o projeto geral do desenvolvimentismo em quatro pontos fundamentais, comuns a todas as suas vertentes: a necessidade de “industrialização integral” para superar a pobreza e o subdesenvolvimento; o ceticismo quanto à capacidade das forças de mercado para promover esse processo nos países subdesenvolvidos e o recurso à atividade planejadora do Estado; a submissão da expansão setorial ao planejamento; e a atuação executiva do Estado, seja na redistribuição de recursos, seja no investimento direto quando a iniciativa privada se mostrasse insuficiente (Bielschowsky, 2012; p. 7). Além dos desenvolvimentistas ligados ao capital industrial privado, Bielschowsky identifica outras duas correntes, vinculadas ao setor público, que partilhavam desses valores: os “não nacionalistas”, admitindo a participação massiva do capital estrangeiro no processo de industrialização, e os “nacionalistas”, para os quais o grande capital, pelo menos em determinados setores estratégicos, deveria ser uma prerrogativa do Estado nacional. São justamente estes dois os grupos que mais nos interessam, por terem como representantes arquetípicos Roberto Campos e Celso Furtado, respectivamente.

Segundo Bielschowsky, o contraste elementar entre os desenvolvimentistas do setor público “nacionalistas” e os “não nacionalistas” se dava a partir de dois pontos: o papel do capital estatal no desenvolvimento e a política de controle da inflação. No que concerne aos investimentos industriais, parece haver certo consenso quanto à preferência pelo capital privado nacional quando este tenha envergadura para arcar com as dimensões do empreendimento; assim, “os conflitos concretos davam-se no nível de inversões em grandes projetos de infraestrutura e mineração, para os quais o capital privado nacional não tinha suficiente porte financeiro”. Nestes casos, os “nacionalistas” tendiam a defender o investimento do Estado, não apenas por razões econômicas, mas também por motivos políticos e estratégicos; já “a posição dos desenvolvimentistas não nacionalistas correspondia à opção pelo capital estrangeiro, preferencialmente ao capital estatal”. Quanto à inflação, os “nacionalistas” seguiam o estruturalismo cepalino, alegando que o processo inflacionário crônico seria inerente ao tipo de desenvolvimento vigente no Brasil e na América Latina, de modo que as políticas monetaristas de estabilização só seriam eficientes na medida em que refreassem o próprio crescimento econômico. Os “não nacionalistas” por sua vez, embora reconhecessem que o desenvolvimento acelerado trouxesse pressões inflacionárias, creditavam o recrudescimento do processo a equívocos de política econômica do governo, não hesitando “em apoiar medidas de estabilização monetária”. Esses dois aspectos constituíam, segundo Bielschowsky, os “pontos de contato básicos” entre o desenvolvimentismo não nacionalista e o neoliberalismo (*idem*, p. 104). Vejamos como o autor analisa dos termos comuns e divergentes nos pensamentos de Campos e Furtado.

Campos foi um economista de destaque no debate público e influência junto ao governo durante o período considerado por Bielschowsky (1930-64), tendo encabeçado iniciativas como a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, o BNDE e o Programa de Metas. Sendo assim, “de todos os economistas brasileiros mais ativos, foi aquele cujo projeto desenvolvimentista esteve mais próximo da política de investimentos efetivamente realizada” (*idem*, p. 105). Em sua trajetória intelectual, pontuada por diversos cargos de responsabilidade administrativa e diplomática no governo, Bielschowsky identifica um início francamente heterodoxo, assumindo gradualmente, ao longo da década de 1950, uma postura crítica, em especial quanto às políticas monetária e cambial, quanto ao grau de estatização da economia brasileira e quanto à aversão nacionalista ao capital estrangeiro. De todo modo, em conformidade com a definição que o autor propõe para “desenvolvimentismo”, sua concepção de desenvolvimento era “favorável a uma industrialização intensiva” e “incluía o

planejamento da industrialização” (*idem*, p. 109), de modo a “acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico, que seria demasiado lento... se deixado à iniciativa espontânea” (Campos *apud* Bielschowsky, 2012; p. 110). A modalidade de planejamento defendida por ele, no entanto, marcava certa distância da proposta exaustiva que analisamos nos documentos cepalinos: tratava-se de “planejamento seccional”, que “correspondia à ideia de planejar o desenvolvimento de determinados setores da economia, considerados prioritários por seu poder intrínseco de geração de crescimento” (Bieslchowaky, 2012; p. 111), ou seja, de setores que constituíssem “pontos de estrangulamento”, incapazes de atender à demanda crescente da industrialização, ou “pontos de germinação”, passíveis de produzir externalidades – “energia elétrica, transportes, melhoramento da produtividade agrícola e expansão de algumas indústrias-chave” (Campos *apud* Bielschowsky, 2012; p. 112). Mesmo nesses e em outros setores estratégicos, no entanto, embora reconhecesse a “necessidade de que o Estado assumisse controle regulatório ou mesmo gerencial de empreendimentos de natureza monopolística”, Campos “alertava para que este se fizesse sem controle patrimonial, isto é, através de associações com capitais privados” (*idem*, p. 125). Além disso, para o economista, “a insuficiência de capitais, de *know-how* e de capacidade para importar faziam com que os interesses da nação envolvessem uma política de atração de capitais estrangeiros” (*idem*, p. 122). O papel do Estado, portanto, restringe-se essencialmente ao planejamento daqueles setores estratégicos considerados fundamentais para o crescimento; os empreendimentos previstos no plano, porém cabiam, de preferência, ao capital privado, inclusive estrangeiro.

Tais propostas de desenvolvimento e planejamento apoiam-se, por sua vez, em uma concepção de crescimento econômico como um processo cumulativo, “uma espécie de reação em cadeia” a partir dos “pontos de germinação”, inerentemente propenso ao desequilíbrio, ainda mais no caso dos países subdesenvolvidos passando por rápida industrialização (*idem*, p. 113). As especificidades do desenvolvimento desses países decorreriam de três aspectos: o fato do crescimento não ser mais schumpeteriano, ou seja, ditado pela dinâmica do empreendimento, da oferta, mas, sim, derivado das aspirações de consumo; as pressões inflacionárias e a escassez de poupança ditadas por essa prevalência do consumo; a inexistência de uma “revolução agrícola” nos países subdesenvolvidos que adequasse seu setor primário à transformação industrial, tal como teria ocorrido em países como Estados Unidos e Canadá, onde seriam viáveis as “técnicas e culturas transplantadas da Europa” (*idem*, p. 114). Porém, “esse reconhecimento não levou Campos a considerar os desequilíbrios monetários e cambiais como inevitáveis, mas, ao contrário, como passíveis de

correção mediante o emprego de adequada política monetária, fiscal e cambial” (*idem*, p. 114). O objetivo fundamental da política econômica, e nesse ponto a proposição de Campos guarda alguma proximidade com a concepção estritamente negativa de Gudin, seria evitar que os desequilíbrios pontuais entre oferta e demanda, inerentes ao crescimento dos países subdesenvolvidos, se tornassem cumulativos, gerando desequilíbrios inflacionários crônicos e pontos de estrangulamento que obstassem a continuidade do processo. A diferença em relação ao ponto de vista neoliberal estrito é que, em Campos, os desequilíbrios não resultavam apenas de erros do governo, mas também do próprio crescimento, abrindo espaço, por um lado, para políticas de correção monetária que evitassem a escalada inflacionária e, por outro, para o planejamento econômico de modo a corrigir e prevenir as desproporções estruturais da economia.

Bielschowsky entende Furtado como o principal representante no Brasil das técnicas estruturalistas para a compreensão das economias subdesenvolvidas, tendo sido delas coautor quando de sua participação na CEPAL e aplicando-as ao caso brasileiro, tanto em trabalhos acadêmicos como o clássico *Formação econômica do Brasil* como em projetos de desenvolvimento elaborados durante seus trabalhos no BNDE e na Sudene. Nesse sentido, “seus estudos estruturalistas [...] estavam recobertos pela noção de que o mercado interno constitui um elemento essencial de dinamização da produção e da renda” (*idem*, p. 135), de modo que o desenvolvimento industrial, o empreendedorismo do Estado e as reservas quanto à participação do capital estrangeiro constituíam menos preferências econômicas que objetivos políticos, na medida em que reforçavam o “controle que os agentes nacionais pudessem ter sobre as decisões fundamentais à economia do país” (*idem*, p. 151). Aqui parece repetir-se aquela interface entre as esferas política e econômica que vimos em nossa análise dos trabalhos da CEPAL. No que concerne ao processo de desenvolvimento em si, igualmente, Furtado parece se reportar ao modelo cepalino ao compreender as economias subdesenvolvidas em sua especificidade estrutural, marcada pela produtividade intersetorial heterogênea, que demanda o planejamento integral como fator de correção, e em sua especificidade conjuntural, o descompasso entre uma demanda dinâmica e uma oferta inflexível, exigindo políticas econômicas específicas (*idem*, p. 147-8). Neste segundo caso, o diagnóstico furtadiano do desequilíbrio vai em sentido contrário ao de Campos: o descompasso entre oferta e demanda não seria apenas temporário nem suscetível de correção via políticas de conjuntura; pelo contrário, ele acompanharia todo o processo de desenvolvimento e a solução para o processo inflacionário que ele suscita dependeria menos

do contracionismo fiscal e monetário que de políticas de longo prazo capazes de flexibilizar a oferta. Dito em outras palavras: “as preocupações com estabilidade, embora importantes, devem ficar subordinadas ao objetivo maior, isto é, ao desenvolvimento econômico” (*idem*, p. 148), entendido como um projeto de longo prazo de correção dos desequilíbrios da economia por meio da programação e do investimento do governo.

Quanto ao teor da participação do Estado, Bielschowsky acredita que, pelo menos em teoria, Furtado seguia o método cepalino de “planejamento global da economia”, no qual se estabelecia uma “meta macroeconômica de crescimento” e se realizavam projeções setoriais exaustivas dos investimentos, “de acordo com as taxas de crescimento previstas e levando em consideração a dinâmica da procura final e das relações intersetoriais”; assim: “o Estado nos países subdesenvolvidos deveria ter um papel central no processo de investimentos da economia como um todo, bem além da orientação parcial contida, por exemplo, no Plano de Metas” (*idem*, p. 153). Porém, diferentemente de Campos, que levou a cabo sua concepção de planejamento seccional nesse plano, Furtado não teve semelhante oportunidade prática em sua atuação com planejador em nível nacional quando da elaboração do Trienal. Pelo contexto do programa, que já revisamos no Capítulo 2, o economista “foi obrigado a conciliar o discurso desenvolvimentista e estruturalista com propostas de natureza contencionista”, de modo que, “independentemente da vontade de Furtado, o Plano Trienal tornou-se, essencialmente, um instrumento recessivo” (*idem*, p. 149). Bielschowsky atribui tal fracasso fundamentalmente à impossibilidade de se realizar uma reforma tributária nos moldes propostos pelo economista, o que aumentaria a capacidade financeira do Estado e permitiria conciliar políticas contracionistas com a manutenção dos investimentos estatais. O autor relativiza o insucesso do Trienal e sua aparente contradição com o desenvolvimentista furtadiano alegando que o plano “constituiu muito mais um documento político inspirado pela conjuntura da crise e uma declaração de princípios desenvolvimentistas e reformistas tentativamente conciliadores com proposições que podiam conduzir à recessão, do que um esforço conjugado de inversões no sistema econômico” (*idem*, p. 154). O Trienal não seria, portanto, uma proposta de planejamento conforme ao ideal de Furtado, nem mesmo um trabalho predominantemente técnico de economista; seria, antes, um “documento político” pautado mais pela conciliação de conflitos no curto prazo que por uma reforma profunda da economia brasileira capaz de responder à problemática econômica estruturalista.

Por fim, Bielschowsky destaca um último aspecto do pensamento de Furtado que parece seguir determinados enunciados cepalinos aqui analisados anteriormente: “uma

decidida busca de toda uma teoria adequada à compreensão do subdesenvolvimento latino-americano”. De fato, Furtado parece atender àquela exortação de Prebisch a um esforço de compreensão específica das especificidades das economias da América Latina, partindo de um ceticismo quando ao “instrumental teórico disponível” (*idem*, p. 136). No sentido dessa emancipação do conhecimento sobre os países subdesenvolvidos, talvez valha a pena avaliar, num ponto específico da obra de Furtado, como a formulação do problema do desenvolvimento se relaciona com uma inflexão analítica fundamental: a que se dá entre sua tese de doutoramento na França, *Economia colonial no Brasil nos séculos XVI e XVII*, e o livro *A economia brasileira*, versão preliminar de *Formação econômica do Brasil*. Enquanto aquela tese era marcada pela análise dos ciclos produtivos, tradicional na historiografia da colônia, tanto *A economia brasileira* como a *Formação* pautam-se pela análise da formação de capital e do fluxo de renda interno mediante a “reconstrução da interação dessas variáveis durante os séculos”, de modo que a “estrutura escravista, fator de bloqueio da propagação da renda” no mercado interno, assume “o lugar fundamental da análise”. Enfim, esse distanciamento em relação à historiografia tradicional “é possível justamente porque Celso Furtado elaborou essa nova problemática – o desenvolvimento econômico” (Silva, 2011; p. 246-7). Quer dizer, a necessidade de pensar saídas para a condição subdesenvolvida parece levar Furtado a se afastar das interpretações clássicas, tanto da historiografia brasileira como da teoria econômica tradicional, já que “de uma maneira geral essas considerações têm conduzido antes à formulação de uma teoria da estagnação que do desenvolvimento” (Furtado *apud* Bielschowsky, 2012; p. 136). Reforça-se, nessas passagens, nossa proposição do desenvolvimento como um problema disruptivo das formulações econômicas. Retomaremos esse ponto mais adiante, após a análise dos artigos referidos.

O aproveitamento, na presente tese, desse esforço de sistematização de Bielschowsky tem um sentido bastante específico que precisa ser devidamente qualificado. Embora não elabore grandes considerações teóricas, sua metodologia é bastante divergente, se não antagônica, em relação à nossa. Sua unidade analítica fundamental parece ser o autor (Gudin, Campos, Furtado) ou conjuntos de autores, escolas, tradições (neoliberais, desenvolvimentistas “nacionalistas” e “não nacionalistas”, socialistas etc.), de modo que o objetivo principal é aparar as especificidades e heterogeneidades de cada texto em busca das linhas gerais que caracterizam cada uma dessas unidades e dos traços diferenciais elementares que distinguem e delimitam seu escopo. Como expusemos no primeiro capítulo, a unidade de análise aqui proposta é o enunciado no sentido arqueológico de Foucault, ou seja, o modo

como certos “objetos” centrais (o desenvolvimento, o planejamento, a economia, a inflação etc.) são construídos, apropriados e transformados ao longo de um documento ou de um conjunto de documentos. Isso mediante, ainda, uma especificação de viés hegeliano que procura localizar nas oposições, impasses e contradições não “traições” aos projetos explícitos e aos princípios gerais de determinado autor ou escola, mas os problemas fundamentais de simbolização que suscitam tais projetos. Dispensável ressaltar que, longe de linhas gerais, o que se busca com tal metodologia é identificar as especificidades e problemas precisos de um determinado documento. Assim, as análises que se seguem não são contribuições ao entendimento das obras de Bulhões, Furtado e Campos; nada têm a dizer, complementar ou revisar sobre a classificação de Bielschowsky. Elas são, sim, buscas de problemas simbólicos que, esperamos, correspondam, ou ainda, determinem, problemas econômicos reais. O papel dessas linhas gerais é servir justamente como marco de referência em relação ao qual esses problemas se constituem. Se, por exemplo, para Bielschowsky, as inconsistências entre, por um lado, os pensamentos desenvolvimentistas de Campos e Furtado e, por outro, suas práticas contracionistas no PAEG e no Trienal são exceções justificáveis por um contexto econômico e político dado de antemão (o que é plenamente coerente com sua opção metodológica), nossa aposta é consideravelmente diversa: as inconsistências entre as obras intelectuais e os trabalhos de planejamento (além das internas aos próprios planos) são portas de acesso privilegiado aos próprios impasses que fundamentam suas perspectivas de concepção da economia brasileira.

Essa inflexão permite-nos, enfim, colocar uma pequena problematização à segunda parte do livro de Bielschowsky. Até agora, focamos a Parte I, que é uma espécie de descrição “estática” das correntes que mais nos interessam. A Parte II, “A evolução do pensamento econômico: o ciclo ecológico do desenvolvimentismo – 1930-64” é uma narrativa da dinâmica de constituição e crise da hegemonia desenvolvimentista como ideologia econômica nas esferas intelectuais e políticas brasileiras. Ela é periodizada por sucessivas alternâncias entre liberalismo e desenvolvimentismo, pontuadas pelos desdobramentos do plano político: as origens do desenvolvimentismo se dão no primeiro governo Vargas (1930-45), ao qual se segue um curto período de “liberalismo e a resistência desenvolvimentista” na primeira metade do governo Dutra (1945-7); daí até meados do novo mandato de Vargas parece haver um novo afluxo desenvolvimentista (1948-52), contrabalanceado pela “ressurgência liberal” no final desse governo e no de Café Filho (1953-5); por fim, a partir da chegada de Kubitschek à presidência até o Golpe de 1964 configuram-se as “fases de auge e

crise do desenvolvimentismo” (1956-64). É de se especular se essa alternância quase frenética ao longo da República de 1946 representa a simples competição entre projetos distintos para a economia do país ou, afinal, o fato de que nenhum dos projetos é adequado para lidar com o problema do desenvolvimento brasileiro; que eles são, antes, reações a um impasse econômico que simples alternativas à mão. Somos especulativos mas também, não esqueçamos, positivistas: problematizado esse aspecto, nada mais há a fazer se não ir às fontes.

4.2. Bulhões, Campos e algum Furtado: o novo protagonismo do setor privado

Alguma coisa está fora da nova ordem mundial! Vimos como na década de 1950, o debate econômico da ONU registra a constituição de um discurso institucional de desenvolvimento dos países pobres como um imperativo, seja para a estabilidade econômica mundial, seja para a efetiva emancipação desses mesmos países. Vimos também que, tanto no caso das “Medidas” como no da CEPAL, esse objetivo, o desenvolvimento, encerra diversos impasses, conscientemente explicitados nos textos ou subjacentes a sua própria formulação enunciativa, o que nos levou à conclusão de que o desenvolvimento, nesse âmbito, é menos uma finalidade comum universal que um problema a ser resolvido; menos a solução para os países pobres que um obstáculo em si mesmo. No limite, propusemos que o desenvolvimento é impossível já em sua elaboração simbólica, é o nome de um conjunto vazio dado pela não-intersecção entre o escopo de atuação do Estado nacional e o caráter global de seus condicionamentos econômicos. O desenvolvimento, diretriz central da ONU para a economia dos países pobres, é uma impossibilidade enunciativa que os documentos desdobram em uma série de obstáculos e dificuldades específicos cuja superação exige esforços hercúleos. Por outro lado, “temos a impressão de ser bem menos complexo o problema do desenvolvimento econômico, principalmente num país como o Brasil, onde há provas de existência de surtos de progresso espontâneo”. Esse anticlímax na tragédia do desenvolvimento é levado ao palco por Octávio Gouveia de Bulhões na conclusão de artigo publicado pelo *Jornal do Comércio* em 1953 (Bulhões, 1953; p. 11) sobre o “Estudo preliminar” da CEPAL que analisamos na seção anterior. Furtado viria, ainda, a formular-lhe uma resposta com o artigo “A programação do desenvolvimento econômico”, tendo sido ambos os textos, adicionados de uma tréplica de Bulhões, reunidos na *Revista do Conselho Nacional de Economia* em sua edição de

novembro-dezembro daquele ano⁸⁶, Conselho este então presidido por Bulhões. Vejamos como se constrói tal diagnóstico otimista sobre a economia brasileira.

Os três textos encontram-se recolhidos sob um único título, “Estudos sobre a programação do desenvolvimento econômico”. A nota editorial que os precede ressalta “os três magníficos estudos”, lembrando que “não há no momento tema que mais empolgue os economistas latino-americanos, do que o do crescimento da economia dos países chamados sub-desenvolvidos”, estes definidos como os “que não atingiram certo nível de renda per-capita”. Reconhecida a hegemonia do problema, “variam os métodos preconizados para o desenvolvimento”, havendo economistas propondo que “basta a iniciativa privada, desde que os governos criem as condições parciais a melhor remuneração do capital” e outros defendendo que “a intervenção do Estado é indispensável”. Essa introdução, portanto, sintetiza as posições dos “dois ilustres economistas”, Bulhões e Furtado, com a ressalva de que suas “divergências são apenas no campo metodológico, e não no doutrinário” (Bulhões, 1953a; p. 3). A apresentação da revista do Conselho, presidido por Bulhões, demonstra, antes de tudo, certo afastamento do problema do desenvolvimento, referindo-se aos “*chamados* países sub-desenvolvidos”, ou seja, a um rótulo, o subdesenvolvimento, que ela utiliza mas não assume totalmente como um dado; dizer “chamados” países subdesenvolvidos significa admitir que há um grupo de países com baixa renda *per capita* sem sancionar o termo “subdesenvolvido” como o nome adequado desse conjunto. No mais, o sumário foca a questão do “método do desenvolvimento”, que gira em torno do papel do Estado, se como mero promotor do ambiente de negócios, se como interventor direto na economia, ressaltando que essas “divergências metodológicas” se dão sob uma doutrina econômica comum. Essas duas posições, por um lado, parecem ressoar as correntes neoliberal e desenvolvimentista expostas por Bielschowsky, mas, por outro, não ecoam os documentos da ONU analisados: nas “Medidas” e na CEPAL, embora se admita certo espectro ideológico quanto à participação do Estado na economia, este parece apresentar sempre um papel muito maior. Resta averiguar se os textos se desenvolvem nesses termos, e de que maneira.

O texto de Bulhões se apresenta falando em nome do Instituto Brasileiro de Economia (IBRE) da Fundação Getúlio Vargas. Parte de uma breve revisão do “Estudo preliminar”, destacando seu método de planejamento e enumerando alguns pressupostos que alegadamente o fundamentam. Basicamente, o autor compreende a técnica de programação da CEPAL como a “escolha de uma taxa de aceleração de crescimento da renda nacional” que

⁸⁶ Esta foi a versão que utilizamos para a análise do debate.

determina “um sistema de investimentos tendentes a propulsionar as diferentes produções de um país, de modo a imprimirem à economia um ritmo de crescimento pré-estabelecido” (*idem*). Assim, o fundamento da programação ideada pela CEPAL é o de um sistema de medidas que tenha por fim “*fixar a soma e a distribuição dos investimentos necessários à obtenção de determinado ritmo de crescimento da renda ‘nacional’*” (*idem*, p. 5; grifos do autor). Trata-se, portanto, de um “processo exógeno de desenvolvimento”, ou seja, determinado não pela interação espontânea das variáveis econômicas, mas pela intervenção e decisão direta do governo sobre seu ritmo, partindo da “hipótese de inexistência desse espírito de empreendimento [entre os produtores privados]” (*idem*; colchetes nossos), hipótese de estagnação da economia, se deixada a seus próprios fatores de equilíbrio. Em suma: “não se trata de um programa para alcançar-se uma *aceleração equilibrada*, o que implicitamente seria reconhecer a existência de forças econômicas em progresso. Antes, pelo contrário, muito embora se reconheça uma expansão econômica, parte-se do pressuposto de uma economia com tendência à estagnação” (*idem*; grifos do autor). Quer dizer: o planejamento não tem o objetivo de corrigir os desequilíbrios inerentes ao crescimento econômico, mas desencadear esse mesmo crescimento a partir do pressuposto de situação estagnante.

Isto posto, o autor recoloca a questão sobre desenvolvimento espontâneo ou planejado em termos mais teóricos. Partindo de algumas “notáveis conferências” do professor Nurkse, economista estoniano radicado nos EUA após a Segunda Guerra, e da “inconfundível inteligência do professor Roberto Campos”, o autor opõe o crescimento schumpeteriano, determinado por sucessivas ondas de inovação do lado da oferta com iniciativa do setor privado, ao desenvolvimento derivado ou planejado, que reconhece determinadas condições na sociedade (baixo estímulo à aplicação de capital, prevalência do consumo etc.) mediante as quais “as forças que devem derrotar os efeitos da estagnação econômica precisam ser deliberadamente organizadas pelo Estado por meio de alguma forma coordenada e de empreendimento coletivo” (Nurkse *apud* Bulhões, 1953a; p. 4); neste segundo caso, o fator decisivo do crescimento deixaria de ser a inovação exercida pelo empreendedor particular em favor da imitação de técnicas inovadoras, com o Estado despontando como “grande investidor” (Bulhões, 1953a; p. 4-5). No que concerne ao contexto do Brasil, o autor afirma que “basta um ligeiro relance sobre nossa história econômica para compreendermos que a evolução brasileira tem mais afinidade com o chamado desenvolvimento schumpeteriano”, elencando a “produção açucareira” e os “surtos de expansão cafeeira”, em seus respectivos momentos, como “expressões inovadoras”, “produções novas no mercado internacional”, que,

“acima de tudo, provocaram em nosso país ondas sucessivas de expansão industrial” (*idem*, p. 4). Por fim, reconhece os “enormes obstáculos, que dificultam o ritmo do progresso” nacional, mas repreende “alguns espíritos lúcidos” (Campos é a referência mais clara aqui) por considerá-las “mais substanciais do que realmente o são [...] emprestando a tais obstáculos raízes demasiadamente profundas” (*idem*, p. 5). Enfim, o processo de desenvolvimento brasileiro teria uma dinâmica espontânea bem mais intensa e obstáculos bem menos arraigados do que suporiam as teorizações de Nurkse e Campos e, no limite, a programação da CEPAL.

Nesse sentido, Bulhões recorre aos “fatos”, “estimativas feitas pelo Instituto Brasileiro de Economia” sobre a origem (pública ou privada) dos investimentos e o lucro das empresas particulares no país (*idem*, p. 5). Os dados reforçam a ideia do dinamismo endógeno da economia, mostrando que os investimentos privados em equipamentos e instalações entre 1947 e 1951 superam amplamente os públicos e consomem parcela considerável dos lucros empresariais, ratificando a existência de “arraigado e decidido ânimo de progresso por parte de nossos produtores” (*idem*, p. 6). Assim, ao contrário da tese estagnacionista, as reservas devem se dirigir ao fato de “terem investido excessivamente, principalmente se considerarmos, em adição, as construções novas no período urbano”, não computadas naquelas estimativas. Questiona-se: “mas excessivas em relação a que? *Em relação ao estado dos serviços públicos*” (*idem*, p. 6; grifos do autor). Bulhões lembra que “a iniciativa privada foi enxotada dos serviços públicos, nestes últimos 30 ou 40 anos, por força de uma incompreensão de política econômica”. O autor repreende a “preocupação dos governantes de serem mais políticos do que administradores”, impondo tarifas baixas aos serviços públicos em vez de pensar em sua “verdadeira finalidade de reguladora de lucros de empreendimentos monopolísticos”. Isso minou a capacidade de investimento dessas prestadoras, tornando seus serviços defasados em relação aos progressos do restante da economia. Portanto, “os erros e falhas no desenvolvimento econômico são maiores na esfera governamental do que na esfera particular”. Enfim: mesmo nos anos 1950, “*o herói da peça continua a ser o investidor privado*” (*idem*, grifos do autor). O otimismo do economista fundamenta-se, portanto, na identificação de um setor privado vigoroso na economia brasileira, contrabalançado pela insuficiência dos serviços públicos decorrente de erros de política econômica. Dentre os textos até agora analisados, deparamo-nos com o primeiro caso em que o subdesenvolvimento não resulta de obstáculos inerentes aos países pobres (“Medidas”) ou de condições estruturais do capitalismo internacional (CEPAL): o “subdesenvolvimento”, ou melhor, os obstáculos ao

pleno crescimento da economia brasileira são consequência de políticas equivocadas do governo, que não respeitam as condições de viabilidade financeira dos serviços públicos, gerando gargalos de infraestrutura. Há aqui um terceiro ramo na construção discursiva do “desenvolvimento”, cujo princípio de inteligibilidade parecem ser as condições econômicas de negócios, o crescimento espontâneo da economia.

Isso fica claro se contrastarmos os critérios para avaliação do nível de investimentos em Bulhões com os da CEPAL. Ali, de modo geral, tratava-se de quantificar e distribuir as inversões conforme os objetivos de uma meta de crescimento pré-estabelecida e a necessidade de equilíbrio intersetorial e macroeconômico. Em Bulhões, o termo de determinação dos investimentos, o critério de sua suficiência, não é apresentado de maneira tão explícita. O economista “neoliberal” não estabelece nenhuma hipótese de crescimento, nenhuma quantificação quanto ao patamar desejável de investimentos para o país, muito menos os princípios de sua distribuição. O que lhe permite concluir pelo vigor do setor privado, pela suficiência de seu empreendedorismo é simplesmente o seu predomínio empírico no volume de investimentos historicamente realizados: a dinâmica do setor privado basta porque ela existe. Não existindo, Bulhões admitiria concessões ao “desenvolvimento derivado” de Campos e Nurkse; mas, uma vez que ela ocorre, apostar nela é o caminho mais seguro para o crescimento equilibrado. É nesse sentido que dizemos que o “progresso espontâneo”, a determinação endógena dos investimentos pelo setor privado orientado via sistema de preços, constitui o princípio de inteligibilidade da perspectiva de Bulhões: não se verifica o “interesse público” do modelo cepalino; não há um ponto de vista para além da dinâmica privada capaz de estabelecer objetivos e prioridades globais. Não há *desenvolvimento* propriamente dito, enquanto perspectiva. Vejamos se essas impressões preliminares se confirmam na formulação do planejamento.

A essa defesa da dinâmica privada da economia brasileira segue-se uma longa consideração teórica dos serviços públicos a partir do problema das “economias externas” de Marshall (*idem*, p. 6-8). Esse debate deságua no caso do Brasil, uma economia que “já atingiu determinado estágio de evolução, com um mercado dotado de satisfatórias condições de procura”, fazendo com que a preocupação maior seja não o aumento do consumo, mas a “generalização da eficiência”, a consolidação de “núcleos de irradiação de produtividade”. Portanto: “é a falta de ‘economia externa’ na real acepção marshalliana, ou seja, os transportes prontos e regulares e a difusão de assistência técnica na indústria e, notadamente na agricultura, que fundamentalmente, está prejudicando o progresso do Brasil” (*idem*, p. 8).

Em outras palavras: a dificuldade básica da economia brasileira é a escassez de empreendimentos que gerem ganhos de produtividade para além de seu escopo direto de intervenção, ou seja, de serviços públicos adequados ao “estágio de evolução” econômica do país. Para Bulhões, a solução estatal para esse problema tem sido um “redondo engano, pois o sistema tributário teria uma dupla deficiência: não capacitaria financeiramente o governo para gerar tais investimentos nem tributaria adequadamente os lucros privados, levando as empresas, “enxotadas” dos serviços públicos pelo intervencionismo do governo, a investirem em “economias internas”, ou seja, em atividades cujos ganhos de produtividade não favorecem o conjunto da economia, agravando as defasagens de infraestrutura. A dificuldade central do país, segundo o texto, não é a escassez congênita de capital; o problema é “bem menos complexo”: “carecemos apenas de um roteiro equilibrado de expansão econômica. A programação do desenvolvimento seria uma orientação de progresso equilibrado” (*idem*, p. 9). Quer dizer: o planejamento, longe de aspirar a uma reestruturação profunda da economia, ampliando e distribuindo o capital para cada setor da produção, deveria apenas alocá-lo de modo mais equilibrado entre as grandes áreas da economia, os serviços públicos e as atividades diretamente produtivas, evitando a defasagem dos primeiros e seu financiamento inflacionário pelo governo. Seu problema central é determinar se tais investimentos em serviços devem ser levados a cabo pelo Estado, provendo-o dos recursos necessários mediante a tributação das empresas para que não invertam tanto em suas “economias internas”, ou, “o que parece de resultados muito mais seguros, embora mais remotos”, se tais empreendimentos devem ficar a cargo do setor privado, “estimulando a aplicação de capitais nesses setores”, ou seja, estabelecendo “perspectivas de lucros [...] a níveis razoáveis” (*idem*). Bulhões ressalta que essa se trata de uma decisão política: “cabe, agora, às autoridades e aos homens públicos escolherem o processo de investimento”, lembrando apenas que ao problema “se impõe uma solução urgente” (*idem*).

Tais considerações “não harmonizam com a técnica de programação da CEPAL”. Esta parte de “premissas diferentes [...] ao formular uma programação [que] visa a fixação do coeficiente do aumento da renda nacional, preocupando-se em escolher aqueles investimentos que requeiram menor densidade de capital e que ofereçam uma produção de maior elasticidade da procura, em função do acréscimo da renda”, o que lhe permite deixar para segundo plano “o problema dos preços relativos e os problemas monetários”, já que, admitindo-se esse tipo de planejamento, “a relação de preços resulta dos investimentos projetados” (*idem*, p. 9-10). A essas premissas cepalinas, Bulhões contrapõe, em nível teórico,

o caso de uma “economia de expansão endógena”, ou seja, aquela em que “prepondera a iniciativa particular” (como ele já havia diagnosticado o cenário brasileiro), para a qual a “relação de preços é [...] fundamental [...], pois é de determinado nível de relação de preços que os empreendedores podem alcançar lucros extraordinários, ao introduzirem métodos ou processos que reduzem o custo por unidade vendida”; “a relação de preços é a base fundamental de realização do investimento” (*idem*). Ou seja: para que a economia valha-se de um desenvolvimento “espontâneo”, é necessário que a dinâmica entre oferta e procura atue de modo a constituir relações de preços informativas a partir das quais o empresário possa decidir sobre as opções mais lucrativas de investimento e, portanto, os setores que passarão por maiores incrementos de produtividade. Esse modo de funcionamento da economia exclui a possibilidade de um planejamento como o da CEPAL, que, ao mesmo tempo, procura respeitar a esfera de decisão da iniciativa privada e determinar exaustivamente a distribuição dos investimentos e as relações de produtividade intersetoriais. Tal determinação, admite Bulhões, é possível, mas “é preciso antes de tudo que se dê por assentada a absorção prévia das ‘economias’ correspondentes aos investimentos programados”, ou seja, “as ‘economias’ *ex-ante* não de coincidir com os *investimentos ex-ante*” (*idem*, p. 10; grifos do autor). Em outras palavras: é necessário que a identidade poupança-investimento se verifique explicitamente antes da realização da inversão; equivale dizer: que o planejamento programe exaustivamente não apenas todos os investimentos mas o montante global de poupança. Bulhões caracteriza tal situação como um “pleno regime de economia totalitária”; “do contrário” (isto é, no caso de uma economia de prevalência do setor privado como a do Brasil), “a programação da CEPAL não passa de inflação explosiva” (*idem*).

Nesse contexto, dizer que tais considerações “não se harmonizam” com o planejamento cepalino já soa como um eufemismo exagerado; confrontada com nossa análise dos documentos da CEPAL, a expressão não passa excessiva civilidade retórica. Com efeito, vimos que naqueles documentos as condições das economias periféricas eram marcadas por uma série de problemas estruturais, ou seja, desequilíbrios incorporados nas variáveis de longo prazo da economia, da escassez de capital aos déficits crônicos no balanço de pagamentos. Esse diagnóstico justificava um planejamento de amplo alcance, cujos principais objetivos eram a expansão dos investimentos e a paulatina correção dos desequilíbrios por meio de cuidadosa programação governamental. A economia, portanto, tinha uma relação dupla com a política: por um lado, ela era técnica de governo, responsável por avaliar a coerência econômica das iniciativas do Estado e oferecer a solução ótima; por outro,

constituía um (dentre vários outros) polos de interesse político, ou seja, as sugestões apresentadas pela administração econômica estariam sujeitas às “autoridades responsáveis”, que deveriam confrontá-las com outras demandas da sociedade. A relação entre Estado e economia apresentava escopo economicamente ilimitado (já que se admitia um planejamento exaustivo e ampla intervenção corretiva) e politicamente limitado (já que a instância última de decisão seriam as autoridades políticas, sujeitas a outros tipos de interesses). As considerações de Bulhões sobre o caso brasileiro deslocam esse esquema em todos os seus pontos. Primeiro: não há uma escassez estrutural de capital, mas “excesso” de capital em determinados setores e falta em outros. Esse desequilíbrio, por sua vez, não tem uma origem sistêmica, dada pela própria dinâmica do processo econômico; ele é resultado de erros de políticas públicas, que afastam os investimentos privados dos setores de “economias externas”, basicamente a infraestrutura, obrigando-os a se concentrarem em “economias internas”, o que gera a defasagem crônica dos serviços básicos. Nessas condições, o planejamento tem uma amplitude muito mais modesta: sua finalidade é corrigir essa alocação de capital, o que significa, em termos práticos, adotar taxas de serviços públicos compatíveis com o retorno esperado pelo setor privado ou consolidar a natureza estatal desses serviços, garantindo ao Estado adequada capacidade financeira por meio de uma reforma tributária que evite o financiamento inflacionário dessas inversões. Tal escolha – se esses serviços terão investimento público ou privado, com suas respectivas consequências – o texto reconhece como política, o que constitui uma relação entre economia e esfera pública diferente se não inversa à da CEPAL. Aqui, a dimensão técnica da economia não circunscreve seu campo de ação como uma contendora entre outras; pelo contrário, a economia *dispõe* as opções da política. Quer dizer: a sociedade pode optar quanto ao “grau de socialização” dos serviços públicos, mas, adotando a alternativa privada, deve aceitar tarifas mais altas, e, escolhendo o investimento público, impostos mais elevados. A relação do Estado com a economia, desta vez, é anterior à política (pois determina suas alternativas) e economicamente limitada (pois condicionada pelos modos de funcionamento da economia).

Parece claro, portanto, que a cizânia vai muito além das questões de “método” como sugere a simpática nota editorial, pelo menos quanto a Bulhões e à CEPAL. No que concerne a Furtado, sua defesa do “Estudo preliminar” segue duas estratégias retóricas elementares: a contextualização do documento da CEPAL e a relativização de seu teor heterodoxo, sempre tentando aproximá-lo da “análise econômica corrente”, do “terreno corriqueiro da análise econômica” e das “afirmações de sentido comum” (Furtado, 1953; p.

14-5). Sigamos a primeira estratégia, que perpassa todo o texto. Furtado lembra que o trabalho da CEPAL tem “em vista o conjunto dos países latino-americanos, e traz uma aplicação ao caso chileno”; portanto, “não se deve deduzir do mesmo que o Secretariado da CEPAL é da opinião que todos os países da América Latina devem acelerar seu ritmo de desenvolvimento econômico”. No entanto, embora reconheça que determinadas nações têm condições melhores ou piores que as do Chile, o autor aponta um problema comum: “mesmo naqueles países em que o ritmo de desenvolvimento é considerado satisfatório, existe generalizada a preocupação do enorme desperdício de recursos que vem caracterizando esse desenvolvimento” (*idem*, p. 11). Assim, sendo maiores ou menores as condições de crescimento, Furtado aponta a ineficiência como um fator que perpassa todas as economias latino-americanas. Nesse sentido, o trabalho da CEPAL parte da “ideia básica” de que para a programação dos investimentos “é indispensável dispor-se de uma escala de prioridades”. O argumento considera primeiramente a proposição de Bulhões quanto à formação de núcleos de irradiação de produtividade (para o “neoliberal”, objetivo maior do planejamento), questionando-o: “como seria possível empreender um programa dessa natureza sem antes cercear a iniciativa privada”?; “onde encontrar recursos para aqueles empreendimentos sem antes retirá-los aos investidores particulares ou aos consumidores?” (*idem*, p. 11-2). Justifica-se, assim, uma “análise do processo total de formação de capital dentro da economia”, sem a qual “seria impossível localizar os ‘núcleos de irradiação de produtividade’, a que se refere o professor Bulhões”. Tal análise, “núcleo central do estudo da CEPAL”, assenta-se sobre três hipóteses indispensáveis: o crescimento da renda e sua distribuição; os efeitos desse crescimento sobre a estrutura econômica e o consumo; e a necessidade de crescimento da capacidade produtiva de cada setor para atender ao consumo. A análise exaustiva dos investimentos se coloca, portanto, como condição de uma programação “séria”, “seja o desenvolvimento ‘expontâneo’ ou não” (*idem*, p. 12).

Dizer isso, para Furtado, não significa negligenciar a “existência de forças econômicas em progresso”, como apontou Bulhões, mas reconhecer que “também no desenvolvimento ‘expontâneo’ jogam um papel fundamental os estímulos que tenham os produtores”. Tais estímulos podem ter origem externa (“caso da elevação dos preços do café em 1949”) ou resultar “de medidas mais ou menos inconscientemente tomadas pelo governo” (como a fixação da taxa de câmbio), de modo que o comportamento do setor privado surge como uma variável sujeita a manipulação: “o ‘ânimo de progresso’ dos empresários, a que se refere o prof. Bulhões, pode portanto ser criado ou destruído por medidas que visam a outros

objetivos”. O estudo exaustivo da formação de capital e a atuação do governo assumem, assim, ares de atitude cética e analítica frente aos “princípios de fé” no setor privado: “não basta crer no progresso espontâneo. É indispensável conhecer o mecanismo do mesmo, se pretendemos orientá-lo e, quando necessário, acelerá-lo” (*idem*, p. 12). Daí que o planejamento da CEPAL não tenha, de fato, negligenciado os efeitos-preço; estes são “na realidade um formidável instrumento nas mãos do planejador” no sentido de “orientar o consumo e evitar que os recursos da coletividade se percam em formas de consumo supérfluo (do ponto de vista de uma política de desenvolvimento)” (*idem*, p. 14). Aqui novamente a tópica do “ponto de vista do desenvolvimento”, ausente em Bulhões. O foco parece ser, como nos documentos cepalinos, a identificação de um interesse social (“os recursos da coletividade”) como critério de classificação econômica (no caso, a superficialidade do consumo). De todo modo, o que nos interessa aqui é a instrumentalização dos efeitos-preço como meio de induzir o setor privado no sentido de um consumo considerado desejável para o desenvolvimento. Daí que: “o objetivo da programação não é criar um mecanismo a mais dentro da economia, e sim lograr uma melhor utilização dos recursos para acelerar o desenvolvimento”. Ou seja: o planejamento não encerra um modo de funcionamento próprio, um “mecanismo” à parte, alternativo ou superior ao setor privado; ele vale-se do funcionamento “natural” desse setor, do estudo de seu funcionamento por meio de variáveis como função-consumo ou efeitos-renda (e aqui outra vez a estratégia da aproximação com a teoria econômica tradicional em sua formulação mais elaborada), isto para levar a iniciativa particular, seja no investimento, seja no consumo, a se comportar de um modo considerado mais adequado ao desenvolvimento econômico. Traduzindo nos termos do texto de Bulhões, o crescimento na programação cepalina não seria “exógeno” (ou seja, dado exclusivamente pela decisão das autoridades planejadoras), mas ainda “endógeno” embora passível de controle por certas variáveis “exógenas”, incentivos como crédito, impostos, câmbio, subsídios sob controle do governo. O busfílis, ao que parece, reside menos na oposição entre público e privado que no próprio estatuto do setor privado e na capacidade do Estado de intervir sobre eles. Voltaremos a esse ponto logo mais.

Antes cabe uma pequena consideração sobre o vínculo que Bulhões estabelece entre programação cepalina, escolha dos investimentos e economia totalitária. Para Furtado, “existe aí uma pequena confusão de palavras que não impede, entretanto, de compreender o pensamento do autor”. Parece que impede. Bulhões não diz, como entende Furtado, que o “programa da CEPAL é totalitário” (*idem*, p. 14). Ele afirma que esse tipo de planejamento só

seria possível em uma economia totalitária, caso que ele não identifica como sendo o brasileiro. Aqui, a falta de “totalitarismo” para garantir que investimento e poupança coincidam *ex ante* traria um risco inflacionário. Desse modo, não se verifica a contradição apontada por Furtado: “antes [Bulhões] afirmou que o programa é totalitário porque existe igualdade *ex-ante* entre poupança e investimento. Agora nos diz que é ‘inflação explosiva’ porque não existe aquela igualdade” (*idem*, p. 15). Ora o ponto de Bulhões é justamente que não existe, nem pode existir, tal equivalência em economias do tipo da brasileira, ou seja, pautadas pela dinâmica da iniciativa privada. Desse modo, fica comprometida a própria resposta de Furtado ao problema da coincidência *ex ante*: “pois coincidam. Não vejo como se possa estruturar um plano de investimentos, qualquer que seja, sem financiá-lo adequadamente”. Assim, o “desenvolvimentista” parte para uma linha mais pragmática que teórica, na qual reconhece a dificuldade de quantificar essa igualdade *ex ante*, mas ressalva: “qualquer programa geral de investimentos exige um esforço permanente para ajustar o fluxo de poupança às necessidades de investimento”; e apela para um jogo de palavras: “não há nenhuma razão para que um plano de desenvolvimento seja mais inflacionário que um desenvolvimento sem plano”, apontando como exemplo a experiência brasileira recente (*idem*). Nesse ponto, a argumentação fica especialmente rarefeita, talvez pela falta de espaço em um artigo de jornal: “não vejo como se possam combater essas tendências [inflacionárias no Brasil] sem determinar todos os fatores que entram no problema e sem acompanhar a ação de cada um deles, o que evidentemente exige uma orientação geral do processo econômico” (*idem*). Dizer que para resolver certo problema é necessário “determinar e acompanhar todos os fatores” constitui quase uma tautologia; a conclusão quanto ao imperativo de uma “orientação geral do processo econômico”, frente aos argumentos de Bulhões, carece de algumas mediações não contempladas pelo texto.

A tréplica de Bulhões deixa claro que o problema fundamental não remonta à execução – particular ou estatal – dos empreendimentos, mas à iniciativa, à decisão de investir. O autor revisa novamente o método de programação da CEPAL: definição de uma meta de crescimento da renda; determinação do investimento global necessário por meio da relação média capital-produto; determinação do investimento e da poupança setoriais. Neste último ponto, tal técnica “deve levar em consideração os meios pelos quais o governo há de *forçar* o aumento das economias, a fim de fazer face aos investimentos que são necessários *a determinada aceleração do acréscimo da renda nacional*”, contexto em que “fica implicitamente excluída a expansão econômica com base na iniciativa privada”, já que “os

particulares participam, sem dúvida, da produção, mas o surto de progresso não é de sua iniciativa – vem da esfera governamental”; “o governo é que se torna o verdadeiro empreendedor e, além disso, é o supremo distribuidor dos fatores de produção” (Bulhões, 1953b; p. 16; grifos do autor). Quer dizer: o núcleo do problema não parece residir no grau de participação do Estado e da iniciativa privada no processo econômico, mas na autonomia desta última quanto às decisões de investimento. Não basta, para Bulhões, que exista uma esfera particular capaz de levar a cabo empreendimentos decididos pelo governo; é necessário, pelo menos em economias capazes de gerar crescimento “endógeno” ou “espontâneo” que o investidor privado tenha liberdade e recursos para decidir seus investimentos com base nos estímulos dos preços relativos. Nesse sentido, Bulhões afirma, comentando a crítica de Furtado a sua “profissão de fé no progresso econômico”, ou seja, ao fato do economista “neoliberal” não atentar para o “mecanismo do progresso”, ignorando os efeitos dos estímulos: “precisamente porque reconheço a extraordinária importância dos *estímulos* e ainda mais dos *desestímulos*, é que me detive no exame da programação da ‘Cepal’” (*idem*, p. 18; grifos do autor). Os desestímulos aqui evocam aquela “incompreensão de política econômica” que, segundo o autor, levou o governo a “enxotar” o investidor particular dos serviços públicos; evocam o fato de que “os erros e falhas no desenvolvimento econômico são maiores na esfera governamental do que na esfera particular” (Bulhões, 1953a; p. 6). Em suma: a questão do Estado, geralmente privilegiada na historiografia das ideias, é secundária para a compreensão desse debate; o objeto ao redor do qual se estrutura a polêmica parece ser o estatuto do setor privado e do sistema de preços, ou seja, do mercado. Para Furtado, seguindo a linha da CEPAL, a iniciativa privada está sujeita a manipulações via estímulos, de modo que o governo pode atuar como agente propulsor e corretor do desenvolvimento sem prejuízo algum da faculdade decisória do empreendedor particular. Em Bulhões, pelo contrário, revela-se um forte ceticismo quanto à eficiência desses estímulos e mesmo quanto à competência governamental para gerir adequadamente o processo de desenvolvimento; mais ainda: a iniciativa privada só pode ser considerada como tal, ou seja, como uma iniciativa genuína, na medida em que se preserve sua autonomia decisória nos investimentos. Não basta que o setor privado execute um programa de inversões determinado pelo governo; é necessário que a própria decisão de investir, o “surto de progresso”, se origine na esfera particular com base nos estímulos oferecidos pelos movimentos dos preços relativos. Isso significa, em última análise, admitir a necessidade de autonomia do próprio sistema de preços, do mercado, enquanto condição de equilíbrio da economia.

Enfim, a querela ideológica sobre as dimensões e as atribuições do Estado tem natureza derivada; o problema central parece ser, por um lado, a natureza dos desequilíbrios do subdesenvolvimento brasileiro e, por outro, o estatuto conferido ao setor privado. Nos trabalhos da CEPAL, a questão sobre o lugar ocupado por esse setor pouco se coloca, o que é sintomático, e a justificativa de Furtado para isso, de que os “efeitos-preço” não foram “focalizados porque no trabalho referido não se chega a discutir os instrumentos que se deveriam utilizar para orientar adequadamente os investimentos” (Furtado, 1953; p. 14), é mais sintomática ainda: a esfera privada parece ser vista como massa manipulável, mero correlato executivo dos projetos governamentais, que não concerne à definição do desenvolvimento ou mesmo do planejamento em sua dimensão teórica; tem caráter meramente instrumental. Os desequilíbrios por sua vez, de natureza estrutural, têm origem na própria dinâmica do sistema econômico, no processo “espontâneo” de desenvolvimento, no mercado, se assim quisermos. São esses dois aspectos, um setor privado manipulável e um processo econômico “endogenamente” propenso ao desequilíbrio, que abrem espaço para um *ponto de vista do desenvolvimento*, ou seja, para uma perspectiva capaz de incorporar certo interesse social, o progresso equilibrado, capaz, por um lado, de negligenciar ou instrumentalizar a iniciativa privada e, por outro, de corrigir os desequilíbrios que a economia periférica, deixada a seu progresso “espontâneo”, tenderia a produzir. É sobre esse esquema que se constitui o papel do Estado e, mais especificamente, do planejamento como agente corretivo por meio da programação exaustiva das inversões. Bulhões parte de uma premissa diferente quanto ao setor privado: este se constitui como um domínio impermeável à ação do Estado, um princípio de resistência à intervenção governamental. Nesse sentido, não cabe falar em desequilíbrios estruturais: estes são eminentemente conjunturais, decorrentes da atuação desastrosa do governo, como, por exemplo, no caso dos serviços públicos brasileiros, em que o controle inadequado de tarifas afastou o setor privado, constringendo-o a investir em “economias internas” e gerando a defasagem crônica de infraestrutura. Assim, não é o Estado que ignora ou manipula o setor privado; é o crescimento “endógeno”, o crescimento pautado pela iniciativa particular, que se dá a despeito do governo, a contrapelo de suas intenções. O “progresso equilibrado” não é o resultado de uma grande orquestração estatal; é o próprio progresso espontâneo, cujo termo de verificabilidade reside justamente na ausência de intervenção do Estado no processo econômico, cabendo a este nada mais que ajustes precisos, geralmente na correção de falhas por ele mesmo causadas. Daí que não haja espaço, no texto de Bulhões, para algo como um ponto de vista do desenvolvimento: há uma linha

reta da inescrutabilidade da iniciativa particular, passando pelo vigor do desenvolvimento espontâneo brasileiro, até o equilíbrio no progresso econômico. Daí, igualmente, o tom reticente sobre os “países chamados sub-desenvolvidos” na nota editorial da revista do Conselho por ele presidido: tal construção enunciativa não pode admitir um conceito de subdesenvolvimento como tal, ou seja, como um conjunto de países estruturalmente empobrecidos; a riqueza ou a pobreza de um país, o equilíbrio ou desequilíbrio de seu progresso são resultados de suas dotações, das condições de produtividade dadas por seu progresso técnico e dos estímulos institucionais à iniciativa privada. Não há uma cisão fundamental entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos: a diferença é simplesmente quanto ao grau de avanço quantitativo sobre traços específicos da economia. Daí, ainda, que o texto não se enverede pelas inconsistências do desenvolvimento que vimos nas “Medidas” e na CEPAL: não que ele tenha melhor acabamento lógico ou que conheça a realidade de que fala com maior precisão ou correção; simplesmente não abre espaço para esse ponto de vista problemático, esse novo domínio discursivo no qual decisão privada e interesse público se dissociam tão radicalmente.

O texto “Planejamento do desenvolvimento econômico dos países desenvolvidos”, de Roberto Campos, publicado originalmente em duas partes nas edições de abril e maio de 1952 do periódico *Digesto econômico* e recolhido em seu livro *Economia, planejamento e nacionalismo* (Campos, 1963; versão utilizada para esta análise), apresenta uma preocupação teórica muito mais profunda que os outros documentos aqui analisados, inclusive as “Medidas” e os da CEPAL, sendo amplamente rico em referências tanto do pensamento econômico como do debate contemporâneo sobre desenvolvimento e planejamento. Resultado de uma conferência do autor no “Seminário Internacional sobre organização, direção e funcionamento dos serviços auxiliares e órgãos de Estado Maior”, organizado pela ONU, pela Unesco e pelo governo brasileiro em 1952 no IBRE, o texto remete explicitamente às “Medidas” e aos “Problemas”. Trata-se de um trabalho bem mais longo e verticalizado que o debate entre Bulhões e Furtado que procura situar o planejamento na história da ciência econômica, identificar seus principais objetivos e condições dos países subdesenvolvidos e mediar seu teor diretamente relacionado à economia com as tarefas executivas e administrativas. Parte de uma constatação sobre o isolamento da economia frente

às outras ciências sociais e a necessidade de pensar, a despeito do “indisfarçado ceticismo” dos “economistas dos países desenvolvidos”, os problemas do desenvolvimento em sua intersecção com os problemas gerenciais, as “relações entre planejamento e administração”. O documento, portanto, apesar de assumir o “ponto de vista dos economistas, encerra aspectos que interessarão aos administradores”, recorte adequado a um evento com ênfase na temática organizacional. Do lado econômico, a argumentação se inicia “obedecendo ao preceito aristotélico” de fixar “duas definições”, a de subdesenvolvimento e a de planejamento (Campos, 1963; p. 7-9).

A “noção de país subdesenvolvido [...] é imprecisa, por isso que, sob determinados aspectos, todos os países são desenvolvidos”; apesar da dificuldade de definição, porém, o texto aponta “características gerais” que tornam o subdesenvolvimento “facilmente reconhecível”. Assim, abre-se mão rapidamente do esforço aristotélico de definição em favor da referência imprecisa, pragmática, quase intuitiva: “poderíamos dizer que os países subdesenvolvidos são como o elefante; poucos poderiam definir o animal como um mamífero proboscídeo, mas ninguém teria dificuldade em identificá-lo na rua”; os traços dessa identificação caracterizam tais países como “aqueles em que a grande maioria da população se entrega a atividades primárias (agropecuárias ou extrativas), com a aplicação de processos primitivos de produção e baixo nível de renda *per capita*” (*idem*, p. 9-10). Quer dizer, o subdesenvolvimento é delimitado com base em aspectos econômicos estruturais (predomínio setorial), quantitativos (renda *per capita*) e técnicos (condições de produção). Não por acaso, “a melhoria da produtividade é, a rigor, a essência mesma do desenvolvimento econômico” (*idem*, p. 25), já que ela incide sobre esses três déficits característicos dos países subdesenvolvidos. O planejamento, por sua vez, é definido a partir de uma citação do economista alemão, radicado nos EUA, Carl Landauer: “orientação das atividades econômicas por um órgão central, mediante um esquema que descreve, em termos quantitativos assim como qualitativos, os processos produtivos que devem ser empreendidos durante um período futuro prefixado” (Landauer *apud* Campos, 1963; p. 10). Ele se coloca, portanto, num nível intermediário de concretude entre um plano ou um programa de ação, que não “encerra necessariamente uma determinação quantitativa”, e um projeto, “o qual pormenoriza uma operação individual em todos os seus detalhes econômicos e técnicos” (Campos, 1963; p. 10). Embora a relação fique clara quando Campos vem a tratar da necessidade do planejamento, a forma de apresentação aqui escolhida é a primeira na qual a atividade planejadora não aparece como uma decorrência direta do problema do

desenvolvimento; ele é “apenas um métodos racional de expressar a volição coletiva, dada a impersonalidade da ação estatal, a substituição periódica dos encarregados de comando e a necessidade de traduzir, para uso coletivo, as intenções dos dirigentes” (*idem*, p.11). Trata-se, antes de um imperativo econômico, de um “método” de racionalização da esfera pública, de estabelecimento de diretrizes de continuidade transcendentais ao governo de turno e capazes de informar a sociedade em geral quanto aos objetivos de longo prazo da administração governamental. O plano incorpora “a impersonalidade da ação estatal”, ao estabelecer princípios básicos para além dos interesses dos “encarregados do comando”, constitui-se em um princípio do próprio Estado na sua acepção republicana, não uma necessidade derivada do desenvolvimento.

Esse estatuto do planejamento fica claro quando Campos revisa brevemente a história do conceito no pensamento econômico e chega à distinção entre um modo de planejar adequado aos países desenvolvidos e outro aos países subdesenvolvidos. De maneira, agora sim, aristotélica, o texto remonta a Adam Smith e Ricardo para lembrar a tradicional aversão dos economistas à atividade planejadora, confiando no “providencialismo” e no “automatismo” espontâneo do mercado para alocar eficientemente os recursos e corrigir os desequilíbrios (*idem*, p. 11-2). O surgimento do socialismo problematizou essas premissas liberais: “a teoria e prática do socialismo tornaram clara a possibilidade de uma solução racional do problema da formação de preços e do contingenciamento de fatores nas economias planejadas” (*idem*, p. 12); lembrando a célebre “controvérsia entre a Escola Austríaca, com Hayek e Von Mises à frente, e toda a escola socialista” (*idem*, p. 11), o autor parece acreditar, nesse momento, na prevalência da segunda: “é indiscutível que o grupo antiplanificador se torna rapidamente uma minoria na atribulada fraternidade dos economistas”, ressaltando que as objeções teóricas ao planejamento “foram destruídas”, restando as “de ordem prática, relacionadas com a sobrecarga de decisões burocráticas inerentes ao planejamento, refletindo também o receio de repercussões desfavoráveis desse último sobre a liberdade política”. Controvérsias acadêmicas à parte, “a intenção de planejar passou a ser um *datum* político e sociológico”, de modo que “a questão é hoje menos de saber se os governos devem ou não intervir no domínio econômico, através do planejamento, que de determinar a forma e o escopo desse planejamento” (*idem*, p. 13). Ou seja, o plano não responde apenas às demandas dos economistas, mas constitui uma aspiração social generalizada, cabendo à ciência econômica apenas avaliar suas modalidades e sua amplitude. Tal problemática, portanto, não se impõe apenas aos países subdesenvolvidos, mas também,

embora de modo diferente, às nações capitalistas centrais. Nestas, “o planejamento governamental, na medida em que é aceito, incide predominantemente sobre medidas para a manutenção do pleno emprego” (*idem*, p. 13); trata-se simplesmente da administração econômica de modo a maximizar a ocupação da força de trabalho. Em condições de subdesenvolvimento, contudo, a questão parece bem mais complexa: “nos países subdesenvolvidos, é óbvio que o planejamento visa, primordialmente, acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico, que seria demasiado lento (assim pelo menos arguem os planejadores), se deixado à iniciativa espontânea” (*idem*, p. 14). Se no mundo desenvolvido trata-se apenas de um problema de gerenciamento macroeconômico, no subdesenvolvido o planejamento tange ao “problema medular de toda a ciência econômica; contingenciar recursos escassos entre objetivos concorrentes, e escalonar sua utilização eficiente no tempo e no espaço” (*idem*). Campos identifica, portanto, uma aspiração generalizada por planejamento, decorrente mais da concepção republicana e racionalista do Estado que de demandas econômicas ou do desenvolvimento; a resposta para essa aspiração, no entanto, é muito diferente em escopo no caso dos países desenvolvidos e no dos subdesenvolvidos: naqueles trata-se apenas de políticas de geração ou manutenção de empregos, de suavização dos movimentos cíclicos; no subdesenvolvimento, o planejamento importa em uma problemática bem mais ampla, que diz respeito ao problema central da economia, a alocação mais eficiente dos recursos. Num caso, gerenciamento de uma variável macroeconômica, noutro, reestruturação do próprio cerne da economia.

É verdade que, apesar de se posicionar favoravelmente ao planejamento, Campos trai certa hesitação ao relativizar o argumento de que o desenvolvimento espontâneo seria demasiado lento (“assim pelo menos arguem os planejadores”) e ao apontar a inexistência de “uma massa acumulada de experiência que permite julgar até que ponto o planejamento governamental tem efetivamente contribuído para apressar o ritmo do desenvolvimento econômico” (*idem*, p. 18). Também recorda, para o caso específico dos países subdesenvolvidos, o “obstáculo administrativo”, já que nesses países, justamente os que mais necessitam de boa gestão, “mais escasseia o suprimento de administradores experientes e menores são as facilidades para seu treinamento e formação” (*idem*, p. 23); de modo que, se as principais reservas ao planejamento não são as teóricas, mas as de natureza executiva e gerencial, o texto deixa em aberto a questão de como tais objeções podem ser tratadas no contexto do subdesenvolvimento. Não obstante esses recuos, Campos aponta “certas características especiais dos países subdesenvolvidos, que tornam o planejamento econômico

e a intervenção estatal mais premente e importante que nos países já desenvolvidos”, a saber: debilidade da iniciativa privada, baixa densidade de capital, visão imediatista dos investimentos privados e necessidade de um ritmo acelerado de desenvolvimento, não apenas como objetivo geral, mas como condição econômica de escala produtiva, acumulação de capital e integração intersetorial (*idem*, p. 14-8). Sendo assim, aquela diferença de escopo que o planejamento apresentava sob condições de desenvolvimento ou subdesenvolvimento (manutenção do pleno emprego num caso, alocação eficiente de recursos noutro) desdobra-se nessa série de debilidades dos subdesenvolvidos, três delas concernentes ao setor privado, tornando vital uma profunda presença do Estado na economia. Se em termos teóricos, a aceitação de Campos sobre o planejamento já era hesitante, o aparecimento do problema do setor privado e a consideração prática da programação econômica problematizam de maneira profunda a constituição enunciativa do conceito.

Com efeito, esses quatro aspectos que justificam a atividade planejadora abrem dois campos básicos de atuação do governo: a compensação dos limites da iniciativa privada e a adequação da distribuição dos investimentos. Vejamos esses quatro pontos em maiores detalhes e o escopo que por eles é aberto para o planejamento. No que concerne à debilidade da iniciativa privada, os fundamentos que se atribui ao problema são “a escassez de experiência na gestão de empresas” e a má distribuição de renda, pela qual “o poder de iniciativa fica ordinariamente confinado a um círculo demasiadamente pequeno”; o papel da “iniciativa pública” seria compensar essa debilidade, “aplicando estímulo simultâneo a vários campos de investimento”, ou seja, incentivando a diversificação das inversões particulares assim constrangidas (*idem*, p. 14). A baixa densidade de capital, por sua vez, “dificulta a captação das doses de capital necessárias para investimentos concentrados”; essa pulverização não contrasta com a concentração de renda, pelo contrário: esta faz com que os setores densos em capital sejam insuficientes e a poupança potencial se perca em “consumo ostentatório, frequentemente sob a forma de bens importados”. O papel do governo, aí, é mobilizar o “mecanismo fiscal de captação de fundos” para a “concentração de recursos suscetíveis de aplicação maciça”. O planejamento é apenas o corolário dessa necessidade de investimentos massivos pelo Estado (*idem*, p. 15). Além disso, a escassez de poupança e a estreita “margem acima da subsistência” fazem com que os gastos tenham “uma visão imediatista”: “as inversões a curto prazo, com um horizonte próximo de rentabilidade tenderão a deslocar os investimentos básicos de mais longo ciclo” e “a pressão das necessidades de consumo imediato impedirá a formação de economias suficientes para aumentar a capitalização e a

produtividade da economia”. O governo, neste caso, possui “faculdade telescópica”, ou seja, condições para um horizonte de investimento mais longo, podendo “comprimir o consumo presente em benefício da acumulação de capital” e “apressar o ritmo de capitalização fazendo investimentos criadores de economias externas, mesmo quando financeiramente não remunerativos a curto prazo” (*idem*, p. 15-6). Colocando em ordem as razões do texto, temos cinco fundamentos econômicos: a concentração de renda, a falta de experiência gerencial, a escassez e baixa densidade do capital e a estreita margem de subsistência; tudo isso faz com que a iniciativa privada tenha um comportamento diferente da dos países desenvolvidos, principalmente no que concerne à diversificação dos investimentos, ao horizonte de retorno e à formação de poupança. O papel do governo e do planejamento é valer-se da capacidade de arrecadação e das condições de investimento do Estado para compensar tais deficiências.

Por outro lado, o planejamento também apresenta um papel estruturante no próprio sistema econômico. Ao tratar da quarta justificativa, a “velocidade do desenvolvimento”, Campos deixa clara sua concepção de crescimento: este seria “um processo cumulativo, uma espécie de reação em cadeia”, no qual o desenvolvimento de um determinado setor viabiliza também o crescimento de setores adjacentes. Para que um país possa valer-se desse encadeamento, entretanto, é necessária “uma determinada velocidade de desenvolvimento e, em particular, que o crescimento da renda exceda o ritmo do crescimento da população por uma margem suficiente para apressar a acumulação de capital” (*idem*, p. 17). Assim, é necessário planejar a economia, pois “o desenvolvimento espontâneo tende a ser, em nossos dias, demasiado lento”, dada a escassez de capital (interna e externa) para atender às diversas frentes de progresso integrado que a produtividade capitalista exige (*idem*, p. 17-8). Nessa situação, “unicamente através de planejamento se poderia lograr uma disciplina de distribuição de fatores capaz de evitar a duplicação competitiva de facilidades, e desperdício de recursos, promover a intensificação dos ‘investimentos-chave’, que permitam ritmo mais rápido de capitalização e, finalmente, distribuir as tarefas promocionais entre os setores público e privado” (*idem*, p. 18). Nesse ponto fica claro o escopo verticalizado do planejamento sob subdesenvolvimento: no mundo desenvolvido, o crescimento “espontâneo”, isto é, via iniciativa privada e mercado, é capaz de alocar os recursos de modo eficiente, cabendo ao Estado simplesmente aparar as flutuações cíclicas; nos países subdesenvolvidos, diante dos problemas da iniciativa privada e da insuficiência de capital, as atribuições econômicas do governo englobam o processo alocativo eficiente, a ser atingido por uma “disciplina de distribuição de fatores” orquestrada pela atividade planejadora. Quer dizer, o

planejamento sob subdesenvolvimento toca “o problema medular de toda a ciência econômica” justamente por essa fragilidade do mecanismo “espontâneo” de crescimento; porque aquilo que pode ser considerado um dado nas nações centrais, o solo de positividade econômica a partir do qual se podem formular políticas menos intervencionistas, a saber, o impulso privado como fator decisivo de alocação eficiente, aqui precisa ser suplementado ou substituído pela atuação “disciplinadora” e racionalizadora do Estado. Planejar a economia é, para Campos, uma demanda geral da política do pós-Guerra, não uma necessidade econômica exclusiva do desenvolvimento; mas a aspiração dos países subdesenvolvidos pelo progresso faz com que o planejamento seja uma atividade ainda mais importante e estruturante para seu contexto econômico.

Debilidade da iniciativa privada, escassez de capital, ineficiência alocativa do mercado, necessidade de um governo suplementar ou corretivo; esse diagnóstico e essa solução vão encontrar seus impasses no modo como Campos procura delimitar o escopo do planejamento em um sistema capitalista, o que significa, essencialmente, determinar as atribuições públicas e privadas e coordenar seus programas de inversões. Nessas condições, ao contrário das economias socialistas planificadas, “o setor privado retém sua autonomia de decisão, quer no tocante a investimentos, quer no tocante ao consumo”; portanto, “é, sem dúvida, logicamente desejável (e não raro indispensável) que o planejamento público leve em conta as decisões privadas e seja precedido de uma análise geral da economia, que esclareça o papel e vulto dos investimentos privados” (*idem*, p. 20). Tal contexto determina duas diferenças fundamentais referentes à planificação socialista: a impossibilidade de planejar exaustivamente a economia por “imposição estatutária” e a “disciplina de execução do plano”; sob ambos os aspectos, trata-se de considerar a relação entre público e privado. O planejamento global de uma economia capitalista depende de “coordenação dos planos públicos e privados”, o que lhe impõe certos limites: “o governo pode, sem dúvida, influenciar as decisões do setor privado, de modo a torná-las coerentes com os planos públicos. Isso, entretanto, não pode ser feito por simples imposição estatutária”, dada a necessidade de preservar a autonomia da decisão particular. Campos reconhece que as economias capitalistas admitem “vários matizes de planejamento”, mas propõe “determinados níveis mínimos de intervenção governamental” necessários à condução eficaz do desenvolvimento (*idem*, p. 20-1). Tais pontos, citando o relatório do “Seminário sobre Planejamento do desenvolvimento econômico”, patrocinado pela ONU em 1951, resumem-se a: instituições, recursos de pesquisa e assistência técnica e serviços sociais; programação

parcial ou global do desenvolvimento; produção direta de bens e serviços em que a iniciativa pública “é considerada preferível, conveniente ou inevitável”; direcionamento do setor privado por meio de “regulamentos e incentivos em vários campos”, que sejam coerentes entre si. O planejamento pode ser parcial ou global, a empresa pública, “preferível, conveniente ou inevitável”... Por um momento, parece que pulamos o debate concreto de volta às proposições evasivas das “Medidas”, que parecem constituir um estilo retórico da ONU. Atenhamo-nos, no entanto, ao presente texto.

O planejamento sob regime capitalista também se apresenta como limitado no âmbito de sua execução: “o governo tem que repousar, sobretudo, sobre controles indiretos, monetários e fiscais, não lhe sendo facultado se não dentro de severos limites requisitar ou transferir recursos dos setores privados para os governamentais” (*idem*, p. 22). Aqui vale novamente a comparação com uma economia totalmente planificada, que lança “sobre a administração pública uma responsabilidade apavorante, enfeixando nos órgãos governamentais uma miríade de decisões econômicas anteriormente tomadas por unidades individuais”. Embora reconheça a possibilidade teórica de “distribuição ótima de fatores, uma vez abolida a livre formação de preços”, Campos aponta que “há, entretanto, muito menos certeza de que [o problema da eficiência distributiva] seja suscetível de uma solução prática eficaz” e relembra o “obstáculo administrativo”, que antecipamos acima, como um fator a tornar tal solução ainda mais duvidosa nos países subdesenvolvidos (*idem*, p. 22-3). Em suma, o diagnóstico sobre as deficiências decisórias do setor privado, estruturalmente fundamentadas nas condições de subdesenvolvimento, parece contrastar com o imperativo capitalista de preservação da autonomia das decisões particulares, muito bem sintetizado na “ilimitada soberania do consumidor”, que o autor trata como um obstáculo na questão do imediatismo dos gastos. O texto parece encerrar um impasse fundamental: a preservação do princípio liberal de “soberania” decisória dos particulares num contexto em que a iniciativa privada mostra-se insuficiente para os interesses do desenvolvimento. Daí que as seções “Da necessidade do planejamento econômico” e “Do escopo do planejamento econômico” corram em sentidos opostos: a primeira apontando a debilidade do setor privado e o papel corretivo, impulsionador ou racionalizador do Estado; a segunda, destacando os limites da intervenção estatal pela autonomia privada quanto às decisões de consumo e investimento.

Por isso, os pontos mais interessantes da seção seguinte, “Alguns princípios e problemas do planejamento econômico”, são, para nossas finalidades, os itens D e E, respectivamente, “A teoria dos ‘Pontos de Germinação’” e “A Coordenação entre os Setores

Público e Privado”. No item D, o autor desdobra duas modalidades de planejamento, o integrado, integral ou universalizado, que propõe uma programação global da economia, e o setorial, que permite a seleção de “pontos de crescimento” ou germinação. Esta segunda modalidade parece corresponder àquela concepção de crescimento cumulativo proposta anteriormente: considerando-se a “falta de recursos financeiros” e a “carência de informação técnica e estatística nos países subdesenvolvidos, o planejamento dever-se-ia concentrar, exclusivamente, nos ‘pontos de crescimento’, como transporte, energia e indústrias básicas”; trata-se de atrair capitais públicos e privados apenas para essas áreas por meio de “planos setoriais, que se limitam a planejar o desenvolvimento de determinados setores econômicos considerados como germinativos” (*idem*, p. 29-30). A vantagem desse tipo de planejamento seria “sua mais fácil exequibilidade” em relação à modalidade integral, que apresenta problemas de informação e coordenação “cuja solução não é fácil nem rápida”. Há também o argumento liberal de essa forma de programação “circunscrever a área de intervenção governamental ao mínimo necessário para o desenvolvimento econômico, consideração esta que é de alguma importância quando a eficiência técnica dos órgãos públicos deixa a desejar” (*idem*, p. 30). Que tal argumento, no geral medular para a retórica liberal, seja apresentado como “de alguma importância” mostra que, tal com apontou Bielschowsky, estamos longe de um liberalismo radical quando confrontamos esse Campos dos anos 1950. Ainda mais se lembrarmos que o planejamento setorial é apenas uma solução temporária diante dos limites do subdesenvolvimento: suas “desvantagens potenciais [...] são de molde a tornar aconselhável um esforço por parte dos países subdesenvolvidos para chegarem a um planejamento integral”. O horizonte do aparato planejador deve “obter uma visão global das necessidades de capital da economia” com o objetivo de garantir a consistência e eficiência da política fiscal, assegurar a coerência entre os investimentos públicos e privados e facilitar a captação de recursos no exterior (*idem*, p. 30-1). Esses objetivos são explicitamente importados dos “Problemas” da CEPAL (*idem*, p. 31; nota 19). O fato é que a breve discussão sobre as modalidades de planejamento parece encerrar o mesmo tom hesitante quanto ao papel do setor privado, embora tenda claramente para a dominância estatal: se o planejamento setorial, inicialmente proposto, reproduz certa retórica liberal, como a minimização do Estado na economia e a ineficiência do setor público, cedendo maior espaço, portanto, à autonomia da iniciativa privada, o horizonte de planejamento deve visar à modalidade integral, ou seja, a algo semelhante à programação cepalina, se não em método (determinação da meta de crescimento desdobrada nos investimentos setoriais), pelo menos em amplitude (previsão

exaustiva dos investimentos, públicos e privados, da economia). Retomaremos mais adiante esse ponto à luz do debate entre Bulhões e CEPAL/Furtado.

O item sobre coordenação entre os setores público e privado parte de uma reconsideração sobre os limites impostos à intervenção estatal em uma economia “não socializada”: “presume-se que nesse tipo de economia não seja facultado ao governo impor estatutariamente a execução dos planos”, de modo que “um dos problemas mais sérios no planejamento dos países subdesenvolvidos [...] deriva da necessidade de assegurar a implementação dos programas de desenvolvimento pelo setor privado” (*idem*, p. 31). Nesse sentido, cabe ao governo “utilizar incentivos e desestímulos, mediante os quais os recursos materiais, financeiros e humanos podem ser ou orientados para os setores prioritários ou desviados de empregos menos essenciais”, além de “sanções formais, cujas principais modalidades são o licenciamento, o sistema de cotas e os contratos específicos, que vinculam as empresas privadas à implementação do programa de desenvolvimento” (*idem*, p. 32). O texto segue com a enumeração dos estímulos e controles propostos em outro seminário da ONU, também em 1951, que sugere 25 pontos, de “favores fiscais” e “proteção tarifária”, passando por serviços de infraestrutura, educação e pesquisa, até proibições ou limitações a certas atividades econômicas (*idem*, p. 32-3). Tal passagem parece tratar daquele ponto problemático no debate entre Bulhões e Furtado: o modo como o setor público deve lidar com o privado. Se ali se tratava ou de evitar intervenções do governo que pudessem arrefecer o setor privado e afetar sua soberania decisória, ou de instrumentalizar a iniciativa particular para os interesses do desenvolvimento, sem pormenorizar os meios para isso, a questão agora são justamente esses meios, ou seja, de que modo é possível orientar e impulsionar os investimentos privados (dada sua deficiência inerente no subdesenvolvimento) sem atacar sua capacidade de decisão, nem recorrer a “imposições estatutárias”. A solução de Campos consiste num conjunto de instrumentos de política econômica capazes de atrair ou repelir o interesse privado para atividades consideradas “prioritárias” ou “menos essenciais”, para os objetivos dos “programas de desenvolvimento”; não determinar onde o setor privado deve investir, mas apresentar-lhe facilidades ou barreiras, que, assim como o induzam a atender às demandas do desenvolvimento, preservem sua liberdade de escolha final. A “perspectiva do desenvolvimento”⁸⁷, que, em Furtado e na CEPAL, era, entre outras coisas, um critério de

⁸⁷ Diferente dos documentos cepalinos e do artigo de Furtado, a expressão “perspectiva do desenvolvimento” não se verifica no texto de Campos; o enunciado, porém, sim: “perspectiva do desenvolvimento”, conforme sintetizamos no terceiro capítulo, refere-se àquela constituição de um interesse público na economia, para além do conjunto dos interesses privados; refere-se ao próprio “desenvolvimento” enquanto demanda por um progresso que tenha também conteúdo social e político, não apenas econômico no sentido de crescimento,

priorização alocativa de recursos – investimento intensivo em mão-de-obra ou em capital; consumo essencial ou suntuário –, converte-se agora em critério de implementação de estímulos.

Esse deslocamento não é tão insignificante quanto parece, ainda mais se lembrarmos que objeto fundamental do debate entre Bulhões e Furtado é o setor privado e seu estatuto. Vimos que, para o economista “neoliberal”, a iniciativa particular constituía um domínio vigoroso, embora delicado e arredo, da economia brasileira, de modo que a intervenção do governo teria mais a atrapalhar que a contribuir para sua dinâmica; mais que isso, sua autonomia decisória, sua “soberania” se impunha como condição de funcionamento equilibrado do sistema econômico. Para Furtado, por outro lado, se a iniciativa particular no Brasil não era necessariamente frágil, tal como pressupunha o “Estudo preliminar” cepalino na interpretação de Bulhões, ela fazia o papel de massa instrumentalizável, impulso de progresso a ser estruturado e mobilizado em nome do desenvolvimento. Daí que coubesse à autoridade planejadora, afinal, determinar exaustivamente a alocação dos investimentos. O setor privado, em Campos, não é nem uma coisa nem outra: não se trata de um objeto opaco, sobre o qual o governo não seria capaz de atuar positivamente, nem de uma simples variável sujeita a manipulação pelo Estado. O limite da intervenção estatal não seria *de facto*, como nas considerações de Bulhões, mas uma espécie de princípio do sistema capitalista; seu estatuto não seria o de uma soberania condicionante do ótimo funcionamento econômico: um dos pontos centrais do texto é que o Estado deveria participar ativamente da alocação ótima dos fatores de produção. O estatuto do setor privado, o imperativo de preservar sua autonomia decisória, é mais um posicionamento ideológico que uma determinação de natureza econômica. É nesse contexto que os instrumentos de orientação e coordenação se tornam um problema: em Bulhões, a ação do Estado restringia-se à decisão sobre o grau de socialização dos serviços públicos e à criação de núcleos de irradiação de produtividade, de modo que não se colocava a questão de sua ingerência sobre a iniciativa privada, se não negativamente pela necessidade de evitá-la; em Furtado, o investimento particular é correlato direto do programa geral de investimento da economia e o modo de controlá-lo é simples problema de método, de mobilização de “instrumentos”, não se atém diretamente ao planejamento em si. Na formulação de Campos, essa distinção entre planejamento e execução não é possível: sendo a autonomia do setor privado um princípio ideológico da opção capitalista e, ao mesmo tempo,

eficiência e produtividade. Ao contrário de Bulhões, por exemplo, essas considerações de Campos sobre desenvolvimento e planejamento apresentam tal conteúdo, que justifica e exige a intervenção estatal. Isto, aliás, enreda seus enunciados em uma série de problemas que exploraremos a seguir.

não tendo este o vigor necessário nos países subdesenvolvidos, torna-se indispensável desdobrar os meios legítimos de intervenção. E, como vimos, os meios que atendem a tais critérios são aqueles que induzem os investimentos mas não os decidem; estímulos ao setor privado, não sua suplantação.

O final do artigo, que trata essencialmente dos problemas executivos do planejamento, ou seja, da “transição do planejamento para a administração”, retoma a relação com o setor privado e classifica os instrumentos do governo conforme o “grau decrescente de intervenção governamental”:

- a) Corporações governamentais com participação privada;
- b) Cooperativas privadas sob influência governamental;
- c) Contratos governamentais outorgados a entidades privadas que se comprometam a executar o plano governamental;
- d) Controles diretos (cotas de câmbio, cotas de importação, cotas de matérias-primas, licenciamento de construção, etc.); e
- e) Controles indiretos (monetários e fiscais). (*idem*, p. 49-50)

Lembremos que esses itens não se aplicam à ação econômica do Estado em geral, mas apenas ao método pelo qual ele procura fazer com que o setor privado cumpra os objetivos que lhe são determinados pelo planejamento para o desenvolvimento. Nesse contexto, é interessante notar que o fator decisivo para avaliar o “grau de intervenção governamental” parece ser justamente sua esfera de atuação direta nas decisões de investimento, sendo ela maior no caso das corporações governamentais, onde a empresa privada entra apenas com executora de investimentos já determinados pelo governo, e menor nos controles diretos e indiretos, pelos quais a intervenção estatal restringe-se a favorecer ou desfavorecer certas atividades. O julgamento aqui não é valorativo: Campos menciona algumas experiências dos itens (a) e (c), considerados menos convencionais, e reconhece seu sucesso. O que nos interessa, afinal, é esse critério de classificação da intervenção estatal: o grau de decisão direta do governo sobre os investimentos.

Por fim, o texto parece tomar parte na construção do planejamento como um aparato tecnocrático institucionalizado, conforme presenciamos nos documentos da CEPAL. Desnecessário lembrar que o texto parte de uma problematização das relações dos economistas com os administradores, do planejamento com a execução dos planos. Essa relação é tematizada mais pormenorizadamente na seção final: “o primeiro problema que se apresenta é o de situar se as atividades de planejamento devem ou não ser separadas das atividades executivas”. Argumenta-se que a separação de tais incumbências tem apresentado

“consequências assaz desfavoráveis”, com menor realismo pelos planejadores e fidelidade de execução pelos administradores (*idem*, p. 46). Para sanar esse problema, Campos identifica a tendência de atribuir à “unidade planejadora central” não apenas “responsabilidade programática, mas também a de supervisionar a execução dos planos pelos diversos departamentos governamentais”, por um lado, exigindo destes o combate “à ineficiência, aos atrasos e custos excessivos” e, por outro, capacitando os planejadores quanto aos “percalços e dificuldades diárias de execução” (*idem*). Se lembrarmos que o planejamento econômico é tarefa privilegiada dos economistas e a execução, prerrogativa dos administradores (como se depreende, por exemplo, da seção introdutória, “Os economistas e a arte da administração pública”, (*idem*, p. 7-10), percebemos que se reproduzem aqui dois traços fundamentais da programação cepalina: o projeto de consolidação de um domínio técnico decisório próprio do economista e o planejamento como reflexão total da técnica. Com efeito, a proposição de uma “unidade planejadora central” repercute o projeto da CEPAL de assegurar um posto para o economista na estrutura decisória do governo; correlativamente, tal posto desempenha uma função supervisora, de coordenação e sistematização das práticas individuais, tal como aquilo que chamamos de reflexão total da técnica: se essa supervisão, como passagem do planejamento à administração, tem suas razões pragmáticas de aumentar a eficiência executiva e ancorar os planejadores nos problemas concretos de execução, ela também procura evitar a “falta de universalidade do planejamento e o risco de inconsistência dos planos”, ou seja, assegurar a abrangência e coerência sistêmica da programação econômica (*idem*, p. 46).

No que concerne, ao estatuto político dessa função, aquilo que nos documentos cepalinos chamamos de técnica de governo, Campos também se mostra mais próximo da posição da CEPAL que da de Bulhões. A princípio, antes de ser uma proposição dos economistas, o planejamento seria uma resposta àquele “*datum* político e sociológico” quanto à “intenção de planejar”, que transformou a programação econômica em um imperativo social. Nessas condições, não restaria “aos economistas outro recurso que aplicar o seu instrumental analítico ao desenvolvimento de uma técnica planificadora” (*idem*, p. 13). Quer dizer: verifica-se o paradigma do planejamento e da ciência econômica como uma instância consultiva, técnica, mas sujeita à decisão das autoridades políticas e a outros interesses sociais. No mesmo sentido, ao tratar do problema da distribuição regional dos investimentos, o autor contrasta as questões políticas, sociais e humanas com o “ponto de vista estritamente econômico”: para um economista, a solução para as desigualdades inter-regionais seria

concentrar o maior volume possível de recursos nas regiões mais desenvolvidas dos países, permitindo máxima e imediata produtividade e gerando excedentes que, posteriormente, poderiam ser investidos nas regiões mais atrasadas. Considerando, no entanto, “a preocupação de fomentar a integração política do país, trazendo à comunhão econômica as áreas menos desenvolvidas” e o “aspecto social e humano” da questão, o autor reconhece que “a solução é muito menos simples”, chamando de “um cruel paradoxo”, para os habitantes dos lugares mais pobres, a ideia de que “os programas de desenvolvimento devem começar exatamente pelas áreas mais desenvolvidas”. O autor remata o assunto, ressaltando o papel de contraponto técnico que deve caracterizar o trabalho do economista e do planejador no governo e enfatizando as reservas quanto a “uma fragmentação excessiva de recursos, com o resultado de que o critério de investimentos segundo a maior produtividade é frequentemente deslocado pela necessidade de atender às injunções políticas e sociais” (*idem*, p. 29). O sentido fundamental da técnica de governo em sua formulação, portanto, parece muito próximo do cepalino, enquanto formulação de proposições técnicas e econômicas no debate político (como no caso, por exemplo, da priorização de investimentos diretamente produtivos mesmo diante da “grande penúria de habitação”), que do de Bulhões, como disposição das opções econômicas da política. Se, no entanto, a constituição desse lugar técnico do economista e suas relações com o domínio político foram exaustivamente fundamentadas no trabalho da CEPAL, aqui esse projeto tecnocrático aparece relativamente em segundo plano e o planejamento se define muito mais por suas relações com a administração executiva dos projetos públicos que com sua função na dinâmica política do Estado.

Inobstante essa definição clara das atribuições do planejamento e seu estilo erudito, científico, técnico e pretensamente neutro, o artigo de Campos revela algumas hesitações e problemas de formulação, sendo o principal deles concernente ao enunciado do setor privado. Vimos como o debate entre Bulhões e Furtado articula-se sobre duas concepções diferentes de setor privado, correlacionadas, por sua vez, com duas modalidades distintas de progresso econômico, uma de base espontânea, pautada pelo crescimento via investimentos particulares orientados pelo mercado, outra, o desenvolvimento propriamente dito, determinada pela separação entre o conjunto de interesses particulares, por um lado, e o interesse público, por outro, abrindo espaço para o planejamento econômico com uma decisão mais ostensiva do governo sobre os investimentos. Campos, em seu artigo de 1952, parece preso a um impasse entre essas duas posições: o setor privado que se constitui no texto não é nem resistência ao governo nem instrumento de política; sua autonomia não é o

comportamento fugidio proposto por Bulhões, mas também não é a de uma massa manipulável e não problematizada como quer Furtado. Ao contrário dos economistas “neoliberal” e “desenvolvimentista-nacionalista”, a iniciativa privada não é um dado (negativo ou positivo) para a atuação do governo: é um problema. Para Furtado e a CEPAL, a suposta fraqueza da economia particular ou, pelo menos, sua reação previsível a estímulos, tornava-a uma variável negligenciável, de fácil controle; em Campos, tal manipulação depara-se com um limite, não efetivo como em Bulhões, mas ideológico: a afirmação categórica do princípio de autonomia decisória, condição do sistema capitalista. Reversamente, a aposta no setor privado encontra-se tolhida pelo diagnóstico de sua deficiência estrutural sob subdesenvolvimento, cujo corolário é a necessidade do Estado não apenas como gestor dos ciclos econômicos, mas como orquestrador da própria eficiência alocativa. Configura-se, portanto, uma iniciativa privada que é ao mesmo tempo princípio inegociável do desenvolvimento capitalista e impulso insuficiente para tal.

O resultado dessa configuração enunciativa elementar é um texto algo esquizofrênico que tenta percorrer, ao mesmo tempo, duas linhas de difícil conciliação. Como vimos, a seção I, “Da necessidade do planejamento econômico”, procura identificar a ineficácia do desenvolvimento espontâneo, da iniciativa privada e da alocação de preços nos países subdesenvolvidos, situando esses três mecanismos econômicos sob responsabilidade do planejamento estatal; a seção II, “Do escopo do planejamento econômico”, partindo do princípio capitalista de autonomia das decisões particulares vai no sentido oposto de limitar normativamente a ação do Estado. Em paralelo, advém uma determinação de subdesenvolvimento também cindida: no que concerne à necessidade de planejar a economia, os países subdesenvolvidos se definem em contraste com as economias capitalistas avançadas, por não gozarem aqueles de um vigor espontâneo de crescimento; já quanto ao escopo da atividade planejadora, o termo de contraste fundamental são os países socialistas, sob planificação econômica, que rejeitam justamente o princípio básico de autonomia decisória. Em Campos, portanto, o subdesenvolvimento capitalista, o “terceiro mundo”, não se constitui como um lugar específico na ordem geopolítica entre os dois grandes modelos de organização econômica, o capitalismo liberal e a planificação socialista; ele é, antes, um não-lugar, um lugar impossível onde os dois paradigmas se negam mutuamente; por assim dizer, é um “terceiro excluído” na dualidade entre liberalismo e socialismo. Daí que o enunciado do planejamento surja fragilizado: seu objetivo é mais a coordenação que a decisão; seu horizonte é a programação exaustiva do plano global, mas limitada pela “dificuldade de

assegurar a implementação dos programas de desenvolvimento pelo setor privado” (*idem*, p. 31). Sua função política, por sua vez, fragiliza-se justamente com o estatuto problemático da iniciativa particular: se um setor privado arredo, em Bulhões, limitava a dimensão econômica do planejamento, mas o situava como um dispositor de opções políticas; se a docilidade desse mesmo setor, para a CEPAL e Furtado tornava o planejamento economicamente ilimitado, embora sujeito a restrições republicanas; no artigo de Campos, a inconsistência do setor privado faz com que o planejamento seja duplamente limitado: economicamente, pelas debilidades estruturais desse setor, e politicamente, não apenas por respeito à soberania das autoridades políticas, mas também pelo imperativo ideológico de preservação da iniciativa particular em sua autonomia decisória. Daí, afinal, que a programação econômica tenha muito mais a ver com a administração pública que com o sistema político: seu fito resolutivo é uma técnica de coordenação, não uma política de decisão⁸⁸.

Sendo assim, a “estratégia de planejamento” do economista deve ter como correlato uma “estratégia de execução” do administrador, “procurando tanto quanto possível apresentar os valores e objetivos da planificação sob forma que reduza a resistência e inércia do setor privado”. O texto, muito mais erudito e assertivo que as “Medidas”, conclui-se de modo similar àquele documento, com uma exortação que tende mais à retórica e à reformulação cultural e comportamental:

Neste contexto, assume importância, nos países subdesenvolvidos, a criação de uma 'mística de desenvolvimento', capaz de induzir formas de comportamento social, conducentes à aceitação dos sacrifícios inerentes a qualquer esforço de aceleração da

⁸⁸ Este é um ponto interessante para reconsiderarmos algumas considerações metodológicas sobre a relação entre discurso e contexto, tal como articuladas no Capítulo 1. Pois é verdade que esse primado da administração refere-se a um dado contextual; é verdade, como o próprio autor afirma sucessivas vezes, que o recorte temático do artigo resulta de seu contexto mais imediato, um seminário sobre administração pública. É igualmente verdade que a formação e condição profissional de Campos, como diplomata e membro de instituições como a CMBEU e o BNDE, representa um papel importante em seu “desenvolvimentismo não-nacionalista do setor público” e nos eventuais problemas em que seus enunciados, conforme argumentamos, vêm a se enredar. O que não é verdade, porém, é que o “papel aceita tudo”; pelo contrário, vimos, com Foucault, que os enunciados efetivamente possíveis de serem formulados em determinado domínio do saber são agudamente escassos (o “princípio de rarefação”). De modo que as determinações não se aplicam diretamente às construções simbólicas, se não por uma série de elaborações, deslocamentos, distorções, passíveis de serem descritos em seu próprio âmbito, aquilo que foucaultianamente se chama a “positividade do discurso”. Portanto, é pertinente a objeção de que o deslocamento da política para a administração neste texto de Campos resulta da situação comunicativa em que ele o profere, o “Seminário Internacional sobre Organização, direção e funcionamento dos serviços auxiliares e órgãos de Estado Maior”; mas tal deslocamento *não resulta apenas* disso: resulta também de uma série de rearticulações propriamente discursivas nos enunciados do planejamento e do desenvolvimento tal como eles se vinham constituindo, nas “Medidas”, na CEPAL e no debate brasileiro. O que propomos neste trabalho é que, se os aspectos contextuais são importantes para explicar tais rearticulações, por outro lado, considerá-las em seu nível adequado de positividade pode revelar limites e impasses não apenas de ordem simbólica mas também estrutural sobre o próprio contexto.

formação de capital em economias pouco distanciadas do nível de simples subsistência. (*idem*, p. 51)

Novamente, a provação estoica do desenvolvimento, o impulso quase transcendental de uma “mística”, capaz, por sua vez, de romper o imobilismo da iniciativa particular. Um modelo peculiar, portanto, para desenvolver-se, pelo menos no debate brasileiro aqui analisado: o “neoliberalismo” de Bulhões apostava num progresso de vigor eminentemente privado pelo chamado desenvolvimento espontâneo; o “desenvolvimentismo” de Furtado e da CEPAL propunha a decisão exaustiva dos investimentos setoriais pelo governo, alegando debilidade do setor privado, ineficiência de seu desenvolvimento espontâneo ou possibilidade de sua simples manipulação pelas políticas públicas. Já em Campos, o progresso econômico não deriva nem da dinâmica natural do sistema econômico, nem da assimilação, pelo Estado, de um interesse público que distingue o enunciado do desenvolvimento propriamente dito; o setor privado não é nem princípio de crescimento nem variável da política de desenvolvimento – ele é o que falta, o que precisa ser produzido pelo planejamento no que este tangencia ao “problema medular de toda a ciência econômica”. Dizer que o problema do planejamento nos países subdesenvolvidos é “contingenciar recursos escassos entre objetivos concorrentes, e escalonar sua utilização eficiente no tempo e no espaço” significa dizer que o papel da atividade planejadora é justamente produzir aquilo que no capitalismo central aparece como um dado na economia, a mobilizar seu desenvolvimento espontâneo; é criar a maximização produtiva e a eficiência alocativa que seriam atribuições do setor privado e das interações de mercado. A antinomia fundamental do desenvolvimento em Campos parece ser esta: sob condições subdesenvolvidas, o desenvolvimento “espontâneo” deve ser um produto, uma consequência virtual, um objetivo do desenvolvimento derivado ou planejado.

Eis, portanto, alguns pontos fundamentais do debate sobre desenvolvimento e planejamento no Brasil tal como o pudemos descrever a partir dessa limitadíssima seleção de textos:

1. Os artigos de Bulhões constituem um ponto diferente, alheio às formulações sobre desenvolvimento e planejamento na ONU, e que podemos chamar, recorrendo à terminologia de Bielschowsky, de “neoliberal”. Tal posição caracteriza-se, essencialmente, pela ausência do problema do desenvolvimento tal como constituído nos documentos cepalinos, a saber, como cisão entre o interesse público econômico, a “perspectiva do desenvolvimento”, e a resultante dos interesses privados em sua articulação pelo funcionamento espontâneo da economia, ou seja, pelo mercado. A

diferença fundamental refere-se à própria natureza do progresso econômico, que deixa de ser um impasse estrutural das economias mais pobres e passa a se concentrar no crescimento espontâneo, cujo ritmo deve ser ditado não por um objetivo público, governamental, de desenvolver o país numa velocidade considerada conveniente, mas pela autonomia das decisões particulares de investimento, um ritmo, portanto, endógeno ao sistema econômico.

2. O debate entre Bulhões e Furtado, este como advogado do modelo cepalino, articula-se em torno do estatuto do setor privado no processo econômico. Para o “neoliberal”, a iniciativa particular é, por um lado, ponto de resistência à intervenção estatal na economia e, por outro, princípio de validação do progresso equilibrado: “desenvolver-se” significa deixar que as interações entre particulares ditem o ritmo de crescimento. Furtado, em nome da CEPAL, reconhece na iniciativa privada um domínio muito mais dócil e manipulável, isto a ponto de reduzi-la a mero instrumento metodológico, variável da política de desenvolvimento: trata-se de “conhecer o mecanismo do progresso espontâneo” de modo a colocá-lo a serviço, por meio de estímulos adequados, do interesse nacional de desenvolvimento.
3. Essa dispersão traz consequências para o papel do Estado e do planejamento. No caso “neoliberal”, os estímulos governamentais têm função essencialmente negativa, são desestímulos, nada cabendo ao Estado se não corrigir os resultados desfavoráveis ao “ânimo de progresso dos empreendedores” decorrentes de suas intervenções desastradas (como no caso dos serviços públicos). Sob perspectiva “desenvolvimentista”, os estímulos de política econômica têm conotação muito mais positiva, sendo capazes de induzir a iniciativa privada a participar dos interesses do desenvolvimento. O planejamento, por sua vez, desdobra-se em determinações com sentidos opostos: para Furtado e a CEPAL, ele é economicamente ilimitado mas normativamente limitado por seu papel no sistema político; em Bulhões, a programação econômica encontra um limite *de facto* na própria economia, dado o caráter autônomo do setor privado, e, por isso mesmo, credencia-se a dispor as opções econômicas da política.
4. Se esses dois modelos, “neoliberal” e “desenvolvimentista”, se opõem simetricamente quase ponto por ponto, os enunciados do desenvolvimento e planejamento em Campos ocupam um lugar muito mais problemático. Aqui o setor privado se constitui como um limite efetivo do desenvolvimento e um limite normativo do planejamento. A

debilidade estrutural desse setor nos países subdesenvolvidos faz com que seu “ímpeto de progresso” seja severamente limitado no que concerne ao interesse público de se desenvolver; por outro lado, a necessidade ideológica de preservar a soberania decisória dos agentes privados, condição do sistema econômico capitalista, impõe restrições ao escopo planejador do Estado. O resultado é um planejamento fragilizado em sua capacidade de decisão sobre os investimentos, na determinação de seu papel político e em seu próprio estatuto técnico, obnubilado por uma “mística” de desenvolvimento capaz de engajar o setor privado em tal processo. Nesse contexto, a distinção entre desenvolvimento espontâneo e programado, esposada pelo próprio texto, deixa de fazer sentido: não havendo vigor privado de progresso mas também inexistindo condições práticas e ideológicas para um planejamento global nos moldes cepalinos, o objetivo do desenvolvimento planejado só pode ser a criação do desenvolvimento “espontâneo”. A “perspectiva do desenvolvimento” também se encontra em ação, mas de modo diferente do da CEPAL: lá, tratava-se de identificar um interesse público que legitimasse a decisão exaustiva dos investimentos; em Campos, o interesse público do desenvolvimento de fato contrasta com a languidez da iniciativa particular, mas a solução estatal não é substituir o setor privado decidindo os investimentos de forma mais eficiente e produtiva – é induzi-lo a funcionar dessa maneira; é criar um setor privado capaz de, “espontaneamente”, gerar a ótima alocação dos recursos.

O que desponta como discrepância entre este debate brasileiro e o discurso de planejamento na ONU é a deflação acentuada dos problemas relacionados ao setor externo. Enquanto nas “Medidas” os apoios internacionais dos países ricos aparecem como única solução clara para os impasses do subdesenvolvimento e na CEPAL a deterioração dos termos de troca, o fluxo desfavorável de capital e a própria estrutura centro-periferia internacional constituem os principais bloqueios ao progresso da América Latina, no debate brasileiro estas questões só não estão totalmente negligenciadas em virtude de algumas escassas menções de Furtado quanto ao papel dos preços de exportação e do câmbio como estímulos à economia brasileira (Furtado, 1953; p. 12) e de Campos sobre a necessidade do planejamento para facilitar a captação de “assistência financeira externa” (Campos, 1952; p. 31) mediante o “parco volume da migração internacional de capitais” (*idem*, p. 18). Outro aspecto é a ausência, no debate brasileiro, da formação histórica do subdesenvolvimento, tão importante nos documentos cepalinos, o que salta aos olhos especificamente no artigo mais longo de

Campos, com boas páginas dedicadas às controvérsias do planejamento na história do pensamento econômico, contrastadas com a definição dos “países subdesenvolvidos” como um dado histórico e social por meio daquela comparação intuitivista com o elefante. É verdade que essa discrepância deve-se à rarefeita “amostragem” de textos: uma consideração minimamente mais ampla dos escritos de Furtado nesse período identificaria o papel fundamental da colonização e dos limites externos, a começar pelo caso óbvio da *Formação econômica do Brasil*, de 1954, talvez a principal aplicação da abordagem estruturalista cepalina à história econômica. O fato, porém, é que a problematização do setor privado, proposta por Bulhões e Campos e praticamente ausente dos textos da CEPAL, desloca de modo considerável o enunciado do desenvolvimento. Em primeiro lugar, a contraposição de uma perspectiva totalmente alheia, a “neoliberal” de Bulhões, corrobora nossa hipótese interpretativa do desenvolvimento como problema: ela é a única em que, havendo continuidade entre o conjunto de interesses particulares e o interesse público, as dificuldades da economia brasileira são desinfladas e seu processo depende mais da remoção de obstáculos que de algum tipo de promoção ostensiva por parte do governo. Por outro lado, em contraste com a CEPAL, o “desenvolvimentismo” de Campos apresenta outra formulação do problema-desenvolvimento: se lá o impasse se dava entre o caráter internacional do sistema centro-periferia e os limites nacionais da política de desenvolvimento (ou, ainda, de como desenvolver-se é acabar com as condições do sistema centro-periferia que possibilitam os próprios países desenvolvidos), para o economista brasileiro a impossibilidade se formula nos domínios da economia doméstica, ou seja, pelo imperativo capitalista de preservar a autonomia da decisão privada num contexto em que esta se diagnostica como débil, seja pela baixa iniciativa econômica, seja pelos interesses perversos que determinam seus investimentos, seja pela escassez de capital/poupança decorrente da estreita margem de subsistência dos mais pobres e do consumo suntuoso dos mais ricos.

Em suma: o “neoliberalismo” constitui uma perspectiva em que o progresso econômico de um país coincide com o crescimento espontâneo dado pela iniciativa privada sob orientação e coordenação do sistema de preços, do livre mercado. A partir do momento em que se desfaz essa continuidade, ou seja, em que a perspectiva do desenvolvimento nacional se impõe como um interesse público que transcende a resultante espontânea dos interesses privados ou, dito de outro modo, a partir do momento em que a opção pelo setor privado e pelo jogo de mercado se revela insuficiente para atender às demandas do desenvolvimento, o progresso econômico assume as feições de um problema insolúvel, pelo

menos nos termos propostos pelos textos até aqui analisados. Vimos que, nas “Medidas”, o desenvolvimento econômico se construía como um modelo civilizacional abstrato em relação ao qual os países subdesenvolvidos se determinavam a partir de uma série de deficiências não apenas econômicas, mas políticas, institucionais, culturais etc. A solução era dada essencialmente por uma intervenção externa aos condicionantes econômicos, ou pelo advento de uma vontade política de lideranças carismáticas isentas de interesses, as quais deveriam cair do céu, ou por um programa internacional de apoio financeiro, este sim cuidadosamente formulado e quantificado. Nos documentos cepalinos, pelo contrário, o subdesenvolvimento se constituía por um processo histórico concreto, com claros determinantes oriundos não da condição de evolução civilizacional da América Latina, mas da estrutura centro-periferia internacional. O desenvolvimento passava por uma abordagem nacionalista e estatista do problema, que encontrava seus limites na natureza geopolítica do obstáculo diagnosticado. O planejamento desempenhava um papel fundamental na resistência ao problema externo e na dinamização da economia doméstica, cujo setor privado era tomado como mera variável de política, sob controle da autoridade planejadora. Na elaboração de Campos, enfim, o subdesenvolvimento tem raízes eminentemente internas, mas, diferentemente das “Medidas”, tais raízes não brotam do terreno árido da evolução civilizacional, mas da própria estrutura econômica que determina uma iniciativa privada deficiente, que não chega a ser considerada em termos de formação histórica. O papel do planejamento é menos suplantando essa deficiência pela ação do Estado que promover uma transformação avigorante da iniciativa privada, possibilitando um desenvolvimento “espontâneo” condizente com os princípios ideológicos do capitalismo. A insolubilidade do desenvolvimento, ou, pelo menos, seu caráter conceitualmente disruptivo, se configura nesse setor privado, sua condição única, (ideologicamente) necessária e, ao mesmo tempo, insuficiente; nesse desenvolvimento “espontâneo” que precisa ser fruto do planejamento.

Não seria de recriminar o leitor que, tendo gasto tanto tempo com as tantas e tediosas páginas deste trabalho, chegasse até aqui em desalento: de quatro conjuntos de textos, as “Medidas”, CEPAL/Furtado, Bulhões e Campos, extraímos quatro enunciados diferentes de desenvolvimento e planejamento. Onde estão os grandes sistemas de pensamento? As formações discursivas? Não teríamos negligenciado a componente sistemática do método foucaultiano, perdendo-a na diversidade anárquica dos textos, nas minúcias enunciativas que nada representam se não a si mesmas, sua própria contingência? Que nada têm a apontar de propriamente histórico ou estrutural? Eis o que são os enunciados aqui descritos:

contingências, ou melhor, reações contingentes. Tivéssemos elegido como objeto de análise não quatro conjuntos, mas algumas dezenas, possivelmente teríamos tantas formulações enunciativas quantos textos fossem. Mas reações contingentes a quê? À impossibilidade simbólica do desenvolvimento nos países subdesenvolvidos. O que é sistemático ou estrutural, o que situa esses enunciados para além de sua instância absolutamente particular não é um sistema que os localiza em relações mais amplas de oposição capazes de determinar os traços seguros de sua particularidade (uma estrutura semântica no sentido saussureano); não é também uma formação sócio-histórica que os enrede em jogos concretos de interesse, seja no contexto intersubjetivo imediato dos autores, seja na dinâmica político-partidária, geopolítica ou social. O sistemático e estrutural – ou, por assim dizer, o universal – é o fato concreto, empírico e discursivamente verificável de que todas essas instanciações particulares do desenvolvimento e do planejamento, talvez à exceção das de Bulhões, não se fecham totalmente em sua particularidade. Desenvolvimentismo imperialista; desenvolvimento espontâneo ou programado; planejamento integral ou seccional; primado da decisão pública ou privada – estas não são posições dadas a partir das quais se constituem as controvérsias econômicas; como vimos, são questões em si mesmas: na medida em que se determinam em enunciados concretos, perdem os traços elementares que as localizariam em um sistema de dispersão; recuam em seus princípios elementares; internalizam o que lhes deveria ser oposto. O desenvolvimento, como problema, ao menos é o que tentamos demonstrar nas precedentes análises, é o obstáculo a esse fechamento: não se trata de um ideal de progresso econômico ou de avanço social que, ao tentar se determinar em formas mais concretas, eventualmente venha a fracassar; o desenvolvimento é esse próprio fracasso. Ele é o nome de uma lacuna entre o modo como cada um dos documentos compreende a realidade social, econômica e cultural dos países subdesenvolvidos e o modelo de organização social e econômica que propõem. No caso das “Medidas”, trata-se do contraste entre o paradigma abstrato de organização econômica e a diversidade irreduzível das nações sujeitas ao subdesenvolvimento; na CEPAL, a solução coordenativa dos investimentos via programação estatal encontra seus limites na condição periférica da América Latina, cujos determinantes transcendem o poder de intervenção do Estado-nacional; para Campos, o imperativo ideológico de um desenvolvimento espontâneo, pautado pela decisão privada sobre os investimentos, opõe-se ao diagnóstico de “resistência e inércia” da iniciativa particular nos países subdesenvolvidos, deslocando a espontaneidade do progresso de princípio liberal para objetivo de planejamento. A exceção, como não poderia deixar de ser, é o “neoliberalismo” de Bulhões, onde essa

lacuna não existe: o modelo de progresso (primado da iniciativa privada como condição ao crescimento equilibrado) corresponde ao diagnóstico da economia brasileira (vigor suficiente das inversões particulares), o que de modo algum quer dizer que sua perspectiva tenha sido mais correta, realista ou precisa⁸⁹ (esse tipo de avaliação se exclui por opção metodológica do trabalho); apenas indica o quanto o desenvolvimento propriamente dito relaciona-se profundamente com tal lacuna.

Tal como previsto pela abordagem foucaultiana, portanto, o desenvolvimento econômico se constitui a partir de uma série de enunciados descontínuos, diferentes ideais de progresso da economia, limites radicalmente distintos para a atuação do Estado, estatutos incompatíveis do setor privado, práticas divergentes de planejamento... No entanto, não nos parece possível sintetizar essa dispersão em algum tipo de sistema, ou seja, em uma repartição estruturada de enunciados possíveis, que determinam diversas apropriações estratégicas dos conceitos. Dentre as justificativas imagináveis para tal dificuldade de sistematização – escolha das fontes, limitada periodização da análise, incompetência do analista, todas elas lá com algum peso –, acreditamos ser possível atribuí-la principalmente à própria natureza do objeto ou, pelo menos, à vocação microscópica da análise empreendida. Isso porque o determinante fundamental dessa dificuldade é a formulação mesma dos enunciados (ou, no mínimo, o modo como nossa leitura reconstituiu tal formulação), que não estabelecem entre si, nem mesmo nos casos mais elementares, uma organização claramente relacional ou diferencial. Pelo contrário, o que estrutura sua relação não é um sistema formal, passível de se resumir em uma tabela de traços fundamentais ou um fluxograma de sucessões e deslocamentos⁹⁰; sua relação estrutural não é da ordem da diferença, mas da cumplicidade – cumplicidade de uma lacuna, um impasse, uma contradição, que os próprios textos chamam de desenvolvimento.

4.3. Não rir nem chorar, mas desenvolver-se: o Plano Trienal

⁸⁹ Aliás, o modelo de progresso corresponde ao diagnóstico da realidade quase por definição: o espírito empírico de Bulhões de procurar “primeiro, os fatos” é essencialmente retórico; se o crescimento equilibrado é o crescimento “endógeno” determinado pela liberdade privada de investimento (ou seja, se não se admite uma “perspectiva de desenvolvimento” capaz de determinar um nível de crescimento e investimento ideal), os dados serão sempre satisfatórios. Seu argumento quanto à suficiência das inversões privadas é de que estas consomem parte substancial dos lucros das empresas; ele não pode estabelecer em relação a que referencial elas são suficientes, simplesmente porque essas próprias inversões é que são o referencial.

⁹⁰ Como, por exemplo, em Foucault (2007b; p. 293), que, não custa lembrar, cobre uma periodização muito mais longa, um escopo temático muito mais amplo e um conjunto de documentos muito maior do que o que se propõe no presente trabalho.

Se o projeto de transformação esboçado no país a partir da década de 1940 partia da “crença das possibilidades infinitas do desenvolvimento cultural [...] homóloga à convicção de modernização econômica, política e social da nação” (Arruda, 2010; p. 12), o *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social* perfila-se a esse otimismo. Seu detalhado projeto para os diversos setores do país, da política anti-inflacionária à proporção de normalistas atuantes no ensino primário, da demanda de fertilizantes nitrogenados ao combate à esquistossomose, tudo isso se assentava nas mais positivas hipóteses quanto às variáveis determinantes para o desenvolvimento e a ação do governo: a arrecadação tributária, o refinanciamento da dívida externa, o fluxo de capitais estrangeiros, as importações e exportações, o encaminhamento das reformas... Confiança potencializada, ainda, pela capacidade de racionalização do planejamento em “disciplinar o uso dos meios para conseguir, com o mínimo de esforço, fins previamente estabelecidos” (Furtado, 2011c; p. 33), isto a ponto, por exemplo, de compensar os efeitos recessivos do combate à inflação mediante a “utilização mais racional dos recursos”, substituindo “o efeito positivo que exerce a pressão do excedente de demanda monetária sobre o conjunto das atividades produtivas” (Furtado, 2011a; p. 85). E, ainda que essas hipóteses otimistas não se verificassem na prática, possibilidade que o plano previa especialmente para os problemas do setor externo, sempre se admite a possibilidade de reverter favoravelmente os obstáculos: caso a capacidade para importar fosse debilitada pelo comportamento das exportações ou pela impossibilidade de refinar a dívida, “não será fácil defender a taxa de crescimento da economia” (*idem*, p. 82), mas, por outro lado, “o processo de substituição de equipamentos importados poderá ser levado ainda mais longe” (*idem*, p. 90). Mesmo aquele que, como veremos, constitui o ponto crucial de viabilidade do plano, a crise externa, é sempre passível, na pior das hipóteses, de uma reorientação positiva. O presente capítulo procurará mostrar como essa “crença em nossas possibilidades infinitas” se articula enunciativamente no texto do Trienal. Utilizaremos, para tanto, dois recortes de leituras: as categorias desdobradas nas análises anteriores, fundamentais para o discurso econômico do período, a saber, o desenvolvimento/subdesenvolvimento, o planejamento (como reflexão total da técnica e como domínio técnico do governo) e a perspectiva do desenvolvimento enquanto solo fundante de todo um modo de conceber a economia e as potencialidades do país; além disso, recorreremos aos temas e problemas concernentes ao plano conforme propostos na revisão historiográfica do capítulo 2, ou seja, os impasses condicionantes do Golpe de 1964, o sentido das reformas

propostas pelo governo Goulart e a natureza, ortodoxa ou heterodoxa, da política de combate à inflação.

4.3.1. Esplendores e misérias do desenvolvimento brasileiro

O *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social* faz questão de destacar, já no título, que a concepção de desenvolvimento sobre o qual ele se formula encerra um componente para além da economia, uma dimensão social. Como vimos na revisão historiográfica, trata-se de um projeto encabeçado pelo economista Celso Furtado, conduzido em 1962 ao cargo de Ministro Extraordinário do Planejamento, com o objetivo duplo e um tanto contraditório de, em pouco mais de três meses, oferecer ao presidente Goulart um programa de governo capaz de subsidiar sua posição no plebiscito de 1963 e, ao mesmo tempo, encerrar uma política de estabilização que atendesse às exigências do FMI para refinarçar parte da dívida externa brasileira. Para tanto, Furtado contou com o auxílio do gabinete ministerial, incluindo “o economista Otávio Dias Carneiro, na Indústria, o antropólogo Darcy Ribeiro, na Educação, o engenheiro Hélio de Almeida, nos Transportes, o engenheiro Eliezer Batista da Silva, nas Minas e Energia”, além de economistas recrutados junto ao BNDE e à Sumoc, como José Pelúcio Ferreira, responsável pelo planejamento do setor agrícola, Juvenal Osório Gomes, encarregado do setor industrial, Menandro Novais, da saúde, e Casimiro Ribeiro, para as finanças externas (Furtado, 2014; p. 348). Essa particularíssima conjunção de fatores e a amplitude de atribuições se concretizam nos grandes objetivos pontuais listados na “Introdução” do programa: (1) taxa de crescimento de 7% (3,9% *per capita*); (2) inflação decrescente, sendo que a taxa do primeiro ano de vigência do plano, 1963, deveria ser a metade da de 1962, de modo a “aproximar-se de 10%” em 1965⁹¹; (3) distribuição dos “frutos do desenvolvimento” junto à população mediante uma política de salário real reajustado pelo crescimento da produtividade; (4) aprimoramento educacional, científico e tecnológico para a “melhoria do homem como fator de desenvolvimento” e ampliação do acesso “aos frutos do progresso cultural”; (5) distribuição regional do desenvolvimento pela prospecção de recursos naturais e orientação geográfica da atividade econômica; (6) reformas que eliminem “progressivamente os entraves de ordem institucional ao processo de desenvolvimento”, em especial na “estrutura agrária”; (7) refinanciamento da

⁹¹ O documento curiosamente não apresenta uma projeção para a inflação de 1962; o IGP-DI/FGV daquele ano atingiu a cifra de 51,6%. Como o plano estima uma inflação de 25% para 1963 (Furtado, 2011a; p. 102), pode-se inferir que sua expectativa para o ano anterior estava correta.

dívida externa e contenção do endividamento; (8) maior “unidade de ação do governo” pela submissão de suas distintas agências “às diretrizes de um plano que vise à consecução simultânea dos objetivos anteriormente indicados” (Furtado, 2011a; p. 43-4). Enfim, dos oito objetivos, temos três de natureza macroeconômica (crescimento, estabilização e setor externo), dois de natureza institucional (as reformas e a coordenação administrativa do governo) e outros três que se situam na fronteira entre demandas propriamente econômicas e imperativos humanos e sociais (educação, distribuição de renda e distribuição regional). Vale a pena destrinchar estes últimos itens em sua intersecção entre economia e sociedade que caracteriza, desde o título, o enunciado do desenvolvimento do Trienal.

Nesse sentido, o problema educacional é bem claro: educação, ciência e tecnologia são fundamentais para aprimorar o “homem como fator de desenvolvimento”; aqui o argumento parece correr no sentido do “capital humano”, de instrução da população como forma de incluí-la no mercado de trabalho e ampliar sua produtividade. Mas a essa dimensão caracteristicamente econômica se justapõe outra, de natureza formativa: não se trata simplesmente de instruir os indivíduos como trabalhadores; o objetivo é também “permitir o acesso de uma parte crescente da população aos frutos do progresso cultural” (*idem*, p. 43). Quer dizer: o objetivo do plano não inclui simplesmente o desenvolvimento em seus aspectos econômicos mais característicos; ele depende igualmente de uma melhor distribuição do “progresso cultural”, ou seja, de que mais pessoas tomem parte das mudanças no domínio da cultura que acompanham as transformações da esfera econômica. Essa relação fica mais clara um tanto à frente quando o programa expõe suas diretrizes gerais para educação: ali, o papel da escola não é o “feliz coroamento ornamental de uma sociedade”, o momento em que, tendo-se desenvolvido, um país possa preocupar-se com dispêndios não essenciais na formação cultural de sua população. Pelo contrário, a escola é a “instituição básica [de uma sociedade], a mantenedora de sua cultura e a promotora de sua dinâmica de desenvolvimento” (*idem*, p. 162; colchetes nossos). A escola encerra uma dupla função crucial: “manter a cultura”, os traços fundamentais pelos quais um país identifica a si mesmo e “promover a dinâmica de desenvolvimento”, atualizar o nível cultural da população conforme o progresso econômico, o que fica mais claro na passagem seguinte:

Se a respectiva cultura entrar em fase de transformação, em virtude de mudança de estrutura e de condições de trabalho da sociedade, como é o caso do Brasil, a contingência de transformar a escola e expandi-la para atender às novas necessidades da sociedade em mudança faz-se verdadeiramente a própria condição de sua sobrevivência. (*idem*)

Ou seja: a dinâmica da estrutura (em breve trataremos desse conceito) e das condições de trabalho parece constituir solo fundamental que, por sua vez, produz uma dinâmica na esfera da cultura; o papel da escola, “condição de sobrevivência” da sociedade, é adaptar-se quantitativa (“expandir”) e qualitativamente (“transformar”) às condições cambiantes da cultura para que esta possa “atender às novas necessidades” geradas pelo desenvolvimento propriamente econômico. Assim, se o programa para educação, um dos maiores e mais detalhados de todo o texto (valendo-se certamente das Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, aprovada em 1961, do Plano Nacional da Educação, elaborado em 1962 em atendimento a essa legislação), estende-se ao longo de quase trinta páginas de metas quantitativas de expansão e de gastos, o Trienal igualmente propõe algumas considerações qualitativas, por exemplo, sobre a evolução e o conteúdo curricular das escolas secundárias de tipo vocacional (profissionalizante) e preparatório para o ensino superior (acadêmico). O documento aponta, a partir de 1930, a expansão da escola acadêmica, cujo programa “se conservou formalmente intelectualista” mas cuja “clientela” passou a abranger uma “composição social mais ampla”. Essa expansão levou à predominância do papel preparatório para o ensino superior, que passou a ser comum aos dois tipos, combinado a “variedades de um mesmo ensino diversificado de nível médio, com objetivos [profissionalizantes] próprios”, mudança consagrada na Lei de Diretrizes e Bases pela concepção do “ensino médio como um todo, significando a variedade de seus cursos, diversificação para melhor se adaptar à relativa heterogeneidade de sua presente composição social” (*idem*, p. 157). Em suma, no que concerne ao objetivo educacional, o Trienal apresenta dois traços enunciativos interessantes: a convivência de metas quantitativas pormenorizadas com revisões qualitativas, históricas, programáticas e curriculares, que procuram adaptar o sistema de ensino às transformações estruturais da economia e da sociedade brasileira; e a íntima vinculação entre desenvolvimento econômico e progresso cultural, que tornam a referida adaptação “condição de sobrevivência” da sociedade.

Os outros objetivos gerais que propõem essa interface entre economia e sociedade, a distribuição de renda e a distribuição regional do desenvolvimento, se constituem de maneira diferente. A questão da renda não é claramente desdobrada. A lista inicial de objetivos diz que para uma melhor repartição dos “frutos do desenvolvimento”, os “salários reais deverão crescer com taxa pelo menos idêntica à do aumento da produtividade no conjunto da economia, demais dos ajustamentos decorrentes da elevação do custo de vida” (*idem*, p. 43). O trienal não dedica um capítulo ao problema distributivo, ainda que ele toque,

de leve, quase todos os pontos, como a política anti-inflacionária, o consumo etc.; mas só é efetivamente tematizado, e ainda assim sem grande profundidade, nas páginas finais do documento, quando se discute a reforma fiscal. Trataremos dessa reforma na seção respectiva. Por ora, cabe apontar que, entre os motivos da “completa obsolescência” do sistema tributário vigente, encontra-se a “distribuição inadequada da carga fiscal” pela qual “enquanto uns grupos são sobrecarregados, outros suportam uma carga ínfima, muito aquém de suas possibilidades” (*idem*, p. 433). Portanto, os “objetivos principais” dessa reforma contemplam dois pontos relacionados à repartição da renda: “redistribuir a carga fiscal” e “fazer a tributação alcançar certas faixas de rendimentos ou setores da economia que hoje desfrutam de flagrante e injustificável privilégio” (*idem*, p. 434). Trata-se de um enunciado claramente menos elaborado que o da educação, mas se percebe que a distribuição de renda fundamenta-se menos em algum tipo de necessidade econômica (embora, como veremos, o desestímulo ao “consumo supérfluo” das elites tenha certo papel na dinâmica de formação da poupança) que de demandas por justiça e igualdade. No caso da reforma fiscal, é o caso justamente de fazer com que os impostos incidam de modo mais equitativo, evitando a sobrecarga de determinados grupos e a baixa incidência sobre outros, em “flagrante e injustificável privilégio”. O plano, porém, não esclarece que grupos pertencem a cada categoria, nem o quanto de impostos deveria ser realocado entre eles.

Por fim, o terceiro objetivo que perfaz a interface entre o econômico e o social é justamente a distribuição regional do desenvolvimento. Se na educação, as demandas humanas e sociais parecem se harmonizar e complementar as próprias da economia – tanto no nível do indivíduo, pela formação cultural e profissional do homem, como coletivamente, na relação entre estrutura econômica e cultura –; se na distribuição de renda o apelo parece responder essencialmente a fatores de justiça social; na questão regional parece haver certo conflito. Trata-se, diz a lista inicial de objetivos, de “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 renda”. O horizonte, portanto, é promover o desenvolvimento em todas as áreas do país e, com isso, reduzir as diferenças de qualidade de vida da população entre as regiões. Mas, por outro lado, tal tarefa deve se realizar “sem com isso aumentar o custo social do desenvolvimento” (*idem*, p. 43); Para entendermos essa ressalva, devemos recorrer ao Capítulo IV da segunda parte do plano: “Correção dos desequilíbrios regionais”. Esse pequeno capítulo atribui as desigualdades entre as regiões do país a duas causas: a primária, referente à disponibilidade de recursos naturais, e

as históricas, realmente determinantes, que registram a heterogeneidade da colonização em um “país de dimensões continentais”. A essas causas, naturais e históricas, acrescenta-se um fator propriamente econômico: a “escassa mobilidade de determinados fatores produtivos” e a “tendência acumulativa de certos processos históricos”, que, incentivando a concentração de investimentos nas áreas que já contam com certa infraestrutura e cadeia produtiva, fazem com a as desigualdades venham a “cristalizar-se”. Assim: “tem-se, muitas vezes, defendido a tese de que em certas fases é inevitável a acentuação das desigualdades, pois o desenvolvimento terá que ser mais intenso em regiões mais bem dotadas de um complexo de recursos”; o Trienal, porém, recomenda apreciar o “conteúdo de verdade” dessa proposição “nos seus justos termos” (*idem*, p. 145). Tais justos termos podem ser entendidos como a distinção entre a “concentração de investimentos em certas áreas” e as profundas “desigualdades de níveis de vida da população”. Aquela concentração intensifica o desenvolvimento e “cria economias externas para as atividades econômicas do país em geral”, por exemplo, viabilizando “preços mais baixos dos produtos finais”: “os benefícios seriam distribuídos aos consumidores de todas as áreas”. As grandes desigualdades se verificariam apenas quando a distribuição dessas economias externas fosse barrada por fatores econômicos (altos salários e lucros que permitissem aos trabalhadores e empresários das áreas mais desenvolvidas se apropriarem de todos os frutos do desenvolvimento) ou pela ação do governo (concentrando seus gastos nessas áreas). A apropriação total dos ganhos de produtividade pelas regiões mais dinâmicas reproduziria no jogo entre as regiões econômicas de um país a mesma dinâmica que distancia as nações desenvolvidas das subdesenvolvidas: “cria-se, assim, um processo de divisão dos frutos do progresso idêntico ao que historicamente existe entre os países que exportam matérias-primas e aqueles que exportam manufaturas” (*idem*, p. 146). Produz-se um sistema centro-periferia em nível nacional.

Posta essa diferença entre concentração de investimentos e desigualdades profundas, “a política de desenvolvimento regional não deve visar a uma localização das atividades econômicas que acarrete aumento do custo social do desenvolvimento nacional” (*idem*, p. 149). O Trienal não deixa claro exatamente a que se refere por “custo social”, se à ineficiência econômica de se promover uma distribuição regional forçada (como propõe Campos no artigo previamente analisado), se à possibilidade de evitar os “efeitos sociais negativos” de uma concentração necessária ou, ainda, se ao critério de produtividade marginal social esposado pelos documentos cepalinos. O fato é que cabe à política de distribuição regional, “principalmente através de medidas fiscais”, evitar que as áreas com concentração

de investimentos se apropriem totalmente dos benefícios do desenvolvimento. Há, portanto, certo conflito entre o desenvolvimento regional amplo, enquanto demanda propriamente social, e a necessária concentração de investimentos em determinadas áreas, condição para a eficiência econômica do processo. Essa divergência entre o econômico e o social é logo tolhida pela capacidade do Estado e do planejamento para “evitar os efeitos sociais negativos da concentração dos investimentos” (*idem*), compensando os fatores que tendam a concentrar também os benefícios auferidos pelo progresso. No *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social*, um primeiro papel do planejamento e do governo é reparar a lacuna entre economia e sociedade onde ela existe. No espírito de otimismo que, pelo menos em superfície, anima o documento, se a educação representa a harmonia e a complementaridade entre essas duas instâncias, se a distribuição de renda se afirma pela prevalência normativa do interesse social, a questão regional, enfim, completa o quadro reconhecendo certa discrepância entre esses domínios, mas apostando na capacidade da ação estatal para equacionar tais conflitos e dilemas. Os qualificadores “econômico” e “social” com que o plano procura conceituar o desenvolvimento desdobram-se em distintas relações, ora se complementando, ora se impondo um sobre o outro, ora admitindo divergências; nunca, porém, de maneira insuperável: pelo contrário, desenvolvimento e planejamento parecem se definir justamente pelo estreitamento do intervalo entre essas duas dimensões do país.

Essa relação reaparece sob diversos aspectos do texto. Nas passagens em que se refere ao principal objetivo do desenvolvimento, o Trienal destaca fatores econômicos como “o mais importante de todos os objetivos – a manutenção de uma elevada taxa de crescimento do Produto” (*idem*, p. 78), evocada para justificar uma política gradualista de combate à inflação. Posteriormente, o crescimento é novamente mencionado como a finalidade dominante, que constrange as possibilidades de redução do *déficit* público (*idem*, p. 97). Ao tratar do planejamento para a saúde, por outro lado, o Trienal propõe que “a política de desenvolvimento” visa, “em última instância, à valorização do homem”, o que lhe permite caracterizar a “preservação da saúde” como um de seus “objetivos fundamentais” (*idem*, p. 196). Esse contraste entre o “crescimento econômico” e a “valorização do homem” no posto de meta maior do processo, longe de revelar certa inconsistência entre o que seria da ordem da economia e da técnica, por um lado, e do social e do humano, por outro, assenta-se na complementaridade dos fatores. O próprio projeto para saúde e saneamento ali delimitado esclarece esse ponto: o setor de saúde está “entre aquelas atividades que expressam o

desenvolvimento social” (*idem*, p. 194); mas existe, também, “alta correlação dos indicadores sanitários com os que exprimem o desenvolvimento econômico”, de modo que:

A conquista de altos padrões de higiene é inseparável da luta pela melhoria das condições econômicas, da eliminação do pauperismo, do aumento da produção global, da maior disponibilidade de bens e serviços a serem consumidos e, finalmente, do acréscimo do poder de compra dos salários pagos aos trabalhadores. (*idem*, p. 195)

Quer dizer: a “valorização do homem” pela saúde apresenta fortes vínculos com uma série de outros fatores de natureza propriamente econômica, como a queda da pobreza, o aumento da produtividade e do consumo, o aumento dos salários. Mais ainda, o perfil nosológico da população brasileira, marcado por “doenças de massa, características do subdesenvolvimento”, deveria se transformar com o crescimento da economia: “esse tipo de enfermidade tende a desaparecer com a melhoria das condições de vida que o progresso econômico determina e encontra nos modernos meios terapêuticos [...] um seguro instrumento de combate” (*idem*, p. 196). Ainda sobre a questão sanitária, as propostas de reestruturação do sistema de saúde e do respectivo Ministério procura “fundamentar-se no conhecimento dos fatores estruturais que lhe servem de apoio, sem desdenhar do alto significado humano que uma política de saúde pode conter” (*idem*, p. 200). Reformismo socioeconômico e humanismo andam de mãos dadas, assim como, para mencionar um derradeiro exemplo, na esfera tributária: após considerar o problema nos termos de equidade de distribuição e combate a privilégios, como acabamos de ver, as diretrizes da reforma nomeiam o objetivo de “utilizar efetiva e racionalmente o tributo como instrumento de política de desenvolvimento econômico e justiça social” (*idem*, p. 434).

Até aqui, procuramos mostrar como o “desenvolvimento econômico e social” que dá título ao plano não é apenas um jogo retórico, mas assenta-se na recorrente vinculação entre as conquistas propriamente econômicas e o progresso de ordem humana e social. Procuraremos mostrar agora como, ao longo do Trienal, essas duas dimensões, economia e sociedade, se determinam e se diferenciam entre si. Lembremos, por exemplo, como o problema da distribuição regional do desenvolvimento é equacionado por meio da distinção entre a concentração econômica dos investimentos, necessária segundo critérios de viabilidade e eficiência, e a repartição dos frutos do progresso por todas as regiões do país, passível de se levar a cabo por meio de ações do governo que compensem os efeitos daquela compensação. Haveria, portanto, uma dimensão econômica cujo funcionamento é dado por sua necessidade intrínseca e outra dimensão, social, que resultaria das decisões normativas do

governo. Igualmente, no que concerne à cultura, haveria uma transformação da estrutura econômica de base que, por sua vez, exigiria uma adaptação do aparato cultural, mormente o educacional, a ser levada a cabo pelo Estado. Na saúde, como vimos, também haveria uma “alta correlação” entre a melhoria do setor, enquanto bem-estar social da população, e as transformações econômicas do desenvolvimento (pobreza, produtividade, consumo...). Portanto, aquilo que se situa do lado econômico parece assumir função de fator condicionante, determinante, sujeito a um comportamento próprio e autônomo, ao passo que os aspectos humanos, sociais e culturais se revelam com mais moldáveis pela intervenção do governo, sendo seu progresso uma variável dependente dos avanços especificamente econômicos. Nesse sentido, mesmo na dimensão social do desenvolvimento prevalece um critério de seleção que, do ponto de vista objetivo ou estilístico, pode ser caracterizado como econômico.

A própria saúde nos oferece mais alguns casos. Ao desdobrar as principais iniciativas do programa para o setor, o Trienal diferencia “medidas econômicas que visam a ampliar a capacidade aquisitiva e a melhorar os níveis de consumo do povo” e as “providências imediatas, de alta significação social”, destinadas a conter doenças infecciosas ou endêmicas, principalmente em razão da pobreza. Para o plano, seriam “mais estáveis e seguros os efeitos, sobre a saúde da população”, do primeiro tipo de medidas, cabendo às “providências” propriamente da área um papel complementar. Assim, o cerne da política destinada ao setor coincide com o desenvolvimento econômico propriamente dito, na medida em que este melhora os padrões de vida da população e seu acesso a tratamento médico, medicamento e itens de higiene e saneamento. As intervenções sanitárias do governo, ou seja, a dimensão humana e social teriam papel apenas suplementar com o objetivo de inibir o assistencialismo paternalista, “um subsídio à estagnação e à miséria, tendendo a sustentar a estrutura econômico-social que estava na origem dos males que se pretende corrigir” (*idem*, p. 196). Em outras palavras: pode-se falar em um processo endógeno de aprimoramento da saúde populacional, dado pelo avanço geral da economia, e de uma intervenção governamental direta destinada a solucionar problemas emergenciais e romper o ciclo de pobreza e paternalismo que afasta a população brasileira das melhorias sanitárias. A política de saúde, portanto, divide-se entre uma espécie de núcleo fundamental relacionado diretamente à economia e a ação pontual do Estado voltada para a solução de problemas específicos. Reversamente, ao elencar as “grandes endemias que acometem nossas populações” no meio rural, sendo seis enfermidades no total, três delas são priorizadas com base em motivos de ordem econômica: a doença de chagas traz “grandes prejuízos

econômicos” por acometer os indivíduos do campo “no período de maior produtividade”; a ancilostomose “ocasiona um apreciável decréscimo da capacidade produtiva dos doentes por ela acometidos”; a esquistossomose “acarreta sério ônus à economia das regiões onde assola, em face do decréscimo de produtividade que provoca e das graves repercussões clínicas, exigindo cuidados especiais e dispendiosos” (*idem*, p. 206). Enfim, mesmo que, é claro, o combate a essas doenças tenha amplo valor humano e social, o programa preocupa-se em fundamentá-lo, repetidamente, sobre critérios econômicos, nos seus efeitos sobre a capacidade produtiva do agricultor e nos custos que seu tratamento acarreta. A política de saúde do Trienal, portanto, revela um primado da economia sob dois aspectos: como condição endógena para a melhoria geral das condições sanitárias da população e como critério de priorização das enfermidades específicas a serem combatidas pela ação do governo.

O critério econômico direto ou, pelo menos, um certo estilo econômico de compreender e priorizar as questões desdobra-se sob diversos aspectos do texto. No campo educacional, por exemplo, as considerações qualitativas dos currículos convivem com uma avaliação essencialmente quantitativa do sistema, pautada pelo total de egressos: “o rendimento do sistema escolar mede-se pelo número de diplomados nos três níveis de ensino” (*idem*, p. 154). Assim, o “grau de eficiência em que nos encontramos” é dado pelos graduados em cada nível escolar em relação ao total de crianças e adolescentes na respectiva faixa etária e pela evasão medida entre os matriculados no primeiro ano de cada nível e os que efetivamente o concluem. Por sua vez, no plano de prospecção de recursos minerais, a prioridade é dada aos “itens minerais que mais pesam na nossa balança comercial” com vistas a “incrementar as nossas exportações atuais” e “reduzir a importação de outros itens” (*idem*, p. 216). Desse modo, o Trienal apresenta, para as exportações mais importantes (minério de ferro, manganês) e para os minérios com maior necessidade de importação (cobre, carvão etc.), detalhados orçamentos que incluem, para a pesquisa de cada mineral, o número de técnicos das diversas especialidades, a quantidade e o tipo de sondas, além de transporte minuciosamente discriminados, como “10 jipes e 2 caminhonetes com dois diferenciais” (*idem*, p. 231). Por outro lado, a “prospecção e pesquisa de minérios de menor importância para a economia nacional” é englobada, sem seguir uma enumeração, sob o item “Diversos”, que também não recebe provisões orçamentárias (*idem*). Além disso, a reestruturação proposta para o sistema de transportes, por sua vez, também se articula por critérios econômicos, desta vez de produtividade e eficiência. As linhas férreas, por exemplo, exigem “ênfase especial” no transporte urbano de massa, “pois que este meio de transporte se presta

de modo especial para este fim, encontrando aí sua eficiência máxima”; as estradas de ferro obsoletas, “que não cumprem a finalidade de bem transportar, serão eficientemente substituídas por estradas de rodagem com a consequente liberação de recursos materiais e humanos para outros setores essenciais da economia nacional”. Trata-se de evitar “que a nação continue onerada pela operação” dessas linhas pouco eficientes (*idem*, p. 247). Na questão fundiária, por sua vez, o tamanho mínimo atribuído às propriedades também é especificado sob condição de produtividade: “é difícil conceber, em quaisquer circunstâncias, uma agricultura razoavelmente eficiente ou a possibilidade de introdução de práticas agrícolas recomendadas pela técnica em propriedades com área inferior a 10 hectares”. No caso brasileiro, “cujos solos não são naturalmente férteis”, esse critério deve ser ainda mais amplo: “não parece provável que se consiga resultados medianamente satisfatórios, em termos de renda e de produtividade, em estabelecimentos com uma disponibilidade de terras inferior a 50 hectares”, o que tornava ineficientes “praticamente 75% dos estabelecimentos rurais do país”, compreendidos dentro desses limites (*idem*, p. 316). Por fim, a política agrícola, em especial em sua rubrica de pesquisa e experimentação, projeta duas etapas, de curto e longo prazo, ambas com objetivos essencialmente econômicos: no curto, busca-se “a elevação dos rendimentos por área e a produtividade por homem ocupado nas culturas” e, no longo, o conhecimento dos solos típicos do Brasil “para ampliarmos a oferta de terras permanentemente agricultáveis” e utilizarmos os adubos minerais de modo mais eficiente, definindo “as dosagens econômicas dos macro e micro-nutrientes a serem empregados” (*idem*, p. 350).

Assim, o que procuramos demonstrar com essa exposição diversificada de temas do Trienal é que, mesmo em aspectos primordialmente sociais e humanos como saúde, educação, reforma agrária, o Trienal procura legitimar suas escolhas por critérios quantitativos ou econômicos. Essa economia, que parece ser a base de inteligibilidade dos problemas, concretiza-se enunciativamente de diversas maneiras. A mais recorrente delas é o critério ou condição de produtividade, que permite priorizar investimentos (o combate a determinadas doenças, o transporte ferroviário urbano), avaliar defasagens (de cobertura do sistema educacional) e estabelecer parâmetros (de limites mínimos para a propriedade fundiária). Por outro lado, o primado se manifesta também por objetivos macroeconômicos estratégicos, do que dá testemunho a ênfase nos recursos minerais mais relevantes para a delicada situação do balanço de pagamentos. Mas o predomínio da compreensão econômica dos problemas assume sua forma mais clara na questão da saúde: a dimensão econômica, pelo

aumento da renda e pela melhoria nas condições de vida, encerra um processo endógeno que amplia o acesso da população a recursos médicos e sanitários, constituindo, desse modo, o meio mais amplo e seguro para o aprimoramento do setor. Portanto, a economia ou, mais especificamente, o crescimento da renda, o desenvolvimento econômico protagoniza o plano por duas razões: por representar o principal critério de decisão governamental, mesmo em áreas não vinculadas diretamente a assuntos econômicos, e por se constituir como condição indispensável para o desenvolvimento social e humano do país.

Tendo esclarecido um pouco o que significam os adjetivos “econômico” e “social” que qualificam o desenvolvimento no título do Trienal, resta saber como o plano compreende o subdesenvolvimento, como condição geral e brasileira, e o próprio processo de desenvolver-se enquanto sua superação. Verificamos novamente a vinculação umbilical da tríade subdesenvolvimento-planejamento-desenvolvimento. Em artigo publicado anonimamente no jornal *Última hora*, em 30 de dezembro de 1962, Furtado destaca a natureza específica do progresso econômico nas nações subdesenvolvidas: “nestas, o crescimento somente se realiza mediante modificações na própria estrutura econômica, com investimentos intensivos de tipo infraestrutural, criação de indústrias de base, substituição de importações por produção interna etc.” (Furtado, 2011b; p. 29). O problema é que “modificações estruturais desse tipo somente têm lugar através dos altos e baixos das crises, ou mediante uma coordenação de decisões impraticável sem planejamento”. Ou seja, para que o crescimento dos países subdesenvolvidos não se realize ao sabor dos ventos dos ciclos econômicos determinados pelas modificações estruturais, o planejamento surge como “uma técnica de governar e administrar imprescindível”, capaz de coordenar as decisões econômicas e produzir maior equilíbrio e constância no processo. Trata-se, enfim, de fazer com que o curso de desenvolvimento siga uma trajetória mais balanceada que no passado: “evitar que os países subdesenvolvidos repitam a história do capitalismo no século passado, com seus cataclismos econômicos e comoções sociais” (*idem*). O discurso de posse de Furtado no ministério do Planejamento segue a mesma linha e especifica melhor o papel da atividade planejadora: as modificações estruturais, ao gerar setores avançados e retardatários no sistema, tendem a produzir tensões inflacionárias, a menos que “tais modificações sejam antecipadas” pelo planejamento, promovendo “o desenvolvimento com o mínimo de tensões estruturais, vale dizer, com o mínimo de custo social” (Furtado, 2011c; p. 34). Aqui novamente a complementaridade entre economia e sociedade: minimizar tensões na estrutura econômica significa minimizar o custo social do processo. O próprio plano reitera: “o

desenvolvimento dos mesmos [países subdesenvolvidos] [...] faz-se com rápidas e profundas modificações estruturais”, acarretadas por “crises agudas do sistema econômico” que exijam substituição de importações. Mas, deixadas ao livre jogo das crises e dos ciclos, “essas modificações estruturais ‘espontâneas’ dão lugar a desequilíbrios em cadeia, como deficiência de investimentos infraestruturais, formação de pontos de estrangulamento em setores básicos, utilização inadequada da capacidade para importar, formação de capacidade ociosa, etc.”, o que compromete a racionalidade do comportamento do “empresário investidor” – tais modificações, “provocando descontinuidade nos processos, alterarão as tendências empiricamente comprovadas, reduzindo o valor da experiência passada como base para a ação projetiva” (Furtado, 2011a; p. 74). O documento deixa claro, portanto, que o modo como se dá o crescimento dos países subdesenvolvidos tem uma dupla função disruptiva: altera profundamente o sistema econômico, gerando desequilíbrios intersetoriais, e, por isso mesmo, modifica com rapidez os parâmetros de funcionamento da economia, dificultando a decisão racional por parte dos empresários. Nesse contexto problemático é que se delineia o lugar do planejamento: por um lado, “antecipar as principais modificações estruturais requeridas para a manutenção de um determinado ritmo de desenvolvimento” e, a partir disso, “indicar as medidas a serem tomadas a fim de que os investimentos, considerados essenciais àquelas modificações, sejam feitos oportunamente” (*idem*).

Em suma: o desenvolvimento é um processo de rápidas e profundas mudanças estruturais, que geram desequilíbrios no sistema econômico mediante os quais o planejamento surge como atividade corretiva. Retoricamente, trata-se de uma proposta muito parecida com a da CEPAL; a formulação enunciativa concreta diverge, como veremos logo mais. Antes disso, vejamos como o Trienal conceitua a condição subdesenvolvida do Brasil. O documento prescinde de uma determinação mais clara do subdesenvolvimento, seja em termos quantitativos, qualitativos ou históricos. Limita-se a considerar as tendências das principais variáveis econômicas no pós-Guerra, apontando o excepcional crescimento brasileiro e a “sensível modificação da posição relativa do Brasil dentro da América Latina” (*idem*, p. 50). Destaca, dentre os principais fatores determinantes das “mudanças estruturais”, o comportamento do setor externo, apontando a queda da oferta externa (relativamente à população), compensada por um aumento significativo da produção interna, principalmente de bens manufaturados. Eis o processo de substituição de importações: “para que a oferta interna crescesse a uma taxa anual cerca de 80% mais alta do que a oferta externa, foi necessário que a produção industrial aumentasse com uma taxa anual 2,7 vezes mais alta do

que a oferta externa”; donde as modificações estruturais profundas na composição do sistema econômico: “substituir importações por produção interna significa virtualmente substituir produção primária por outra mais complexa e capitalizada” (*idem*, p. 60). Nesse esquema, o Brasil se encontraria, no início da década de 1960, na “fase superior de substituição de importações”, aquela em que se “atinge o setor da indústria pesada”, trazendo “implicações tecnológicas e financeiras importantes”: a maior densidade de capital e o prazo de retorno mais longo dos investimentos necessários para essa fase exigem “um apreciável esforço de financiamento interno”, aumentando as pressões para a formação de poupança nacional – “explica-se, assim, que se haja intensificado, no último quinquênio, a pressão inflacionária que acompanha o processo de substituição de importações” (*idem*, p. 61). Nesse contexto, enfim, o Trienal identifica aquilo que, na *Formação econômica do Brasil*, Furtado havia chamado de “internalização do centro dinâmico” :

[...] por mais importantes que ainda sejam os fatores externos, o ritmo de crescimento está principalmente determinado pelo conjunto de decisões tomadas com vistas ao próprio mercado interno. Mais ainda: havendo a produção interna de bens de capital alcançado um determinado grau de desenvolvimento, a manutenção do nível de atividade nesse setor somente é possível se o conjunto da economia se mantiver crescendo. [...] Uma redução da demanda externa já não acarreta, necessariamente, contração geral da atividade econômica, pois pode ser compensada por uma expansão monetária, defendendo-se o nível de renda e a taxa de investimento. (*idem*, p. 61-2)

Ou seja: a substituição de importações, em seus primórdios, é um processo diretamente dependente do cenário econômico internacional, sendo-lhe indispensável o impulso externo decorrente das exportações, já que nesse estágio “substituí-lo por outro interno é particularmente difícil, pois qualquer expansão da renda monetária logo se traduzirá em maior demanda de importações que não pode ser satisfeita” (*idem*, p. 60). É dessa dependência que, atingindo a “fase superior” da substituição de importações, o Brasil teria finalmente se emancipado por, assim, contar com uma cadeia industrial relativamente completa capaz de responder a estímulos monetários internos com uma dinâmica própria de crescimento.

Mais ainda: a recuperação da capacidade para importar, um dos grandes pontos de estrangulamento identificados no decorrer do plano, é vista como fortemente dependente do desenvolvimento industrial. Destacando a “evolução do comércio internacional no pós-guerra”, cujo “dinamismo se concentra no setor das manufaturas e de alguns produtos especiais como o petróleo”, o texto aponta a estagnação do valor das exportações brasileiras entre 1953 e 1961, com ênfase no baixo desempenho do café. Assim: “tudo indica que a

recuperação da capacidade para importar do Brasil somente terá lugar como decorrência da própria industrialização do país, que assim poderá integrar-se nas correntes mais dinâmicas do comércio internacional”, processo a ser facilitado pela abundância de matérias-primas e mão-de-obra – “com a maturidade industrial poderá o Brasil transformar-se em exportador privilegiado de alguns produtos industriais de grande aceitação nos mercados internacionais” (*idem*, p. 66-7). Desse modo, não obstante a longa estagnação econômica que em 1962 ainda mal se anunciava, o diagnóstico das condições brasileiras é essencialmente otimista: internamente, a industrialização teria atingido um estágio que permitiria a manutenção de um elevado ritmo de crescimento econômico independente das condições da economia mundial – tudo dependia de decisões internas (e governamentais) quanto ao aquecimento da economia; no setor externo, a estagnação das exportações, que durava já quase uma década, estaria em vias de se reverter pela integração do país no comércio internacional de manufaturados, aliviando o crônico aperto de nossa capacidade para importar. Essa é uma das dimensões do otimismo modernizador que atribuímos ao Trienal no início desta seção: os problemas recorrentes do subdesenvolvimento, do processo de desenvolver-se e do contexto geopolítico são logo revertidos em oportunidades e em espaço para a correção planejadora, no que o programa diverge visceralmente do “desenvolvimento impossível” da CEPAL. Antes de tratarmos dessa questão, destaquemos os pontos mais relevantes da análise:

5. O *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social*, em seus desdobramentos enunciativos concretos, faz jus aos dois qualificadores que o desenvolvimento apresenta no título, justapondo ao progresso da economia a necessidade de avanços em outras dimensões do país, as sociais, culturais e humanas. A relação entre ambos os domínios, economia e sociedade, se materializa de diversas maneiras conforme os objetivos concretos do plano: a saúde, a educação, os recursos naturais, a distribuição de renda etc. Parece haver, no entanto, uma prevalência ou antecendência do econômico, em dois sentidos: (a) primeiro, o enunciado da economia procura situá-la como o solo real, o determinante estrutural do desenvolvimento, que exige a atualização das outras esferas (como no caso da cultura e da educação) ou possibilita uma melhoria endógena dos aspectos humanos e sociais (na saúde, por exemplo); (b) em segundo lugar, os critérios econômicos ou, mais precisamente, os índices quantitativos de eficiência e produtividade se impõem, em geral, como a principal condição de decisão do governo, permitindo priorizar os investimentos e orientar as

mudanças estruturais da economia conforme a lógica de maximização do retorno produtivo.

6. Trata-se, portanto, de um desenvolvimento fundamental, condicionante para o progresso geral do país, a se realizar por meio de mudanças estruturais instabilizadoras. Tais mudanças encerram, de fato, um intenso componente espontâneo enquanto adaptação da economia nacional às sucessivas crises que afetaram o país e o mundo na primeira metade do século XX, exigindo uma reorganização do sistema produtivo de modo a compensar a oferta externa irregular, o que, por sua vez, conduziria a transformações radicais no comércio exterior com consequentes desequilíbrios. O desenvolvimento ditado por esses ciclos espontâneos de substituição de importações acaba por ser inerentemente problemático em razão dessas mudanças bruscas que determina sobre a pauta de bens importados, gerando crises externas, e por produzir assimetrias intersetoriais, defasagens infraestruturais e insuficiência de poupança, resultando em conflitos manifestos pela inflação.
7. Tal concepção de desenvolvimento – como primordialmente econômico e como inerentemente instabilizador – abre o espaço do planejamento. À atividade planejadora cabe estabelecer as prioridades de investimento com base naquela lógica de maximização e antecipar as mudanças estruturais de modo a prever e compensar os desequilíbrios por ela determinados. O planejamento visa a conferir ao desenvolvimento brasileiro um ritmo diferente do verificado nos países que experimentaram esse estágio do progresso ao longo do século XIX, sujeitos a sucessivas crises econômicas e conflitos sociais. Planejar, no Trienal, e isso não é pouco, significa antecipar os problemas decorrentes do desenvolvimento espontâneo, corrigindo-os para obter, se não um novo tipo de avanço capitalista, um avanço sem custos sociais ou com custos mínimos. Significa impor uma ordem governamental sobre o processo econômico que, deixado a seu próprio movimento, tende à desordem.
8. Tudo isso, afinal, assentando-se sobre um diagnóstico essencialmente otimista, ao menos na superfície do texto. O surgimento da indústria de base no país, ou seja, nossa entrada na “fase superior” da substituição de importações, completou um processo de internalização do centro dinâmico da economia brasileira, mediante o qual nosso ritmo de desenvolvimento não dependeria mais da receita auferida pela exportação de produtos primários, mas estaria sujeito a decisões internas capazes de sustentar alto crescimento independentemente do cenário econômico internacional. O contexto do

país permitia apostar em um novo grau de autonomia econômica, coroando o papel racionalizador e impulsionador do planejamento. Externamente, se as exportações e a capacidade para importar mostravam-se estagnadas havia quase uma década, o refinanciamento da dívida externa e o afluxo de capitais poderiam trazer certo afrouxamento. Isso não ocorrendo, caberia aprofundar a substituição de importações e a industrialização, reposicionando o Brasil na dinâmica do comércio internacional de manufaturados, graças a nossas vantagens quanto a matéria-prima e mão-de-obra. Ainda que tudo desse errado, tudo daria certo.

O enunciado do desenvolvimento e do planejamento no Trienal, como já apontamos, encerra uma retórica bastante a fim do estruturalismo cepalino. Mobilizam-se temáticas-chave dos documentos da CEPAL analisados no Capítulo 3: a dominância necessariamente industrial do desenvolvimento, a mudança estrutural instabilizadora, o planejamento como solução racionalista... O cotejo dos detalhes enunciativos, porém, mostra que a apropriação é manca. Nos estudos cepalinos, as mudanças estruturais do desenvolvimento são, de fato, instabilizadoras, mas também encerram um aspecto conflituoso, dado pela disputa internacional entre centro e periferia quanto às possibilidades de crescimento industrial. Como relação a essa dinâmica de conflito, indispensável para o enunciado do desenvolvimento da CEPAL, o Plano Trienal é totalmente omissos. Naquele contexto, é a disputa internacional, por exemplo, que subordina a produtividade ao interesse do desenvolvimento nacional, fazendo com que certos investimentos estratégicos fossem preferíveis a outros que, economicamente, tivessem retornos maiores. No Trienal não: a produtividade e a eficiência aparecem como princípio econômico elementar, justamente porque a perspectiva do desenvolvimento não é constrangida por esse interesse estratégico internacional. Mesmo a instabilidade interna produzida pelas mudanças estruturais tem sentido distinto. Na CEPAL, ela se desdobra em duas dimensões: uma propriamente estrutural, inevitável, com vínculos profundos ao próprio desenvolvimento, e outra conjuntural, determinada por políticas errôneas que intensificam os desequilíbrios causados pela primeira. Não há desenvolvimento sem desequilíbrios e o papel racionalizante do planejamento é evitar ou corrigir erros de política que os agravem. O Trienal não contempla essas duas dimensões, cabendo ao planejamento a tarefa muito mais ambiciosa de corrigir a estrutura, de promover um desenvolvimento sem os custos do desequilíbrio. Essas duas inflexões – a ausência de um caráter competitivo ou conflituoso quanto à industrialização em nível internacional e a concepção da mudança estrutural como um processo cujos

desequilíbrios são passíveis de antecipação e correção pelo planejamento – fazem com que o enunciado do desenvolvimento do Trienal realize-se, em última análise, em sentido oposto ao cepalino. Lá o desenvolvimento era explicitamente um problema em si mesmo, um desafio para os países latino-americanos; aqui, trata-se de um processo a pleno vapor, quase espontâneo, a ser devidamente encaminhado pela atividade planejadora. Lá o desenvolvimento era quase impossível; aqui, praticamente inexorável.

Novamente, nossas constatações estão sujeitas ao contexto histórico e político da situação. Os textos cepalinos, por maior responsabilidade institucional que portassem, perfaziam formulações eminentemente acadêmicas, com muito maior liberdade para explicitar as dificuldades e os limites do processo. O Trienal, muito mais do que acadêmico, é um documento político, como demonstra a revisão do capítulo 2. Como subsidiar a campanha plebiscitária do presidente afirmando que o desenvolvimento do país estaria sujeito a desequilíbrios cambiais e inflacionários perenes? Como cativar a simpatia do FMI apresentando as relações econômicas internacionais sob o signo do conflito? Como, afinal, defender um arcabouço amplo, permanente e institucionalizado para o planejamento, que implicaria na redistribuição dos poderes ministeriais, se o planejamento fosse concebido como um mero aparar de arestas? Todos esses constrangimentos explicam, com efeito, o otimismo por vezes exacerbado do texto bem como a elisão daqueles pontos problemáticos do desenvolvimento da CEPAL. Por outro lado, poderemos sustentar que, para além dessa determinação social e política concreta, existe um componente autodeterminante do discurso se mostrarmos que esse semblante otimista recobre apenas parcialmente o texto e, às suas costas, manifestam-se problemas enunciativos da mesma sorte que identificamos em textos anteriores sobre o desenvolvimento. Nenhum tópico é mais auspicioso para tal demonstração que a abordagem do Trienal sobre o setor externo.

Vimos como o plano aponta para um desenvolvimento calcado basicamente no processo de substituição de importações, no qual a industrialização, como fator dinâmico, se realiza como uma espécie de reação, mais ou menos espontânea, às sucessíveis crises internacionais, ganhando cada vez mais verticalidade e autonomia, de modo que, a partir de certo momento, o sistema econômico nacional assume um impulso de crescimento próprio, com relativa independência dos estímulos do setor externo. Daí que o desenvolvimento surja,

no documento, como resultado exclusivo de decisões tomadas no interior do país, passível de se sintetizar na ambiciosa meta de 7% de crescimento no período 1963-65, eventualmente a se aumentar para 8% conforme os ganhos do planejamento se efetivassem na segunda metade da década (*idem*, p. 85). No entanto:

Caso não fora possível manter a posição de endividamento externo, o país teria que reduzir o nível de suas importações e sair para uma política de importações ainda mais agressiva. Contudo, dificilmente se poderia conciliar esse esforço adicional com a elevada taxa de desenvolvimento programada. (*idem*, p. 47)

E reitera-se: “simplesmente para manter o atual nível de importações, sem o que não será fácil defender a taxa de crescimento da economia, será necessário realizar um forte esforço de refinanciamento da dívida externa” (*idem*, p. 82). Quer dizer: ainda que o país encerre uma dinâmica interna de desenvolvimento, ainda que as crises internacionais possam servir de estímulo ao processo de substituição de importações, ainda que o atual estágio de industrialização pesada tenha atestado nossa autonomia econômica, a taxa de crescimento, “o mais importante de todos os objetivos” do plano, estaria diretamente sujeita a uma decisão externa, o refinanciamento da dívida, decisão, aliás, mais concernente à diplomacia e à política que à economia. Adicionalmente, embora a política monetária e cambial para estabilização interna deva submeter-se ao imperativo do crescimento, o esforço de contenção da inflação “poderá ter repercussões negativas no grau de utilização da capacidade produtiva” (*idem*, p. 85), hesitação que contrasta com o intenso crescimento previsto pelo programa. Enfim: por mais que a retórica tente enfatizar a independência e a capacidade de controle governamental sobre o processo econômico, o desenvolvimento como problema se revela nessas duas instâncias: em um crescimento claramente sujeito a uma renegociação da dívida externa e em uma política de estabilização que, não obstante a meta de crescimento de 7%, coloca dúvidas sobre a utilização plena da capacidade produtiva. Se há um otimismo político determinado pelo contexto, não se pode esquecer que determinados momentos do texto trazem um realismo econômico – discursivamente econômico – dado pela manifestação do problema-desenvolvimento que afeta os fundamentos mesmos daquela superfície positiva: o controle do governo e do planejamento sobre a economia nacional e a independência econômica do país em relação ao cenário externo.

Trataremos dos problemas da política de estabilização mais adiante. Por ora, procuraremos mostrar como o setor externo se manifesta enunciativamente, por um lado, como condicionante crucial do desenvolvimento brasileiro e, por outro, como importante

critério de priorização econômica. Ao se considerarem os “fatores primários de desequilíbrio” que afetam a economia nacional, as condições externas aparecem em destaque, dividindo os holofotes com as contas do setor público. Assim, “o primeiro e mais importante desses desequilíbrios é causado pelo declínio relativo da capacidade para importar” (*idem*, p. 63); ou seja: aquilo que quatro páginas antes se manifestava como fator de estímulo, a queda da oferta, agora é apresentado como elemento de desequilíbrio. Os problemas nesse âmbito são creditados, por um lado, à evolução mais lenta do comércio internacional de produtos primários e, por outro, à evolução desfavorável dos termos de troca em relação às manufaturas. A narrativa é similar à cepalina, mas, novamente, sem o elemento conflituoso com os países desenvolvidos: o cenário do pós-Guerra revelou-se predominantemente adverso para as exportações brasileiras, mas não se fala em transferência de ganhos de produtividade nem em uma disputa competitiva pela industrialização. Pelo contrário, a maturação da indústria brasileira, como vimos, estaria em vias de reposicionar o Brasil no centro dinâmico do comércio internacional e os desequilíbrios internos provocados por essas dificuldades teriam decorrido menos da quantidade e dos preços das exportações que da política cambial utilizada para defender a renda do setor exportador, incentivando a produção de bens com preços decrescentes em dólares e debilitando as contas públicas de receitas cambiais (*idem*, p. 65-8). Desse modo, o comércio exterior assume papel de destaque nos desequilíbrios, mas seus efeitos são atribuídos essencialmente a decisões equivocadas de políticas de exportação.

Igualmente, ao tratar das condições de estabilidade interna, ou seja, do controle da inflação, esse mesmo setor surge como elemento indispensável à “planificação dos dispêndios públicos”, pois ele “pode operar de forma a aumentar ou reduzir o nível da renda monetária independentemente do comportamento do produto interno” (*idem*, p. 96). O documento não elabora com precisão esses efeitos, mas novamente comércio exterior se configura como fator-chave para o planejamento nacional, aspecto que se evidencia na desproporção entre as medidas de estabilidade interna e externa: se as primeiras ocupam onze páginas, as condições de estabilização das transações internacionais se estende por 38, com detalhadas projeções de balanço de pagamentos, às vezes discriminadas por itens fundamentais, como as exportações de café e as importações de petróleo. A despeito de toda maturidade e autonomia que a economia brasileira teria adquirido, o texto reitera “a dependência em que ainda se encontra o país da importação de certos tipos de máquinas, equipamentos e matérias-primas e auxiliares”, o que “obriga a um sério esforço no sentido de se ampliar, ou pelo menos manter, a capacidade para importar” (*idem*, p. 107); correlativamente, a seção que trata das

exportações, ainda que enfatize a necessidade de diversificação, concentra a programação exclusivamente em produtos primários, como minérios, cacau, açúcar e café, este recebendo especial atenção. Verifica-se, portanto, uma ambiguidade entre o diagnóstico do Trienal sobre a economia brasileira, como um sistema independente e maduro, e o planejamento propriamente dito, no qual o setor externo insiste em se manifestar como fator condicionante e as exportações limitam-se a produtos primários.

Tal ambiguidade talvez possa ser sintetizada, de maneira mais geral, no enunciado do desenvolvimento enquanto substituição de importações. Novamente, o que está em questão é a renegociação da dívida externa:

Caso seja necessário abandonar a hipótese de total refinanciamento da dívida, o processo de substituição de equipamentos importados poderá ser levado ainda mais longe, se bem que não seja fácil manter a elevada taxa de crescimento que se está projetando. (*idem*, p. 90)

Ou, ainda: embora o objetivo da política econômica para o setor externo fosse “expandir a capacidade para importar do país”, necessária ao desenvolvimento, caso as circunstâncias internacionais se revelassem “diversas das admitidas nas projeções [...] seria necessário reduzir o coeficiente de importação do dispêndio interno, intensificando a política de substituição de importações” (*idem*, p. 110). De modo que, dentro desse processo, o setor externo assume uma função dupla e, em alguma medida, contraditória: por um lado, o acesso a importações é fundamental ao desenvolvimento, dada a dependência do país quanto a certos equipamentos e matérias-primas do exterior indispensáveis à industrialização; por outro, ele é secundário, uma vez que, tendo tomado as rédeas de sua dinâmica interna, pela verticalização da cadeia industrial, o Brasil seria capaz de levar a cabo a substituição de importações de maneira ilimitada e independente. A restrição externa configura-se, assim, como limitação ao desenvolvimento mas também como um impulso a ele, abrindo espaço para a oferta da indústria nacional. Novamente, Trienal e CEPAL divergem nas minúcias enunciativas: se lá tratava-se de identificar os principais problemas no setor externo e apresentar o desenvolvimento como emancipação e afirmação internacional da periferia, aqui estamos diante de uma economia totalmente (ou quase) emancipada, capaz de engendrar sua própria dinâmica. Se nos estudos cepalinos o setor externo era um enorme parasita a sugar os ganhos de produtividade da América Latina para a industrialização dos países centrais, agora ele não é mais que uma pneumonia pretérita, que o plano insiste em dizer curada por um processo que

nos tornou mais fortes, mas que eventualmente se insinua, seja como uma leve e disfarçada tosse, seja como uma insuficiência respiratória profunda.

Mas o setor externo não figura no Trienal apenas como uma espécie de sintoma que problematiza a retórica do plano; dentro daquilo que, no início desta seção, identificamos como o primado da economia, ele desempenha papel fundamental enquanto critério de priorização econômica. Fazemos um rápido inventário. A programação para os investimentos em recursos minerais apresenta o comércio exterior como o principal de seus “critérios de geologia econômica”, de modo que “tiveram prioridade os itens que mais pensam na nossa balança comercial, agravando seu desequilíbrio”; trata-se de “incentivar nossas exportações atuais” e “reduzir a importação de outros itens” (*idem*, p. 216). Os investimentos no setor elétrico, por sua vez, apontam a “expansão da capacidade produtiva da indústria de material elétrico e da indústria mecânica” como um fator que vem “permitindo a diminuição progressiva da necessidade de recursos em moeda estrangeira” necessários às inversões globais (*idem*, p. 261). O planejamento para o petróleo aponta o “lugar estratégico” dos “problemas relativos ao suprimento adequado e à produção interna”, já que sem a devida oferta desse item “seria pouco provável a continuação do atual ritmo de crescimento da economia brasileira”. Tal contexto põe em relevo as “medidas necessárias a elevar rapidamente a participação da produção nacional na oferta total de petróleo bruto e derivados no país”, já que nossa “notória insuficiência de divisas” se apresenta como risco ao desenvolvimento, pois “dois terços do petróleo bruto consumido no país ainda provém do exterior” (*idem*, p. 283-4). Em sentido diferente, a economia externa se mostra relevante também para a política industrial: o aprofundamento da industrialização e a “indivisibilidade dos projetos industriais” conduz a uma “capacidade de produção excedente que não pode ser absorvida, de imediato, pelo mercado interno”, tornando indispensável “fomentar a exportação de manufaturas”. Isso permitiria uma “maior eficiência do sistema pela utilização mais intensa de sua capacidade produtiva” e um “aumento da receita cambial do país nesta fase difícil do balanço de pagamentos” (*idem*, p. 396). Os investimentos em siderurgia também se relacionam diretamente com o comércio exterior: um dos horizontes da programação para o triênio é reduzir “a parcela de aquisições no exterior relativamente aos projetos em curso”, alcançando um “progresso gradativo de suprimento interno até alcançar 40% do total de equipamentos em 1970” (*idem*, p. 407). O plano contempla, assim, a “possibilidade de diminuir-se a pressão sobre as importações” nesse setor, afirmando que em 1965 pode haver “pequeno superávit de produtos planos” (*idem*, p. 406). Outros setores

industriais também têm seu desenvolvimento vinculado ao comércio exterior: a indústria química de base é apresentada como essencial “para o programa de substituição de importações” (*idem*, p. 412); a de bens de capital deveria, até 1965, reduzir a participação de equipamentos importados para 21% face a 33% verificados em 1958, donde se vê a “magnitude do esforço” (*idem*, p. 416); a racionalização da indústria extrativa mineral visa a “atenuar as pressões de curto e médio prazos sobre o balanço de pagamentos” (*idem*, p. 419).

Vê-se, com tal levantamento, que aquela dimensão econômica avaliada anteriormente como dominante na formulação do Trienal tem na melhoria da situação externa um de seus principais critérios, buscando reduzir as importações e aumentar as exportações. Isso decorre, evidentemente, de dois aspectos, um contextual e outro discursivo. Por um lado, trata-se de reverter ou amenizar os problemas crônicos ou cíclicos com que o Brasil notoriamente se depara em suas contas externas. Discursivamente, a importância que o comércio exterior assume se deve ao enunciado do desenvolvimento entendido como substituição de importações, ou seja, como um processo gradativo no qual o atendimento do consumo interno deve ser propiciado por parcelas crescentes de produção nacional. Nesse sentido, a passagem que talvez mais esclareça a concepção de desenvolvimento encampada pelo Trienal seja a que trata da energia nuclear:

Na medida em que se considere industrialmente desenvolvido o país que possa atender às suas necessidades básicas mediante técnica e recursos próprios, o Brasil não vencerá, nem a longo prazo, o ciclo do subdesenvolvimento se, nesta época, por deficiência do programa governamental, de técnica e de aptidão industrial, permanecer dependente da importação da experiência, técnica, equipamentos e combustível nuclear, com a evasão de divisas estrangeiras daí decorrentes, para a produção de eletricidade de fonte nuclear. (*idem*, p. 289-90)

O excerto é exemplar. Em nenhum outro momento para o qual tenhamos atentado o Trienal deixa tão claro seu enunciado do desenvolvimento. Desenvolver-se significa usufruir de autonomia de técnica e recursos para atender às “necessidades básicas” do país, o que implica não depender, nos setores fundamentais, de importação, seja de mão-de-obra ou tecnóloga, seja de insumos primários ou bens de capital. Ser desenvolvido, portanto, é possuir, para as “necessidades básicas” uma cadeia produtiva completamente nacional, da matéria-prima ao produto final, de modo a contemplar uma independência absoluta nessas áreas. Dois detalhes: tais “necessidades” o Trienal compreende como amplas o suficiente para encampar a energia nuclear, recurso até então inexistente para o fornecimento massivo de eletricidade no Brasil. Vale a pena lembrar como o plano contextualiza tal necessidade: o esgotamento do potencial

hidráulico e a escassez de combustíveis fósseis projetados para os decênios seguintes motivam tal demanda – “na década de 1980, o Brasil deverá recorrer a uma nova fonte de energia elétrica”, sendo que nos “países industrialmente mais desenvolvidos [...], a partir de 1975, as centrais nucleares devem ultrapassar, em importância, outras fontes de energia” (*idem*, p. 289). Identifica-se, portanto, o imperativo de diversificar as fontes energéticas no país para os anos 1980 e a solução encontrada consiste em reproduzir aqui o modelo nuclear encaminhado pelos países centrais. Mais ainda: exige-se que tal modelo não se dê simplesmente pela importação de técnica, recursos e equipamentos, mas que se implemente mediante a formação de recursos humanos, pesquisa tecnológica, prospecção de recursos e produção industrial nacionais. Trata-se de reproduzir, no sistema econômico brasileiro, não apenas a solução dos países desenvolvidos, mas o processo completo de seu desenvolvimento. A energia nuclear é vista como a principal alternativa para a “necessidade básica” do suprimento elétrico e sua implementação deve se dar pelo desenvolvimento de tecnologia nacional. Segundo detalhe, correlato ao primeiro: toda essa ambição é motivada pelo espírito quase mercantilista, se não provinciano, de evitar importações, “com a evasão de divisas estrangeiras daí decorrentes”. Mais do que o processo efetivo de desenvolver-se, a substituição de importações é uma obsessão pragmática e conjuntural quanto ao equilíbrio no comércio exterior.

Em suma:

9. O setor externo acaba por se constituir como um termo de problematização da retórica otimista do Trienal, identificada no início da presente seção e atribuível, em grande medida, aos objetivos políticos ditados pelo contexto de sua formulação. Em primeiro lugar, as condições externas da economia brasileira aparecem como um determinante não apenas circunstancial, mas urgente, do sucesso do plano e da continuidade de nosso crescimento intensivo. A renegociação da dívida externa, componente mais político que econômico, se impõe como um imperativo indispensável para evitar uma crise cambial capaz de frear o desenvolvimento. Além disso, de maneira mais extensiva, dentro daqueles critérios econômicos que organizam o planejamento no Trienal, a substituição de importações e o equilíbrio do comércio exterior surgem como fator dominante de priorização dos investimentos com vistas a minimizar os bens importados e maximizar a venda de produtos brasileiros ao exterior. Enfim, o setor externo, na medida em que se insinua de modo quase onipresente no texto, manifesta-se como um limite discursivo ao otimismo contextual do programa e sua

aposta na maturação da economia brasileira, na autonomização de sua dinâmica e na reinserção do país nas áreas mais aquecidas do comércio internacional. Se o diagnóstico do Trienal parece ter como objetivo livrar-se do *desenvolvimento como problema*, situando-o sob o controle nacional e governamental, o setor externo, ao longo dos diversos aspectos concretos do planejamento, provoca certos recuos com relação a tal independência.

10. À luz dessa problematização, cabe reavaliar o enunciado do desenvolvimento tal como sintetizado nos itens (5) a (8) do presente capítulo. Se lá as mudanças estruturais e a substituição de importações perfazem o processo concreto de desenvolvimento, na medida em que repercutem a industrialização brasileira enquanto transformações relativamente espontâneas a serem controladas e potencializadas pelo planejamento, confrontadas com esta dominância do setor externo elas precisam ser melhor qualificadas. De fato, no discurso do plano, são a base material, estrutural a partir da qual o Brasil pode se desenvolver. Mas elas atendem também a um objetivo conjuntural: melhorar a situação externa da economia. Grande parte dos investimentos, da mineração à indústria de base, do petróleo aos equipamentos elétricos, são projetados a partir de seus efeitos sobre o comércio exterior, na medida em que possibilitem a redução das importações ou o aumento das exportações. A questão da energia nuclear deixa clara a relação desse desdobramento com o desenvolvimento: a diversificação da matriz energética traz a necessidade básica de desenvolvermos os recursos nucleares. O progresso desse setor, por sua vez, deve seguir um caminho autônomo com a produção de tecnologia, mão-de-obra, equipamentos e recursos nacionais porque, claro, a independência econômica do país é o fito maior do processo, mas também porque se faz necessário minimizar a evasão de divisas nesses (e em todos os) investimentos. Desenvolver-se significa conformar a estrutura econômica à dos países desenvolvidos, substituindo importações por produtos nacionais (ou seja, internalizando a cadeia produtiva necessária para atender o consumo) e criando novos setores primordialmente com recursos internos. Mas é também reduzir ao máximo os déficits de balanço de pagamentos.

Esse segundo membro do enunciado do desenvolvimento mostra como é profundo o contraste entre o Trienal e a CEPAL. Vimos que os estudos cepalinos identificaram um elemento conflituoso nas relações econômicas entre periferia e centro, elemento completamente ausente do plano ora em análise. A princípio, os dois conjuntos de

documentos, o do Trienal e o da CEPAL, partilham de certa fobia do setor externo que os leva a tolerá-los ao mínimo necessário. Os textos do órgão da ONU, porém, embora compreendam seus critérios econômicos a partir da produtividade, apresenta duas qualificações importantes: produtividade, no caso, é produtividade marginal social e o recurso a ela na priorização dos investimentos deve estar sujeito a objetivos estratégicos ditados pela competição internacional. Em outras palavras: as escolhas econômicas, inclusive das importações, devem ser feitas de modo a propiciar o maior retorno ao produto nacional global, exceto em áreas estratégicas para o desenvolvimento que exijam investimento ainda que produzam a custos maiores que as importações. Isso significa que, salvo nessas áreas, devem se conservar os bens importados cuja aquisição seja menos custosa que a produção nacional. A produtividade, em geral, sobrepõe-se à fobia do setor externo, prevalecendo esta apenas nos setores considerados estratégicos. No Trienal não: o setor externo constitui-se predominantemente como critério de produtividade. Na escolha dos investimentos e da substituição de importações não se verifica, pelo menos de maneira frequente, o tipo de comparação de custos implicado pelo princípio cepalino de produtividade marginal social. O objetivo maior parece ser aprofundar sempre o processo de substituição sem levar em conta as vantagens e desvantagens relativas da produção nacional face à importação. Quando dissemos que a energia nuclear, enquanto setor incipiente apenas projetado para longo prazo, é paradigmático quanto ao estatuto do setor externo no Trienal, referíamos-nos a isso: o princípio que o rege não é o da maximização da renda nacional auferida pelos investimentos mas o da autonomização do país a partir da nacionalização cada vez mais vertical de toda a cadeia produtiva necessária para atender o consumo. É verdade que o setor nuclear, como parte da infraestrutura energética, perfaz uma das “necessidades básicas” da economia brasileira, o que o aproxima da “exceção estratégica” cepalina. Mas tal “exceção” repete-se nos diversos momentos do texto em que o comércio exterior aparece como fundamental: dos recursos minerais aos equipamentos elétricos, da siderurgia à indústria química – todas as áreas relevantes para a balança comercial são planejadas de modo a reduzir as importações e ampliar as exportações, sem ter em conta o modo como tais critérios afetam a renda nacional como um todo. Enfim, o objetivo maior não é maximizar a renda global, mas internalizar a cadeia produtiva de atendimento ao consumo do país, tanto no sentido do desenvolvimento estrutural da economia, como no de maximizar o saldo do comércio exterior; desenvolver-se não é atingir um ponto ótimo de crescimento equilibrado, mas internalizar, a todo custo e ao máximo possível, a oferta dos bens finais consumidos no país. Eis por que o setor externo é

um problema no enunciado do desenvolvimento do Trienal: nele, o estrutural se perde no conjuntural; a substituição de importações, enquanto processo de implementação de uma estrutura predominantemente industrial no país, é mobilizada para a crise urgente no balanço de pagamentos.

4.3.2. Planejamento e desenvolvimento: dois pontos de vista

Vimos que o lugar do planejamento no Trienal constitui-se principalmente pelo caráter do desenvolvimento brasileiro, marcado por rápidas e profundas mudanças estruturais, que tanto causam desequilíbrios como complicam as decisões de investimentos dos agentes privados. Na medida em que se acelera, o progresso econômico causa defasagens intersetoriais e infraestruturais, inconsistências no balanço de pagamentos e bruscas transformações que reduzem o valor da experiência passada para a escolha das inversões no presente. Cabe aos planejadores do governo antecipar aquelas defasagens e inconsistências, preverem as mudanças estruturais de modo a corrigi-las e orientar adequadamente os setores a se priorizarem. Essa capacidade de antecipação e correção das mudanças estruturais, cujos fundamentos em nenhum momento são devidamente explicitados, enquadra, junto a outro aspecto, o planejamento na retórica otimista do Trienal. O segundo aspecto de otimismo é que, além de promover tal orquestração do desenvolvimento, a atividade planejadora pode alavancar o uso dos recursos pelo milagre da racionalização e da eficiência. Não são raros, como veremos a seguir, as apostas em que a escassez crônica de expedientes humanos, técnicos, materiais e financeiros é passível de ser contornada por se aproveitamento mais produtivo, propiciado pelo planejamento. Este, portanto, afigura-se como um momento fundamental do desenvolvimento, não apenas por permitir avanços com menores custos sociais ou desequilíbrios econômicos, mas também por compensar a insuficiência de recursos com maior produtividade. Vejamos como isso se passa concretamente.

O já mencionado discurso de posse de Furtado como ministro do planejamento assim define tal atividade: “apenas disciplinar o uso dos meios para conseguir, com o mínimo de esforço, fins previamente estabelecidos” (Furtado, 2011c; p. 33). Há, portanto, duas condições para o planejamento, a determinação dos objetivos com clareza e coerência e a compatibilidade entre esses fins e os recursos disponíveis – “a coerência dos objetivos e a compatibilidade entre meios e fins são requisitos prévios a todo planejamento autêntico” (*idem*, p. 34). Evidencia-se a preocupação de conceituar a atividade planejadora em termos

modestos – trata-se “apenas” de otimizar o uso dos recursos para atingir certos objetivos a serem determinados por uma autoridade fora do planejamento propriamente dito, à qual o documento se refere vagamente como “política econômica” (*idem*, p. 33). Essa modéstia do planejamento, enquanto “apenas” um esforço de racionalização, revela seu fundamento ideológico no corpo do Trienal, quando este trata do “alcance da planificação em uma economia subdesenvolvida”. Aí se repete aquela definição: “a planificação econômica pode ser entendida como um esforço de coordenação, com vistas a fins preestabelecidos, das principais decisões que estão sendo permanentemente tomadas em um sistema econômico”. Essas “principais decisões” remetem a um componente econômico e a outro social: elas “dizem respeito ao processo de formação de capital, que tem na poupança e no investimento seu verso e reverso”, mas “do ponto de vista do bem-estar social são igualmente importantes as decisões que condicionam a distribuição da renda social” (Furtado, 2011a; p. 73). O texto prossegue tratando do primeiro componente. Revela-se então de que modo o enunciado do planejamento no Trienal imbrica-se com limitações de natureza ideológica: “durante muito tempo foi suposição geral que a planificação somente seria possível ali onde as decisões econômicas estivessem totalmente centralizadas”; Porém, o “avanço no conhecimento desses processos [de formação de capital], logrado em grande parte nos dois decênios recentes”, permite compreender que o comportamento dos empresários obedece a certos padrões; “identificados estes padrões, assim como os fatores principais que condicionam o comportamento do empresário-investidor, já não seria difícil conceber políticas visando a orientar o processo de formação de capital em economias de livre-empresa”. A ciência econômica recente, ao compreender os condicionantes da poupança e do investimento, propicia “o desenvolvimento de técnicas de planificação adaptadas às economias de livre-empresa” (*idem*; colchetes nossos). Reproduzindo o argumento de Furtado contra Bulhões no debate anteriormente resenhado, o Trienal apregoa a compatibilidade do planejamento econômico com a liberdade de investimento e visa, assim, afastar-se do tipo de economia exaustivamente planificada característico dos regimes socialistas de então.

A otimização e a racionalização, que, como vimos, perfazem o predomínio econômico do desenvolvimento no Trienal, aparecem, assim, como uma das principais tarefas do planejamento e procuram distingui-lo da planificação socialista, fazendo dele um processo compatível com a “livre-empresa”, na medida em que as decisões de investimento não sejam diretamente tomadas pela autoridade governamental mas pelos próprios empresários orientados pelos planejadores públicos. Tal tarefa, a eficiência, a racionalidade e a

coordenação propiciadas pelo planejamento repercute em três núcleos temáticos básicos: a macroeconomia, as atividades do governo e a relação com o setor privado. Macroeconomicamente, é face ao próprio processo de substituição de importações, motor do desenvolvimento, que se impõe a necessidade de planejar. Uma das mudanças estruturais ditadas por tal processo é quanto ao esforço de poupança, cada vez maior conforme se substituam os bens importados da indústria pesada, determinando também o acirramento da pressão inflacionária e a consequente redução na eficiência dos investimentos. Nesse contexto, “para contrabalançar essa tendência perversa, é necessário expandir a capacidade para importar ou aumentar a eficiência dos investimentos mediante planificação destes em função da substituição de importações” (*idem*, p. 62). A política de combate à inflação, por sua vez, “poderá ter repercussões negativas no grau de utilização da capacidade produtiva, caso não esteja empregado um cuidadoso planejamento”; assim, “a utilização mais racional dos recursos, decorrente do planejamento, deverá substituir o efeito positivo que exerce a pressão do excedente de demanda monetária sobre o conjunto das atividades produtivas” (*idem*, p. 85). Ao compensar as consequências disruptivas das mudanças estruturais e contrapor-se aos efeitos negativos do combate à inflação, o planejamento toma parte junto ao otimismo profundo do Trienal com sua capacidade de promover a eficiência e a racionalização. Mas ele encerra também um fator limitante. Ao tratar dos investimentos em infraestrutura de transportes, por exemplo, o plano enfatiza que a saturação das redes rodoviárias levaria séculos “em países de extensão continental” como o Brasil, de modo que “mais recursos houvesse e mais rodovias se poderia implantar sem se falar em excesso”. Porém, cabem lembrar “a positiva limitação dos recursos para investimentos disponíveis em país mergulhado em crise financeira, fato que “tem de ser reconhecido e dado na devida conta na elaboração de um Plano de desenvolvimento do país” (*idem*, p. 251). O planejamento, portanto, assim como um elemento propulsor dos investimentos, por aumentar sua eficiência, é também um limitador, na medida em que tem como tarefa ponderar as inversões necessárias conforme os recursos disponíveis e seu retorno para o país. Isso nos permite reavaliar a dimensão daquele otimismo: as mudanças estruturais exigem um esforço cada vez maior de poupança com menor eficiência dos investimentos; o combate à inflação tende a pesar como um efeito negativo sobre o uso da capacidade produtiva; a necessidade quase infinita de infraestrutura contrasta com um “país mergulhado em crise financeira” e sua limitação de recursos. Enfim, não apenas no setor externo, mas em diversos pontos concretos do planejamento, a situação econômica brasileira surge como problemática, para dizer o

mínimo. A retórica otimista, nesses casos, assenta-se sobre a aposta nos superpoderes da atividade planejadora para compensar tais problemas mediante maior eficiência, racionalidade e coordenação. O otimismo é menos sobre as condições do país que sobre a capacidade de intervenção dos planejadores.

No que tange à estrutura do governo, verificamos algo parecido. Na saúde, os recursos médicos assistenciais apresentam “apreciável crescimento do equipamento existente”, contrastado com seu notório “baixo rendimento, motivado pela duplicidade de órgãos, paralelismo de funções, dispersão de atividades e falta de coordenação”. De modo que “nosso aparelhamento médico-sanitário [...] ressen-te-se mais da subutilização da rede instalada que do número de estabelecimentos existentes” (*idem*, p. 197). Nessas condições, “as atividades do Ministério da Saúde deverão constituir importante setor do esforço de sistematização que o planejamento da administração federal pretende introduzir”, mediante um “empenho de racionalização e ordenação” (*idem*, p. 199-200). Assim o Trienal apresenta as diretrizes do “plano de atividades para o triênio 1963-65 [...], visando a conferir maior objetividade aos programas específicos de cada órgão”, diretrizes que incluem a “reestruturação do Ministério da Saúde, procurando-se reorganizar e unificar as suas atividades, tornando possível a coordenação, controle e fixação do programa nacional de saúde” (*idem*, p. 200-1). Igualmente, o Departamento Nacional de Saúde (DNS), enquanto principal órgão executivo do ministério, executando os combates a enfermidades específicas, tem como maiores objetivos atribuídos pelo Trienal a racionalização dos investimentos, a eficiência do atendimento e a coordenação com outros órgãos. A política cartográfica nacional recebe, por sua vez, a tarefa de aprimorar a organização das instituições públicas responsáveis: trata-se de “dinamizar os órgãos cartográficos governamentais de forma que possam apresentar o maior rendimento possível, dotando-os dos recursos necessários à execução dos programas” (*idem*, p. 242). No campo da pesquisa agropecuária, a reorganização governamental também se faz sentir: “manter-se-á constante a participação do ministério [da Agricultura] na receita da União”; mas o planejamento deveria propiciar uma “produtividade sensivelmente mais elevada, tendo em vista a nova e mais racional organização do ministério e a preocupação de fixar de antemão uma escala de prioridade para os seus trabalhos” (*idem*, p. 369; colchetes nossos). Enfim: o esforço de sistematização projetado pelo Trienal sobre a estrutura do governo federal sintetiza-se na apresentação das próprias reformas, que visam essencialmente à “racionalização da ação do governo” e à “eliminação de entraves institucionais à utilização ótima dos fatores de produção” (*idem*, p.

424). A reforma administrativa, especialmente, busca objetivos como hierarquizar planejamento e execução, articular órgãos dispersos, descentralizar as decisões, reestruturar as instituições fazendárias e de controle de contas etc., sempre com vista a obter mais rapidez e eficácia de funcionamento (*idem*, p. 425-6). Mas nessa questão das reformas, as causas se invertem: nos outros casos, o aumento da eficiência era responsabilidade do planejamento; agora, “a eficácia do planejamento é função de um certo número de condições institucionais básicas” (*idem*, p. 424). De modo geral, é necessário planejar para obter racionalidade; mas no âmbito das instituições de governo é preciso reformar para viabilizar o planejamento. Este exige uma conformação institucional específica, de que trataremos adiante.

Quanto à relação entre planejamento e setor privado, a passagem mais clara surge na política para a agricultura, que, “mais que qualquer outro setor de atividade econômica, exige uma atenção permanente do governo”. Por um lado, “a introdução, no meio rural, dos instrumentos que a ciência e a técnica oferecem hoje ao agricultor, bem como a adoção de formas superiores de organização e exploração” dependem de esforços de pesquisa que “só podem ser realizados por agências governamentais”; por outro, “a orientação da produção e a assistência financeira ao produtor dependem quase que inteiramente da intervenção estatal” (*idem*, p. 324). Mais adiante, o texto explicita melhor a participação do governo no setor: “a intervenção do poder público tem que ser, necessariamente, ampla quando se pretende promover a expansão e elevação da produtividade da agricultura”, abrangendo “a realização de pesquisas”, “a transmissão dos ensinamentos colhidos [...] ao agricultor”, “a concessão de meios financeiros” e a “segurança de resultados compensadores”, de modo a estimular e orientar a produção (*idem*, p. 347). Enfim: pesquisa, instrução técnica e tecnológica, financiamento, orientação dos investimentos – atribui-se ao governo responsabilidade decisória e executiva por todos os fatores dinâmicos da cadeia produtiva. Ainda que se reconheça a natureza específica da agricultura, um setor, segundo plano, especialmente marcado por certa inércia, dado que é “induzido em um processo de desenvolvimento econômico” (*idem*, p. 347), bem se vê que a amplitude e a verticalidade da atividade planejadora parecem muito maiores que as de uma “técnica de governar e administrar” (*idem*, p. 76), tal como inicialmente definida. Muito mais que coordenar e racionalizar, trata-se de decidir ativamente sobre toda a extensão do processo econômico. Depreendem-se daqui dois aspectos do planejamento. Primeiro, tal como delineado por Furtado em seu debate com Bulhões, o setor privado aparece enquanto um domínio dócil, passível de manipulação por instrumentos governamentais como a política de crédito e de preços mínimos, “uma das armas

mais eficazes de estímulo e orientação da atividade agrícola” (*idem*, p. 238). Em segundo lugar, o planejamento ocupa um lugar central no desenvolvimento econômico não apenas por sua capacidade de prever e corrigir as mudanças estruturais no polo dinâmico da economia (no caso, a indústria), mas também por determinar uma intervenção governamental exaustiva nos setores “induzidos” (como a agricultura), corrigindo suas defasagens e insuficiências. Parecem ser estes últimos setores, aliás, os induzidos, aqueles que melhor acomodam a planificação: se o programa industrial estende-se ao longo de 37 páginas, tratando essencialmente do histórico e de projeções para o triênio, o plano para a agricultura ocupa não menos que 90 com uma programação de gastos muito mais detalhada, especialmente em pesquisa agropecuária e crédito rural (ver, por exemplo, Furtado, 2011a; p. 358-65; 370). Com efeito, o Trienal parece distinguir a indústria, com setor central de um desenvolvimento relativamente espontâneo, portanto, passível de um planejamento menos minucioso, e outros setores presos a certa inércia, que precisam de uma programação exaustiva proporcionada pelo Estado, seja por investimentos diretos (educação, saúde, infraestrutura), seja por orientação e estímulo ao longo de todo o processo produtivo (agropecuária).

Mas, ainda que o planejamento encerre todas essas responsabilidades pelo desenvolvimento e todo esse otimismo quanto a sua capacidade de levá-las a cabo, resta averiguar como o Trienal preenche o espaço entre os princípios e os resultados, entre os objetivos e sua realização, ou seja, como compreende a operacionalidade do plano. Já vimos como o planejamento sofre certa limitação institucional, já que as reformas se afiguram como condição para sua exequibilidade. O discurso de posse de Furtado caracteriza o processo como “difícil e complexo”, mas “tarefa perfeitamente exequível”, havendo no país “pessoal qualificado para encetá-la com alta probabilidade de êxito”. Além disso, o planejamento tenderia à continuidade: “tornar-se-á irreversível pelas grandes vantagens que apresenta como disciplina de governo e administração” (Furtado, 2011c; p. 34). O Trienal explana melhor as condicionantes: trata-se de “uma técnica de governar e administrar, e como tal deve ser introduzida progressivamente, à medida que o quadro político, institucional e administrativo o comporte”. Essa conformação “política, institucional e administrativa” passa pela harmonia entre Legislativo e Executivo, pela coordenação das decisões do Executivo, pelo comando único das autoridades monetárias, pela sintonia destas com as autoridades fiscais, pela integração administrativa etc. (Furtado, 2011a; p. 76). O planejamento é uma técnica de governo e administração a ser progressivamente estabelecida, “um processo contínuo, que se introduz por etapas e se aperfeiçoa na medida em que é implantado”; por isso, “o mais

importante é iniciá-lo”. Daí que o Trienal se proponha uma tarefa relativamente modesta: “uma hierarquização dos problemas” e “um esforço de transição” rumo a um sistema mais coordenado e eficaz para as tomadas de decisão (*idem*, p. 76-7). Seu objetivo é oferecer uma visão panorâmica dentro da qual sucessivos planos mais específicos possam ser integrados:

No planejamento, como na cartografia, o mais prático é iniciar o trabalho com uma escala grande, capaz de proporcionar facilmente uma visão de conjunto. Esta visão é que permite relacionar os problemas em função de sua complexidade, de forma que a solução de um venha a facilitar a dos demais. (*idem*, p. 76)

O plano se apresenta como um marco inaugural da atividade planejadora global no país, de modo que outros planos mais específicos e detalhados venham a complementar-lhe, conforme as diretrizes por ele estabelecidas.

Isso talvez explique por que os aspectos operacionais mais precisos às vezes sejam demasiado vagos e lacunares ao longo de sua elaboração, por vezes reduzindo-se a meras projeções de gastos nem sempre bem acabadas. No setor de saúde, por exemplo, após estabelecer o orçamento total e discriminá-lo por diversos órgãos do governo (*idem*, p. 210-1), o plano reconhece a insuficiência de fundos: “o financiamento do programa trienal não será facilmente assegurado com os recursos internos”; o provisionamento de recursos complementares, porém, não é determinado (sequer quantificado) se não por uma mera especulação: “buscar-se-á a solução, para não ser necessário efetuar cortes substanciais nestas metas, consideradas modestas, em outras fontes, inclusive externas” (*idem*, p. 210). Tal precariedade contrasta com a ambição do programa de elevar os gastos com saúde de 1,4% do PNB em 1960 para 2,4% já em seu primeiro ano de execução, 1963. Essa confiança no advento providencial de recursos, “inclusive externos”, talvez seja o caso mais concreto daquele otimismo que, como vimos na seção anterior, levava o plano a tomar como um dado a resolução do endividamento em dólares e a chegada de investimentos estrangeiros, pressuposta em quase todos os programas, especialmente os industriais. Porém, no que tange ao problema da operacionalidade tal como enunciado no Trienal, talvez o aspecto mais significativo sejam as seções dedicadas aos “meios de ação” ou à “ação do governo”, em especial nos casos da educação, da política cartográfica e da agricultura. Nos dois primeiros, os “meios de ação” para a política educacional e as diretrizes de execução da cartografia resumem-se a princípios gerais, ao provisionamento de recursos e ao condicionamento das concessões de verbas federais (ver Furtado, 2011a; p. 193-4; 242). Na educação, especialmente, as duas páginas sobre “meios de ação” contrastam os detalhados planos de

diagnóstico e investimentos, que se estendem ao longo de 39 páginas. Mais que isso: a síntese do Trienal (PR, 1962), que foi o documento efetivamente posto em circulação fora dos círculos governamentais, embora replique, de maneira reduzida, quase todos os itens do programa completo, omite totalmente as seções executivas para saúde e cartografia. O plano de desenvolvimento agrícola, por outro lado, apresenta não uma, mas duas seções intituladas “ação governamental” (Furtado, 2011a; p. 324-30; 347-70), estas sim bem mais completas e fundamentadas, apresentando diretrizes e previsões orçamentárias para as áreas fundamentais de intervenção do governo – pesquisa agropecuária, crédito e política de preços. Neste caso, a primeira seção é omitida da síntese, mas a segunda consta em versão menos detalhada (PR, 1962; p. 161-7). Portanto, à exceção das inúmeras tabelas de orçamento e da política para o setor agrícola, o Trienal parece dar pouca importância aos aspectos operacionais do plano, o que não é uma simples negligência, mas está em conformidade com sua autodefinição enquanto marco inaugural do planejamento sistemático no Brasil, ao qual caberia, portanto, estabelecer um arcabouço panorâmico de objetivos gerais a se complementar por planos setoriais mais específicos. De modo geral, neste primeiro momento, planejar globalmente corresponde, em sua dimensão prática, a alocar recursos, projetar os gastos globais por setor.

Em suma:

11. Nos quadros daquele otimismo do desenvolvimento que analisamos na seção anterior, o enunciado do planejamento do Trienal se encaixa em dois sentidos. Primeiro, no interior do próprio processo de desenvolver-se, como correção dos desequilíbrios decorrentes das mudanças estruturais, evitando que as rápidas transformações se imponham como obstáculo ao próprio progresso econômico. À atividade planejadora caberia prever aquelas mudanças e evitar seus efeitos desnorteantes sobre a capacidade de decisão dos agentes. Em segundo lugar, diante do déficit crônico de recursos nas diversas dimensões, econômicas e sociais, do país, o planejamento deveria promover um esforço de racionalismo, eficiência e coordenação capaz de produzir o uso ótimo de suas provisões. Essa tentativa de solucionar a falta de recursos mediante seu uso mais eficaz se faz sentir na macroeconomia (com a eficiência dos investimentos a compensar os efeitos depressivos da política anti-inflacionária), na ação do governo (com a racionalização do setor público multiplicando a eficácia dos recursos) e na relação com o setor privado (especialmente no caso da agricultura, onde caberiam ao governo as principais decisões ao longo da cadeia produtiva). Boa parte desse esforço,

no entanto, coloca-se fora do escopo de intervenção do plano, na medida em que as reformas institucionais se apresentam como condição para esse ganho de eficiência.

12. A relação com o setor privado, enunciada na política de desenvolvimento agrícola, é especialmente interessante, pois permite descrever dois aspectos operacionais do plano. Primeiro a concepção do “empresário-investidor” como um agente sujeito à manipulação exaustiva do governo por meio de instrumentos indiretos como o crédito e a garantia de preços mínimos. O Trienal propõe-se a controlar todas as variáveis importantes para a cadeia produtiva agropecuária – pesquisa, investimento e retorno –, com o objetivo de orientar a produção. Esse é o caso mais concreto daquilo que o plano chama de “planejamento em economia de livre-empresa”, distinguindo-se da planificação total dos modelos socialistas. Em segundo lugar, verifica-se uma distinção, para efeitos de planejamento, entre o polo dinâmico da economia (a indústria) e os setores defasados (educação, saúde, infraestrutura) ou induzidos (agricultura). Para os primeiros, basta uma programação mais sumária, já que passam por um processo espontâneo de desenvolvimento. Para os segundos, é necessário planejar com muito maiores detalhes, pois se trata de evitar seu descompasso em relação às mudanças provocadas pelo primeiro. O espaço privilegiado do planejamento parecem ser os setores justamente onde o desenvolvimento não se apresenta com uma dinâmica espontânea.
13. O Trienal, enfim, concebe-se como um primeiro esforço de planejamento sistemático no Brasil, a enfrentar uma série de obstáculos “políticos, institucionais e administrativos”. Nesse contexto, propõe-se a apresentar uma programação global, em larga escala, dentro da qual outros planos setoriais mais específicos viriam a se enquadrar. Tal proposta tem consequências para a operacionalidade do plano, de modo que os meios efetivos de intervenção, se não negligenciados, limitam-se a diretrizes mais gerais de eficácia e racionalização acompanhadas de provisões orçamentárias mais detalhadas. Na prática, planejar parece ser elaborar extensivo diagnóstico de cada setor e projetar gastos.

Do debate entre Furtado e Bulhões, dentro do qual o primeiro se apresenta como partidário do planejamento cepalino, o que mais parece repercutir no Trienal, tal como pudemos analisar até aqui, é a positividade da economia, do investimento privado enquanto um meio indiretamente manipulável pelo governo, de modo que o plano seja capaz de controlar as principais inversões sem intervir diretamente sobre a decisão dos agentes. Tal

concepção, como vimos, é fundamental para as grandes ambições do plano, já que, segundo ela, o planejamento se afigura economicamente ilimitado, embora politicamente (e, neste caso, também administrativa e institucionalmente) limitado, assegurando-se uma grande capacidade de controle sobre o processo efetivo de desenvolvimento. Identificada essa solidariedade de princípios, prosseguiremos a presente seção analisando outros pontos de contato do Trienal com o projeto cepalino, em especial a metodologia de planejamento e o lugar técnico do economista-planejador.

No que concerne à metodologia de planejamento, trata-se de verificar se o Trienal efetivamente acolhe a proposta cepalina de alocar os principais investimentos a partir de uma meta global de crescimento do produto e de que modo essa prática se concretiza na programação de setores específicos, especialmente a partir dos critérios de priorização das inversões e projeção das variáveis econômicas. Com efeito, o primeiro objetivo enumerado pelo plano, e mais de uma vez reiterado em seu estatuto primordial, é “assegurar uma taxa de crescimento da renda nacional compatível com a melhoria nas condições de vida que motivam na época presente o povo brasileiro”; crescimento que o plano não teme quantificar: “essa taxa foi estimada em 7% anual, correspondente a 3,9% de crescimento *per capita*” (*idem*, p. 43). Após apresentar os oito objetivos, o Trienal se define, “em essência”, como “um conjunto de medidas mutuamente compatíveis, visando ao duplo objetivo de assegurar que se realize o montante de investimentos requeridos para que seja alcançada determinada taxa de crescimento do produto, e de orientar esses investimentos” no sentido de adequar a estrutura de produção à evolução da demanda e às necessidades de substituição de importações. Tal “conjunto de medidas” divide-se em dois grupos: as “ligadas à orientação do processo de formação de capital” e as “destinadas a tornar compatível o financiamento dos investimentos com os recursos de poupança efetivamente disponíveis” (*idem*, p. 44). Com efeito, a partir de uma meta de crescimento (uma “determinada taxa”), o plano concentra-se na questão do investimento necessário a sua obtenção, discriminando suas medidas com base nas duas dimensões do processo, a distribuição do investimento como formação de capital de diferentes setores e seu financiamento não-inflacionário pela compatibilização da poupança. Enfim, “a orientação do processo de formação de capital constitui, sem dúvida, a peça central de um plano de desenvolvimento”, exigindo “a estimativa do montante de investimentos a realizar,

de sua distribuição entre governo e empresa privada e da composição setorial compatível com as mudanças estruturais requeridas pelo desenvolvimento” (*idem*, p. 45). Como direcionamento geral, verifica-se, portanto, o princípio cepalino de partir de uma meta global, exogenamente definida, e programar os investimentos dos setores econômicos a partir desse objetivo, de modo a evitar ou corrigir desequilíbrios estruturais entre eles.

Posteriormente, ao tratar das “principais metas setoriais”, o Trienal explora melhor como essa programação deve ser levada a cabo. Novamente: “o problema fundamental consiste em assegurar um fluxo de recursos capaz de manter a formação de capital dentro das dimensões requeridas e com a composição adequada” (*idem*, p. 86). Embora parta da necessidade de “projetar o crescimento do consumo” para garantir a ótima compatibilidade da oferta, o plano ressalva que “essa análise setorial mais refinada constitui [...] uma etapa avançada do trabalho de planejamento”; a “primeira fase” seria “orientar o processo de formação de capital em suas grandes linhas a fim de garantir-se o fluxo oportuno de recursos para os setores estratégicos, evitando-se os pontos de estrangulamento e facilitando-se as adaptações da estrutura produtiva às transformações da procura” (*idem*, p. 86-7). Assim, em prejuízo de uma otimização exaustiva da oferta, considerada segundo um objetivo mais avançado, o Trienal atém-se à “composição geral dos investimentos”, pois seria nesse aspecto mais abrangente, em especial para atender à demanda de bens intermediários e equipamentos, “que podem ser observadas tais modificações estruturais” (*idem*, p. 87). Antes de entrarmos nos detalhes mais específicos de quantificação desses investimentos, vejamos alguns casos específicos de aplicação do esquema de objetivos setoriais a partir do crescimento global. O programa de desenvolvimento agrícola, em especial, coloca explicitamente seus princípios em função do crescimento global projetado de 7%. Assim, “a fim de contribuir para esse resultado”, a agricultura deve expandir sua produção e ajustá-las às modificações de consumo decorrentes dessa taxa de crescimento, bem como corrigir distorções do setor exportador e ampliar a oferta de matérias-primas para o mercado interno (*idem*, p. 331). Ou seja: enquanto setor “induzido” do desenvolvimento, à agricultura cabe atender as transformações determinadas pelo crescimento da renda da população e pela diversificação da produção industrial com demanda de novos recursos. No caso da indústria, por sua condição de polo dinâmico do processo, a programação concentra-se nos setores de bens intermediários, equipamentos e insumos, como a siderurgia e metalurgia, os bens de capital, os produtos químicos e a extração mineral. As indústrias de bens de consumo e de materiais de construção são recolhidas sob a rubrica genérica de “outras indústrias de transformação”, não

constituindo “objeto de cogitação no programa, porque, em sua grande maioria, já se acham desenvolvidas satisfatoriamente, podendo atender integralmente a procura por seus produtos”. Não obstante prever aumento apreciável de tal demanda, o Trienal aposta que “a expansão da capacidade de produção para atender o crescimento vegetativo da procura pode perfeitamente ser coberta dentro dos programas normais de reinvestimento das empresas”, uma vez que o plano assegure a “preservação do clima favorável à produção e ao investimento”, com sua política de crédito (*idem*, p. 418). A prática do planejamento parece reproduzir, portanto, a orientação geral de privilegiar os bens intermediários e os equipamentos como objeto primordial de programação: a agricultura, como setor “induzido”, deve ser totalmente orientada de modo a atender às necessidades do crescimento; a indústria de bens de consumo, considerada madura, apresenta a possibilidade de adequado desenvolvimento endógeno, sem planejamento, desde que este garanta um bom “ambiente de negócios”; enfim, o planejamento industrial mais elaborado concentra-se justamente nos setores de bens intermediários e equipamentos, tomado como núcleo fundamental da substituição de importações e das mudanças estruturais. Há uma clara concepção de desenvolvimento centrado na indústria pesada.

Além dessa tendência a programar os investimentos setoriais de modo a atender com equilíbrio a meta de crescimento da economia, o Trienal escora sua metodologia de planejamento em uma série de variáveis e hipóteses que permitem prever o comportamento da economia e elaborar o plano em conformidade. Assim, parte-se de “hipóteses mais gerais sobre a taxa de crescimento, as modificações estruturais e a ação do setor público”, a partir das quais “não será difícil antecipar o comportamento do mercado para cada grupo importante de produtos finais, e, por inferência das inter-relações, para os principais produtos intermediários” (*idem*, p. 75). Assumem-se, portanto, algumas variáveis supostamente conhecidas, a taxa de crescimento e as decisões do governo, determinadas exogenamente, bem como as mudanças estruturais, de modo a prever o encaminhamento provável dos grandes setores econômicos e a demanda de bens intermediários, como vimos, foco primordial do planejamento. Estabelece-se também “um quadro de elementos que a curto prazo devem ser considerados como mais ou menos constantes”, ainda que “um dos objetivos do planejamento seja exatamente modificar esses elementos”. São eles: o coeficiente de poupança interna, o coeficiente de eficácia média dos investimentos, a capacidade de endividamento externo e a capacidade de endividamento do setor público (*idem*, p. 79). O documento aponta, ainda, como o recente desenvolvimento brasileiro havia se sustentado

sobre crescente endividamento externo e interno, este por meios inflacionários, sugerindo certo esgotamento do modelo e a necessidade “imprescindível” de “atuar, seja sobre o coeficiente de poupança, seja sobre a eficácia dos investimentos, seja sobre ambos” (*idem*, p. 80-1), ainda que para efeitos imediatos estas variáveis devam ser tomadas como dados. Aqui nos deparamos com o primeiro problema importante do enunciado do planejamento do Trienal: embora boa parte dos objetivos ambiciosos do plano para o triênio assentem-se, como vimos, na atividade planejadora com sua capacidade em aumentar a eficiência dos investimentos, portanto, a eficiência média do capital, o documento pressupõe que essa variável não está sujeita a transformação no curto prazo. De todo modo, podemos dizer que a metodologia fundamenta-se naquelas hipóteses de previsão acrescidas destes elementos limitadores de sua capacidade de intervenção. Vejamos como tais fatores repercutem na prática.

Retornando às “principais metas setoriais”, o plano não abandona o caráter ambicioso de seus objetivos ao projetar uma taxa de formação bruta de capital de 18,25% do PIB, o que equivaleria, segundo suas próprias estimativas, ao aumento de um ponto percentual em relação à média do quinquênio 1956-60 (*idem*, p. 91). O método para se chegar nesse valor parte, como não poderia deixar de ser, da meta de crescimento de 7%, combinada com “a relação produto-capital, que se admitiu manteria o comportamento do período 1957-1961” (*idem*, p. 87). O investimento, portanto, a principal variável global de planejamento, é estabelecido por meio de um cálculo direto no qual, dada a eficiência média do capital recente, obtém-se o montante de inversões necessário para se atingir a meta de crescimento. No Capítulo I da segunda parte do plano, o “Quadro 3” deixa claro esse método ao projetar as principais variáveis macroeconômicas para o triênio 1963-5: o PIB é reajustado conforme o crescimento projetado de 7%; a ele soma-se ou deduz-se a previsão de recursos disponíveis do exterior, obtendo-se o total de disponibilidade interna da qual discriminam-se os investimentos (cerca de 18,25%) e, por complementaridade, o consumo (*idem*, p. 92). Dentro desse total a ser investido, os critérios de distribuição setorial assentam-se essencialmente sobre as tendências recentes. “Tendência”, com efeito, é a palavra que mais salta aos olhos nos parágrafos seguintes. Conforme o Trienal, as “tendências observadas no passado recente [...] traduzem, até certo ponto, as mudanças de estrutura que estão ocorrendo na economia, porquanto é através dos investimentos que têm lugar as modificações da estrutura produtiva” (*idem*, p. 87). Assim, o plano compara a composição setorial da formação de capital nos anos de 1948 e de 1958, de modo a mostrar a tecnificação dos investimentos (prevalência de

equipamentos sobre construções) e a redistribuição intersetorial dos recursos, que apontam mudanças como a mecanização agrícola e o crescimento dos transportes, da energia elétrica e da indústria de transformação (*idem*, p. 93; Quadro 4). Embora, no agregado, esta indústria não apresente inflexões muito significativas, suas modificações estruturais “são bem mais profundas do que caberia deduzir da participação global nos investimentos”, pois, “neste caso, as modificações mais significativas têm lugar dentro do próprio setor, com o aumento relativo das indústrias relacionadas com o próprio processo de formação de capital” (*idem*, p. 88). Novamente, enfatiza-se o setor de bens intermediários e equipamentos como as indústrias “dinâmicas”, colhendo-se como evidência o declínio relativo de importados nessa oferta (*idem*, p. 88-9; p. 93; Quadro 5).

Feitas essas análises dos dados históricos, o Trienal enfim apresenta sua projeção setorial dos investimentos para o período de planejamento. Os investimentos agrícolas “foram projetados com base na tendência de crescimento da participação dos investimentos em equipamentos agrícolas no total dos investimentos em equipamentos”; “idêntica análise de tendência foi feita com respeito aos investimentos nas indústrias de transformação”; a projeção para os transportes realizou-se “com base em cuidadosa análise da experiência do último decênio”; “os dados relativos a equipamentos e construções foram ingualmente derivados da experiência passada” (*idem*, p. 89). Para estimar a importação de equipamentos, “adotou-se técnica idêntica, [...] observando as tendências de substituição” (*idem*, p. 89-90). As únicas exceções para essa metodologia de planejamento com base em tendência histórica recente são a energia elétrica e o petróleo, cujos “programas de investimento são autônomos e se baseiam mais nas obras em curso e nas necessidades dos respectivos setores” (*idem*, p. 89). O reinado da extrapolação linear como principal ferramenta de planejamento quantitativo repercute nos programas setoriais específicos. A estimativa da produção de alimentos prevê que prevaleçam “nos anos vindouros as mesmas tendências de expansão da produção e do rendimento médio, este, por hectare e por cabeça, nas culturas e explorações animais, respectivamente, observadas entre os anos de 1946 e 1960” (*idem*, p. 334). O mesmo fundamento histórico, agora combinando diversos aspectos, vale para o crescimento da produção industrial por setor, calculado “com base na tendência da demanda em cada ramo, nas possibilidades existentes com relação aos fatores de produção e, ainda, no desempenho observado nos últimos anos” (*idem*, p. 391).

Outras projeções específicas revalam uma metodologia mais vaga. Para o consumo de aço, por exemplo, o Trienal supõe a manutenção do ritmo de crescimento da

economia no triênio 1963-5 e sua aceleração a partir de 1966; com base nisso, prevê sumariamente que o consumo de aço passe de três milhões de toneladas equivalentes em lingotes, em 1961, para cinco milhões em 1965 e nove milhões em 1970, discriminando, ainda, para estes dois anos, a demanda por produtos planos e perfilados (*idem*, p. 399). Para estimar o estoque, em 1962, de tratores agrícolas, o plano segue um caminho contrário, adotando uma série de hipóteses mais complexas, mas igualmente especulativas: parte do fato de que toda a frota brasileira de tratores era importada em 1961; supõe, então, que a vida útil de um trator fosse de oito anos, concluindo que “a frota existente em fins desse ano [1961] corresponderia à soma dos tratores agrícolas importados desde 1964”. Considera, então, que todos os tratores de rodas e de horta e 30% dos de esteira eram destinados à agricultura, chegando ao total de 65000 tratores agrícolas, “uma vê adicionados, também, os tratores produzidos no país” em 1961 (*idem*, p. 371). Outra projeção mais complexa é a do consumo agrícola por gênero alimentício: se a produção, como vimos, é calculada com base nas tendências recentes de produtividade, a demanda é obtida a partir de estimativas do Centro de Estudos Agrícolas, o Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas. Tais estimativas correlacionam o consumo *per capita* com a renda disponível por habitante, determinando os “coeficientes de elasticidade-renda da demanda”, que são conjugados com o crescimento da renda *per capita* prevista, estimando-se “os níveis prováveis de consumo dos produtos selecionados em 1965 e 1970” (*idem*, p. 332). Assim, embora prevaleça o método de projeção com base na extrapolação de tendência linear, principalmente para os investimentos e a produção de grandes agregados setoriais, ocorrem também estimativas mais refinadas, com base nas condições do mercado brasileiro (tratores) ou em correlações estatísticas mais elaboradas (demanda agrícola).

O predomínio de tendência histórica como método de previsão, justamente para os grandes agregados que constituem o núcleo central do planejamento, abre um hiato entre o lugar da atividade planejadora e sua prática efetiva. Lembremos: para o Trienal, planejar a economia significa lidar com as mudanças estruturais trazidas pelo rápido desenvolvimento, tanto no sentido de evitar que eles se convertam em desequilíbrios cumulativos e cada vez mais custosos como para suprir a dificuldade de previsão do investidor privado, dado o pouco valor da experiência passada para a compreensão das transformações econômicas no presente e no futuro. Se esse esquema já tinha um ponto omissos em não explicitar como as autoridades planejadoras teriam condições de empreender tais previsões com maior eficácia que os empresários privados, no planejamento propriamente dito essa negligência converte-se em

problema. Ora, a extrapolação de tendência não se enquadra em nenhuma dessas funções fundamentais da programação econômica. Primeiro porque ela pressupõe que as mudanças estruturais seguirão o ritmo recente: a mecanização agrícola, o desenvolvimento da indústria de base, a substituição de importações etc. são transformações que alteram o perfil da economia brasileira mas dentro dos limites oferecidos pela tendência histórica. Com efeito, tal pressuposto pode assentar-se na hipótese legítima de que o prazo relativamente curto de planejamento, por mais rápido que o país se desenvolva, não comporta inflexões radicais dessas variáveis. O problema é que, se o desenvolvimento é previsível com base na experiência recente, ele não tem nada de propriamente disruptivo para a capacidade de previsão dos investidores: pelo contrário, a projeção dos investimentos de cima para baixo, a partir de um montante agregado determinado pela meta de crescimento e distribuído com base na tendência histórica, é uma prática muito mais abstrata e rudimentar que a de qualquer empresário efetivamente em contato com o mercado de seu produto. Nesse sentido, a programação setorial efetiva não deixa de esclarecer qual a base para a previsão mais eficiente dos planejadores, mas também vai na contramão do diagnóstico que justifica a necessidade do próprio planejamento ao eleger o uso de tendência histórica como principal método de projeção e, portanto, reafirmar o valor da experiência passada na decisão dos investimentos. O resultado é um planejamento que se apresenta como indispensável em razão da incapacidade do setor privado prever as mudanças estruturais com base no passado, mas que, igualmente, utiliza essa experiência na previsão de tais mudanças, justamente nos investimentos setoriais que perfazem o foco privilegiado da programação.

Desse modo, podemos sintetizar alguns pontos:

14. Metodologicamente, o Trienal acolhe o projeto cepalino de planejamento, partindo de uma meta de crescimento global, a partir da qual se estabelece o montante total de investimentos necessários, a serem setorialmente distribuídos. Nesse sentido, o plano concentra-se na “composição geral dos investimentos”, deixando a otimização exaustiva da oferta para uma etapa posterior. No entanto, existem pelo menos três níveis em que essa programação é feita: o núcleo são as inversões na indústria de bens intermediários e equipamentos, eleita como o polo dinâmico do processo; dela se distinguem os setores “induzidos”, como a agricultura, a ser exaustivamente programada para atender às necessidades do progresso econômico, bem como as indústrias maduras, capazes de um crescimento endógeno satisfatório, portanto, dispensadas da planificação.

15. O planejamento do Trienal explicita algumas hipóteses metodológicas. Parte-se da meta de crescimento e da ação do governo, exogenamente definidas, bem como das mudanças estruturais, presumivelmente previsíveis com base na tendência recente, para determinar o mercado de bens finais e intermediários. Junto com essas hipóteses, surgem alguns elementos condicionantes que o plano toma como dados, não passíveis de transformação no curto prazo: o coeficiente de poupança interna, o coeficiente de eficácia média dos investimentos, a capacidade de endividamento externo e a capacidade de endividamento do setor público. Isto posto, aponta-se o esgotamento dos últimos fatores, exaustivamente utilizados no crescimento brasileiro recente, e a necessidade de intervir sobre os dois primeiros.
16. Tal metodologia, e ainda mais os métodos específicos de previsão, enredam o enunciado de planejamento do Trienal em dois problemas. Primeiro, uma das tarefas do plano para fazer valer suas ambiciosas metas é o aumento da produtividade propiciado pelo planejamento, inclusive a produtividade dos investimentos; esta, no entanto, é tomada como um dado não passível de intervenção no curto prazo. Segundo problema, mais decisivo: o lugar do planejamento se justifica pelas rápidas mudanças estruturais, que reduziriam o valor da experiência passada como base para a decisão dos investidores privados. Além de não explicitar como as autoridades planejadoras seriam capazes de tomar tais decisões com maior eficiência, o Trienal, ao elaborar a programação setorial na prática, utiliza como principal método a projeção de tendências históricas, recorrendo justamente à experiência passada que ele havia desqualificado. O planejamento, portanto, assim como o desenvolvimento, não se delinea sem problemas enunciativos.

Assim como os documentos da CEPAL, o Plano Trienal não encerra apenas uma metodologia técnica de planejamento, mas todo um projeto de institucionalização da atividade planejadora, reestruturação governamental e estabelecimento de um poder tecnocrático. Um dos oito objetivos principais do plano, o último, explicita tal projeto: “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” (*idem*, p. 44). Posteriormente, o Trienal condiciona a

viabilidade de usas políticas fiscal, monetária e cambial à “estrita unidade de direção das autoridades fiscais e monetárias, bem como a orientação e controle dos investimentos, particularmente no setor público”, o que demandaria “alcançar imediatamente maior articulação das autoridades monetárias e constituir um órgão de planejamento no mais alto nível” (*idem*, p. 47-8). Objetivos que, enfim, determinam as principais diretrizes da reforma administrativa: “separação das atividades de planejamento das de execução dentro de cada ministério e no conjunto da Administração”; criação de “um sistema de planejamento que permitirá a cada órgão principal atuar dentro das diretrizes de um plano, concebido em nível do próprio órgão, mas integrado na política geral do governo”; elaboração do orçamento “em íntima conexão com o sistema de planejamento”; institucionalização de um “órgão central de planejamento, que deverá ter categoria ministerial” (*idem*, p. 425). Verifica-se, portanto, um projeto de institucionalização do planejamento, difusão pelos órgãos do governo e, enfim, hierarquização da atividade planejadora com submissão dos planos setoriais ao órgão de planejamento central e ao plano global. Trata-se de estabelecer uma prática permanente de programação nas principais agências do governo, de modo a conferir maior coerência e eficácia a suas iniciativas setoriais e à ação governamental como um todo, sob controle e fiscalização exercidos pelo “órgão de planejamento no mais alto nível”. O “Ministério do Planejamento e Desenvolvimento” (*idem*, p. 426) deveria, com isso, encabeçar o sistema de decisões técnicas do governo, tanto pelo estabelecimento da programação setorial com as diretrizes para os planos setoriais como pelo poder de fiscalizar a conformidade de execução desses planos. É esse sentido que “as projeções globais constituem o marco dentro do qual devem enquadrar-se todas as decisões do poder público relacionadas com a atividade econômica” (*idem*, p. 82).

A difusão do planejamento como prática permanente e a posição central do respectivo ministério repercutem nos diversos capítulos setoriais do Trienal. As diretrizes da educação, por exemplo, preveem uma “reforma do Ministério da Educação e Cultura, a fim de poder ele pôr-se à altura de órgão central de planejamento e execução de uma política educacional brasileira” (*idem*, p. 164). A saúde também deve ser gerida com base em “programas racionais que fixem as prioridades e os padrões mínimos que são reclamados pelas condições locais”; trata-se de “empreender a mencionada integração do problema da saúde no programa de desenvolvimento” (*idem*, p. 197; 199). Na cartografia, a primeira diretriz advoga a “coordenação e fiscalização pelo futuro Ministério de Planejamento e Desenvolvimento, por intermédio de seu órgão cartográfico” (*idem*, p. 243). Para os

transportes, propõe-se elaborar um Plano Plurianual, visando à “incorporação do planejamento como norma contínua de trabalho, com a eliminação das anomalias funcionais, maior coordenação entre os setores de transportes e a criação de uma pré-organização que melhor permita a fixação de critérios de prioridade para investimentos” (*idem*, p. 244). No setor elétrico, o Trienal apresenta-se como uma crítica dos planos já existentes, buscando “constatar, na medida do possível, a exequibilidade dos programas trienais de expansão elaborados pelos organismos públicos e privados”, para o que se empreendeu “uma análise específica visando principalmente estabelecer a sequência lógica de execução, da geração à distribuição” (*idem*, p. 260; 267). Mas é na programação agrícola que o sistema fica mais claro: propõe-se uma “reorganização do Ministério da Agricultura”, que tem como um de seus objetivos a “elaboração, pelo ministério, de planos plurianuais de aplicações, como parte dos planos nacionais de desenvolvimento econômico, segundo critérios de prioridade bem definidos” (*idem*, p. 326). E reitera-se: “a reestruturação do Ministério da Agricultura permite o planejamento do setor agrícola em bases compatíveis e ajustadas às necessidades do desenvolvimento nacional”, com a criação de um Departamento Econômico, cujo trabalho deveria visar a inserir a programação do setor agropecuário no contexto do Plano Geral de Desenvolvimento Nacional”. Há, enfim, um objetivo racionalizante: “dotar o ministério de organicidade capaz de permitir a coordenação efetiva dos trabalhos de pesquisas e experimentação com os serviços de promoção agropecuária – que abrange os métodos de fomento e extensão”. Exemplifica-se, enfim, como o planejamento deve ser separado da execução: “centralizou-se o planejamento das pesquisas, experimentação e interpretação dos resultados, e descentralizou-se a ação executiva, dando-lhe maior autonomia” (*idem*, p. 349)

O projeto de institucionalização do planejamento e redistribuição dos poderes ministeriais no Trienal talvez seja um dos casos mais claros da dificuldade do plano em lidar com questões de ordem prática e executiva. Em primeiro lugar, verifica-se uma constante remissão ao plano global, ou seja, ao próprio Trienal, e um respectivo ministério como instância máxima de coordenação, racionalização e decisão. Isso em pelo menos dois sentidos: como parâmetro na elaboração dos planos setoriais mais especializados e como reavaliação, validação dos programas de desenvolvimento já existentes. A difusão do planejamento como uma atividade a ser levada a cabo por departamentos específicos em todos os ministérios acaba por constituir a ponte entre a programação global e a atividade propriamente dita das agências governamentais. Na medida em que os planos setoriais se enquadrem nas diretrizes do programa global, o Trienal acredita poder controlar as iniciativas

ministeriais, coordená-las como um todo e fiscalizar e racionalizar sua execução. Daí que haja uma separação não apenas institucional, mas também conceitual, entre planejamento e execução dentro de cada ministério: o primeiro tende a ser centralizado, conforme o projeto para a pasta de Agricultura, já que cabe ao plano setorial garantir a eficácia coordenativa da programação global; à dimensão executiva, no entanto, confere-se descentralização e autonomia. O Trienal parece compreender as atividades de execução, portanto, apenas como o desdobramento prático do planejamento. O projeto de governança, portanto, prevê o Ministério do Planejamento, e um “Plano Geral de Desenvolvimento” (do qual o Trienal seria a pré-história), no todo da hierarquia decisória, controlando diretamente a atividade dos outros ministérios por meio dos departamentos planejadores específicos, encarregados de planos setoriais a serem enquadrados nas diretrizes do programa global; a passagem do planejamento à execução dentro de cada ministério é tomada como consequência simples e direta desse aparato institucional, garantindo a exequibilidade prática da programação central. Se havia um enfático otimismo na capacidade do Trienal em promover eficiência e racionalidade na ação do governo, deparamo-nos com outro ainda maior nesta passagem do plano à execução. A prática é tida mais como decorrência do planejar do que como um desafio a ele.

A constituição de um poder tecnocrático encabeçado por planejadores econômicos traz à tona, enfim, um outro tipo de desdobramento: se os programas setoriais devem se adequar ao “Plano Geral de Desenvolvimento Nacional”, às “necessidades do desenvolvimento nacional”, isso significa que à autoridade planejadora cabe encarnar aquela perspectiva do desenvolvimento, que, conforme hipotetizamos a partir das análises anteriores (as “Medidas”, os estudos cepalinos e alguns pontos do debate brasileiro nos anos 1950) está no cerne do que vimos tentando definir como problema-desenvolvimento. Resta, portanto, averiguar como o Trienal constitui esse ponto de vista e de que modo tal enunciado relaciona-se com nossa hipótese. Sob tal registro, podemos retomar os aspectos centrais a partir dos quais procuramos descrever os enunciados de desenvolvimento e planejamento no Trienal, a saber: a complementaridade entre o econômico e o social com domínio do primeiro; o primado da indústria, especialmente da de bens intermediários e de equipamentos; a visão que qualifica as autoridades planejadoras a transcender os limites de previsibilidade que afetam os investidores privados; e os problemas de exequibilidade, centrados na suposição de uma certa docilidade do setor privado aos estímulos governamentais e na facilidade de execução dos planos dentro do próprio governo.

Ao considerar o escopo do planejamento em uma economia subdesenvolvida, o Trienal elenca os pontos fundamentais a serem cobertos:

- a) pré-investimentos destinados a ampliar a base de recursos naturais economicamente utilizáveis;
- b) pré-investimentos destinados a aperfeiçoar o fator humano;
- c) investimentos destinados a antecipar as modificações estruturais, seja de caráter pioneiro, visando à ampliação de espaço econômico, seja de tipo estrutural propriamente ditos, como os investimentos destinados a permitir a redução no coeficiente de importações;
- d) investimentos incluídos ou não no item anterior, de tipo infraestrutural, ou que exigem um longo período de maturação;
- e) investimentos de tipo social, indispensáveis ao desenvolvimento, a serem idealizados a fundo perdido, tais como obras de saneamento. (*idem*, p. 75)

Recursos materiais e humanos, modificações estruturais, infraestrutura e gastos sociais: “esses investimentos, pela importância que têm dentro do processo de formação de capital, poderiam ser qualificados de estratégicos”. A escolha de tal núcleo do planejamento e do desenvolvimento traz duas implicações que de modo algum são novidades para nós: a importância da formação de capital e o recorte entre as atribuições econômicas do setor público e as do setor privado. A primeira é evidente: os principais pontos a se planejarem são eleitos conforme sua relevância na realização efetiva dos investimentos, seja com condição (matérias-primas, mão-de-obra saudável e qualificada, infraestrutura), seja como setor dinâmico e problemático do crescimento (modificações estruturais). A lista escande também as esferas de ação das iniciativas pública e privada: tais “investimentos estratégicos” devem ser exaustivamente planejados pelo plano governamental. Por outro lado: “no que respeita a todos os demais [investimentos], cuja responsabilidade é quase exclusiva do setor privado, a ação planificadora deve exercer-se de forma muito mais direta” (*idem*; colchetes nossos). Já havíamos visto esses aspectos, por exemplo, no programa industrial, onde os ramos considerados dinâmicos (bens intermediários e equipamentos) recebiam planejamento mais demorado, ao passo que as indústrias tradicionais poderiam ficar a cargo dos planos de reinvestimento das empresas privadas. O que esta síntese inicial permite avançar é a concepção do desenvolvimento como um ponto de vista que permite selecionar as prioridades do planejamento com base em sua importância para a formação de capital e, com isso, discriminar as atribuições do planejamento público das da iniciativa privada.

Para sairmos do óbvio, vejamos, ao longo dos programas específicos para tais “investimentos estratégicos”, como o Trienal melhor qualifica o interesse do desenvolvimento nesses pontos específicos. A educação primária, por exemplo, assume, dentro do plano

educacional, estatuto de prioridade máxima “por sua importância para o desenvolvimento econômico e social” (*idem*, p. 150); infelizmente, para os objetivos do presente trabalho, essa importância é tomada como evidente e não é propriamente enunciada. A saúde deixa as coisas mais claras: trata-se de “tornar a atividade médico-sanitária um efetivo instrumento da política de desenvolvimento econômico” mediante três fatores: a “prestação de cuidado aos aglomerados mais diretamente vinculados ao processo de produção”, o “estímulo às atividades de que resulte o melhor aproveitamento dos recursos assistenciais existentes” e a “seleção de programas de custos menores e maior número de beneficiários” (*idem*, p. 199). Ou seja, a questão sanitária incorpora-se ao processo de desenvolvimento ao propiciar mão-de-obra mais saudável à produção e ao ampliar a eficácia e o alcance dos recursos médicos. A política cartográfica, por sua vez, é “considerada fundamental ao planejamento nacional com vistas ao desenvolvimento socioeconômico da nação”, uma vez que “o perfeito conhecimento da terra é a base de qualquer empreendimento substancial no domínio das explorações do solo, do subsolo, do aproveitamento hidrelétrico, das culturas de grande monta, do povoamento, dos problemas de transporte e inúmeros outros estudos e investigações” (*idem*, p. 241). O interesse do desenvolvimento pela cartografia se deve a seu caráter condicional para diversas práticas de exploração e produção fundamentais para o desenvolvimento econômico. Já o petróleo tem “lugar estratégico” junto ao “plano de desenvolvimento nacional”, por dois motivos: sem seu adequado abastecimento “seria pouco provável a continuação do atual ritmo de crescimento da economia brasileira”; mas também porque, face a nossa “notória insuficiência de divisas”, é “sabido que cerca de dois terços do petróleo bruto consumido no país ainda provém do exterior”, tornando “indispensável que se tomem medidas necessárias a elevar rapidamente a participação da produção nacional” (*idem*, p. 283-4). Neste caso, além do aspecto condicionante do crescimento, surge a questão reptiliana do estrangulamento externo. Por fim, no capítulo dedicado à reforma bancária, o Trienal descarta a transformação do Banco do Brasil, que então acumulava o estatuto de banco comercial com algumas funções de autoridade monetária, em um banco central, alegando ser “de interesse nacional manter-se o Banco do Brasil com sua estrutura atual de grande banco oficial”. As funções que justificam esse “interesse nacional” em preservar tal instituição englobam: “mater depósitos judiciais, depósitos de entidades públicas diversas, realizar pagamentos e recebimentos por conta do Tesouro Nacional”, bem como conservar a grande parcela de empréstimos enquanto “elemento precioso” para o “controle global do crédito bancário que é concedido à economia” (*idem*, p. 430). Função instrumental que é compartilhada pela reforma

fiscal, cujas motivações incluem a “necessidade de utilizar o tributo como instrumento da política econômica, especialmente da política de desenvolvimento econômico” (*idem*, p. 433).

Em suma: o “interesse nacional” ou “do desenvolvimento”, que está na base das prioridades do Trienal, organiza-se em torno de quatro polos: das condições necessárias à produção, do aumento da produtividade, do alívio do setor externo e da implementação de instrumentos de política econômica. Mais ainda, a questão da reforma tributária suscita uma importante qualificação: não se trata apenas de “instrumento de política econômica”, mas “especialmente da política de *desenvolvimento* econômico”. Parece haver uma distinção entre o que seria uma política meramente econômica, supostamente uma gestão de variáveis macro, e uma política que vise a promover ostensivamente o desenvolvimento. O texto explicita o que entende por esta última: “é necessário usar discriminação tributária para estimular os investimentos em determinados setores e desencorajar em outros; [...] conter, através de tributação pesada o consumo de artigos supérfluos, exonerando de tributação os bens de consumo genérico; [...] enfim, premiar a poupança e o investimento e penalizar o consumo supérfluo” (*idem*, p. 433). Quer dizer: para além da política econômica, uma política de desenvolvimento tem por objetivo direcionar o investimento e o consumo. A análise deste segundo elemento, ainda no início do plano, esclarece a necessidade de tal direcionamento. Para o Trienal, “o estoque de automóveis em circulação e de bens duráveis de consumo, tais como televisores e refrigeradores, vem aumentando com taxa muito superior à do aumento da renda *per capita*”, o que indicaria que, mesmo que os grupos de média e alta renda não estejam aumentando a sua participação no produto, a simples constância dessa participação acarreta “discrepâncias crescentes no padrão de vida”. Isto porque a “massa da população” ainda dispense quase toda sua renda “nas necessidades básicas da vida”, enquanto “os grupos de média e alta rendas aplicam o incremento de poder de compra em bens duráveis e indicadores de *status* social”, de modo que “para o conjunto da população o consumo supérfluo cresce com mais intensidade que o dos bens essenciais”. Ou seja: há uma distinção entre diferenças de renda e diferenças de padrão de vida – ainda que a desigualdade na repartição do produto entre as classes não viesse a piorar com o crescimento, assim mesmo a inequidade no padrão de vida aumentaria, dado que os ganhos de renda das classes médias e altas se destinariam cada vez mais ao consumo supérfluo ou conspícuo, ao passo que a população mais pobre ainda estaria a gastar a totalidade de seus incrementos de renda na compra de bens incompressíveis. Nesse contexto: “uma política fiscal bem orientada pode evitar que se extremem essas disparidades” (*idem*, p. 58).

A conclusão do Trienal de que a desigualdade de padrão de vida cresce em razão do maior aumento dos bens duráveis em relação ao incremento do produto ou dos bens “essenciais” padece de um problema de escala que não cabe ao presente estudo avaliar. O que nos interessa é o modo como esse argumento – correto ou não enquanto diagnóstico econômico – permite, ou não, delimitar uma perspectiva específica do desenvolvimento dentro de um horizonte social e econômico mais amplo. Como vimos na questão da reforma tributária, uma “política fiscal bem orientada”, com o objetivo de combater o consumo supérfluo, corresponde especificamente ao que o plano compreende, para além da política econômica, em geral, como a verdadeira política de desenvolvimento. A separação do econômico em geral face ao desenvolvimento em particular parece ser dada por um ponto de vista que permita distinguir o consumo supérfluo do consumo essencial e, assim, direcionar os recursos “desperdiçados” no primeiro tipo para a poupança e o investimento de que somos tão carentes. A seção dedicada ao consumo permite, por sua vez, compreender como opera aquela distinção: o consumo supérfluo parece se referir a bens duráveis, “tais como televisores e refrigeradores”, e bens “indicadores de *status* social”. É pelo crescimento desse tipo de produto que o Trienal procura identificar o aumento da desigualdade de padrão de vida para além do problema da renda. Citemos novamente para não deixar dúvidas: “os grupos de médias e altas rendas aplicam o incremento de poder de compra em *bens duráveis e indicadores de status social*. Desta forma, para o conjunto da população, o consumo supérfluo cresce com mais intensidade que o dos bens essenciais” (*idem*, p. 58; grifos nossos). A locução “dessa forma”, indicando paráfrase ou conclusão da frase anterior, atesta que o consumo supérfluo se refere a “bens duráveis e indicadores de *status* social”. Por outro lado, o texto não explicita o que entende por “bens essenciais”, mas não nos parece um absurdo supor que a expressão se refira a alimentos, vestuário, moradia etc. Assim, se o objetivo de uma “política fiscal bem orientada” – “uma política de desenvolvimento econômico” – é “evitar que se extremem essas disparidades” de crescimento entre bens “supérfluos” e “essenciais”, o que o Trienal está propondo, colocando de modo bastante bruto, é que o consumo de geladeiras deva crescer num ritmo algo parecido ao consumo de cebola. O que este nosso recorte faz ver, para este caso específico da tributação do consumo, é o critério de distinção enunciativa entre o que é da ordem do econômico em geral e o que é da ordem do desenvolvimento propriamente dito: esta segunda dimensão se constitui como uma demanda por justiça equitativa determinada por indicadores que, para além das diferenças de renda, considerem também as diferenças de padrão de vida. Há, portanto, um impulso qualitativo

maior mais importante determinado pelo não agravamento deste segundo tipo de desigualdade, auferido por uma análise mais detalhada do perfil de consumo das diversas classes sociais⁹². Em suma: do ponto de vista econômico, trata-se de combater a desigualdade de renda monetária; do ponto de vista do desenvolvimento, faz-se necessário verificar o quanto uma menor desigualdade de renda se reflete, de fato, na desigualdade de padrão de vida, ou seja, de consumo.

Estas passagens sobre a tributação do consumo, na medida em que tematizam uma distinção entre política econômica e política de desenvolvimento, parecem-nos o ponto mais claro a partir do qual se pode compreender a perspectiva do desenvolvimento no Trienal. Se tivermos razão nesse ponto e se nossa análise do texto estiver correta, resta discutir dois aspectos, um analítico e acidental, outro propriamente simbólico, estrutural. O aspecto analítico é dado pelo contraste entre a política tributária de desenvolvimento e tudo o mais que o plano entende por desenvolver-se: se o objetivo daquela política é evitar uma piora nos padrões de vida, garantindo que o consumo de bens “essenciais” cresça num ritmo similar ao dos bens “supérfluos”, então ela vai na contramão de um desenvolvimento pautado pela dinâmica industrial, ou seja, de bens duráveis como automóveis, televisores e refrigeradores, e pela mudança estrutural, ou seja, justamente pela diferença acentuada de ritmo de crescimento entre os principais setores econômicos. Reputamos esse problema como acidental, pois se dá menos no nível da formulação de enunciados que da escolha, eventualmente infeliz, das variáveis que lhe deem sustentação empírica. De fato, o Trienal só chega à conclusão de que as discrepâncias no crescimento dos dois tipos de consumo deve ser combatida porque elege tais crescimentos como índices da evolução no padrão de vida de diferentes classes. A escolha de outros variáveis poderia trazer resultados menos discrepantes do espírito geral do plano. O segundo aspecto, este sim propriamente conceitual, é mais sutil embora também mais problemático para o enunciado do desenvolvimento: trata-se de colocar esta perspectiva do desenvolvimento, tal como acabamos de a descrever, à luz de outro ponto de vista, o das autoridades planejadoras, na medida em que estas sejam capazes de oferecer uma previsão das mudanças estruturais mais eficiente que a dos investidores privados. Vimos que o Trienal não justifica esse ponto de vista privilegiado e, em sua programação efetiva, limita-se a prever a evolução dos principais setores da economia com base na tendência histórica recente, ou seja, sem maiores elaborações qualitativas ou quantitativas que justifiquem tal prerrogativa. A perspectiva do desenvolvimento na política tributária igualmente negligencia essa lacuna:

⁹² Como já dissemos, não cabe ao escopo do presente trabalho averiguar se os indicadores utilizados para conhecer esse perfil são pertinentes ao objeto avaliado, nem se as conclusões e políticas sugeridas estão corretas.

trata-se menos de um horizonte técnico de previsão e intervenção que de um princípio normativo de combate à desigualdade de padrões de vida, que abre o espaço de diferenciação entre renda monetária e perfil de consumo, sendo este o decisivo. Generalizando com certa arbitrariedade, vez que não se trata de um modelo recorrente no texto, mas, até onde fomos capazes de perceber, restrito ao problema tributário: a perspectiva do desenvolvimento se constitui para além, justamente, do ponto de vista técnico da economia, incorporando demandas de justiça social que o qualificam numa dimensão mais ampla que a das variáveis quantitativas (o padrão de vida sobre a renda, por exemplo). O resultado, enfim, é que o planejamento se justifica como um saber técnico capaz de transcender certas deficiências do setor privado, ao passo que a perspectiva do desenvolvimento, que deveria rematar esse ponto de vista privilegiado, se estabelece como um princípio normativo de justiça social, que permite qualificar certo tipo de consumo como supérfluo e direcionar seletivamente esse dispêndio para a poupança e o investimento. Essa dupla perspectiva que o plano constitui não é contraditória, sequer inconsistente, mas seus componentes – autoridade técnica de previsão e justiça social de distribuição – ocupam dimensões distintas e certamente não complementares.

Em resumo:

17. Em conformidade com o planejamento cepalino, o Trienal encerra um claro projeto de poder tecnocrático no qual a autoridade planejadora aspira a um lugar específico e privilegiado na hierarquia decisória do governo, com estatuto superior e supervisor de outros órgãos e ministérios. Trata-se de institucionalizar o planejamento como prática permanente, difundi-lo por todas as agências importantes e hierarquizar sua elaboração, de modo que os planos mais detalhados de cada setor sejam submetidos ao órgão central de planejamento e enquadrados nas diretrizes de seu plano. A estrutura básica, seguindo o modelo exposto para a agricultura, seria a seguinte: o Ministério do Planejamento e Desenvolvimento produziria um plano abrangente; cada ministério teria um departamento de planejamento específico responsável pelo plano setorial a se formular de acordo com o global; as áreas executivas gozariam de maior dispersão e autonomia. Embora reivindique uma profunda redistribuição de poderes entre os gabinetes ministeriais, com centralização das decisões no órgão planejador central, esse projeto trai a dificuldade constante do Trienal em assimilar as tarefas de execução, uma vez que pouco é dito sobre como funcionaria a implementação dos planos e sua supervisão; enquanto o planejamento de cada ministério encontra-se

rigidamente ligado ao órgão central, os setores executivos recebem maior liberdade, como se a realização fosse simples desdobramento do planejar.

18. Um segundo aspecto desse projeto é a recorrente submissão dos planos ministeriais às “necessidades do desenvolvimento nacional”, que, supostamente, deveriam ser encarnadas pelo Ministério do Planejamento. A constituição dessa perspectiva do desenvolvimento apresenta dois pontos fundamentais. Primeiro, trata-se de eleger um núcleo social e econômico dentro do qual planejar, núcleo ao redor do qual orbitam os principais temas e problemas até aqui levantados: as condições (naturais, humanas e infraestruturais) necessárias à produção, o aumento da produtividade, o alívio do setor externo e a implementação de instrumentos de política econômica.
19. Estes últimos geram um segundo aspecto: para além de instrumentos de política econômica, eles deveriam ser instrumentos da política de desenvolvimento. Isso significa que a esfera do desenvolvimento se estabelece em uma dimensão para além da esfera econômica, o que podemos esclarecer a partir da tributação do consumo. Trata-se, primeiro, de diferenciar bens essenciais e supérfluos e, por meio de impostos, constranger o consumo dos segundos, com dois objetivos: um propriamente econômico de direcionar esses recursos para a poupança e o investimento; outro de justiça social, para o qual o constrangimento do consumo supérfluo seria uma forma de evitar que se agravem as diferenças de padrão de vida. Assim, para além do interesse técnico em captar recursos para a formação de capital, a perspectiva do desenvolvimento se constituiria a partir de demandas por justiça social que qualificariam a dimensão econômica (no caso, a desigualdade de renda) a partir de uma análise mais qualitativa do padrão de vida (no caso, o perfil de consumo das classes).
20. À perspectiva do desenvolvimento assim compreendida vem a somar-se aquele ponto de vista privilegiado que, como vimos na seção anterior, qualifica as autoridades planejadoras a suprir as dificuldades de previsão do setor privado face às mudanças estruturais. Mas tal perspectiva não fundamenta tamanha prerrogativa; esta se apresenta como superioridade técnica no domínio econômico, nunca devidamente explicada ou demonstrada, enquanto a perspectiva do desenvolvimento se estabelece como econômica, mas também para além disso, na medida em que incorpora demandas de ordem social que abrem um campo de visibilidade transcendente à

economia. O Trienal constitui, portanto, um duplo ponto de vista, o do planejamento e o do desenvolvimento, nem complementar nem contraditório.

Nossa análise dos documentos cepalinos mostrou que a perspectiva do desenvolvimento ali se constitui pela passagem de uma economia entendida como sistema de integração dos múltiplos particulares (empresários, engenheiros) para uma esfera total autônoma, que gerava uma série de interesses sociais e, mais especificamente, nacionais, a se impor sobre o conjunto dos interesses particulares. O desenvolvimento, portanto, abria, por um lado, uma economicidade própria da América Latina, apontando para a insuficiência dos modelos econômicos europeus para compreender a região, e, por outro, o campo de um interesse público a ser levado a cabo por uma elite ilustrada, para a qual se reivindicava, por meio do planejamento, um lugar próprio e fundamental na estrutura decisória do Estado. Vimos que tal concepção de economia diferenciava-se do enunciado das “Medidas”: nestas, o econômico era um modelo abstrato, universal, prestando-se à compreensão de todos os aspectos da vida social e à intervenção sobre eles. Para a CEPAL, a economia era uma esfera técnica isolada, em contraste e, às vezes, contradição com outros domínios da vida social, cabendo ao economista fazer a escolha técnica adequada diante das opções dispostas pela autoridade política. A esse lugar técnico e privilegiado das elites ilustradas, opunha-se o enunciado da mão-de-obra nos estudos cepalinos, concebida como massa amorfa e manipulável conforme os interesses do desenvolvimento. Posto esse esquema, como a perspectiva do desenvolvimento tal como enunciada pelo Trienal, nele se enquadra? A resposta não pode ser direta. Primeiro, como sempre, por uma questão contextual: como um documento de natureza prática, e ainda mais sob as conturbadas condições que presidiram sua elaboração, nosso plano apresenta uma exposição de hipóteses muito mais rarefeita que os textos da CEPAL, podendo-se apreender os aspectos fundamentais apenas em fragmentos específicos, nem sempre coerentes entre si. Segundo que, mesmo do ponto de vista estritamente discursivo, as possíveis relações são complexas. Vejamos.

Da tríade cepalina, economicidade específica da América Latina, elite ilustrada planejadora e lugar técnico no governo, apenas esta última componente é preservada no Trienal. Com efeito, ao tratar da especificidade da economia brasileira, caso das distorções do comércio exterior, o plano as atribui a erros de política econômica, não a um diferente regime de funcionamento do próprio processo. É que, afinal, a economicidade própria da América Latina reivindicada pelos textos cepalinos decorre de sua posição periférica na economia internacional, aspecto que não é apropriado pelo Trienal, pelo menos no sentido conflituoso e

competitivo com que lá aparece. No campo da formação de técnicos, o programa apresenta uma clara preocupação com a oferta de mão-de-obra qualificada e com a pesquisa, principalmente a agrícola; essa qualificação, porém não se distingue como constituição de uma elite tecnocrática capaz de levar a cabo o desenvolvimento, mas objetiva apenas atender à demanda de mão-de-obra posta por esse processo. Economistas e técnicos não se opõem à massa quantitativa de trabalhadores, mas fazem parte dela. De modo que apenas o projeto de institucionalização, difusão e hierarquia do planejamento repercute o modelo cepalino, com a ressalva de que não se trata de um lugar técnico específico para o economista, já que o plano não discorre sobre quem deveria ocupar esse lugar. O estatuto da economia e do planejamento, por sua vez, enquanto esfera específica em relação com outros domínios traz também poucas semelhanças com as propostas da CEPAL: há uma certa opção pela soberania da esfera política na passagem em que o plano limita-se a apresentar apenas diretrizes gerais para as reformas por tratar-se “de matéria, toda ela, a ser apreciada pelo Congresso Nacional” (*idem*, p. 424). Por outro lado, o papel do planejamento cepalino, enquanto racionalização e sistematização de decisões tomadas na esfera política (o que chamamos de técnica de governo) e seus correlatos nas distintas decisões técnicas da economia (reflexão total da técnica), não se verifica: como vimos, o Trienal procura centralizar uma série de decisões não exatamente econômicas – dos currículos escolares ao combate à esquistossomose, da escala cartográfica à quantidade de geólogos para a produção de cobre no Pará – sem remeter a qualquer autoridade especializada ou demanda sociopolítica externa. O planejamento opera não por uma lógica de sistematização e coordenação final das decisões especializadas, mas de incorporação em suas diretrizes. Quanto à relação propriamente política, embora o plano reivindique para si a autoridade máxima de planejamento e supervisão ministerial, não fica clara a relação que o órgão planejador projetado teria com a chefia do poder executivo.

De modo que, das três grandes categorias que extraímos dos estudos cepalinos – desenvolvimento, planejamento e perspectiva do desenvolvimento –, esta última é a que mais trouxe resultados difusos e erráticos para nossa análise do Trienal. A inadequação da categoria talvez decorra dos fatores já considerados – a natureza pragmática do plano, que reduz a necessidade de apresentar hipóteses fundamentais e o contexto especialmente problemático de sua elaboração, dentro do qual alguns aspectos básicos do ponto de vista do desenvolvimento na CEPAL tiveram de ser abandonado, como o conflito centro-periferia, as dificuldades profundas de desenvolver-se as possibilidades limitadas de intervenção planejadora. O resultado dessa elisão é um desenvolvimento que não pode apresentar seus

fundamentos. Não por acaso, a passagem mais profícua para a delimitação de tal perspectiva – a diferenciação entre política econômica em geral e política de desenvolvimento em particular – é também das mais problemáticas, na medida em que uma política tributária de desenvolvimento (evitar grandes discrepâncias de crescimento entre bens “essenciais” e “supérfluos”) vai na contramão de todo o enunciado do desenvolvimento ao longo do plano (mudanças estruturais, indústria como fator dinâmico). Enfim, um desenvolvimento despido dos principais fatores de sua perspectiva básica acaba, como vimos, escorando-se nos exageros do otimismo e perdendo-se na soberania da produtividade, que deixa de ser instrumento e passa a ser princípio. Furtado profere seu discurso de posse como ministro partindo de uma referência filosófica: “tratarei de cumprir a missão para a qual fui convocado sem rir nem chorar, como disse Spinoza em face de outra não menos difícil” (Furtado, 2011c; p. 33). Tal “outra missão não menos difícil” de Spinoza era a de como o racionalista deve lidar com os sujeitos afetados pelas paixões, para o que ele preconizou a máxima: “não rir nem chorar mas compreender”. O plano, porém, trai a ataraxia furtadiana: é justamente entre o riso postiço do otimismo e a furtiva lágrima da impossibilidade que o Trienal encerra seu desenvolvimento.

5. O desenvolvimento envergonhado: o PAEG e seus sacrifícios

Em pronunciamento ao Congresso proferido no dia 13 de novembro de 1965, o presidente Castello Branco fazia um balanço de seu governo até então, elencando conquistas como a retomada dos investimentos estrangeiros: “conquistamos autoridade para mobilizar externos, graças à seriedade de nossos propósitos e à decisão fundamental de enfrentarmos todos os sacrifícios para nos ajudarmos a nós mesmos” (MPCE, 1965a; p. 27). Tal afirmação, reproduzida no texto que abre a coletânea de documentos oficiais *O programa de ação e as reformas de base*, deixa clara a diferença entre os pontos de partida do Trienal e do PAEG, o *Programa de ação econômica do governo* para o triênio 1964-6. Se naquele plano, elaborado pouco mais de um ano e meio antes, prevalecia uma retórica otimista, assentada na bem sucedida experiência econômica recente, da qual se projetava uma continuidade, o tom do PAEG é de terra arrasada, de um desconcerto profundo e insuportável cuja correção demandaria enormes sacrifícios. Se lá a expectativa positiva contrastava com as incertezas políticas e o aperto externo, agora o afrouxamento dos limites institucionais para a ação do governo e o relativo desafogo trazidos pela dívida renegociada não se traduzem em um horizonte de acomodação; representam, pelo contrário, apenas a oportunidade de empreendermos transformações políticas e reformas profundas no sentido de “ajudarmos a nós mesmos”. Inverte-se a relação entre situação geral do país e retórica do plano: os impasses políticos e econômicos do governo Goulart se compensam pela crença no horizonte inexorável do desenvolvimento, ao passo que a solução autoritária da ditadura fundamenta-se justamente na impossibilidade de nos desenvolvermos e na necessidade de um esforço estoico para superá-la. É com base nesse argumento que encaminharemos nossa leitura do PAEG e dos dois volumes de *O programa de ação e as reformas de base*, a partir das mesmas categorias que, desde os textos da CEPAL, vêm orientando nossa análise, a saber: o desenvolvimento, o planejamento e a perspectiva do desenvolvimento. Veremos que, por mais que esses termos repercutam no programa, eles mobilizam um horizonte completamente diferente, perfazem enunciados diferentes.

5.1. O mercado em marcha forçada

O *Programa de ação econômica do governo* contém uma breve apresentação de Roberto Campos, responsável pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica

criado no governo Castello Branco. Tal apresentação parte justamente do que o plano entende por desenvolver-se: “há dois modos bem distintos de encarar o processo de desenvolvimento econômico” (MPCE, 1964; p. 5). Há uma concepção, da qual o programa procura se distanciar, que “vê tudo em termos de intensificação do ritmo de formação física de capital, envolvendo assim um certo grau de ilusão mecanicista”; o outro modo, por sua vez, ao qual Campos parece perfilar-se,

[...] encara o desenvolvimento como um processo através do qual os agentes econômicos, consumidores e empresas, adequadamente motivados, aprendem a mobilizar de forma eficiente os recursos materiais e humanos, para realizar o potencial máximo de crescimento do produto real da comunidade. (*idem*)

À primeira concepção, o documento se opõe claramente, apresentando uma definição sumária e reduzindo-a à “ilusão mecanicista” de acreditar numa formação de capital que se determina a si mesma. O segundo ponto de vista é bem mais elaborado: trata-se de um “processo”, portanto não apenas uma simples variável, que tem um sujeito específico, “consumidores e empresas”, um objeto, os “recursos”, e um modo particular de realização, o uso eficiente dos recursos conforme “motivações adequadas”. O objetivo final, obter o “máximo de crescimento do produto”, é condicionado, portanto, à motivação dos agentes: “a segunda conceituação leva ao aparente truísmo de que uma condição necessária, se não suficiente, para desenvolver-se é querer desenvolver-se”, ou seja, “adotar a motivação e alinha de ação que levam ao desenvolvimento”. “Truísmo” que é apenas “aparente”, pois o “querer desenvolver-se” não se refere a uma vontade espontânea que emana dos agentes, mas depende de uma motivação adequada dentro da qual se enquadra a atividade do governo e o próprio planejamento. Assim:

A divulgação em larga escala desta síntese do Programa de Ação do Governo representa um passo novo no sentido de obter a indispensável compreensão e participação de todas as camadas populares na tarefa de planejamento e coordenação econômica. Quando se escrever a crônica econômica da Revolução, a etapa que agora se inicia deverá caracterizar-se principalmente pelo diálogo. (*idem*)

Discutir o grau de cinismo incorporado nesta passagem (isto sim um verdadeiro truísmo) é algo que escapa a nossa delimitação metodológica. O fato é que a “Apresentação” de Campos deixa clara a distinção entre um desenvolvimento enquanto formação mecânica de capital físico, em que os agentes são meros executores de investimentos decididos em outra esfera, e

a concepção do PAEG: o desenvolver-se passa pela coordenação e adequada motivação de empresas e consumidores para que estes assumam a iniciativa econômica.

A “Introdução” do programa, cujo subtítulo é “O sentido do planejamento numa economia democrática” deixa mais claro esse aspecto: “a ação governamental, nos sistemas políticos democráticos, deve orientar-se no sentido do estabelecimento das condições que assegurem a maior eficiência possível ao funcionamento da economia de livre empresa, ou seja, do sistema de preços (*idem*, p. 13). Cabe ao governo, portanto, não decidir os investimentos, mas criar condições para que os próprios agentes os decidam conforme os estímulos do “sistema de preços”, que o texto equipara à “maior eficiência possível” do “funcionamento da economia de livre empresa”. Portanto:

Em tal contexto, o planejamento econômico vai importar numa definição, sistemática e coerente, por parte do governo, das medidas tendentes à criação da ordem dentro da qual operará aquilo que se convencionou chamar “forças de mercado”, de maneira compatível com a distribuição de renda desejada e a meta pragmática de maximização da taxa de desenvolvimento econômico. (*idem*)

Ou seja: o planejamento proposto pelo PAEG, em conformidade com o da CEPAL, admite a definição de certos objetivos macroeconômicos exógenos, como a meta de crescimento ou o grau de distribuição de renda. A execução, porém, diferentemente do planejamento cepalino, não pode se dar pela determinação exaustiva dos investimentos, mas deve ser endógena, cabendo ao governo e à atividade planejadora simplesmente oferecer o arcabouço político e institucional para que os agentes tomem essas decisões com base no sistema de preços. Tal sistema, porém, apresenta algumas ineficiências, “notadamente em países subdesenvolvidos”, que perfazem os “princípios pouco controvertidos” da ação do setor público:

- a) o livre jogo das forças de mercado não garante necessariamente a formação de um volume desejável de poupança;
- b) o sistema de preços nem sempre incentiva adequadamente a formação de economias externas (investimentos em educação, estradas, etc.), dada a desvinculação entre a rentabilidade e a produtividade social correspondente;
- c) o livre jogo das forças de mercado não leva necessariamente a uma distribuição satisfatória da renda nacional entre pessoas e regiões;
- d) a eficiência do sistema de preços pode ser apreciavelmente distorcida pelas imperfeições espontâneas ou institucionais do mercado. (*idem*)

Essas falhas do “sistema de preços” ou do “livre jogo das forças de mercado” esquadrinham um dos dois principais domínios de intervenção governamental na economia (o outro sendo o

dos desequilíbrios, principalmente inflacionários, que avaliaremos logo mais): formação de poupança, distribuição de renda e infraestrutura (“economias externas”).

Temos, portanto, que o objetivo final do desenvolvimento é o uso eficiente dos recursos de modo a maximizar o crescimento do produto nacional. Ao estimar a taxa de investimento requerida para tal, o PAEG avalia que “seria necessária uma taxa bruta de 12% por ano para fazer com que o produto real crescesse à mesma taxa da expansão demográfica”; neste caso, porém, “não haveria desenvolvimento econômico, ou seja, crescimento anual do produto bruto real *per capita*” (*idem*, p. 21-2). A passagem equipara claramente o desenvolvimento econômico ao crescimento do PIB *per capita*. No entanto, em uma concepção segundo a qual desenvolver-se é um processo visceralmente ligado à orientação do sistema de preços, é inevitável que o ritmo inflacionário tenha um peso substancial. Assim, após diagnosticar que, às vésperas do Golpe, estava “o país a beira duma hiperinflação talvez irreprimível”, o documento conclui: “nenhum item do Programa de Governo, portanto, requer tanta urgência quanto a contenção do processo inflacionário; isso será indispensável para se retomar o ritmo de desenvolvimento” (*idem*, p. 29). A incompatibilidade entre desenvolvimento e inflação é ressaltada adiante: após elencar todos os problemas que a alta persistente dos preços acarreta, o texto caracteriza a experiência brasileira recente de grande crescimento com intensa inflação como uma “experiência histórica bastante singular”, que

[...] talvez se explique por um contrabalançamento de certas distorções: a inflação tendeu a ser acompanhada por controles de preços, mas, em muitos casos, esses controles fracassaram administrativamente [...]; a inflação desestimulou certos investimentos privados, mas o Governo aumentou sua área de intervenção na formação de capital, e assim por diante. Tudo indica, todavia, que sem essas distorções, contrabalançadas ou não, poderíamos ter progredido com maior eficiência e com menor sacrifício. (*idem*, p. 32)

Quer dizer, a coexistência de crescimento e inflação, longe de desmentir aquela incompatibilidade, só foi possível pela incidência de contrabalançamentos conjunturais aos efeitos inflacionários, de modo que o desenvolvimento poderia ter sido mais eficiente e tranquilo, houvessem os preços subido em ritmo mais sereno. De todo modo, o PAEG aposta no esgotamento dessas coexistências: “é certo, ainda, que o agravamento da inflação em 1962 e, sobretudo, em 1963, coincidiu com o advento da estagnação” (*idem*). Muito embora o desenvolvimento seja diretamente identificado com o crescimento do PIB *per capita*, para que este se dê de modo intenso e equilibrado, é necessário assegurar certas condições, dentre as quais o controle do processo inflacionário é a mais importante. Que o desenvolvimento seja

um processo endógeno a respeito do qual não cabe ao governo decidir diretamente mas apenas garantir condições adequadas – isso fica claro no modo como o PAEG enuncia suas finalidades: “daí a escolha dos objetivos principais deste Programa de Ação, que se preocupa particularmente com os desequilíbrios mais flagrantes: a ameaça da inflação, os desníveis econômicos setoriais e regionais, a escassez de oportunidades de emprego para mão-de-obra e o desequilíbrio do setor externo” (*idem*, p. 21). O desenvolvimento não figura entre esses “objetivos principais” porque ele não é propriamente um espaço de intervenção direta do governo, mas o corolário de um trabalho que deve ser feito sobre determinados condicionantes.

Inflação, desigualdades, desemprego e estrangulamento externo – para além desses “desequilíbrios mais flagrantes”, o PAEG procura delimitar também as variáveis macroeconômicas fundamentais para desenvolver-se. Aqui, novamente, o desenvolvimento é igualado ao incremento do produto em relação à população: a seção 2.3 do Capítulo II, intitulada “Determinantes da taxa de desenvolvimento”, abre-se enunciando os “determinantes da taxa de crescimento do produto real *per capita*”, que teriam, como componente positiva, a taxa bruta de investimento, e, com componentes negativas ou inversas, a proporção das depreciações líquidas do produto nacional, a relação incremental líquida capital/produto e a taxa de incremento demográfico. O investimento não é apenas o determinante fundamenta, sobre o qual todos os outros incidem de maneira depreciativa, mas, “entre as variáveis enumeradas, a de mais fácil manipulação pela política econômica” (*idem*, p. 21); perfaz o foco central da ação do governo. O plano encarna, assim, uma concepção que divide os determinantes do desenvolvimento em dois níveis. Por um lado, pode-se compreendê-lo em termos de variáveis macroeconômicas e demográficas quantitativas, dentre os quais tudo gira em torno da formação bruta de capital físico, tal como aquela “ilusão mecanicista” criticada por Campos na “Apresentação”. Tanto que o plano estima as taxas de investimento necessárias para atingir diversos níveis de crescimento *per capita*: zero (ou seja, simplesmente compensar as depreciações e o crescimento demográfico), 2% e 4% ao ano (*idem*, p. 21-2). Esses níveis, no entanto, têm a função apenas de referências, já que, por outro lado, não cabe ao governo decidir a totalidade dos investimentos agregados, mas oferecer condições e estímulos para que os agentes econômicos pulverizados atuem sobre essas variáveis, investindo mais, melhorando a relação capital/produto (a “produtividade”) etc. As componentes macroeconômicas do desenvolvimento têm estatuto, portanto, de variáveis endógenas, sobre as quais o governo tem poder de intervenção e estímulo, mas não de decisão

direta. Não por acaso, como vimos, o Programa de Ação tem como objetivos privilegiados a correção de desequilíbrios e as reformas institucionais.

Postas essas linhas gerais do enunciado do desenvolvimento, cabe averiguar o que ele tem de propriamente econômico e o que tem de social, dado que, se os objetivos fundamentais do programa concernem primordialmente à economia (inflação, desemprego, infraestrutura e contas externas), o aspecto das desigualdades sociais e regionais parece levantar um ponto além disso. O capítulo sobre política tributária é o que deixa mais claro como o PAEG delimita esses dois campos, já que ela “deve atender simultaneamente a três objetivos: *financeiro*, de arrecadar recursos para o Governo; *social*, de reduzir as desigualdades de renda e riqueza; *econômico* de orientar as atividades do país de melhor forma que o faria o livre jogo das forças de mercado” (*idem*, p. 77; grifos no documento). Esse último domínio desdobra-se em “duas preocupações centrais” :

- a) estímulo à formação de *poupanças*, não apenas individuais (pela dedução de poupanças no cálculo da renda tributável e pela gradação do imposto de consumo de forma a coibir o consumo supérfluo) mas também das empresas (pela diferenciação, para efeitos tributários, entre lucros distribuídos e lucros reinvestidos);
- b) melhoria da orientação dos investimentos, através da diverenciação das taxas de incidência de impostos, diretos e indiretos (notadamente os últimos, em que a diferenciação é na base de produtos). (*idem*; grifo no documento)

A dimensão social, por sua vez, embora nesse caso da política tributária restrinja-se a uma menção ao problema da desigualdade, é digna de uma parcela importante do documento, sua quarta parte, “Desenvolvimento social e valorização regional”, que trata de educação, saúde e saneamento, previdência social e desigualdades entre regiões. Diferentemente do Trienal, cujos capítulos sobre educação e saúde discorrem longamente sobre o papel dessas áreas no desenvolvimento e na valorização das condições culturais e materiais da população, o PAEG limita-se a um diagnóstico predominantemente quantitativo, ao estabelecimento de metas e à programação orçamentária. O capítulo sobre previdência social concentra-se na incompatibilidade entre os compromissos e os recursos do sistema previdenciário, bem como suas falhas funcionais. Dentre estas, uma especificamente nos interessa para a delimitação daquilo que o programa compreende como econômico e social em sua relação com o desenvolvimento: trata-se da “limitação do campo funcional da Previdência Social à cobertura dos riscos biofísicos, sem quaisquer realizações no tocante ao risco econômico do desemprego”, problema que suscita uma importante diretriz de reforma: “extensão da proteção securitária ao risco econômico do desemprego [...] tendo em vista permitir a

substituição eventual e paulatina [...] da atual instituição sócio-política da estabilidade” (*idem*, p. 222). Por fim, a questão das desigualdades regionais aponta para “um conflito entre objetivos econômicos e sociais”, vez que “a maximização da taxa de crescimento econômico [...] pode exigir a concentração de investimentos nas regiões de mais rápido progresso, onde a presença de economias de escala e economias externas assegurariam maior rentabilidade aos investimentos”. Por outro lado, “razões de justiça social, e até mesmo de estabilidade política, desaconselhariam a adoção rígida de tal política de investimentos” (*idem*, p. 225).

Recapitulando, na política tributária, o objetivo econômico consiste em aprimorar os efeitos do “livre jogo das forças de mercado”, utilizando os impostos como estímulo à poupança e orientação dos investimentos. O objetivo social, que parece não se opor ao primeiro, enfoca a redução das desigualdades, deixando o campo funcional e o objetivo do mercado em direção a um problema de princípio de justiça. Essa interpretação, que não pode ser efetivamente verificada no respectivo capítulo dadas suas considerações sumárias, parece se confirmar na passagem sobre desigualdades regionais: o objetivo econômico, a maximização do crescimento, pode ser melhor atingido pela concentração de investimentos, que garantiria maior rentabilidade em razão das economias externas e de escala propiciadas. O econômico perfaz, portanto, uma condição efetiva, um modo de funcionamento da realidade segundo a qual a produtividade dos investimentos seria intensificada se concentrados. Os objetivos sociais, por sua vez, espelhariam demandas de ordem moral e política, como justiça social e estabilidade. Nesse conflito, o PAEG “reconhece a necessidade e importância de planos de desenvolvimento regional”, mas impõe como uma de suas condições “que os objetivos sejam definidos primordialmente em termos de desenvolvimento econômico, ou seja, de assegurar aumento contínuo da renda *per capita* da população da região”, sem o estabelecimento *a priori* de “metas regionais em termos de proporcionar à região crescimento a um ritmo mais intenso que o do resto do País” (*idem*, p. 225). Quer dizer: a demanda social por distribuição regional do desenvolvimento é circunscrita à maximização do desenvolvimento das regiões mais pobres conforme suas possibilidades e recursos, rejeitando com princípio (“*a priori*”) que as áreas atrasadas devam crescer mais em relação ao resto do país. A relação entre econômico e social não é, portanto, propriamente hierárquica: o imperativo de justiça social nem predomina nem é preterido em relação ao objetivo econômico; ele é economicizado, ou seja, colocando em termos do desenvolvimento e das relações econômicas em nível regional. Mesma estratégia se estabelece no problema previdenciário que destacamos: a preocupação em estender a cobertura dos riscos biofísicos

para o risco econômico do desemprego não reflete simplesmente um aumento da abrangência securitária; trata-se de criar condições para substituir a “instituição sócio-jurídica da estabilidade” pelo mecanismo do seguro-desemprego, mais compatível com uma mão-de-obra dinâmica. Novamente: aquilo que se estabelece como demanda por princípio fundamental, no caso, a estabilidade no emprego, não é propriamente revogado, mas economicizado, colocado em termos do risco que resulta do funcionamento do mercado de trabalho. A demanda é preservada não na forma de um imperativo de estabilidade (ainda que condicionada), mas como compensação financeira, cobertura securitária, de um risco determinado pelas condições efetivas da economia. Busca-se, “eventual e paulatinamente”, passar da intervenção direta nas relações de trabalho para uma atuação indireta sobre os efeitos de suas interações espontâneas. A economia deixa de ser uma instância controlável por princípios sociais e assume o estatuto de um sistema autônomo cujos resultados se podem gerenciar.

Isso fica claro no capítulo sobre política salarial. Tal política será objeto de maior escrutínio posteriormente. O que ora nos interessa é o princípio de que “o governo deverá o quanto possível criar condições para que a maioria dos reajustes dos salários privados se processe pelas regras naturais do mercado, mediante acordos espontâneos entre empregados e empregadores” (*idem*, p. 83). A famigerada regra de reajuste salarial e o disciplinamento dessa espontaneidade de negociação são “exceções” de que trataremos adiante. O fato é que a passagem deixa clara a relação do governo com a economia: trata-se de permitir ao máximo as interações espontâneas, criando condições para que o sistema de mercado, “o quanto possível”, atue de maneira autônoma. Autonomia, aliás, que é um tema importante, não apenas em relação à economia em geral, mas também na própria atuação econômica do governo. Esse é o sentido do “realismo tarifário” que o PAEG prevê para os serviços públicos, em especial energia e transporte, sob responsabilidade do Estado ou de concessionárias. Na captação de recursos para o aumento da produção de eletricidade, o programa aponta que “o Governo já definiu sua política de restabelecer as condições legais de remuneração do investimento no setor de energia elétrica”, projetando “um aumento médio de tarifas de 20% [...] no período 1967/70”. Isso parece atender ao primeiro objetivo dessa política salarial: “criação de clima favorável às empresas concessionárias, reconhecendo-lhes o direito a uma justa remuneração do investimento”. Vislumbra, ainda, “a capitalização compulsória no serviço, pelos próprios consumidores”, considerada um esforço adequado, “desde que distribuído equitativamente entre grande número de consumidores” e “jamais ultrapassando o nível de 3% do investimento que [os consumidores] realizam nas construções ou instalações

que utilizarão a energia” (*idem*, p. 159-60). Ou seja: trata-se de estabelecer um sistema de tarifas que permita o autofinanciamento das concessionárias sem a necessidade de subsídios governamentais, bem como autorizá-los a condicionar o fornecimento de energia à subscrição acionária por certos tipos de consumidores, tal com previsto na Lei Nº 4156, de 1962⁹³. No setor de transportes, a principal diretriz prática tem finalidade semelhante: “a redução dos custos de transporte e sua gradativa e total transferência para os usuários através dos fretes, convergindo ambos para o equilíbrio financeiro das autarquias, de forma a inverter a tendência à participação crescente da coletividade nos custos de transporte” (*idem*, p. 170). O programa de investimentos no setor igualmente prevê medidas de produtividade e equilíbrio financeiro, em especial, as “comerciais, a fim de permitir às autarquias concorrerem pelas cargas, sem dependerem de subsídios ou favoritismo, e livres, por outro lado, da função de subsidiarem o transporte de certas cargas ou passageiros” (*idem*, p. 171). Revela-se, portanto, o objetivo de evitar a participação da “coletividade”, ou seja, do Estado, no custeio dos serviços de transporte, fazendo com que, para isso, os gastos do setor sejam transferidos diretamente para os usuários e as autarquias operem sob regime de concorrência e autofinanciamento, prescindindo de subsídios governamentais, mas também sem o encargo de subsidiarem seletivamente certos tipos de transporte. Há duas preocupações centrais quanto ao funcionamento autônomo do setor: garantir que as operações de transporte paguem seu custo e seus investimentos, assegurando um nível tarifário que dispense apoio financeiro do Estado, e fazer com que as relações entre operadoras e usuários se deem sob regime de mercado, promovendo a concorrência entre os distintos meios de transporte.

Sendo assim, podemos sintetizar os seguintes aspectos preliminares sobre o enunciado do desenvolvimento econômico do PAEG:

1. Em oposição a uma concepção mecanicista, calcada exclusivamente na formação de capital físico, o PAEG defende um desenvolvimento fundamentado no “querer

⁹³ Essa capitalização compulsória não é, portanto, uma inovação do governo militar, pois já prevista no artigo 18 da referida lei. Trata-se apenas de uma nova redação desse e de outros artigos, dada pela Lei Nº 4.676, de 1965. As mudanças concentram-se no objetivo da capitalização (antes prevista apenas para a Eletrobras e agora direcionada para as concessionárias locais), na regulamentação de seu pagamento (para o qual passa-se a admitir um parcelamento mínimo em seis meses), na extensão da base de cobrança (antes restrita a instalações com consumo mínimo de 90 kWh mensais, limite que desaparece na nova redação), no aumento da alíquota de capitalização (antes restrita a 2% dos investimentos industriais, agora 3% para a indústria e 5% para demais casos) e no disciplinamento do uso dos recursos captados por esse meio (que passam a ser direcionados para a extensão e melhoria do sistema de distribuição local, aplicação não prevista na lei original). Embora sutis, tais mudanças refletem algumas preocupações elementares do PAEG: a passagem de uma capitalização centrada na Eletrobras para outra diluída entre as concessionárias, o cuidado com o mecanismo prático de cobrança, o direcionamento dos recursos para o aprimoramento operacional do sistema. Ver Brasil, Lei Nº 4156, de 28 de novembro de 1962; Brasil, Lei Nº 4676, de 16 de junho de 1965.

desenvolver-se”, sendo que esse “querer” remete à motivação, pelo governo, dos agentes econômicos de modo a tomarem decisões que levem à maximização do produto nacional. Tal motivação, por sua vez, consiste em promover “a maior eficiência possível ao funcionamento da economia de livre empresa, ou seja, do sistema de preços”, assegurando um clima favorável mediante estabilidade e adequação institucional e correção de desequilíbrios, sendo o maior deles a inflação, e de falhas de mercado no que concerne à formação de poupança, distribuição de renda e déficits de infraestrutura. Promover o desenvolvimento, portanto, mais que promover investimentos de modo a maximizar a renda *per capita* do país, significa promover outras condições preliminares que favoreçam o ânimo de investir e a capacidade de decisão dos agentes econômicos privados.

2. Nesse contexto, o domínio econômico assume um sentido duplo: ele é um sistema autônomo, a cujo funcionamento a atuação do Estado deve se adaptar, mas é também um sistema a ser autonomizado das intervenções estatais. Sua autonomia fica mais clara no modo como o PAEG compreende a dinâmica do crescimento: trata-se de elencar uma série de variáveis quantitativas, macroeconômicas e demográficas, com interações que se traduzem diretamente para uma fórmula matemática a partir da qual se pode calcular qual o esforço de investimento necessário para atingir determinada taxa de incremento do produto. O que se pode caracterizar como “não mecanicista” no programa não é o processo econômico efetivo, que, afinal, resume-se a uma fórmula centrada justamente na formação de capital, mas o modo como o governo deve lidar com tal processo, atuando sobre determinadas condições preliminares e não sobre essas variáveis agregadas. O “querer desenvolver-se” é o espaço aberto entre a autonomia mecânica das relações propriamente econômicas e a capacidade limitada do Estado em intervir sobre elas; por existir esse espaço, o governo deve motivar os agentes, e não decidir por eles. Não por acaso, uma das passagens que enunciam os objetivos principais do PAEG omite o desenvolvimento, concentrando-se na correção dos desequilíbrios que o limitam.
3. Mas a dimensão econômica é também um sistema a ser constituído e autonomizado, o que fica claro nas políticas de “realismo tarifário” para transportes e energia, cujos principais objetivos são a viabilização da capacidade de autofinanciamento das operadoras, a redução ou limitação da participação financeira do Estado por meio de subsídios e a conformação das relações entre operadoras e usuários a um regime de

mercado concorrencial. A economia não é simplesmente uma positividade dada, um limite *de facto* à atuação estatal, mas também um princípio de reforma do próprio Estado, tanto nos setores em que este atua como empreendedor como em seu arcabouço institucional. Tal duplicidade fica clara no aspecto previdenciário que destacamos: trata-se de criar o seguro-desemprego para lidar com o “risco econômico do desemprego”, situação na qual o grau de utilização da mão-de-obra não é visto simplesmente como produto de determinadas decisões, mas como variável flutuante no interior de um sistema autônomo. Essa preocupação, no entanto, não visa simplesmente a estender o grau de proteção securitária da previdência, mas substituir a “instituição sócio-política da estabilidade”, removendo a intervenção regulatória direta no mercado de trabalho e admitindo-o como um mecanismo autônomo e espontâneo, a cujos efeitos cabe ao governo apenas reagir e amenizar.

4. Isso aponta, enfim, para a relação estratégica entre o econômico e o social tal como enunciada pelo PAEG. Vimos alguns exemplos em que essas dimensões se distinguem no texto, casos da política tributária, da reforma previdenciária e da distribuição regional do desenvolvimento. Em linhas gerais, tal distinção articula-se a partir da oposição entre demandas de princípio morais ou políticas, no domínio social, e condições efetivas de funcionamento, no econômico. Nos casos em que esses dois polos conflitam explicitamente, a distribuição regional dos investimentos e, de maneira mais sutil, a cobertura previdenciária do desemprego, há um predomínio econômico, mas não enquanto priorização hierárquica: trata-se de economicizar os princípios sociais, ou seja, colocá-los em função de um processo econômico que não se sujeita passivamente a intervenções diretas. Na questão do desemprego, como já mencionado acima, o objetivo é substituir a demanda “sócio-jurídica” institucionalizada na estabilidade em favor do seguro-desemprego, que compensa esse “risco econômico” sem alterar diretamente a dinâmica do mercado de trabalho. Para as desigualdades regionais, a diretriz consiste em planejar o desenvolvimento de cada região de modo a maximizar seu crescimento conforme as condições econômicas efetivas, não segundo o princípio de reduzir as discrepâncias em nível nacional, promovendo, de modo *a priori*, um crescimento maior das áreas mais atrasadas.

Essa estratégia de utilizar as condições *de facto* da economia como princípio de reforma e limitação das demandas sociais e jurídicas é de importância central na organização do PAEG. Nesse sentido, o problema dos desequilíbrios assume papel fundamental.

Consideraremos, portanto, o principal deles, a inflação, que perpassa praticamente todos os tópicos do documento.

A ubiquidade da questão inflacionária no PAEG pode ser demonstrada a partir de um breve levantamento. Na apresentação inicial dos objetivos do plano, ela aparece duas vezes: “dentro de seu propósito básico [do PAEG] de estabilização, desenvolvimento e reforma democrática”, depois como o segundo item da lista de objetivos, “conter progressivamente o processo inflacionário durante 1964 e 1965, objetivando um razoável equilíbrio de preços a partir de 1966” (*idem*, p. 15; colchetes nossos). Há, portanto, uma ambiguidade hierárquica: dentre os propósitos gerais, a estabilização (que inclui a inflação mas nela não se esgota) surge antes do desenvolvimento; já entre os cinco objetivos mais específicos, apresentados em forma de tópico, o combate à inflação aparece em segundo lugar, atrás de “acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico do país, interrompido no biênio 1962/1963” (*idem*). Desdobrando-se, porém, a frequência com que a inflação é evocada no plano e, principalmente, sua relação qualitativa com o desenvolvimento, não há dúvida de que ela recebe prioridade. Ainda no mesmo capítulo dos objetos, os instrumentos de ação dividem-se em três tipos: a política financeira, a política econômica internacional e a política de produtividade social. A primeira compreende cinco políticas mais específicas, quatro das quais relacionadas ao processo inflacionário: a redução do déficit de caixa governamental visa a “aliviar progressivamente o processo inflacionário”; a política tributária tem como um de seus objetivos “combater a inflação”; a política monetária, evidentemente, persegue “os objetivos da progressiva estabilização de preços”; e a política bancária procura ajustar o sistema creditício “às necessidades do combate à inflação” (*idem*). Dentro do aspecto financeiro, portanto, apenas a política de investimentos públicos não se relaciona diretamente ao problema inflacionário. Os instrumentos de promoção da produtividade social incluem, por sua vez, uma “política salarial, que assegure a participação dos trabalhadores nos benefícios do desenvolvimento econômico, mas que permita a sincronização do combate à inflação do lado da procura e dos custos, e que proteja a capacidade de poupança do país” (*idem*, p. 16). Em suma, de doze instrumentos de ação previstos para a consecução dos objetivos iniciais, cinco tem como uma de suas metas o combate à inflação.

Ao longo do texto, a importância se ressalta. Entre as medidas destinadas a elevar a taxa de investimento estão o “fortalecimento das poupanças privadas, através do combate à inflação [...]” e a “adoção de uma política salarial ajustada aos objetivos do programa desinflacionário [...]” (*idem*, p. 26). Quanto à distribuição funcional da renda, o crescimento da participação dos trabalhadores no PIB, verificado ao longo do pós-Guerra, é relativizado, pois “os índices de custo de vida subiram mais rapidamente do que o índice geral de preços representado pelo deflator implícito do PIB” (*idem*, p. 40). Além disso, “a intensificação das pressões inflacionárias contribuiu para a diminuição da participação do setor privado no produto interno bruto, por haver ensejado a transferência de parte das suas poupanças para o Governo” (*idem*, p. 42), fator que explica “a que grau de estatização chegou o processo de desenvolvimento brasileiro” (*idem*, p. 60). A reforma tributária, por sua vez, entende que o sistema fiscal brasileiro “não se adaptara completamente à inflação”, destacando as falhas no imposto de renda e “os incentivos que a inflação trazia ao atraso no pagamento de impostos” (*idem*, p. 78-9). A política salarial, como já mencionado, tem como um de seus objetivos “impedir que reajustamentos salariais desordenados realimentem irreversivelmente o processo inflacionário” (*idem*, p. 83). Para o déficit habitacional, “a causa principal reside na inflação” por três motivos: ter ultravalorizado, no pós-Guerra, as aplicações em terrenos urbanos protegidos contra a desvalorização monetária; ter eliminado, mediante a lei da usura, o financiamento de longo prazo, fundamental para o crédito imobiliário; e ter desestimulado, mediante o congelamento de aluguéis, a construção de habitações para tal finalidade (*idem*, p. 87). Enfim, a própria desaceleração econômica no biênio 1962-3 apresenta como “fatores mais importantes” os de “caráter econômico e político-social, seja com referência à aceleração do ritmo inflacionário e ao agravamento da situação financeira externa, seja com referência à intranquilidade política e social, com a consequente frustração de expectativas e perda de eficiência do sistema produtivo” (*idem*, p. 20). Daí que, problemática central de quase todos os objetivos e políticas do documento, “nenhum item do Programa de Governo, portanto, requer tanta urgência quanto a contenção do processo inflacionário; isso será indispensável para se retomar o processo de desenvolvimento” (*idem*, p. 28). Não resta dúvidas, afinal, de que o combate à inflação perfaz o objetivo prático primordial do PAEG.

O programa diagnostica o problema a partir de um histórico que verifica um ritmo “moderado” de aumento de preços até a Segunda Guerra, com recrudescimento a partir do período 1941-6 até que “em 1959 iniciou-se a inflação descontrolada” com aumento de 52% no índice de custo de vida na Guanabara, tendência que se reverteu em 1960 mas ressurgiu em

1961 até atingir 81% em 1963. Para o ano de elaboração do plano, 1964, o PAEG projeta a taxa anualizada do primeiro trimestre para 144%, “situando o país a beira duma hiperinflação talvez irreprimível” (*idem*, p. 27-8). O programa atribui tal agravamento à “inconsistência da política distributiva”, sob dois aspectos: “no dispêndio governamental superior à retirada do poder de compra do setor privado, sob a forma de impostos ou de empréstimos públicos” e “na incompatibilidade entre a propensão a consumir, decorrente da política salarial, e a propensão a investir, associada à política de expansão do crédito às empresas”. Tais inconsistências concretizam-se nas “três causas tradicionais da inflação brasileira: os déficits públicos, a expansão do crédito às empresas e as majorações institucionais de salários em proporção superior à do aumento da produtividade” (*idem*, p. 28). As causas concretas do recrudescimento, portanto, residem nessas três variáveis efetivas do sistema econômico, as quais perfazem um problema na medida em que repercutem duas “inconsistências distributivas”: a diferença entre as receitas e as despesas do governo e a incompatibilidade entre consumo e investimento. Assim, em nível abstrato, a inflação se explica por dois desequilíbrios: um orçamentário, referente às contas do governo, e outro macroeconômico, pela não complementaridade entre consumo e investimento em relação à renda total; na prática, esses desequilíbrios se manifestam nas três referidas “causas tradicionais”, déficit público, crédito e salários, que “conduzem inevitavelmente à expansão dos meios de pagamento, gerando, destarte, o veículo monetário de propagação da inflação” (*idem*). Em suma: a expansão dos meios de pagamento é apenas o mecanismo de propagação da inflação, que, na verdade, origina-se de certos desequilíbrios causados pela incompatibilidade das políticas fiscal, creditícia e salarial do governo.

O PAEG aponta então a dificuldade de “precisar até que ponto uma fonte de pressões inflacionárias é autônoma ou induzida”, mas ressalva que “enquanto não se corrigir o desequilíbrio financeiro do governo não se poderão estancar os demais focos de inflação”. Isto porque o programa admite o seguinte mecanismo: os déficits desequilibram a procura e a oferta global, aumentando os preços e, com isso, trazendo pressões altistas sobre os salários, “ou pela própria disputa da mão-de-obra, ou pela interferência de fatores institucionais na fixação da remuneração do trabalho”. Tendo os salários se elevado, é inevitável afrouxar o crédito às empresas, “sob pena de se condenar à insolvência grande parte do sistema produtivo” (*idem*, p. 29). Assim, embora não reconheça a autonomia do déficit público como causa, o PAEG o elege como desencadeador primeiro e reproduzidor principal do processo, constituindo o “saneamento das finanças públicas” um “requisito indispensável”, embora não

“suficiente”, para o programa de estabilização (*idem*). Ressalvam-se, ainda, alguns indícios de que o processo brasileiro teria se convertido em “inflação de custos” em razão de fatores estruturais como a baixa elasticidade da oferta de determinados setores e a complexificação da substituição de importações; tal diagnóstico, porém, é imediatamente descartado: “fatores dessa ordem, no entanto, mostram-se praticamente irrelevantes quando se trata de explicar uma inflação de 80% ao ano” (*idem*, p. 30). Por fim, ainda do ponto de vista diagnóstico, o documento identifica, agora sim, uma mudança de natureza do processo: mediante as medidas desinflacionárias no início da ditadura militar, a inflação brasileira “já se desacelerou sensivelmente em relação ao primeiro trimestre e, o que é mais importante, mudou de natureza, transformando-se, de uma inflação *cumulativa*, numa inflação *corretiva*, através da qual foram retificadas distorções importantes do sistema de preços” (*idem*, p. 34; grifos no documento). A inflação corretiva, portanto, seria um processo “de natureza residual” resultante da eliminação dos controles de preços sobre os serviços públicos, o que, “na ausência de flexibilidade descendente dos demais preços”, levaria ao aumento dessas tarifas durante o período de desinflação (*idem*, p. 33). Nesses três aspectos diagnósticos – o primado do déficit público, a relativização da inflação de custos e a tolerância ao que seria uma inflação corretiva – predomina a explicação por equilíbrio de mercado em detrimento de outros fatores de ordem política, institucional ou estrutural. Os déficits são o fator mais importante por determinarem, “por si sós” (*idem*, p. 29), o descompasso entre oferta e procura; a inflação de custos, de origem estrutural, é sumariamente descartada por não se considerar suficiente sua contribuição para o nível inflacionário vigente; a inflação corretiva, enfim, é o que deixa mais claro como funciona esse equilíbrio de preços: o aumento das tarifas públicas é tolerado (e até celebrado) em seus efeitos inflacionários justamente por corrigir as distorções dos controles de preços. Veremos melhor esse processo ao tratarmos com mais cuidado das distorções inflacionárias. Por ora, cabe enfatizar os três pontos fundamentais do diagnóstico: a origem em desequilíbrios distributivos de natureza orçamentária ou macroeconômica, a atribuição desses desequilíbrios a iniciativas do governo e sua correção mediante um critério de preços estabelecidos pelo sistema de mercado, onde não atuam apenas forças desinflacionárias mas também pressões altistas de ajuste nos preços relativos.

Esses aspectos dão a tônica das medidas de combate. Já vimos que na apresentação dos objetivos do PAEG, afirma-se que a inflação deve ser contida “progressivamente”. A seção “Bases da política desinflacionária” explica essa abordagem

gradual: embora parta da necessidade do “combate urgente ao violento processo inflacionário”, o documento ressalva que “o programa a ser adotado pelo Governo se ajustará à condicionante de retomada do desenvolvimento econômico, rejeitando pois as medidas precipitadas que tenham como consequência a significativa debilitação da propensão a investir do sistema econômico”. Trata-se, além disso, de “evitar qualquer descompasso entre o combate à inflação do lado da demanda e do lado dos custos, a fim de que a contenção monetária não provoque a insolvência do setor empresarial” (*idem*, p. 33)⁹⁴. Aqui novamente o enunciado do desenvolvimento como estritamente vinculado ao investimento. Mais importante que isso, porém, é que, em contraposição ao privilégio que a inflação assume ao longo do plano, ela agora tem sua “urgência” relativizada em favor da “condicionante de retomada do desenvolvimento”. As razões para essa contenção progressiva seguem abaixo: inconveniência de congelar os salários; dificuldade de redução do consumo do Governo; impossibilidade de eliminação imediata dos déficits públicos; desejo de evitar modificações na composição da demanda global com consequentes gargalos e desemprego em determinados setores; a tolerância à inflação corretiva pela eliminação dos controles de preços; o tempo de adaptação para alguns setores “viciados” pela inflação crônica; ineficácia do tratamento de choque em experiências internacionais ou sucesso sob condições muito diferentes das brasileiras (*idem*). Além de preservar o investimento e a solvência do setor produtivo, o tratamento gradualista se justifica por questões de ordem prática (controle limitado das contas públicas, tempo de adaptação, experiência histórica), social (congelamento de salários, desemprego) e econômicas (estrutura da demanda, inflação corretiva). O enunciado das consequências “socialmente indesejáveis” é o que mais nos interessa. Com efeito, a preocupação em evitar que um tratamento de choque intensifique o desemprego espelha a necessidade de lidar com o “crescimento explosivo da população brasileira” e o baixo desempenho do mercado de trabalho no biênio 1962-3, o que preserva, de fato, o interesse social sobre a ocupação de mão-de-obra para além do interesse econômico de reduzir a inflação. A relutância em congelar os salários, porém, não tem a ver com aspectos distributivos ou com a renda dos trabalhadores, mas com a inconsistência que isso provocaria, dado “algumas classes terem sido reajustadas recentemente, enquanto outras ainda não o foram” (*idem*). Flagramos novamente a estratégia de economicizar as demandas sociais: o

⁹⁴ Partes dessa seção “Bases da política desinflacionária”, do Capítulo II do PAEG estão reproduzidas de maneira muito semelhante nos livros de Mário Henrique Simonsen *A experiência inflacionária no Brasil* (Simonsen, 1964; p. 85-94), escrito ao cabo da elaboração do PAEG, e *Inflação: gradualismo x tratamento de choque* (Simonsen, 1970a; p. 11-2).

congelamento de salários é “socialmente indesejável” não por seus possíveis efeitos obre a distribuição funcional da renda, sequer por não permitir que os acordos salariais se deem sob condições de livre mercado, mas porque os diferentes períodos de reajuste entre as categorias faria com que os preços relativos entre as diferentes classes sociais se estabelecessem de maneira arbitrária. É claro que isso implica um problema de distribuição, mas tal problema não é posto em termos de repartição funcional ou entre classes, como se esperaria de uma perspectiva que se reivindica como social, mas em termos de arbitrariedade do congelamento, presumivelmente por contraste com o sistema de preços relativos estabelecidos via interações no mercado de trabalho. Nesse sentido, a inconveniência do congelamento é algo mais próximo da necessidade econômica da inflação corretiva, por ajustar (ou evitar) as distorções dos controles de preços, que do reconhecimento de princípios de justiça, ideologia ou política.

Mas como esse combate progressivo se concretiza? Estas são as “normas básicas [que] deverão nortear o programa desinflacionário”:

- a) o combate à inflação deve partir da progressiva contenção dos déficits governamentais [...];
- b) a política de salários deverá adaptar-se ao compasso da política monetária, a fim de que os custos não aumentem, proporcionalmente, mais do que a procura. O princípio a ser firmado é de que o combate à inflação, por si só, destina-se a eliminar a instabilidade, mas não elevar a média dos salários reais, os quais só podem ser elevados pelo aumento da produtividade e aceleração do desenvolvimento;
- c) a política de crédito às empresas será suficientemente controlada, para impedir os excessos da inflação de procura, mas suficientemente realista para adaptar-se à inflação de custos. Dentro desses princípios, os tetos globais de crédito às empresas deverão ser reajustados proporcionalmente ao crescimento do Produto Nacional a preços correntes – ou, numa hipótese quantitativa mais facilmente programável, ao crescimento total de meios de pagamentos. Esse critério destina-se, basicamente, a evitar os efeitos depressivos de uma contínua compressão real do crédito às empresas. Sua adoção não implica em nenhum círculo vicioso inflacionário, mas apenas no tratamento do crédito ao setor privado como uma variável induzida no processo de estabilização. Na medida em que se reduzam os déficits públicos, ou que se expandam para além do previsto os recursos não monetários para o seu financiamento, reduzir-se-á proporcionalmente a expansão de crédito ao setor privado. (*idem*, p. 34; colchetes nossos)

Desses três instrumentos, redução do déficit, política salarial e política de crédito, o primeiro é o mais simples: trata-se, como vimos, do núcleo principal do processo inflacionário, e o imperativo de sua redução é direto. No que concerne aos salários, opera-se uma diferenciação importante: o combate à inflação persegue apenas a estabilização dos preços, contexto em que os salários entram apenas como componente de custos, a ser compatibilizado com as restrições da política monetária; o aumento salarial real, por sua vez, é um fator determinado

endogenamente pelo desenvolvimento mediante melhoria da produtividade. À remuneração dos trabalhadores cabe, portanto, uma política específica, a salarial, de que trataremos mais adiante e que não coincide totalmente com a política de desenvolvimento. Por fim, a política de crédito é a que mais encarna o gradualismo do PAEG: ela deve ser “suficientemente controlada” e “suficientemente realista”, o que a torna o instrumento mais flexível desse arcabouço – se o déficit deve ser simplesmente minimizado, se os aumentos reais de salário devem se limitar ao aumento da produtividade, o crédito tem o papel de conciliar a urgência desinflacionária com os imperativos de retomada do desenvolvimento e solvência do setor produtivo. Estabelece-se, nesse sentido, uma espécie de banda, dentro da qual a oferta creditícia não pode ultrapassar certos limites que promovam “excessos da inflação de procura” nem ficar abaixo do limiar necessário para “adaptar-se à inflação de custos”. Na prática, porém, o documento não oferece qualquer estimativa desses extremos, contentando-se em tratar o “crédito ao setor privado como uma variável induzida no processo de estabilização”, dependente do saneamento das contas do governo. Daí que o PAEG não faça nada além de estabelecer um teto para essa expansão – manter a proporção de crédito no PIB nominal (ou, mais especificamente, no total de meios de pagamento).

Essa timidez, e quase arbitrariedade, das medidas concretas para a política de crédito não decorre, porém, de um limite *de facto*. Dentre os principais instrumentos de controle monetário – o crédito ao setor público, a contrapartida das operações de comércio exterior e o crédito ao setor privado –, este último é o que o PAEG caracteriza como o “mais ativamente controlável pelas Autoridades Monetárias”, dado o poder que o governo tem sobre o volume de empréstimos do Banco do Brasil e pela política de redescontos e encaixes bancários da Sumoc (*idem*, p. 63). A opção para estabelecer um teto para a expansão dos empréstimos, em vez de quantificar uma banda de “controle” e de “realismo”, não se deve a dificuldades de gestão creditícia, mas à aposta nesse item como “variável induzida”, a se reduzir espontaneamente mediante a redução da “variável autônoma” do déficit público. Mais ainda, esta passagem permite-nos compreender o sentido daquele teto: o texto identifica, ao longo dos anos recentes, uma redução do volume real de empréstimos ao setor privado, de modo que sua proporção no PIB revela-se decrescente no período de 1951 a 1963. Desse modo, o limite de aumento creditício conforme a manutenção de seu volume relativamente ao produto nominal (ou ao total de meios de pagamento) perfaz, na verdade, uma medida expansionista, não contracionista. O objetivo desse teto não é atingir o limiar de “controle” da inflação de demanda, mas garantir o nível “realista” mínimo para adaptar-se à inflação de

custos (*idem*, p. 63-4). Daí que o orçamento monetário comporte, já para 1964, uma exceção à regra: “expansão total desses empréstimos ao setor privado foi calculada de modo a ultrapassar um pouco a proporcionalidade do incremento dos meios de pagamento, tendo em vista a compressão real de crédito ocorrida nos últimos anos”. A política monetária do PAEG parte, explicitamente, de um aumento na expansão dos meios de pagamento, o que, “todavia, não é incompatível com a esperada contenção da taxa de aumento dos preços, devido à já aludida estacionalidade da liquidez real do sistema econômico” (*idem*, p. 66). Curioso observar que, dos três instrumentos do programa desinflacionário – redução do déficit, controle salarial e política de crédito –, este último, justamente o mais elaborado, complexo e flexível, tem sentido expansionista e acomodativo em relação ao passado recente: a redução do déficit é a “variável autônoma” do processo desinflacionário, o que a impõe como um imperativo; os reajustamentos salariais interessam à estabilização apenas como pressão de custos, não quanto a seu poder aquisitivo, que seria endógeno ao desenvolvimento; o crédito ao setor privado, enfim, muito embora deva se reduzir espontaneamente como “variável induzida” mediante a queda do déficit, precisa de uma gestão mais frouxa que permita sua adaptação à trajetória dos custos das empresas. Na política salarial, trata-se de restringir os reajustes como um componente da inflação de custos; na política de crédito, o objetivo é, uma vez admitido dado aumento dos custos, garantir sua acomodação para evitar a “insolvência” do setor produtivo.

Assim, para além da política de combate ostensivo à inflação, que salta aos olhos no PAEG como uma questão de urgência, verificamos, de modo menos explícito, uma tendência de acomodação, de adaptação ao processo inflacionário. É o caso, por exemplo, de uma série de medidas da reforma tributária: a obrigatoriedade de correção monetária dos ativos das pessoas jurídicas, a possibilidade de calcular depreciações com base nos valores reavaliados do ativo imobilizado, a correção monetária dos imóveis no cálculo do lucro imobiliário e dos débitos fiscais, tudo isso “dentro da mesma linha de tornar o sistema tributário neutro em relação à inflação” (*idem*, p. 79-80). Trata-se de corrigir a “inadaptação de nosso sistema tributário à conjuntura inflacionária [que] criava tremendas distorções, punindo injustamente os contribuinte pontuais e premiando de forma absurda os devedores do fisco” (MPCE, 1965a; p. 12; colchetes nossos). Assim, das seis leis e uma emenda constitucional que o documento *O programa de ação e as reformas de base* apresenta para a reforma tributária, pelo menos três delas instituem explicitamente mecanismos de correção, seja em favor da arrecadação (sobre ativo imobilizado de empresas e dívidas fiscais), seja em

favor do contribuinte (no reajuste da tabela progressiva do imposto de renda e dos preços-limite para os produtos consumidos pelas classes menos favorecidas no imposto sobre consumo; *idem*, p. 45; 70; 134). Um dos eixos da reforma habitacional, por sua vez, prevê a “criação de condições legais para os contratos de venda, construção ou financiamento de construção ou aquisição de habitações, com correção monetária”, instituindo, ainda, títulos de crédito direcionado, “protegidos por amplas garantias e que, além de juros, se valorizam pela correção monetária integral” (MPCE, 1964; p. 88-9). Isto para contornar “a incerteza quanto ao rimo futuro da inflação [que] eliminou a oferta, por particulares, de financiamento a longo prazo, de que precisam a classe operária e a média para a compra de habitações” (*idem*, p. 87; colchetes nossos). Prevê-se, ainda, a eliminação do congelamento de aluguéis, a “sistemática eliminação dos desajustes atualmente existentes” e a “instituição da correção monetária dos aluguéis” (MPCE, 1965b; p. 81). A lei de estímulo à indústria de construção civil prevê, ainda, para as incorporações imobiliárias, a “possibilidade de ser adotada cláusula de correção monetária para os contratos de alienação de imóveis e de construção [...]”, correção esta que “não constitui rendimento tributável para os fins de imposto de renda” (*idem*, p. 102). A necessidade, por fim, de “reorganizar o mercado financeiro e o mercado de capitais, que foram fortemente deturpados em sua finalidade e em seu processo de operação pelas repercussões inflacionárias” (*idem*, p. 229) traz igualmente à baila o problema da correção monetária. Trata-se de “modificar a atitude do credor”, substituindo a prática de antecipar a desvalorização da moeda por meio do deságio, em favor da “oportunidade de corrigir a soma [emprestada] *a posteriori*”. Trata-se de um mecanismo de flexibilização, pois, prevalecendo aquela prática de antecipação da inflação, “seria necessário que, por vários meses, e talvez mesmo por mais de um ano, os preços se mantivessem estáveis para que o deságio viesse a corresponder à taxa normal de juros”, ao passo que a “correção monetária *a posteriori*, na medida em que incorpora ao montante a inflação efetivamente verificada, aproxima com mais facilidade o equilíbrio do mercado de crédito e oferece segurança para financiamentos de prazo mais longo” (*idem*, p. 230-2; colchetes nossos). De um lado, haveria uma expectativa de inflação que poderia ou não corresponder à “taxa normal de juros”; de outro, o mercado operaria de maneira “mais próxima” a essa taxa normal uma vez garantido o reajuste dos pagamentos conforme a inflação efetiva.

Sendo assim, podemos afirmar que a ubiquidade da inflação como um problema econômico generalizado reflete-se, no PAEG, de duas maneiras: na retórica de urgência para o combate ao aumento de preços, mas também na difusão de mecanismos que garantam a

adaptação do sistema econômico ao processo, a neutralização dos “efeitos distorcivos” da inflação crônica. Antes de tratarmos diretamente do que o programa entende por essas “distorções”, cabe desdobrar dois casos específicos de adaptação, a saber, o modo de reajustamento vigentes desde antes da promulgação da lei do inquilinato⁹⁵ e o método de reajuste dos salários. O primeiro nos interessa por enunciar, sob uma forma concreta, aquele processo de “inflação corretiva”, que deveria eliminar os desequilíbrios decorrentes dos controles de preços (no caso, o congelamento de aluguéis); o segundo, por constituir um cálculo muito peculiar, se não excepcional, de correção monetária. Os extensos artigos 24 e 25 da lei do inquilinato disciplinam o reajuste dos aluguéis sob contrato já existente quando de sua promulgação. O problema econômico que a lei visa a resolver é a distorção provocada pelo congelamento dos preços de locação: este, por impedir que a remuneração dos investimentos para tal fim acompanhassem até mesmo o aumento dos custos de vida, teria desincentivado esse tipo de aplicação, perfazendo uma das componentes fundamentais para a escassez habitacional urbana. Desse modo, a liberalização dos preços traz a necessidade de respeitar a condição dos inquilinos e, ao mesmo tempo, trazer para os patamares “de mercado” essas tarifas defasadas, conciliando “os interesses dos locatários com o interesse dos atuais locadores, dos futuros investidores no setor e, sobretudo, com o interesse geral do País” (*idem*, p. 81). A solução é dada por uma complexa fórmula de reajuste que visa a aplicar gradativamente tal normalização ao longo de dez anos. Isto se dá por meio de dois conceitos abstratos: o “aluguel corrigido”, dado pelo valor original do aluguel, atualizado monetariamente até a entrada em vigor da nova lei e deduzido de um “fator de depreciação” que é tanto maior quanto mais antigo o aluguel; e o “aluguel corrigido e atualizado, calculado a cada reajuste posterior a partir da atualização monetária do “aluguel corrigido” deduzido do “fator de depreciação” correspondente ao período. Esses dois conceitos perfazem uma espécie de intervalo de reajuste: o “aluguel corrigido” é referência para uma espécie de piso, já que todas as tarifas locatícias inferiores a um terço de seu valor “poderão ser reajustadas até este nível [um terço do ‘aluguel corrigido’] a partir de noventa dias da data de publicação desta Lei”, respeitados os prazos de reajuste previstos nos contratos; o “aluguel corrigido e atualizado” é uma espécie de meta de normalização das tarifas. Assim, quando da ocorrência de um reajuste, o valor de locação efetivamente cobrado deveria ser dado pela atualização monetária do aluguel vigente (o “aluguel atualizado”), acrescido de um valor corretivo que é dado pela diferença entre o “aluguel corrigido e atualizado” e o “aluguel atualizado”,

⁹⁵ Brasil, Lei Nº 4494, de 25 de novembro de 1964. Ver também MPCE, 1965b; p. 81-98.

multiplicada por um “fator K”, que parte de valores centesimais nos primeiros meses de vigência da lei e tende a um conforme esta se aproxime dos 10 anos (MPCE, 1965b; p. 90-2). Ou seja, a fórmula de reajuste faz com que o aluguel vigente, considerado defasado pelo congelamento, seja atualizado monetariamente (em períodos iguais aos do reajuste do salário mínimo) e acrescido de um valor corretivo que o leva a se aproximar gradativamente do “valor corrigido e atualizado”. Dois pontos importantes depreendem-se desse método: o valor original do aluguel, aquele pactuado livremente quando da celebração do contrato, é estabelecido como solo de positividade, em relação ao qual devem incidir as correções; os valores quando da promulgação da lei não entram no critério de normalização, por haverem tido reajustes severamente constrangidos pela Lei do Inquilinato de 1942, constituindo quantias arbitrárias. Segundo ponto: a inflação, ao lado de um “fator de depreciação” cuja metodologia não é esclarecida, constitui o principal elemento de normalização – compensar seus efeitos e restabelecer o poder aquisitivo do preço de locação original parece ser o principal objetivo da correção das “distorções”, de restabelecimento de preços no nível “de mercado”. Assim, a correção monetária parece ser a manifestação jurídica de uma concepção essencialmente econômica das relações sociais na qual o valor pactuado sob condições de mercado assume o estatuto de princípio de veracidade e a eliminação dos efeitos inflacionários se estabelece como instrumento de veridicção, de resgate e presentificação, desse valor original⁹⁶.

A política salarial é derivada dessa compreensão de sistema econômico. Já vimos que a incumbência governamental alegada nessa área é “criar as condições para que a maioria dos reajustes dos salários privados se processe pelas regras naturais de mercado, mediante acordos espontâneos entre empregados e empregadores”, de modo que tal política deveria se pautar pelo funcionamento autônomo do sistema de preços. Cabe agora circunstanciar esses objetivos dentro dos “três princípios básicos” apresentados no PAEG:

- a) manter a participação dos assalariados no Produto Nacional;
- b) impedir que reajustamentos salariais desordenados realimentem irreversivelmente o processo inflacionário;
- c) corrigir as distorções salariais, particularmente no Serviço Público Federal, nas Autarquias e nas Sociedades de Economia Mista controladas pela União. (MPCE, 1964; p. 83)

⁹⁶ Evidentemente, devem ter sido raros os contratos com período superior a dez anos e, portanto, sujeitos aos termos da nova lei do inquilinato, de modo que os novos alugueis ou a renovação de contratos vincendos se dariam conforme acordos efetivamente espontâneos de mercado. O que interessa a nossa análise, porém, é menos a eficácia da lei que sua “letra”, na qual se manifestam, na prática, os princípios segundo os quais o PAEG compreende o processo econômico e suas “distorções”.

O primeiro princípio encerra uma inversão frente ao Trienal: se lá a manutenção da participação dos trabalhadores na distribuição funcional da renda era um piso para a evolução dos salários, agora ela perfaz um teto com vistas “a preservar a capacidade de poupança nacional, a assegurar facilidades de emprego e a permitir que os assalariados participem, sem defasagem, dos frutos do desenvolvimento econômico” (*idem*). Se o objetivo distributivo tem relevo, por um lado, por outro ele é contrabalançado pelos problemas da poupança e do desemprego. Os princípios (b) e (c), por sua vez, coordenação dos reajustes e correção de distorções, abrem espaço para as exceções ao imperativo de mercado: “em alguns casos, não obstante, caberá ao Governo a decisão sobre os reajustamentos – especialmente no caso do *salário mínimo*, dos salários do *setor público* e dos salários de empresas privadas subvencionadas pelo Governo, concessionárias de serviços públicos federais ou daqueles cuja discussão for objeto de dissídios” (*idem*, p. 83-4). É para disciplinar esses reajustes, que compreendem a totalidade do setor público federal, das subsidiárias e concessionárias e dos dissídios coletivos, que se propõe conhecida fórmula salarial do PAEG: “assegurar, para o período em que vigorar a nova remuneração, um salário real médio equivalente à média dos salários reais auferida nos dois últimos anos, acrescida de uma porcentagem adicional correspondente ao incremento de produtividade”. Esse critério diverge admitidamente “do método usual de se calcularem reajustamentos de modo a repor – no momento da revisão – o poder do salário num instante escolhido do passado” (*idem*, p. 84). Diverge também do próprio método de indexação exaustivamente empregado pelo programa, a correção monetária, que objetiva justamente a essa recomposição total do valor real.

O documento sobre as reformas de base justifica esse tratamento excepcional como base da política de combate à inflação: “as tentativas de reconstrução do salário real fixo através de reajustamentos efetuados mediante simples aplicação dos índices de aumento do custo de vida eram incompatíveis com a política anti-inflacionária” (MPCE, 1965b; p. 274). A explicação no corpo do próprio PAEG, porém, vai além:

Este último método [de recomposição total da inflação em dado período de tempo] peca obviamente pela arbitrariedade da origem, e pode levar aos mais variados resultados conforme o ponto do passado que se tome por base para o cálculo do reajuste. Sua aplicação indiscriminada tem dado margem a uma política salarial distorcida, e virtualmente incompatível com qualquer esforço de estabilização de preços. (MPCE, 1964; p. 84)

Aqui novamente o problema da origem: se na correção dos alugueis os valores primitivamente acertados em contrato serviam de base para atualização, agora a dificuldade reside justamente

no ponto arbitrário do passado que serviria de referência para o cálculo. Constituindo a remuneração dos assalariados uma variável de ordem institucional, a recomposição do poder aquisitivo desde o último reajuste não garante que a base a ser atualizada corresponda a algum pacto originário via mercado, que seria o preço verdadeiro a se preservar da inflação. Essa é a diferença dos salários para os alugueis, os títulos públicos e de crédito, as dívidas fiscais, sobre os quais incide uma correção monetária direta: em todas elas é possível encontrar uma origem não sujeita às distorções inflacionárias, a ser recomposta; para os reajustes salariais, a inexistência dessa origem faz com que a escolha de uma base de recomposição qualquer seja arbitrária, podendo “levar aos mais variados resultados”, tanto na atualização do poder aquisitivo de uma categoria quanto no sistema de preços relativos entre as diferentes classes de assalariados. Trata-se de um problema análogo ao congelamento dos salários para fins de um tratamento de choque: como vimos, tal congelamento seria “socialmente indesejável, principalmente pelo fato de algumas classes terem sido reajustadas recentemente, enquanto outras ainda não o foram” (*idem*, p. 33). Trata-se, num caso com no outro, de conferir prioridade às “regras naturais de mercado” para a formação de preços e, na impossibilidade disso, substituí-las, simulá-las matematicamente.

O objetivo da presente tese, propondo tal leitura da política salarial do PAEG, não é obter um grau de distinção por inocência. É claro que o tratamento diferenciado para locadores e assalariados atende a interesses que vão muito além da letra do texto, sejam de classe ou de ideologia, sejam tecnocráticos. Desnecessário lembrar também que a política salarial do PAEG atende aos preceitos econômicos calcados no mercado (no caso, um conceito de mercado muito peculiar) como a tendência pragmática de concentrar nos trabalhadores o custo do combate à inflação. Não esqueçamos também que a fórmula do PAEG (manutenção do salário real médio dos últimos dois anos mais aumento de produtividade mais expectativa de resíduo inflacionário) tendia a reduzir os salários reais caso persistisse a inflação e se subestimasse sua expectativa, como consistentemente ocorreu. Tudo isso está bem estabelecido pela bibliografia e, vale a pena lembrar, concerne a domínios de positividade que escapam de nosso recorte. Ao desdobrarmos a argumentação do texto, reconhecendo certo nível de coerência e necessidade em seus enunciados, não temos em vista dar crédito, e muito menos legitimar, a seu diagnóstico e suas soluções. Nossa leitura, como já enfatizamos, parte do princípio de que o discurso, como a política econômica, não aceita tudo, e que a incorporação desses interesses, a rigor difusos e pouco verificáveis, só se dá via distorções ou mobilizações estratégicas dos enunciados, estes sim muito melhor delimitáveis

empiricamente. Neste caso, trata-se de mostrar como a inflação e as distorções inflacionárias decorrentes abrem espaço para uma intervenção de ordem técnica, cujo objetivo é normalizar as relações de mercado e fazer com que elas funcionem *como se* fossem relações espontâneas. Daí ter o mercado um enunciado muito específico no PAEG: ele não encerra propriamente a dinâmica do desenvolvimento, o mecanismo automático e efetivo de otimização; pelo contrário, ele é um critério de construção de contrafactuais mediante os quais nossa economia, descarrilhada pelas distorções inflacionárias, pode ser colocada nos eixos. O mercado não é o jogo livre dos agentes econômicos no presente, mas as relações de preços pactuadas no passado e passíveis de serem estaticamente trazidas para o cenário econômico atual mediante procedimentos matemáticos. Procedimentos, diga-se ainda, a serem incorporados às formas jurídicas, tal como pudemos notar ao longo de inúmeros casos de correção monetária institucionalizada, de atualização dos alugueis e de reajustes salariais. Se o projeto cepalino encerrava o lugar do planejador como um poder econômico centralizado e hierárquico, que chamamos de reflexão total da técnica, as reformas do PAEG instituem um poder difuso e anônimo incorporado à legislação como correção de distorções mediante o que teria sido um funcionamento de livre mercado de nossa economia. Este o sentido fundamental da economicização que o programa empreende junto aos problemas jurídicos e sociais: ele não aspira a uma instância separada, capaz de oferecer a decisão final técnica otimizadora, mas incorpora seus critérios econômicos na formulação enunciativa (e jurídica) de cada problema, apoiando-se na restituição de um sistema de preços “normal”, capaz de otimização, cujo principal instrumento são as práticas de indexação, a correção monetária e os casos específicos dos alugueis e dos salários. O caos político que o programa insiste em verificar no país não é apenas retórica de justificação do Golpe; é também o ponto de articulação de um mecanismo específico de poder tecnocrático.

Distorção inflacionária, inflação corretiva, correção monetária, realismo tarifário – como esse vocabulário recorrente parece deixar claro, o domínio da inflação e dos preços encerra um solo de normalidade em relação ao qual a economia deve ser corrigida, adequada. Para avançarmos um pouco mais nessa adequação, talvez caiba encerrar nossa análise do enunciado da inflação levantando com mais pormenores os momentos específicos em que o documento desenvolve essas distorções cuja correção é sua principal tarefa. O capítulo sobre as “Bases do programa desinflacionário” dedica uma seção à “longa série de distorções econômicas e sociais” causadas por “qualquer processo inflacionário crônico e violento, como o que vem minando a economia brasileira” (*idem*, p. 30). Elencam-se nove distorções que

desdobraremos a seguir. A primeira é a “oscilação dos salários reais” decorrente do fato de que “os preços sobem continuamente enquanto os salários nominais só se reajustam em degraus”, o que, “num nível baixo de rendimento” pode representar “terrível flagelo, imposto pela inflação às classes mais humildes”. Essa mesma oscilação salarial produz uma segunda distorção, a “subversão da ordem e da hierarquia salarial”, já que, com o descompasso entre os reajustamentos, “a escala de remuneração do trabalho passa a sofrer as distorções da diferença de poder de barganha dos distintos grupos assalariados”. O papel distorcivo da inflação aqui é potencializar a intervenção de fatores extra-econômicos na determinação das relações salariais entre as distintas categorias de trabalhadores: grupos mais organizados, com maior poder sindical ou político, têm mais condições de defender sua renda da erosão inflacionária. O terceiro item, “desorganização do mercado de capitais”, resulta de duas ordens de distorções: o desencadeamento de um processo inflacionário intenso, na medida em que não conste das expectativas dos agentes de crédito, produz “os famosos ganhos dos devedores em detrimento dos credores”, ou seja, a deterioração do valor real da dívida; já uma inflação crônica, incorporada às expectativas, “traz em seu bojo novas distorções” – as restrições impostas pela lei da usura constroem a oferta de crédito, desequilibrando-a da demanda, o que, por sua vez, faz com que sua distribuição se dê sob os “notoriamente imperfeitos critérios de racionamento” (*idem*). Assim, num primeiro momento, a escalada inflacionária produz uma transferência de renda dos credores para os devedores e, posteriormente, conforme a inflação crônica passe a constar das expectativas, leva à escassez de crédito e à necessidade de direcionar os recursos disponíveis, presumivelmente por iniciativa do governo, gerando discricionariedade em sua distribuição. Três distorções de ordem distinta operam neste caso: a primeira incide sobre as expectativas de negócios, já que a renda real auferida pelo credor é menor do que a prevista quando da celebração do empréstimo; a segunda, na medida em que o processo inflacionário faça parte das previsões, decorre, na verdade, dos limites legais para as taxas de juros, já que estas não podem se estabelecer a um nível que equilibre oferta e demanda; disso resulta a terceira distorção, que é de natureza governamental, dada pela necessidade de orientar o volume escasso de crédito, o que o programa caracteriza como uma opção “notoriamente imperfeita”, provavelmente por assumir como ideal a situação em que uma taxa de juros mais livre pudesse incentivar maior oferta creditícia.

A “distorção dos coeficientes de rentabilidade” é o quarto ponto, que se manifesta por duas maneiras. Por um lado, tende a superestimar a lucratividade real das empresas em

razão de três aspectos: pela inequivalência entre “um lucro expresso em moeda de poder aquisitivo atual” e um “capital usualmente escriturado em moeda de poder aquisitivo passado”; pela retenção de lucros apenas como “provisão implícita para depreciações” e para “manutenção do valor real do capital de movimento”, perfazendo “ganhos ilusórios, visto que sua inversão nada acresce ao patrimônio real da empresa”. Em certos casos, porém, a inflação pode levar a uma contabilização subestimada: “muitas firmas que obtiveram empréstimos a longo prazo, a juros de 12% ao ano, ou menos, para financiar o seu ativo fixo, lucraram efetivamente muito mais do que indica seu balanço” (*idem*, p. 31), repercutindo o primeiro aspecto das distorções creditícias. A questão aqui concerne à confiabilidade da taxa de lucro das empresas, prejudicada por fatores de natureza temporal (avaliação do lucro e do capital físico) ou administrativas (depreciações e capital de giro) determinados pela inflação. Seu processo distorcivo decorre, no primeiro caso, de que os valores auferidos em “moeda de poder aquisitivo atual” não são equivalentes a valores em “moeda de poder aquisitivo passado”, enquanto, no segundo, algumas inversões que figuram como lucro no balanço das empresas atendem simplesmente à compensação de perdas inflacionárias, perfazendo “ganhos ilusórios”, ou seja, ganhos nominais que não representam ganhos reais. O quinto aspecto distorcivo da inflação remete novamente à intervenção governamental por ela incentivada. Trata-se do “estímulo aos controles desordenadores do sistema de preços”, que são de dois tipos: os subsídios, que “agem como entorpecentes sobre o sistema econômico, detendo os preços diretamente num setor, à custa de elevá-los contínua e diretamente nos demais”, e os reajustes defasados em relação à inflação, principalmente para os serviços de utilidade pública, que levam ao desinteresse do capital privado, ao desequilíbrio entre a oferta e a procura e à necessidade de intervenção do governo como investidor, de modo que “o povo paga sob a forma de imposto, ou de inflação, aquilo que os usuários deixam de pagar sob a forma de reajuste realista das tarifas” (*idem*). O desequilíbrio causado pelos “subsídios entorpecentes” parece tomar o controle de preços como um jogo de soma zero: a contenção ostensiva do valor de determinado produto provoca aumento nos demais, mecanismo que não é explicitado mas possivelmente escora-se na relação entre subsídio, déficit público e propagação da inflação tal como delineada no diagnóstico. No que concerne aos reajustes pouco realistas dos serviços públicos, a queda na remuneração desses investimentos conduz a três distorções: na oferta de capital privado para o setor, na consequente insuficiência de atendimento à demanda e, por fim, na necessidade de despesas governamentais para compensar a falta de investimentos. Nos dois casos, subsídios e controles tarifários, a

distorção não é propriamente inflacionária; a alta crônica dos preços serve apenas de estímulo para que o governo intervenha de maneira desastrada.

O sexto problema reside na “distorção do mercado cambial”, na medida em que este “também costuma ser objeto da política de combate aos sintomas da inflação”, mediante a praxe “de só reajustar as taxas de câmbio com algum atraso em relação à alta geral dos preços”, gerando tendência de supervalorização cambial. As consequências são o desestímulo às exportações e o incentivo às importações, produzindo déficits crescentes no balanço de pagamentos, e, enfim, a necessidade de “acionamento de divisas, com todos os percalços usuais dos critérios de restrição quantitativa” (*idem*, p. 31-2). Os “desestímulos aos investimentos sociais” correspondem ao sétimo item da lista e dizem respeito majoritariamente ao problema habitacional, com escassez de oferta de casas para alugar, dadas as já mencionadas restrições da lei do inquilinato, e com condições limitadas de aquisição, haja vista a “dissolução do mercado de crédito a longo prazo” (*idem*, p. 32). O penúltimo item, a “impossibilidade de previsão financeira” registra a dificuldade de se programarem investimentos de médio e longo prazo, “ante a imprevisibilidade do ritmo das futuras altas de preço”, afastando o setor privado de setores com longo período de maturação e gerando estouros de prazo e orçamento das obras públicas (*idem*). Por fim, a inflação acaba servindo de “prêmio à especulação”, já que “o papel orientador do sistema de preços dissolve-se ante a continuidade do processo inflacionário”, fazendo divergirem rentabilidade e produtividade social, de modo que, “frequentemente, as aplicações de capital que maior lucro oferecem passam a ser as manobras especulativas na aquisição de estoques, na compra de moedas ou no jogo dos títulos imobiliários” (*idem*). Essa linha nos permite tirar três conclusões. Primeira: a inflação é um problema sistêmico e funciona como um jogo de soma zero no qual o controle direto de determinado preço é compensado pelo aumento proporcional de outros preços. Segunda conclusão: como um problema sistêmico, a inflação deve ser sistematicamente tratada – medidas parciais para corrigir determinados efeitos (como os subsídios, os controles de preços, a supervalorização cambial) levam a novas distorções e, com isso, a novas intervenções do governo (como o racionamento de crédito e divisas, o investimento em serviços públicos defasados), perfazendo um ciclo vicioso. A maior parte das distorções inflacionárias elencadas na seção em estudo não resulta diretamente da inflação, mas de esforços cosméticos, “entorpecentes”, do governo para combater os efeitos, os “sintomas” da inflação, em vez de resolver suas causas sistêmicas.

A terceira conclusão, por sua vez, trata das distorções propriamente inflacionárias. São elas: a oscilação do poder aquisitivo dos salários nominais; a perda dos credores em favor dos devedores; a incompatibilidade, no cálculo da taxa de lucro, entre o valor do lucro auferido em moeda com poder de compra atual e o valor do capital auferido em moeda com poder de compra defasado; a impossibilidade de previsão financeira; e o prêmio à especulação. Todos os outros problemas parecem passíveis de acomodação pelo sistema econômico na ausência de intervenções governamentais contraproducentes que impeçam o mercado de se adaptar à inflação. Já os cinco problemas ora mencionados dizem respeito diretamente à erosão do valor e às dificuldades que isso causa. A questão salarial é a mais simples: o efeito inflacionário faz com que determinado valor nominal corresponda a diferentes (e decrescentes) “poderes de compra” ao longo do tempo. Outro exemplo é a imprecisão contábil do lucro das empresas: este tende a ser superestimado porque o valor presente da receita é medido em unidades contábeis menores (em termos reais) que as unidades utilizadas para auferir o valor passado do capital, de modo que a lucratividade assim calculada tem sua significação prejudicada. A distorção inflacionária, nesse sentido, encerra um problema de compatibilidade de valores no tempo. Por outro lado, existe um problema sincrônico de significação: é o que fica claro na relação entre credores e devedores e na questão da especulação. Nos “famosos ganhos dos devedores em detrimento dos credores”, o que está em jogo não é apenas a perda de valor real entre dois momentos, mas o aspecto distributivo do processo e, principalmente, o grau de confiabilidade dos acordos econômicos como princípio de organização social. Mais do que na distorção salarial, onde os ganhos com a erosão dos salários não ficavam claros, aqui a inflação tem o papel explícito de transferir renda dos credores para os devedores, frustrando a expectativa de retorno dos primeiros quando da celebração dos negócios. Não se trata simplesmente de uma perda de poder aquisitivo unilateral, mas de uma mudança distributiva específica que se dá a despeito dos termos inicialmente acordados. Já a especulação tem seu espaço ampliado, pois “as escalas de rentabilidade divorciam-se das de produtividade social” (*idem*, p. 32), isto é, o retorno dos investimentos diverge do incremento de produtividade por eles propiciado, remunerando favoravelmente aplicações em estoque, câmbio ou títulos mobiliários que representam poucos ganhos produtivos para o sistema econômico. O que a inflação distorce aqui não é apenas o valor nominal de um determinado bem (como os salários e o capital avaliado no passado), mas “o papel orientador do sistema de preços”, dissociando rentabilidade de produtividade e incentivando investimentos especulativos. Outro exemplo é a questão da hierarquia salarial:

intensificando os efeitos do poder de barganha de cada classe de trabalhadores, a inflação distorce todo o conjunto de relações entre salários que se estabeleceria num mercado de trabalho mais livre. Por esse aspecto, as distorções inflacionárias não comprometem apenas a avaliação de um determinado bem ou a renda de um certo grupo, mas o sistema de preços enquanto mecanismo de estruturação de relações sociais, conferindo-lhes coordenação, eficiência e confiabilidade ao longo do tempo. As distorções propriamente inflacionárias (ou seja, não decorrentes de intervenções governamentais ou institucionais na economia), afetando os preços de maneira heterogênea, prejudicam também as relações entre preços, colocando em questão a totalidade sistêmica, que, sob o “livre jogo das forças de mercado”, deveria conduzir as relações econômicas. O imperativo de combate à inflação tem, portanto, no PAEG duas dimensões: o problema diacrônico da incompatibilidade temporal de valores nominais e o problema sincrônico do estabelecimento de um sistema de preços relativos definidos via mercado.

Vimos, ao tratarmos das práticas de correção monetária, que o mercado não é simplesmente um domínio autônomo a limitar e verificar a ação do Estado, a dinâmica soberana do sistema de preços ao qual a atuação governamental e a ordem institucional devem se adequar. O mercado é também um domínio normativo, a ser produzido ou, pelo menos, simulado mediante a incorporação de certos critérios econômicos de normalidade nas formas jurídicas. A análise pormenorizada das distorções permite dar um passo além dessa produção ou simulação: a correção (e suas variantes específicas), enquanto contrafactual institucionalizado de normalização, dá conta da primeira dimensão do problema, ou seja, da incompatibilidade intertemporal de preços decorrente da inflação. A dimensão sincrônica e sistêmica, por sua vez, é contemplada pela tendência à remoção de controles de preços, ou seja, os subsídios e a liberalização de certas tarifas de serviço público. Os dois aspectos, porém, não são totalmente compatíveis: a correção monetária atualiza um valor real estabelecido no passado (o “valor original” dos alugueis, por exemplo), mas não dá conta dessa dinâmica presente. Eis, portanto, a terceira conclusão de nossa análise das distorções: o problema inflacionário no PAEG pode ser compreendido nesses dois níveis distintos, incompatibilidade diacrônica e sistema sincrônico. Tal compreensão permite averiguar precisamente a ambiguidade do enunciado do mercado: ela retira sua legitimidade de uma dinâmica de preços supostamente espontânea e otimizadora, mas concretiza-se, nas práticas de correção monetária, em mecanismos estáticos e institucionais de atualização de preços. Se a introdução do programa justifica a atuação planejadora do poder público mediante algumas

poucas falhas pontuais do sistema de preços (supra; *idem*, p. 13), as distorções inflacionárias apontam para uma insuficiência muito mais profunda das “forças de mercado”, que, no entanto, perfazem o princípio fundamental de inteligibilidade econômica do plano.

Assim podemos sintetizar o enunciado da inflação no PAEG:

5. Embora o primeiro capítulo do plano não deixe clara a hierarquia de prioridade entre inflação e desenvolvimento, a frequência com que o processo inflacionário é invocado no plano, perfazendo um problema econômico generalizado, evidencia seu estatuto primordial. Além de ser objeto de cinco dentre doze instrumentos de ação, ele se relaciona com o nível da poupança privada, a política salarial, a distribuição funcional da renda, o grau de estatização da economia brasileira, a inadimplência fiscal e o déficit habitacional, apenas para citar os casos mais explícitos. Não por acaso, seu combate é revestido de uma retórica de urgência.
6. O diagnóstico da situação de escalada inflacionária apresenta como causa primordial a “inconsistência da política distributiva” do governo, que seria responsável por dois desequilíbrios: um orçamentário (dispêndio maior que arrecadação) e outro macroeconômico (incompatibilidade entre a propensão ao consumo, determinada pela política salarial, e a propensão ao investimento, decorrente da política de crédito). Desses três determinantes concretos, déficit público, salários e crédito, o primeiro é considerado fator autônomo, a ser diretamente combatido.
7. Dentro desse quadro, o PAEG propõe um tratamento gradualista, relativizando a urgência de contenção em nome da “condicionante do desenvolvimento” e, mais concretamente, de uma série de fatores de ordem prática, social e econômica que tornariam inconveniente um tratamento de choque para o caso brasileiro. A política anti-inflacionária se estabelece em um nível explícito pelo combate ostensivo e, de modo mais sutil, por uma série de medidas de acomodação e adaptação ao processo inflacionário. Dentro daqueles três determinantes fundamentais, a política de crédito é a que mais expressa tal ambiguidade: os déficits públicos devem ser reduzidos ou eliminados; a política salarial deve limitar os reajustes reais ao aumento da produtividade; o crédito, enfim, deve seguir uma trajetória “controlada” (para evitar a realimentação inflacionária), mas também realista (para garantir a solvência do setor produtivo). Uma leitura mais detalhada da política monetária mostra que no crédito ao setor privado prevalece a ênfase realista, de modo a acomodar, não limitar, a inflação de custos.

8. A tendência à acomodação é mais sutil, embora também mais reveladora dos problemas e das estratégias que mobilizam o plano. Trata-se de difundir e institucionalizar uma série de mecanismos de correção monetária, em especial ao longo da legislação concernente às reformas tributária, habitacional e do mercado financeiro. Dentre esses mecanismos, dois se distinguem por representarem casos específicos nos quais o processo de correção é sintetizado em uma complexa fórmula monetária: os alugueis, liberalizados pela nova lei do inquilinato, deveriam sofrer reajustes graduais de modo a recompor o valor real acordado quando da celebração do contrato; os salários, diferentemente, deveriam se reajustar para recompor sua média real nos 24 meses anteriores ao reajuste, mais o crescimento da produtividade. Essa diferença de tratamento para salários e alugueis remonta a uma questão de origem: enquanto o valor primordial do contrato locatício reflete um valor de mercado, a ser restaurado gradativamente, os salários, em especial o mínimo e os dos servidores públicos, têm natureza institucional, de modo que a escolha de uma base específica de reajuste seria arbitrária. Daí que se possam extrair dois aspectos fundamentais do mecanismo de correção monetária: seu objetivo é normalizar ou simular relações de mercado, compreendendo-se por este termo não a dinâmica espontânea de estabelecimento de preços relativos no presente, mas um contrafactual de atualização estática de preços acordados no passado; do ponto de vista estratégico, as correções institucionalizam juridicamente um poder tecnocrático exercido de maneira difusa e autônoma.
9. As distorções inflacionárias, enfim, perfazem nove itens, que enunciam a inflação como um problema sistêmico, a ser tratado sistematicamente, e não em seus efeitos sobre preços específicos. A maioria desses itens não registra distorções decorrentes da própria inflação, mas sim da ação parcial e contraproducente do governo ao combater os “sintomas” inflacionários, gerando, com isso, mais distorções. A oscilação do poder aquisitivo dos salários, as dificuldades de aferição da taxa de lucro, a impossibilidade de previsão financeira, a perda dos credores em favor dos devedores e o estímulo à especulação constituem os processos distorcivos resultantes diretamente da inflação.
10. Essas distorções podem ser compreendidas em dois níveis: os três primeiros itens remetem ao problema da incompatibilidade intertemporal de valores nominais, ou seja, ao fato de que a unidade monetária possui diferente (e decrescente) poder aquisitivo ao longo do tempo. Esses são os casos passíveis de correção monetária. Já

os dois últimos relacionam-se com o sistema de determinação simultânea de preços ou, mais precisamente, as “regras de mercado” como mecanismo eficiente de determinação dos preços relativos. Compreender o problema inflacionário no PAEG a partir dessas duas dimensões permite esclarecer a ambiguidade fundamental do enunciado do mercado no texto: como princípio de inteligibilidade econômica, ele se legitima por sua suposta dinâmica espontânea de otimização; mas os mecanismos de correção monetária apregoados no plano vão em sentido contrário, atualizando estaticamente valores do passado.

Alguns pontos podem ser retomados das análises precedentes. Em primeiro lugar, a já mencionada reversão estratégica daquilo que, no projeto de planejamento cepalino, chamamos de reflexão total da técnica, ou seja, de consolidação de uma posição econômica de autoridade planejadora na hierarquia decisória do governo, de modo que esta selecione e coordene as diversas decisões técnicas da economia, conferindo-lhes coerência e sistematicidade. A estratégia tecnocrática empregada pelo PAEG segue um caminho distinto: não se trata de estabelecer um lugar de exposição para o planejamento enquanto palavra final quanto às escolhas técnicas e econômicas (na próxima seção veremos com mais pormenores as estratégias de planejamento), mas de incorporar à legislação critérios econômicos, formais e matemáticos, que instituem um poder difuso e anônimo sobre o processo. O poder que um mecanismo como a correção monetária encerra não é o de decisão direta sobre a atividade econômica, mas sobre o preço de determinadas variáveis, como o crédito, os salários, os aluguéis, os títulos mobiliários etc., de modo que estas funcionem segundo determinados critérios de adequação. Nesse sentido, os conceitos de distorção e normalidade ocupam uma posição fundamental: a normalidade parece ser dada conforme aquilo que seria a dinâmica econômica sob o “papel orientador do sistema de preços”, o “livre jogo das forças de mercado”, dinâmica da qual a economia brasileira teria se afastado em razão de uma série de distorções introduzidas pela intervenção desastrada do governo e pela inflação (que, em suas causas fundamentais, não deixa de ser também de responsabilidade governamental). Em relação à CEPAL, verificamos a passagem de desequilíbrios inerentes às modificações estruturais do desenvolvimento para distorções decorrentes da ação do Estado. Daí que não caiba agora uma autoridade planejadora, enquanto lugar decisório para a correção dos desequilíbrios, mas sim uma alteração de todo o modelo de constituição do governo, eliminando suas iniciativas contraproducentes quando possível ou corrigindo seus efeitos por critérios econômicos. Nos documentos cepalinos, a solução para o déficit habitacional, por

exemplo, cabia à autoridade política, não à planejadora; esta deveria simplesmente ponderar os investimentos em habitação com outras opções mais produtivas capazes de otimizar a rentabilidade social e propiciar melhores soluções habitacionais no futuro. Para o PAEG, o problema social da habitação não é de natureza política, mas técnica: sua reforma habitacional, por meio essencialmente das medidas de correção monetária, vai no sentido de estimular os investimentos no setor, garantindo uma rentabilidade adequada, até então reprimida pelas distorções inflacionárias e institucionais. Não se trata de oferecer a decisão ótima para o investimento social na habitação e outros investimentos produtivos, mas de economicizar a questão habitacional, compreendendo-a como um problema de incentivos de mercado e modificando os incentivos, ou seja, os preços, os valores de aluguel, a indexação dos financiamentos etc., de modo a corrigir tal problema. É nesse sentido, de alterar decisivamente as condições de negócios e, assim, transformar a própria dinâmica econômica, que afirmamos que a correção monetária perfaz um mecanismo de poder tecnocrático anônimo por contraste com a exposição centralizadora da reflexão total da técnica.

O modo como o PAEG compreende as distorções inflacionárias, visto dessa maneira, remete ao “neoliberalismo” de Bulhões (conforme analisado no Capítulo 4) e sua tendência de atribuir à ação do governo os obstáculos que dificultam o desenvolvimento brasileiro. Tais distorções são em sua maioria derivadas das soluções parciais do Estado, ao passo que o processo inflacionário mesmo decorre de suas políticas equivocadas nas áreas fiscal, creditícia e salarial. O estatuto do mercado remonta igualmente ao modo como Bulhões compreendia o setor privado, enquanto resistência ao Estado e princípio de validação do equilíbrio econômico: por um lado, é o mercado que resiste às soluções superficiais para o problema inflacionário, frustrando suas intenções (a fuga dos investimentos com preços controlados, a debilitação da oferta de crédito etc.); por outro, é também sob o pretexto de reativar as interações mercadológicas e simular o que teria sido um equilíbrio de preços na ausência de questões inflacionárias que se legitimam as práticas de correção. O PAEG incorpora esses aspectos que estamos chamando de “neoliberais”. A análise mais detida do enunciado de mercado, porém, revelou-o como mais problemático e algo próximo do impasse característico do desenvolvimento no texto de Roberto Campos estudado também na segunda seção do Capítulo 4. Vimos que para este economista o setor privado constituía um limite efetivo ao desenvolvimento, dada sua debilidade estrutural em países subdesenvolvidos, e um limite normativo ao planejamento governamental diante do imperativo ideológico de preservar a soberania das decisões econômicas privadas no regime capitalista. De forma que a

solução planejadora adquire ares paradoxais: trata-se de produzir, de induzir o “ímpeto de progresso” no setor privado para que este decida “espontaneamente” os investimentos mais eficientes e produtivos. O enunciado do mercado tal como o pudemos apreender a partir do debate sobre inflação no PAEG, mais especificamente nas distorções inflacionárias, flerta com esse paradoxo: vimos que tais distorções envolvem um problema diacrônico de compatibilidade intertemporal de valores nominais e um problema sincrônico de determinação sistêmica dos preços relativos. As diversas práticas de correção monetária do programa, porém, legitimam-se com base nesse aspecto sistêmico e sincrônico, a restituição do funcionamento do sistema de preços, ao passo que, efetivamente, limitam-se a atualizar estaticamente certos preços definidos no passado, tomando a origem mercadológica de sua determinação como referência. Assim como em Campos o setor privado era a base “espontânea” do desenvolvimento econômico a ser planejada pelo governo, aqui o mercado é o termo “natural” de equilíbrio a ser produzido ou simulado mediante mecanismos matemáticos incorporados à legislação. Mas há uma diferença importante entre os dois documentos: naquele texto do economista, a debilidade da iniciativa particular era condição estrutural do subdesenvolvimento; no Programa Estratégico, ela é um efeito conjuntural da escalada inflacionária e da atuação do governo. Tal diferença abre o espaço da urgência – a eliminação da inflação –, mas também o da correção problemática: na medida em que é levado à prática, aquele paradoxo (o mercado “natural” a ser substituído ou simulado) tem como efeito a cisão entre a fundamentação (sincrônica) e a efetividade (diacrônica) das atualizações monetárias. Assim sendo, o problema do mercado no PAEG parece repercutir alguns aspectos fundamentais dos textos de Bulhões e Campos no que concerne ao setor privado. Encerraremos, portanto, esta análise do enunciado do desenvolvimento verificando suas relações com tal setor, compreendido não como o mecanismo geral do sistema econômico (mercado), mas como segmento específico de agentes econômicos, em oposição à esfera pública.

No já mencionado pronunciamento ao Congresso de 13 de novembro de 1965, o marechal Castello Branco anunciava que uma das medidas da ditadura para a retomada do desenvolvimento foi “recuperar a confiança dos investidores nacionais, eliminando as ameaças que sobre eles pairavam, recuperando a disciplina produtiva” (MPCE, 1965a; p. 27).

Pelo menos na retórica, portanto, os golpistas de 1964 acreditavam ter se deparado com um setor produtivo privado “ameaçado e desorganizado”, incapaz de empreender investimentos com segurança. O PAEG partilha desse diagnóstico. Como vimos, o problema inflacionário atua como um componente a constranger a iniciativa privada, seja afastando-a de determinados setores (infraestrutura, indústrias de base, construção habitacional), seja em sua participação global no processo econômico: “a intensificação das pressões inflacionárias também contribuiu para a diminuição da participação do setor privado no produto interno bruto, por haver ensejado a transferência de parte das suas poupanças para o Governo” (MPCE, 1964; p; 42). Mais adiante, repete-se o argumento da explicação sobre o “grau de estatização [a que] chegou o processo de desenvolvimento brasileiro”: “as poupanças privadas, conquanto financiem a maior parte da formação de capital, têm sido substancialmente desviadas para o financiamento do setor público, através da inflação” (*idem*, p. 60; colchetes nossos). Quer dizer: embora se reconheça o papel importante da iniciativa particular na dinâmica econômica nacional, o programa aponta seu constrangimento pelo chamado “imposto inflacionário”. Além disso, um dos motivos por que a “agricultura constitui um setor retardatário” da economia brasileira é que “o sistema de incentivos criados para acelerar a industrialização não teve a acompanhá-lo decisões de política agrícola que limitassem o desnível das taxas setoriais de expansão” (*idem*, p. 91-3). Novamente, o governo credencia-se como responsável pela fragilidade do investimento agrícola, tendo negligenciado o setor, que cresceu por expansão da fronteira agrícola e não por aumento da produtividade, encontrando-se em defasagem diante da indústria. Um último caso apontado de lacuna do empreendimento privado é no domínio creditício: por exemplo, no programa para o setor de comunicações, a escassez de crédito de longo prazo é lamentada, sugerindo-se que a “existência de financiamento bancário às empresas telefônicas reduziria a sobrecarga ao usuário representada pelo valor do autofinanciamento que será necessário obter” (*idem*, p. 180). Aqui, a falta de recursos financeiros surge como um inconveniente que limita a produtividade do setor de telefonia. Enfim, embora reconheça o peso e a dinâmica do setor privado na economia brasileira, o PAEG identifica sua retração, atribuída a fatores de responsabilidade do governo (inflação, negligência de políticas setoriais) e relacionada, principalmente, à questão da poupança e do financiamento.

Não por acaso, difundem-se ao longo de todo o programa iniciativas de estímulo, ou mesmo de criação, da iniciativa particular na economia. Isso em dois sentidos, por incentivo direto nos âmbitos da infraestrutura, da produção e do mercado financeiro, e por

medidas de limitação do empreendedorismo público ou adequação desse empreendedorismo a modelos empresariais de funcionamento. Apresentamos agora um levantamento desses incentivos e medidas para, depois, considerarmos de maneira geral o estatuto do setor privado no PAEG e sua relação com o governo e o planejamento. Dentre os instrumentos de ação propostos no Capítulo 1 do programa, a política financeira do governo engloba, além dos aspectos fiscais e inflacionários, uma “política de investimentos públicos, orientada de modo a fortalecer a infraestrutura econômica e social do país, a criar as economias externas necessárias ao desenvolvimento das inversões privadas e a atenuar os desequilíbrios regionais e setoriais” (*idem*, p. 15). Política que se repete entre as medidas contra as desigualdades regionais, que têm como uma de suas diretrizes caracterizar “como prioritários os investimentos públicos destinados à criação de economias externas nas áreas mais subdesenvolvidas, particularmente os dirigidos ao levantamento de recursos naturais e ao aperfeiçoamento do fator humano” (*idem*, p. 45). Desse modo, o primeiro e mais explícito fator de estímulo ao setor privado é a atuação do governo como provedor de infraestrutura que facilite, por meio de investimentos geradores de economias externas, seu funcionamento eficiente. O estímulo fundamental é oferecer, portanto, as condições de transporte, energia, comunicação, educação, conhecimento do meio, a partir das quais o setor privado possa desenvolver suas atividades.

No entanto, embora não apresentados de maneira tão clara, outros aspectos de criação ou incentivo se verificam com mais insistência ao longo do documento. Primeiro, no âmbito da produção e do empreendedorismo. A política de importações, por exemplo, além de garantir o abastecimento, principalmente de insumos industriais e bens de capital, tem como uma “preocupação básica” a “garantia de proteção à indústria nacional para seu desenvolvimento e consolidação, ressalvado, porém, o intuito do governo de impedir a formação de práticas monopolistas” (*idem*, p. 48). Outra forma de estímulo, portanto, consiste no protecionismo da indústria nacional frente ao comércio exterior, “para seu desenvolvimento e consolidação”; admite-se, aqui, um poder discricionário do governo para o caso de “práticas monopolistas” das empresas nacionais. Esse caso industrial, de certo modo, contrapõe-se aos princípios para o setor de mineração: aqui se prioriza “a adoção de uma política de livre iniciativa, na lavra, beneficiamento, transporte, transformação, embarque e comércio” desses recursos. Ou seja: se a indústria deve se desenvolver pela proteção contra a concorrência externa, a exploração mineral é orientada por uma política de livre iniciativa competitiva, proposição que se justifica pela própria natureza do setor. De todo modo,

verifica-se o mesmo tipo de ressalva: o princípio de livre iniciativa “não deverá impedir que, em circunstâncias justificadas, sejam fixadas pela União as reservas julgadas essenciais e indispensáveis para assegurar o funcionamento da siderurgia nacional ou quaisquer outras atividades dependentes de matérias-primas minerais [...]” (*idem*, p. 199). À diretriz que visa a estimular empreendedorismo privado adiciona-se novamente uma exceção discricionária em favor do governo, desta vez não com base no combate a monopólios, mas no interesse estratégico e econômico de garantir o abastecimento do setor produtivo. Trata-se de uma estrutura argumentativa que já nos é familiar: o princípio de liberdade de negócios também vigorava nos casos dos acordos salariais e dos alugueis, mas admitia-se um controle bastante estrito e complexo dos preços com base na correção de distorções inflacionárias. De modo que esse princípio parece vir sempre acompanhado de uma certa sobra, de uma exceção discricionária do governo com fins regulatórios ou normalizadores.

Por outro lado, se a proteção comercial da indústria e a liberalização da mineração tem por objetivo simplesmente estimular ou abrir espaço para a atuação do setor privado, outros casos atribuem ao poder público a responsabilidade de sua criação ou restauração. A reforma agrária, por exemplo, baseia-se “no estímulo à propriedade privada, no direito do trabalhador proprietário aos frutos do seu trabalho”, buscando, pelo menos em retórica, a extensão do direito à propriedade no campo. Isto com o finto de integrar, “progressivamente, os trabalhadores em uma classe média rural, cuja ampliação assim se objetiva” (*idem*, p. 107). A reestruturação do sistema fundiário visa efetivamente a produzir uma classe média rural, a criar uma categoria de produtores de médio porte, categoria que o próprio PAEG diagnostica como minoritária (*idem*, p. 102-4). Para a indústria química, trata-se de estimular a produção nacional nos setores petroquímicos e de fertilizantes, com o objetivo de substituir importações, que são predominantes (*idem*, p. 192). Quanto ao problema habitacional, o objetivo, como vimos, é restaurar tanto o interesse do setor privado em investir em imóveis para locação residencial como a capacidade produtiva da indústria de produção civil. No primeiro caso, tratou-se de “trazer o mercado à realidade dos preços” pela liberalização dos alugueis e pela correção monetária (MPCE, 1965a; p. 17), ao passo que, para o segundo, buscou-se “ampliar ao máximo as obrigações da iniciativa privada na construção civil”, aumentando suas opções de crédito e capitalização (MPCE, 1965b; p. 103-4). Nos serviços públicos, o estabelecimento de uma política de realismo tarifário e de capitalização compulsória de certas empresas teve como uma de suas metas a “criação de um clima favorável às empresas concessionárias, reconhecendo-se-lhes o direito a uma justa

remuneração do investimento” (MPCE, 1964; p. 160). Em todos esses casos, a questão não é apenas dar espaço à dinâmica passada, seja restringindo a participação estatal (como na mineração), seja limitando a competição estrangeira (caso da indústria); o ponto é criar ou ampliar um setor privado inexistente ou insuficiente, de modo que este preencha certas lacunas do sistema econômico, no que tange à substituição de importações (indústria química), oferta de habitação ou mesmo a toda uma classe produtiva (classe média rural). Essa vocação fundadora do PAEG fica clara no didatismo com que o programa trata as “providências dos homens de empresa” na política de comércio exterior: “é necessário que os industriais brasileiros procurem imbuir-se de mentalidade exportadora e se organizem para a exportação, a exemplo do que fizeram os homens de empresa de outros países [...]”. Para tanto, o documento apresenta uma espécie de roteiro sumário para iniciativas dos empresários: criação de associações de exportadores, propaganda e promoção de vendas no exterior, missões e exposições industriais, criação de empresas de exportação e de distribuição nos países importadores (*idem*, p. 133). Tendência didática que chega ao paroxismo nas seções introdutórias da política monetária (*idem*, p. 61-3), que, à guisa de um manual de economia, apresentam conceitos básicos de economia monetária, como meios de pagamento, mecanismos de expansão, instrumentos de política etc., tudo sumarizado em detalhado gráfico teórico que reapresenta as explicações ao final do capítulo (*idem*, p. 71-2). Não basta tomar o setor privado e o mercado como princípio de governo; parece necessário instruí-los a funcionar como tal.

Mas o caso mais claro da necessidade de fundar um setor privado na economia brasileira se verifica no âmbito financeiro, que, para fins de análise, pode ser dividido em duas instâncias, uma macroeconômica, ligada à formação e orientação da poupança global, outra propriamente financeira, cuja intenção é fortalecer a rede bancária privada, criar instituições e instrumentos de financiamento e promover o mercado de títulos mobiliários. A formação de poupança parece encerrar uma condição fundamental para a recuperação da economia brasileira. Dentre as oito “medidas para atender às metas de emprego e de crescimento do produto”, as duas primeiras concernem a esse problema: “concessão de estímulos tributários à reinversão dos lucros das empresas e à formação de economias pessoais, e forte tributação do consumo supérfluo” e “fortalecimento das poupanças privadas, através do combate à inflação e da criação de instrumentos mobiliários atrativos às pequenas e médias empresas” (*idem*, p. 26). Trata-se de utilizar incentivos fiscais para estimular a poupança e constranger sua dispersão no “consumo supérfluo”, criar estabilidade monetária e

oferecer instrumentos capazes de captá-la. Abrindo as medidas destinadas a promover o crescimento, a poupança parece ser condição primordial para o Brasil voltar a desenvolver-se. Mesma importância ela tem no programa de desenvolvimento regional: além dos investimentos públicos, a outra diretriz que o norteia é a “política de estímulos diferenciais fiscais e creditícios às inversões privadas nas áreas mais atrasadas, com o objetivo e para aí atrair um volume substancial de poupanças particulares” (*idem*, p. 45). Neste caso não se trata mais de formar poupança, mas de orientá-la conforme os objetivos do governo quanto à desigualdade regional. O estímulo e a atração de poupança são elencados também, com grande importância, entre os fatores de reorganização administrativa da Petrobras (*idem*, p. 166) e na política de desenvolvimento industrial (*idem*, p. 181). Não esqueçamos também que o princípio elementar da política salarial, “manter a participação dos assalariados no produto nacional” tem como um de seus objetivos “preservar a capacidade de poupança nacional” (*idem*, p. 83). Enfim, na quinta e última parte do PAEG, um sumário das medidas adotadas nos primeiros meses da ditadura (abril-novembro de 1964), essa importância é sintetizada: “com o objetivo de recuperar a taxa de aumento do produto real observado na década dos 50, além das medidas relacionadas com o fortalecimento da *poupança pública*, criando fontes de recursos não inflacionários para o governo, a *poupança privada* tem sido estimulada” por meio de incentivos fiscais, títulos públicos e imobiliários garantidos contra a inflação, capitalização compulsória dos serviços de utilidade pública, tributação direcionada para investimentos rodoviários, afrouxamento da Lei de Remessas de Lucros (*idem*, p. 233-4; grifos no documento). Todas essas medidas orientam-se no sentido de recuperar ou promover um desenvolvimento cuja dinâmica é desencadeada pela poupança. Se é necessário fundar ou estimular a iniciativa privada, deve-se também, e mais primordialmente, garantir recursos para seus investimentos.

O PAEG, porém, não se preocupa apenas com a formação geral de poupança; ele considera também a captação prática desses recursos e sua distribuição para diferentes empreendimentos; ou seja, preocupa-se com a formação de um mercado financeiro, como vimos, intensamente debilitado pelas distorções inflacionárias. O capítulo sobre reforma bancária e do mercado de capitais reserva uma curta mais significativa seção à reestruturação deste último, que tem dois objetivos: “estimular a abertura de capital das sociedades anônimas, tendo em vista ser esse o melhor sistema para compatibilizar o controle democrático das empresas com a imposição tecnológica das dimensões associadas às economias de escala”; e “permitir ainda a absorção, pelo setor privado, de certas empresas

estatais que não exercem função pioneira ou reguladora de custos e preços” (*idem*, p. 74-5). Quer dizer, trata-se de criar um mercado de ações de empresas privadas e privatizar certas empresas estatais cujo estatuto público não mais se justifique. O primeiro objetivo é realizado por uma série de estímulos fiscais à abertura de capital e ao investimento em ações, bem como reestruturação das sociedades de investimento e reorganização das bolsas de valores. Trata-se efetivamente de criar ou incentivar ostensivamente a oferta de títulos, sua demanda e as instituições de mercado responsáveis por negociá-los. A proposta de privatização, por sua vez, tem como um de seus objetivos “criar as condições que tornarão os respectivos títulos [das empresas públicas] atraentes aos subscritores particulares e, com isso, aumentar o círculo das sociedades anônimas abertas” (*idem*, p. 75; colchetes nossos). A reforma do mercado de capitais, portanto, visa explicitamente aumentar a quantidade de participantes e das transações financeiras. A síntese que o documento sobre as reformas de base apresenta sobre tal reestruturação aponta igualmente para o objetivo de “reorganizar o mercado financeiro e o mercado de capitais, ambos fortemente deturpados pelas repercussões inflacionárias”, estabelecendo as autoridades de regulamentação e fiscalização, a “correção monetária de debêntures e outros títulos mobiliários, assim como de depósitos a prazo” e, finalmente, criando bancos de investimento e certos títulos financeiros (MPCE, 1965a; p. 18). Os estímulos fiscais, por sua vez, se concretizam na reforma do imposto de renda, cuja base de tributação foi ampliada não apenas para reforço do erário, “mas também com o objetivo econômico de estimular a formação de poupança, as quais tanto podem ser realizadas através da aquisição de títulos do governo quanto pela subscrição de ações das empresas” (*idem*, p. 68-9). No que tange à criação de instituições de mercado, além da reestruturação das bolsas, é interessante notar a nova regulamentação para os corretores, rompendo com o sistema de nomeação pública vitalícia – “um regime que conspirava contra o senso de responsabilidade e contra o ânimo de eficiência” (MPCE, 1965b; p. 232) – e estimulando a formação de sociedades corretoras de natureza privada. Novamente, passa-se de um sistema fundamentado em nomeações políticas e instituições jurídicas para um econômico com base na iniciativa privada.

A relação do PAEG com o mercado de capitais, no entanto, não se resume ao estímulo e institucionalização dos negócios acionários, mas estabelece, de forma mais dispersa, uma série de outros títulos, fundos e mecanismos de capitalização. Basta lembrar, por exemplo, como a política de crédito ia na contramão do programa anti-inflacionário, apresentando, na letra do plano, tendência expansionista, ao contrário da contração das duas

outras componentes (déficit público e salários). De maneira mais concreta, por outro lado, o documento identifica uma série de lacunas no sistema de crédito. Dentro das medidas de expansão das exportações, por exemplo, apontam-se progressos no crédito à atividade exportadora, mas também a insuficiência de “financiamento da produção exportável”, sendo “indispensável instituir um sistema de crédito adequado para a produção de artigos manufaturados exportáveis” (MPCE, 1964; p. 132). No campo agrícola, por sua vez, a política de crédito contempla a “liberação de depósitos compulsórios de bancos comerciais para fins de utilização em financiamento agrícola, de modo a aumentar a participação da rede bancária não oficial” (*idem*, p. 153). A política habitacional prevê, ainda, a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), instituição pública mas que tem a atribuição de fiscalizar as “*Sociedades de Crédito Imobiliário*, que serão as instituições privadas (ou paraestatais) destinadas ao financiamento” imobiliário. Aquele Banco e estas sociedades poderão se capitalizar arrecadando “poupanças com a erosão de títulos de crédito, denominados *letras imobiliárias*, protegidos por amplas garantias e que, além dos juros, se valorizam pela correção monetária integral” (*idem*, p. 88-91; grifos no documento). Outra preocupação institucional do programa é a securitização de crédito, especialmente para a exportação, no que se propõe a retificar e regulamentar uma lei de 1962 com vistas à “criação do Consórcio de Seguros de Crédito à Exportação”, composto por empresas públicas e privadas” (*idem*, p. 133). Há também uma dimensão desse aspecto instituinte na proliferação de fundos públicos de crédito especializado. A já mencionada política de financiamento agrícola prevê a Coordenação Nacional de Crédito Rural (CNCR) para sistematizar e priorizar a ação dos financiadores, bem como o Fundo Nacional de Refinanciamento Rural para a oferta contínua de recursos provenientes de diversas fontes, inclusive externas (*idem*, p. 153). Mas é na política industrial que isso fica mais claro com a criação do Fundo de Democratização do Capital das Empresas, para capital de giro, e do Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais (Finame), para a compra e venda de capital físico produzido nacionalmente; com a ampliação das Carteiras de Comércio Exterior e de Câmbio do Banco do Brasil, para a exportação de manufaturas; e com linhas especiais de crédito para pequenas e médias empresas no Banco do Brasil e no BNDE (*idem*, p. 182). Todos esses casos revelam profunda preocupação do PAEG com a dimensão prática de variáveis econômicas, como poupança e crédito globais, preocupação assentada no conceito de que desenvolver um determinado setor da economia é canalizar-lhe poupança, por meio da instituição de um

completo sistema financeiro, preferencialmente privado, criando mecanismos ou órgãos de captação, direcionamento e securitização.

Por fim, dentro dessa exaustiva construção, ou reconstrução, do sistema financeiro nacional, resta tratar de um de seus principais instrumentos, as Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTNs). Trata-se de um título de dívida pública federal que, além de juros, reajusta-se pela correção monetária, com o objetivo de “recuperar o prestígio da dívida pública, abrindo a perspectiva de subscrição voluntária de títulos” (*idem*, p. 79). Aqui vemos mais uma vez o desejo de criar um sistema de colocação de títulos que funcione à maneira de um mercado livre no qual os agentes particulares a eles recorrem espontaneamente como forma de poupança. A garantia de rendimentos reais, nesse sentido, procurou conferir aos títulos públicos certa atratividade junto aos poupadores nacionais. O objetivo é aumentar a receita da União “por meio de um empréstimo de caráter voluntário, embora vinculado ao Imposto de Renda” (MPCE, 1965a; p. 45). Essa vinculação ao sistema tributário se dá principalmente na instituição da correção monetária sobre o ativo imobilizado das pessoas jurídicas e sobre bens imóveis das pessoas físicas, cuja tributação pode ser substituída pela aquisição de ORTNs. Há um incentivo claro à colocação da dívida, já que torna possível subscrever títulos reembolsáveis com juros reais positivos em vez de pagar certos impostos. O estabelecimento de um mercado, no entanto, fica levemente deslocado na medida em que os títulos adquiridos dessa maneira são nominativos e intransferíveis, salvo em situações muito específicas⁹⁷. Mas o problema mesmo se revela no artigo segundo da Lei Nº 4357, que regulamenta a provisão de recursos para o Fundo de Indenizações Trabalhistas, previsto em legislação de 1958. O PAEG registra esse ponto ao elencá-lo como uma das medidas para reforçar a receita do governo, três linhas abaixo de enfatizar a subscrição voluntária das ORTNs: “instituição, em caráter compulsório, do Fundo de Indenizações Trabalhistas, à razão de 3% das folhas de pagamento, os quais deverão ser aplicados pelas pessoas jurídicas na aquisição de Obrigações Reajustáveis do Tesouro” (MPCE, 1964; p. 79). Agora não se trata apenas de um incentivo, mas do investimento obrigatório nos títulos do governo de modo a gerar recursos para o referido Fundo. Como antes, as ORTNs assim adquiridas são nominativas e intransferíveis, com algumas exceções⁹⁸. A apresentação dessa lei no documento sobre as reformas de base sugere que o objetivo de tais mecanismos não é simplesmente arrecadatório: “essa aquisição [das Obrigações do Tesouro] pode ser feita no próprio Tesouro Nacional ou nas Bolsas de Valores, na eventualidade de os títulos serem

⁹⁷ Ver Brasil, Lei Nº 4357, de 16 de julho de 1964, art. 3º (par. 8º e 9º) e art. 4º (par. 2º e 3º).

⁹⁸ Ver Brasil, Lei Nº 4357, de 16 de julho de 1964, art. 2º (*caput* e par. 9º).

cotados com deságio”, opção esta que “assegurou considerável procura dos títulos em questão nas Bolsas, o que constitui uma garantia de estímulo à subscrição de empréstimos por parte de subscritores voluntários” (MPCE, 1965a; p. 46; colchetes nossos). Não se trata simplesmente de “suavizar” (*idem*, p. 45), para o contribuinte, o aumento da carga tributária, substituindo impostos por empréstimos, voluntários, induzidos ou compulsórios; trata-se também de dinamizar um mercado secundário de títulos no país, de colocar papéis e determinar estímulos para que tais papéis circulem por meio das Bolsas. Algo similar ocorre, como já vimos, na capitalização compulsória das concessionárias de energia elétrica: a ligação para grandes consumidores é condicionada a uma taxa que deve ser revertida para investimentos, taxa cuja contrapartida são ações da respectiva concessionária⁹⁹. Novamente, trata-se de um estímulo à colocação de títulos e à cultura de aquisição e circulação. Exploraremos essa tensão entre a espontaneidade do mercado e os estímulos a sua simulação na síntese final do capítulo.

Por ora, cabe cobrir o outro lado da relação do PAEG com o setor privado, não o de fundação ou de estímulo a este, mas o de limitar o setor público, ou mudar-lhe seu regime de funcionamento. Essa limitação se dá em três sentidos: pela tendência ao autofinanciamento dos serviços públicos, pela adoção de práticas empresariais nas empresas estatais e concessionárias, e pela restrição direta, pela inconveniência de certas iniciativas econômicas do governo. O pronunciamento do presidente Castello Branco ao Congresso, em 13 de novembro de 1965, expõe o primeiro aspecto. Uma das medidas de governo para a retomada do desenvolvimento foi “aumentar a capacidade de autofinanciamento nos setores básicos de energia e transporte”, enfrentando “penosos” reajustamentos dos combustíveis e das tarifas de eletricidade, de modo a captar recursos para investimento em produção de energia, combustíveis e em programas rodoviários (*idem*, p. 26-7). O próprio PAEG deixa os objetivos mais claros: “restabelecer as condições legais de remuneração do investimento do setor de energia elétrica” e promover a “redução dos custos do transporte e sua gradativa e total transferência para os usuários [...]” (MPCE, 1964; p. 159; 170). Para o setor petrolífero, tratou-se de “eliminar o subsídios aos preços dos derivados de petróleo”, criando “condições para repor a receita da PETROBRAS e, em consequência, a sua capacidade de investimentos” (*idem*, p. 161). Os preços dos derivados passam a ser fixados segundo o critério de garantir “uma margem de rentabilidade para as operações da PETROBRAS” (*idem*, p. 164). Tudo isso vai no sentido da autonomização do financiamento dessas empresas, que já mencionamos anteriormente, de modo a reduzir a necessidade de recursos diretos do Estado, ou seja, a

⁹⁹ Ver Brasil, Lei Nº 4156, de 28 de novembro de 1962, e as alterações dadas por Brasil, Lei Nº 4676, de 16 de junho de 1965, especialmente para o art. 18 da primeira.

“participação da coletividade”, obtendo-se receitas das atividades diretas da empresa e seus respectivos usuários. O PAEG prevê, ainda, a “reformulação dos métodos de trabalho e organização da PETROBRAS, de maneira a permitir o seu funcionamento em regime empresarial, e a criar condições capazes de atrair recursos da poupança privada, que suplementem seus recursos próprios” (*idem*, p. 166). A reforma operacional das empresas de transporte especifica melhor os termos desse “regime empresarial”, que visa a “dar melhor aproveitamento aos recursos existentes, atualmente de baixo rendimento”. Tal reforma engloba três categorias: as “estruturais”, que propõe uma reorganização administrativa, de modo a aprimorar o gerenciamento dessas empresas; as comerciais, buscam, por um lado, promover a competitividade entre as autarquias e, por outro, eliminar seus encargos com o subsídio de certas cargas e passageiros; e a “reformulação da política trabalhista” com o fito de qualificação de pessoal, aumentando sua produtividade e permitindo seu deslocamento para outras entidades do governo ou setor privado (*idem*, p. 171). São, portanto, medidas de eficiência, custo com pessoal e promoção de um sistema concorrencial de funcionamento. Por fim, um dos princípios da política de recursos minerais é limitar o escopo de intervenção estatal: “o Governo restringir-se-á ao desenvolvimento das empresas estatais já existentes, e somente tomará a seu cargo novos empreendimentos quando a iniciativa privada não se interessar pela sua execução” (*idem*, p. 198). A apresentação da reforma habitacional, por sua vez, elenca as inconveniências da concentração dos recursos financeiros na mão do Estado, tornando-o um “construtor de casas, no que se conduzia com menor eficiência do que o setor privado”, e monopolista do financiamento, que “revestia-se sempre de caráter assistencial desnecessário, quando não demagógico, e em condições antieconômicas”. Daí que “tarefa tão gigantesca não poderia ficar entregue, de modo integral, ao esforço governamental”, sendo necessário “criar condições institucionais que incentivem e canalizem parte das poupanças nacionais extraviadas, para investimentos em habitação criando solução permanente para o financiamento a médio e longo prazos” (MPCE, 1965b; p. 17). Embora a limitação do empreendedorismo estatal não seja a regra geral¹⁰⁰, quando esta se verifica, a argumentação se dá mobilizando o ideário clássico de ineficiência e ingerência política do Estado, bem como sua concentração em setores que não despertem o interesse da iniciativa privada ou que tenham importância estratégica. E não esqueçamos ainda da proposta de privatização, que, como vimos recentemente, tinha o objetivo de remover da responsabilidade estatal empresas

¹⁰⁰ “A PETROBRAS, com principal instrumento de execução da política de petróleo, mereceu desde logo a consideração do atual Governo no sentido de serem reforçados os seus recursos financeiros e aperfeiçoado o seu aparelho administrativo” (MPCE, 1964; p. 161).

“que não exercem função pioneira ou reguladora de custos e preços” (MPCE, 1964; p. 75). Em suma, a relação entre empreendedorismo estatal e iniciativa privada no PAEG sintetiza-se em três pontos: limitação, para abrir espaço para empreendimentos particulares, incorporação de práticas empresariais nas iniciativas estatais e autofinanciamento das empresas do governo, substituindo os subsídios públicos por preços e tarifas capazes de conferir a tais empresas autonomia financeira de operação e investimento.

Para encerrar a presente seção, devemos ainda destacar que a limitação do Estado em favor da iniciativa particular não é simplesmente um imperativo ideológico. O setor privado também assume o estatuto de um limite *de facto*, que se revela principalmente em sua relação com o planejamento. A “Introdução” do PAEG apresenta o conteúdo do programa, abrangendo os investimentos federais, os investimentos privados amparados pelo governo, o orçamento da União, as ações das autoridades monetárias e, por último, “finalmente, os instrumentos de ação indireta do Governo sobre o setor privado, representados pela legislação econômica em geral e englobando as políticas tributária, creditícia, cambial, etc.”. Trata-se de coordenar essas decisões de política econômica conforme “certos objetivos globais pré-estabelecidos”, de modo que “a eficiência do plano se mede pela extensão em que as providências nele contidas assegurem a realização desses objetivos” (*idem*, p. 14). É aí que o setor privado entra como um problema, pois a relação entre os objetivos e as medidas “se apresenta tão mais difícil de definir quanto maior é o grau de predomínio da livre empresa – e, portanto, de descentralização das decisões econômicas [...]”. A iniciativa particular é uma instância a ser tratada por mecanismos indiretos e cuja liberdade não apenas limita o escopo da intervenção estatal, mas compromete a própria operacionalidade do plano ou, mais fundamentalmente, as próprias condições para avaliar a medida em que os instrumentos práticos atendem aos objetivos globais. Daí que o PAEG não tenha “a pretensão de apresentar-se como um ‘plano global de desenvolvimento’, mas apenas um *programa de ação coordenada do governo no campo econômico*”, de modo que suas “quantificações globais [...] são de caráter meramente indicativo” (*idem*; grifos no documento). Argumento que se repete quando o texto trata do crescimento: “as metas de um plano para uma economia baseada principalmente na iniciativa privada têm apenas um caráter indicativo” (*idem*, p. 23), assim como a política de combate à inflação “não terá a pretensão de quantificar estreitamente as taxas de aumento de preços para 1964, 1965 e 1966” (*idem*, p. 34). O setor privado, portanto, insere uma zona de indeterminação entre as medidas práticas do planejamento e os resultados macroeconômicas efetivamente obtidos. Por outro lado, ainda na política monetária, “serão

fixadas, todavia, as taxas de expansão dos meios de pagamento para cada um desses anos, taxas essas que deverão manter razoável correlação com os aumentos de preços” (*idem*). O governo tem condições de planejar suas decisões diretas precisamente, como a expansão dos meios de pagamentos; os efeitos dessas decisões sobre os objetivos globais, porém, não são totalmente determináveis de antemão, têm apenas “razoável correlação”.

Antes de passarmos aos aspectos concretos desse planejamento limitado, façamos um balanço do enunciado do setor privado no PAEG:

11. O programa, assim como os documentos sobre as reformas de base, mais especificamente o pronunciamento do presidente Castello Branco, parte de um diagnóstico de fragilização do setor privado brasileiro, ameaçado e desorganizado por uma série de fatores, a maioria de responsabilidade estatal, como a falta de políticas de desenvolvimento para certos setores, a agricultura em especial, e o “imposto inflacionário”, que desvia recursos da iniciativa particular. Outro elemento recorrente é a escassez de poupança, que limita as condições de financiamento para o investimento privado.
12. As medidas para lidar com esse problema vão no sentido de dar confiança, estímulo ou mesmo de criar ostensivamente esse setor da economia. Para tanto, o PAEG prevê meios diretos e indiretos de intervenção sobre a iniciativa privada, bem como medidas negativas em relação à atividade econômica do Estado. Os meios indiretos englobam práticas para propiciar ou abrir espaço para investimentos não estatais, cabendo ao governo oferecer infraestrutura, tomar medidas protecionistas na indústria ou promover a livre iniciativa em determinados setores, como a exploração mineral. Vários desses casos reservam, à autoridade governamental, certo poder discricionário para estabelecer exceções, seja à liberdade de exploração, seja às atividades sob proteção comercial. O princípio do livre mercado com exceção é prática corrente ao longo do texto, como vimos no caso dos salários ou dos aluguéis, onde a negociação espontânea era, em determinadas instâncias, substituída por fórmulas matemáticas. Essa reserva de discricionariedade, aqui aparentemente uma mera ressalva, revelará sua importância na próxima seção, sobre planejamento.
13. Os meios diretos vão no sentido de reestruturar ou mesmo criar a iniciativa privada em determinados setores onde ela é insuficiente ou não existe. Vemos esses elementos na reforma agrária (que tem entre seus objetivos criar uma classe média rural de proprietários), na reforma habitacional (que visa a transferir para o setor privado a

maioria das incumbências financeiras e produtivas da construção civil) e na revisão das políticas de subsídios dos serviços públicos (que procura transmitir seu custeio do governo, da “coletividade”, para os usuários).

14. O caso mais claro dessa criação, no entanto, é o do mercado financeiro. Há uma preocupação macroeconômica com a criação e orientação da poupança, que perpassa diversos aspectos do documento (política de petróleo e industrial, por exemplo), qualificando essa variável como condição primordial para a retomada do desenvolvimento. Os instrumentos aqui abrangem incentivos fiscais, aquisição de títulos, combate ao consumo supérfluo e estímulo às reinversões de lucros das empresas. Por outro lado, o PAEG trata também dos mecanismos práticos de captação e direcionamento da poupança. Nesse sentido, trata-se de promover a rede bancária não-oficial, incentivar a abertura de capital das empresas, criar ou reorganizar instituições de negócios (bolsas de valores, bancos de investimentos, sociedades de crédito e de corretores), bem como fundos públicos de financiamento (para máquinas industriais, setor agrícola, capital de giro das empresas) e a oferta de crédito direcionado dos bancos públicos (exportação, pequenas e médias empresas). Além de definir esse arcabouço institucional para negociação, o programa prevê também a criação de títulos, a serem negociados em mercado secundário, como as letras imobiliárias e as ORTNs, sem falar nos mecanismos de sua colocação. Nesse aspecto, voltamos ao problema da exceção: muito embora o objetivo seja abrir a “perspectiva de subscrição voluntária de títulos”, os mecanismos de colocação encerram não apenas incentivos (substituição de pagamento de tributos por aquisição de ORTNs) mas também a subscrição compulsória (de ORTNs, no caso do Fundo de Indenizações Trabalhistas, e de participação acionária, na capitalização das concessionárias de energia elétrica). O documento sobre as reformas de base sugere, ainda, que esses incentivos e essa obrigatoriedade não tem o simples fito de captar recursos para o governo e as empresas concessionárias, mas também de movimentar as transações em bolsas, de dinamizar um mercado secundário, enfim, de produzir uma cultura de negociação de títulos. Novamente, o imperativo de estimular um livre mercado abre o espaço de uma imposição compulsória.
15. Em termos gerais, porém, fora os investimentos privados diretamente apoiados pelo governo, o PAEG admite apenas meios indiretos de intervenção sobre a iniciativa particular. Isso não simplesmente por restrições ideológicas, mas porque o “grau de

livre empresa” da economia constitui um limite cognitivo à atividade planejadora: liberdade e descentralização das decisões econômicas fazem com que as medidas tomadas pelo governo possam induzir, mas não determinar completamente a realização dos “objetivos globais” do plano, as grandes variáveis macroeconômicas como crescimento e inflação. A livre iniciativa impõe um certo de espaço de indeterminação entre as ações do governo e seus resultados efetivos. Daí que o PAEG rejeite o estatuto de plano global e se defina como “um programa de ação do governo no campo econômico”. Suas metas macro têm caráter apenas “indicativo”; não representam objetivos precisos, mas a tendência que se procura impingir ao processo.

De modo que há uma certa modéstia superficial do planejamento, comum ao Trienal e ao PAEG: em ambos os casos nota-se um esforço de determinar seu escopo e arrefecer suas ambições. Enunciativamente, porém, essa modéstia se efetiva de maneira diferente. No Trienal, a limitação do planejamento a um sistema de racionalização e coordenação é traída por diversos elementos mais específicos, como as infinitas expectativas sobre ele depositadas para a correção dos mais diversos problemas, o caráter minucioso como certos setores são planejados (a agropecuária, por exemplo), a difusão institucional e hierárquica do planejamento em todos os órgãos relevantes do governo. Sua eficácia tinha como base um setor manipulável conforme suas intenções. No PAEG é diferente: o setor privado surge como princípio de funcionamento da economia e limite cognitivo do planejamento, fazendo com que este se circunscreva às decisões tomadas diretamente pelo governo. O que é propriamente manipulável são o orçamento público, o investimento do Estado e até as inversões privadas com financiamento governamental; mas não os próprios investimentos privados. A liberdade destes faz com que os resultados do planejamento sejam em certa medida imprevisíveis. Mas se o setor privado é o motor do desenvolvimento e o limite do planejamento e da ação do governo, ele é também limitado, insuficiente em si mesmo, e precisa ser promovido. Como vimos anteriormente, o mercado (como mecanismo de determinação de um sistema de preços relativos) é, no PAEG, ao mesmo tempo princípio de atuação governamental e espaço a ser produzido ou simulado mediante institucionalização de mecanismos matemáticos como a correção monetária. O setor privado concreto (os agentes particulares efetivos) tem estatuto análogo: ele é a dimensão fundamental da dinâmica econômica, mas é também um fundamento a ser criado, estimulado. Mais ainda: sugerimos que a questão do mercado no PAEG pode ser compreendida a partir da inconsistência entre dinâmica sincrônica de determinação de preços relativos e atualização estática de preços

estabelecidos no passado. O primeiro legitima o mercado como princípio de inteligibilidade e intervenção do governo na economia; o segundo é o que o programa efetivamente realiza ao instituir a correção monetária. Para o setor privado, essa inconsistência pode ser traduzida em termos de tomá-lo como um dado na realidade econômica (o limite *de facto* ao planejamento) ou tomá-lo como um objetivo de política econômica (seu estímulo e sua criação). Esse problema pode ser posto de maneira mais clara: mercado e setor privado são o princípio de funcionamento da economia e limitação da ação do Estado; na prática, porém, revelam-se deficientes ou insuficientes para assegurar aquele funcionamento, de modo a necessitar de subsídio estatal. O resultado é um planejamento que vai muito além da “criação da ordem dentro da qual operará aquilo que se convencionou chamar de ‘força de mercado’” ou de uma política econômica pautada por “instrumentos de ação indireta do Governo sobre o setor privado” (MPCE, 1964; p. 13-4). Ou talvez, mais precisamente, aquele arcabouço institucional e esta política instrumental precisem comportar elementos que transcendem em muito um Estado institucionalizante, regulador e fiscalizador, importando em medidas de intervenção ostensiva e parcial, como os controles de salários e aluguéis, a capitalização e a subscrição compulsórias de títulos, a promoção dos negócios em bolsa, a criação de uma classe média rural. O escopo da atividade estatal não é apenas a criação da “ordem” dentro da qual operará o mercado, mas do próprio mercado (como mecanismo geral e como iniciativa privada concreta) que atuará dentro dessa ordem.

Como, então, fica o PAEG naquela espécie de tipologia que apresentamos no início do Capítulo 4: o “desenvolvimentismo” cepalino, com o desenvolvimento pautado por mudanças estruturais cujo maior obstáculo é o setor externo; o “desenvolvimentismo” de Campos, com o desenvolvimento pautado por uma iniciativa particular estruturalmente debilitada nos países subdesenvolvidos; e o “neoliberalismo” de Bulhões, com o desenvolvimento pautado por uma iniciativa privada que desempenha a contento, embora historicamente reprimida por intervenções governamentais desastradas? Certamente, como seria de se esperar, o Programa de Ação ocupa um espaço entre estes dois últimos, mas é difícil precisar se o desempenho do setor privado é satisfatório, exigindo apenas a correção e a retração da atividade econômica do Estado, ou se é debilitado estruturalmente, recaindo naquele paradoxo de uma iniciativa particular autônoma que precisa ser criada pelo planejamento. Vimos que boa parte dos problemas recaem sobre a presença excessiva e contraproducente do Estado, em especial na inflação, que desincentiva e drena a poupança privada, e nos serviços públicos, cuja política de subsídios e tarifas afasta os investimentos e a

concorrência tal como Bulhões insistentemente diagnostica. No caso da defasagem agrícola, a questão já não é tão simples: o que pesa neste caso é justamente a ausência do Estado, que teria negligenciado o setor e se concentrado nas políticas de desenvolvimento industrial. Por fim, algumas soluções preconizadas, as que mais destacamos por conter o núcleo problemático do programa, vão muito além da intervenção governamental e da estabilização inflacionária. A escassez de capital privado nos serviços públicos é, sim, corrigida por um “realismo tarifário” que visa a tornar esses investimentos atrativos; paralelamente a essa política de liberalização e incentivos, institui-se também a capitalização compulsória pelos grandes usuários. As ORTNs são criadas como meio não inflacionário de levantar recursos para o governo, fomentando um mercado de títulos públicos com incentivos financeiros (correção monetária) e fiscais (substituição de impostos); não obstante, estabelecem-se casos em que sua subscrição é compulsória. A política de salários e aluguéis parte das “regras naturais de mercado”; porém, essas regras se institucionalizam em fórmulas complexas de correção monetária. De modo que, afinal, medidas de incentivo ao setor privado e redução do Estado não excluem a determinação discricionária dos preços ou a coerção a certos tipos de investimento; pelo contrário, estas vêm a complementar aquelas, na medida em que forcem o setor privado a se comportar conforme o que se espera serem as “regras naturais de mercado”. Não se trata apenas de corrigir os problemas que debilitam o setor privado, mas de fazer com que este se comporte de uma determinada maneira.

5.1. O planejamento, ou a tecnocracia do “bom senso”

No que concerne às práticas e à institucionalização do planejamento, uma breve olhada nas capas do Trienal e do PAEG (ambos em suas sínteses efetivamente levadas ao público na década de 1960) basta para se notar uma diferença importante: enquanto o primeiro (PR, 1962) é um documento da Presidência da República, elaborado sob a tutela de um ministro extraordinário sem pasta, o Programa de Ação (MPCE, 1964) representa a primeira iniciativa do Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, estabelecido após o Golpe ainda sob o rótulo de “extraordinário”¹⁰¹, mas com um lugar mais definido no panteão ministerial e uma estrutura própria, evidenciada na mesma capa pelo Escritório de Pesquisa Econômica

¹⁰¹ Embora isso estivesse omitido de suas publicações, que registravam o nome “Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica”, oficialmente o órgão ainda se chamava “Ministério Extraordinário do Planejamento e Coordenação Econômica” (conforme Brasil, Decreto Nº 53914, de 11 de maio de 1964, que o institui), mantendo-se assim até a reforma ministerial do governo Costa e Silva, que o alterou para “Ministério do Planejamento e Coordenação Geral”.

Aplicada (EPEA), responsável pela série de documentos iniciada síntese do PAEG e que inclui os dois volumes de *O programa de ação e as reformas de base*. Esse substrato institucional mais claro e seguro talvez explique por que este programa é, em relação ao Trienal, consideravelmente mais sucinto nas reflexões sobre o planejamento e mais sereno na defesa de sua própria institucionalização. Já vimos praticamente todos os elementos explícitos do enunciado do planejamento no PAEG: o fundamental é motivar os agentes econômicos para o desenvolvimento, e o Programa de Ação é “um passo novo no sentido de obter a indispensável compreensão de participação de todas as camadas populares na tarefa de planejamento e coordenação econômica” (MPCE, 1964; p. 5). A “Introdução”, por sua vez, contrapõe livre-empresa e planejamento econômico para concluir:

A ação governamental complementa, mas não substitui, os mecanismos de mercado. Como tal, a ideia de planejamento não é incompatível com a da predominância da livre empresa no sistema econômico [...]. O mundo real compõe-se, assim, de misturas de planejamento e de sistemas de mercado. As proporções da mistura variam conforme o regime econômico, mas os sistemas nunca chegam a se substituir por completo. (*idem*, p. 13)

De modo que nem as “nações mais tradicionalmente capitalistas” estão isentas de algum planejamento, “nem nos países mais ortodoxamente socialistas” as decisões econômicas são totalmente planejadas (*idem*). Capitalismo *tradicional* de livre empresa e socialismo *ortodoxo* de planificação – eis um contraponto interessante para iniciarmos a análise do enunciado do planejamento. Enquanto a iniciativa particular, a livre empresa, aparece como sendo da ordem da tradição, de certos valores espontâneos, orgânicos e antepassados da sociedade, o planejamento socialista se revela como ortodoxia, uma norma rígida imposta de fora. Os sistemas econômicos reais seriam, portanto, misturas com diferentes ênfases, de decisões descentralizadas, que compõem a base real da economia, e de decisões centralizadas no governo e impostas sobre essa base.

Tal diferença de estatuto entre livre empresa e planejamento fundamenta os outros traços que já apontamos: a primeira como limite *de facto* do segundo, que, portanto, deve se realizar mediante instrumentos diretos, sempre sujeitos a resultados não totalmente determinados. Ainda na “Apresentação” do ministro Campos, ressaltam-se as medidas já adotadas pela ditadura ao longo da elaboração do plano, evidenciando a “intenção do Governo, de executar o programa” e “sua operacionalidade, como instrumento de política econômica”, de modo a “caracterizá-lo como um plano de Governo, no Brasil, que não foi apenas um plano” (*idem*, p. 6). Uma preocupação fundamental é demonstrar que o governo

quer e é capaz de levar o PAEG à prática, dando origem a uma fórmula bem sucedida de planejamento democrático: rigor científico, bom senso e participação da comunidade” (*idem*). O documento sobre as reformas de base esclarece esse caráter “democrático” como “a ‘revolução consentida’, ou a ‘revolução dentro da legalidade’, revestindo-se, ‘ao mesmo tempo de uma forma legal e de um fundo revolucionário’” (MPCE, 1965a; p. 11). Mais do que a desfaçatez ideológica do Golpe em sua quintessência, essa concepção de democracia encerra um problema central: o objetivo de conciliar tradição e ortodoxia, legalidade e revolução, conservadorismo e reformismo, enfim, “rigor científico” e “participação da comunidade”, conforme a “fórmula bem sucedida” de Campos. Esta revela ainda um terceiro elemento: entre a tecnocracia da “ciência rigorosa” e democracia do engajamento da comunidade, o economista interpola o “bom senso”, instância vaga, que não pertence ao domínio nem da normatividade científica nem da decisão política, mas da discricionariedade. Parece que os parâmetros fundamentais que enquadram os problemas no PAEG deixam sempre um resto, uma exceção, um espaço de intervenção arbitrária. Não será este o caso da mistura entre tradição e ortodoxia que abre o espaço de um planejamento compatível com a livre empresa? Prossigamos a análise do enunciado do planejamento com vistas a essa pergunta.

Embora reconheça o caráter “meramente indicativo” de suas metas, o PAEG arrisca-se a algumas projeções. O sumário das medidas já adotadas, quinta parte do programa, afirma o “objetivo básico, de reativação das atividades econômicas”, por meio da “elevação da taxa de crescimento do produto real, inicialmente para 6% e em seguida para 7% (MPCE, 1964; p. 233). Já a introdução coloca o planejamento em função da “distribuição de renda desejada” e da “meta pragmática de maximização da taxa de desenvolvimento econômico” (*idem*, p. 13), que é explicitada no fluxograma de objetivos e instrumentos, cujo foco central é a “aceleração do desenvolvimento – 6% de aumento do produto real em 1965 e 66” (*idem*, p. 17). Essa meta é reiterada como um dos “objetivos globais”, com o fito de emular a média histórica das décadas recentes: trata-se de retomar “durante os próximos dois anos a taxa de aproximadamente 6% anuais de crescimento do produto real médio, que prevaleceu no período 1947-1961, e criando condições para elevá-la posteriormente a 7%” (*idem*, p. 23). Com base em um incremento demográfico de 3,5% ao ano, essas taxas equivaleriam a um aumento da renda real *per capita* de 2,5% e 3,5%, respectivamente. Ao projetar a taxa de crescimento anual para a programação do setor agrícola, o PAEG prevê para o triênio 1964-6 um crescimento médio de 5,82% do PIB (*idem*, p. 109). Com as mesmas ressalvas quanto ao

caráter “indicativo”, o PAEG rejeita “quantificar estreitamente” a inflação para o período, mas projeta algo “na ordem de grandeza de 25% em 1965, e de 10% em 1966”, valores apresentados também em gráfico (*idem*, p. 35). Tais metas, em especial a de crescimento, acabam servindo de base para outros objetivos quantitativos, como a formação de capital fixo (*idem*, p. 21-2; p. 147), a defasagem da oferta agrícola para os anos vindouros (*idem*, p. 115_ e a retomada do desenvolvimento industrial (*idem*, p. 181). Desse modo, embora não se parta da meta de crescimento como princípio de planejamento setorial, tal qual o projeto cepalino e o Trienal, o objetivo “indicativo” do PAEG é importante o suficiente para determinar as principais variáveis macroeconômicas. Não se trata de um planejamento de cima para baixo, onde a meta de crescimento global determina a alocação setorial de recursos; essa meta, “indicativa”, apenas serve de parâmetro para projetar os principais agregados, o que fica claro no já mencionado cálculo dos diversos níveis de formação de capital e suas respectivas taxas de crescimento (*idem*, p. 21-2). A quantificação não serve aqui como objetivo a ser alcançado, mas com referência que permite estimar os resultados esperados e determinar o tipo de esforço a ser levado a cabo.

Para melhor compreendermos esse aspecto, devemos olhar para a terceira parte do PAEG, que trata das “políticas e programas setoriais”, englobando o setor agrícola, a infraestrutura, indústria e mineração, e os recursos naturais. Esta parte conta ainda com um breve prefácio intitulado “Introdução à programação setorial”. Aí se reitera que o planejamento “não poderia ser exaustivo”, dadas sua “visão de economia de livre iniciativa” e as “limitações atuais das nossas estatísticas” (*idem*, p. 147). Essa introdução apresenta uma série de quadros com os investimentos consolidados, nos quais se manifesta efetivamente o imperativo de circunscrever o planejamento às decisões sob responsabilidade do Estado: “referem-se eles [os quadros] ao programa do Governo Federal”, com exceção da indústria, “que inclui uma estimativa das inversões do setor privado já anunciadas para o biênio 65/66”, e dos setores de energia e transportes, “que incluem os dispêndios de investimentos previstos para os Estados e Municípios” (*idem*; colchetes nossos). As fontes de recursos deixam claro essa circunscrição: orçamento da União, fundos especiais extra-orçamentários, reinvestimentos das empresas do governo federal, bancos federais e créditos especiais e, como exceções, investimentos privados e recursos estaduais e municipais (*idem*, p. 148). Tais exceções não compreendem apenas indústria, energia e transportes, como afirmado, mas incluem investimentos privados em habitação popular e agricultura, que não são totalmente desprezíveis: 30% e 70% do total de cada setor, respectivamente (ver Quadros 51 e 52; *idem*,

p. 149-50). Além desse orçamento detalhado, a introdução projeta os investimentos totais nos grandes setores, “com base no comportamento recente da economia, devidamente adaptado às últimas tendências do desenvolvimento” (*idem*, p. 148), projeção que permite “aquilatar o grau de significação da consolidação apresentada” (*idem*, p. 147), que fica em 76% das inversões totais previstas para 1965 e 77%, para 1966. Com efeito, não se trata do programa mais privatista do mundo: apenas o orçamento da União reserva recurso para 12 dos 16 grandes setores de investimento em 1965 e, das quatro omissões, petróleo e indústria contam com montantes não desprezíveis de reinvestimentos das empresas públicas. De modo que há, sim, um espaço de liberdade e imprevisibilidade para as inversões privadas, mas, em 1965, menos de 25% da formação bruta de capital fixo projetada encontra-se fora da programação setorial, e os investimentos só com recursos do governo federal perfazem 67,7% da consolidação dos recursos internos e 36,9% da formação bruta de capital fixo total estimada, proporções que aumentam em 1966 (68,5% e 37,4%, respectivamente)¹⁰². A questão da limitação do planejamento, portanto, não parece ser de quantidade, mas de método: os recursos privados nacionais entram no plano não como uma determinação de cima, mas apenas na medida em que sejam investimentos já anunciados pelas próprias empresas.

Os programas setoriais propriamente ditos apresentam um nível de formulação heterogêneo, com redação mais extensa para infraestrutura e indústria e mineração (24 e 18 páginas, respectivamente) e apresentações mais curta para agricultura e recursos naturais (6 e 7 páginas). A brevidade do programa agrícola, no entanto, é enganosa: a segunda parte do programa, “Instrumentos gerais de ação” dedica um longo capítulo (28 páginas, maior do plano) às “Diretrizes gerais para o desenvolvimento das atividades agrícolas”, encampando detalhado diagnóstico e complexas projeções, e enumerando metas e meios de ação do governo no setor (*idem*, p. 91-118). Consideraremos pormenores desse capítulo quando tratarmos dos aspectos metodológicos concretos do plano. O programa setorial agrícola limita-se a apresentar os meios para a obtenção das metas estabelecidas no capítulo sobre diretrizes, com medidas de curto, médio e longo prazos, bem como os investimentos programados. No curto prazo, as providências imediatas concernem a fatores como uso de fertilizantes, qualidade das sementes, abastecimento e relaxamento gradual dos controles de preços. No médio e longo prazo, as medidas “têm mecanismo de ação indireta e situam-se

¹⁰² Seguindo a própria definição do PAEG, que considera as aplicações em educação e saúde como “pré-investimentos, não constituindo formação de capital fixo nem acumulação de estoques” (MPCE, 1964; p. 147), excluimos os recursos consolidados para essas áreas do cálculo da parcela de recursos federais na formação de capital. Se as levássemos em conta, tal proporção subiria para 37%.

quase que exclusivamente na esfera de decisões do governo federal” (*idem*, p. 152), incluindo incentivos à produção (eliminação dos controles de preços e das restrições cambiais à exportação, garantia de preços mínimos) e programas específicos (crédito, armazenamento, adubos e sementes, mecanização, pesquisa, reflorestamento, produtividade). Essas medidas são consideradas planos de trabalho do Ministério da Agricultura e as aplicações previstas para sua implementação não perfazem investimentos propriamente ditos, que, em conformidade com a consolidação anterior, ficam exclusivamente a cargo do setor privado e de recursos estrangeiros. O programa para indústria e mineração, por outro lado, têm uma extensão maior porque todos aqueles balanços, diagnósticos e projeções realizados, para a agricultura, no capítulo das diretrizes, são aqui apresentados no corpo da programação setorial (*idem*, p. 183-99). De todo modo, a indústria não parece ser a preocupação maior do plano: ao explicar como será obtida a retomada do ritmo de crescimento conforme a meta de 6%, o plano atribui a agricultura a necessidade de “eliminação do relativo atraso”, ao passo que à indústria cabe simplesmente recuperar as “altas taxas de crescimento experimentadas [...] até 1961”, que o plano afirma ser de 9,6% para o período 1947-61 (*idem*, p. 181). Pra tanto, o PAEG prevê duas ordens de iniciativas do governo: “medidas visando ao aumento do fluxo de poupança”, compreendendo incentivos fiscais, atenuação de impostos sobre lucros ilusórios e capitalização compulsória (esta, na verdade, uma medida de infraestrutura, não de indústria); e oferta de crédito e estímulos a indústrias com capacidade ociosa para compensar os efeitos da política desinflacionária (*idem*, p. 181-2). Com esse conjunto de iniciativas, o governo restringe-se, de maneira geral, a mecanismos indiretos de orientação e estímulo, de modo que os investimentos industriais previstos para o período entre 1964 e 1970 assentem-se sobre “projetos já estudados, aprovados e em fase final de aprovação, estando alguns já com execução iniciada” (*idem*, p. 183). Com isso, o programa sintetiza os investimentos concretamente previstos para nove setores industriais, eximindo-se de direcioná-los ou decidir de antemão sua magnitude. Tanto que, face às inversões anunciadas para o biênio 1965-6, o plano admite uma ampla faixa de possibilidades, podendo variar de 554,6 a 725,9 bilhões de cruzeiros¹⁰³, “conforme o ritmo a ser imprimido à execução dos projetos” (*idem*). A consideração de cada um dos setores de indústria e mineração concentra-se mais na estimativa de produção e consumo que na programação dos investimentos, cujos montantes são projetados apenas “com o objetivo de obter uma noção da ordem de grandeza dos vários

¹⁰³ Embora não se especifique nesse caso, o PAEG padroniza suas projeções de valores absolutos a preços de junho de 1964.

setores considerados” (*idem*, p. 182)¹⁰⁴. Na consolidação dos recursos previstos para investimentos industriais em 1965 e 1966, a contribuição do setor privado é de 27,4% e 25,8%, respectivamente, maior fonte interna (54% e 54,2%, respectivamente, são recursos provenientes do setor externo). De modo que tanto o programa agrícola como o industrial parecem condizentes com o princípio de limitar o planejamento às decisões do poder público e projetar apenas parcialmente, e com base em intenções reais, os investimentos do setor privado, reservando espaço para a livre iniciativa.

Muito diferente é o caso do setor de infraestrutura, que abrange energia elétrica, petróleo, carvão mineral, transportes e comunicações. Desses cinco setores, apenas os investimentos em energia elétrica contam com recursos privados nacionais para 1965 e 1966, e em proporção diminuta, 3,5% e 3,6% do total de recursos nacionais, respectivamente, não havendo previsões desse tipo de origem para 1964. Com esta exceção, a programação de todos os outros setores prevê, por um lado, participação crescente dos investimentos públicos (recursos orçamentários da União, fundos especiais, recursos dos Estados e municípios) e, por outro, a presença suplementar maciça das aplicações estrangeiras. O caso da energia elétrica, por apresentar uma projeção precisa dos recursos e dispêndios, é ainda o mais claro: as fontes para inversões no setor são essencialmente tributos e taxas federais e estaduais e empréstimos compulsórios para a Eletrobrás¹⁰⁵, que, mesmo mediante o realismo tarifário (com reajuste previsto de 20%), deixam um déficit superior a 40% do dispêndio total no biênio 1965-6, com trajetória crescente até 57,5% na projeção para 1970. A cobertura desse déficit conta com empréstimos externos e contribuição dos usuários (provavelmente pela capitalização compulsória, que, no entanto, não chega a mais de 5,5% do déficit total para 1965-70). A responsabilidade maior cabe ao setor externo, cuja participação deveria crescer 155% de 1964 para 1965 e 12,1% de 1965 para 1966, culminando num aumento de 439% no período 1964-70 (ver Quadros 59 e 60; *idem*, p. 160-1). Olhando as projeções para 1965, fenômenos semelhantes ocorrem na participação dos recursos públicos e externos nos investimentos de outros setores de infraestrutura. Nos transportes, os recursos públicos sobem 10% em relação a 1964, com a queda das fontes orçamentárias (-44,5%) mais que compensada pelo aumento dos fundos especiais (87%) e estaduais e municipais (29,4%). O setor externo, ausente dos investimentos de transportes em 1964, surge no ano seguinte com responsabilidade por 112,9

¹⁰⁴ Os únicos quadros que quantificam investimentos previstos ou necessários são os da indústria química, têxtil, cimento, papel e celulose (*idem*, p. 191-5). Curiosamente, as três últimas são das indústrias mais tradicionais e bem estabelecidas no Brasil.

¹⁰⁵ Sobre os empréstimos compulsórios à Eletrobrás, ver Brasil, Lei Nº 4156, de 28 de novembro de 1962; art. 4º.

bilhões de cruzeiros (18,2% do total), montante que permanece estável em 1966 (ver Quadro 77; *idem*, p. 177). Nas comunicações, os investimentos públicos crescem 164% de 1964 para 1965, sendo que 90% desse aumento é de responsabilidade de fundos especiais. A contribuição do setor externo também passa de traço em 1964 para 23,7% dos recursos totais em 1965 e 32,4% em 1966 (ver Quadro 80; *idem*, p. 180). De modo que, a julgar pelos programas de eletricidade, transportes e comunicação, o PAEG planeja a infraestrutura de modo a intensificar, não diminuir a participação do setor público em seu capital; a mudança é essencialmente quanto às fontes de recurso: no caso da energia, o incremento vem do reajuste das tarifas, que teriam efeito positivo também sobre o Imposto Único de Energia Elétrica e os empréstimos compulsórios à Eletrobrás; nos transportes e nas comunicações verifica-se ritmo menor (ou mesmo queda) das dotações para investimento no orçamento da União, privilegiando os recursos de fundos especiais extra-orçamentários¹⁰⁶. Mesmo no caso da energia elétrica, os valores previstos sob a rubrica “Orçamento da União” a partir de 1965 referem-se ao “Fundo Federal de Eletrificação e não a verbas regulares do Orçamento” (*idem*, p. 161).

Há, portanto, uma tendência de desvincular os recursos federais para investimento em infraestrutura das provisões orçamentárias e concentrá-los em fundos especiais do governo. Não se verifica, portanto, redução do capital estatal no setor, mas sua especificação¹⁰⁷ por meio de fundos especiais. De outro lado, a cobertura das inversões previstas conta com forte apoio do capital externo, cuja participação cresce significativamente em todos os setores, à exceção do carvão mineral (*idem*, p. 170). Até mesmo os diversos setores de transportes, nenhum dos quais contando com recursos estrangeiros para 1964, são programados com base no surgimento de fontes externas. Ou seja: a programação dos investimentos em infraestrutura no PAEG parece seguir duas linhas gerais – o crescimento do capital público, com perda do protagonismo do orçamento da União em favor de fundos especiais, e o surgimento de intenso e crescente interesse do capital externo no setor. Para compreendermos o sentido dessas linhas gerais, em especial a primeira, talvez caiba considerar a natureza desses fundos especiais: previstos pela Lei Nº 4320, de 17 de março de

¹⁰⁶ É importante notar que esse movimento não é homogêneo nos transportes, mas determinado pela forte reversão da política rodoviária, cujos recursos orçamentários federais caem de 36% do total de recursos internos em 1964 para zero em 1965, sendo compensados pelo crescimento de 136% dos recursos de fundos especiais (40% do total de recursos internos em 1965 contra 13,9% em 1964). Outros setores de expressão consideravelmente menor apresentam comportamento diferente, se não inverso (ver Quadros 72-6; MPCE, 1964; p. 176-7).

¹⁰⁷ As exceções são o petróleo, cuja fonte interna restringe-se a reinvestimentos da Petrobras (*idem*, p. 166), e o carvão mineral, cujas dotações orçamentárias são crescentes (*idem*, p.170).

1964, como itens do Orçamento, a reforma do mercado de capitais implementada pela ditadura estabelece “fundos contábeis de natureza financeira”, que, “para aplicação de doações, dotações ou financiamentos, obtidos de entidades nacionais ou estrangeiras, não incluídos no orçamento, dependem de decreto do Presidente da República”. A lei prescreve ainda que tal decreto deve determinar objetivos específicos para a aplicação, origem dos recursos e gestor do fundo¹⁰⁸. De modo que a Presidência da República fica autorizada a criar, por decreto, fundos extra-orçamentários, definindo-lhes os recursos, os objetivos e a gestão. Se na agricultura e na indústria planejar significava dar prioridade às decisões privadas de investimento, no caso da infraestrutura trata-se de transferir dotações oficiais do Orçamento para fundos especiais, de natureza contábil e financeira, mas com autonomia de criação e gestão decidida pelo Executivo. O objetivo, portanto, não é reduzir o grau de estatização do setor, mas modificar sua natureza: passar da espera visível e politizada da lei orçamentária para fundos de dotação e gestão independente do Congresso. Num contexto em que a “fórmula bem sucedida de planejamento” interpola o “bom senso” entre “rigor científico” e “participação da comunidade”, a hipertrofia desses fundos especiais no setor que é justamente o foco maior de intervenção pública na economia parece criar justamente o espaço de decisão discricionária para além da técnica econômica e do debate democrático. Não se trata propriamente de limitar a ação estatal, mas de despolitizá-la.

A programação setorial exclui, ainda, educação e saúde, que têm “a característica de pré-investimentos, não constituindo formação de capital fixo nem acumulação de estoques” (MPCE, 1964. P. 147), e são recolhidas sob uma seção específica intitulada “Desenvolvimento social e valorização do homem” (ao lado dos capítulos sobre previdência social e desigualdade regional). Educação e saúde recebem planos bem mais sucintos (seis e cinco páginas, respectivamente) e não contam com um diagnóstico e uma definição de política pormenorizados como a agricultura e, em menor escala, a indústria. O programa educacional limita-se a levantar os recursos e as atribuições das iniciativas federal, estadual, municipal e privada, estabelecendo metas e a necessidade de meios materiais e humanos (matrículas, salas de aula, edifícios e professores) para atendê-las até 1970. Embora admita que a maior responsabilidade (43,3% dos recursos) é de Estados e municípios, o PAEG limita-se a projetar os investimentos¹⁰⁹ da União (35,2% do total), cuja enorme maioria provém de dotações orçamentárias regulares (*idem*, p. 213-4). O capítulo sobre saúde e saneamento apresenta elaboração um pouco maior, com critérios e objetivos mais claros e

¹⁰⁸ Ver Brasil, Lei Nº 4728, de 14 de julho de 1965; art. 69. Também em MPCE, 1965b; p. 265-6.

¹⁰⁹ Investimento no sentido estrito do termo, formação de capital fixo.

uma programação financeira dividida em investimentos e dispêndio. Os critérios vão no sentido da escolha dos programas mais amplos e eficientes, da coordenação entre instituições participantes do programa e da formação de recursos humanos. Os objetivos tendem a estabelecer prioridades “a fim de que sejam atendidos, em primeiro lugar, problemas de maior gravidade para as coletividades”, privilegiando o controle de doenças transmissíveis, a ampliação do atendimento local e a oferta de serviços especializados em pontos estratégicos (*idem*, p. 215). Também se estabelece a divisão dos recursos de saúde por grupos de cidade conforme sua população e dos recursos de saneamento por área de aplicação (*idem*, p. 216-7). Dentre os investimentos, o plano limita-se, novamente, à programação federal, com domínio total das provisões orçamentárias, complementadas por fontes externas. Nos dispêndios para execução de projetos, a contribuição do orçamento da União é menos importante, sendo que a maior parte dos recursos para 1965 é de origem estadual ou municipal (26,2% do total de recursos internos) e privada (33,2%). O programa prevê ainda a necessidade de “substancial influxo de financiamentos externos para o setor, até o momento apenas parcialmente previsíveis” (*idem*, p. 218). O fato é que, se os dispêndios com educação e saúde são, em grande parte, excluídos do cômputo global de investimentos, a própria programação setorial para essas áreas parece ser uma franja do planejamento econômico: elas aparecem apenas sob os rótulos vagos, no contexto do PAEG, de “valorização do homem” e “desenvolvimento social”. Ao contrário de várias outras demandas sociais, educação e saúde não são economicizadas, não são colocadas em relação com o desenvolvimento econômico, nem compreendidas como problemas econômicos (como vimos, na seção anterior, para casos como salários, previdência etc.). Em contraste com o outro setor privilegiado da atuação pública, a infraestrutura, elas recebem um detalhamento quantitativo muito mais sumário e uma formulação enunciativa infinitamente mais tímida. Enquanto o programa de transportes, por exemplo, prevê a completa reestruturação da operação e do financiamento do sistema, de modo a aumentar-lhe a eficiência, o programa educacional estabelece metas sem justificativas, defasagens sem diagnóstico e não faz mais que quantificar recursos globais, sem qualquer critério de prioridade e distribuição. No Programa de Ação Econômica, educação e saúde parecem estar quase fora do escopo de planejamento.

Pro fim, se o PAEG se propõe um planejamento parcial da economia, centrado na esfera decisória do governo e com certa liberdade para a determinação dos investimentos particulares, rejeitando o estatuto de “plano global” e limitando suas projeções a meros valores indicativos, o programa compreende os dois anos nele planejados (1965 e 1966) como

um “período em que se lançariam as bases para um planejamento mais orgânico e de longo prazo” (*idem*, p. 14). O pronunciamento do presidente Castello Branco, já em novembro de 1965, refere-se à preparação em curso de “um Plano de Perspectiva Decenal, como contribuição para futuros governos, que se beneficiarão da formulação de uma estratégia de desenvolvimento econômico e social a longo prazo” (MPCE, 1965a; p. 29). Esse planejamento de maior fôlego se apresenta sob duas etapas: “cobrirá os primeiros cinco anos em maiores detalhes, para implementação através de planos operativos de base anual”; no entanto, o tratamento mais minucioso não implica uma mudança de escopo: esses planos operativos anuais “permitirão disciplinar o setor público e fornecer a moldura dentro da qual se exercerão, sem qualquer rigidez socializante e com a flexibilidade requerida pelo dinamismo de nossos empresários e as preferências mutáveis dos consumidores, a ação da iniciativa privada” (*idem*). O planejamento de longo prazo não visa, portanto, a superar os limites ideológicos e práticos que o PAEG se atribui, mas fornecer projeções, em grau decrescente de detalhamento com o passar dos anos, dentro das quais se possam formular planos anuais cujo foco é “disciplinar o setor público” e oferecer, com flexibilidade, os parâmetros para o comportamento do setor privado, caracterizado por dinamismo e mutabilidade para além dos desígnios do governo. Posto tudo isso, o PAEG parece coerente com os traços gerais do planejamento que, na seção anterior, definimos em sua relação com o desenvolvimento: programação parcial, focada essencialmente nas decisões do setor público, reconhecendo a endogeneidade do processo econômico, consubstanciada em metas flexíveis e em liberdade dinâmica para as decisões privadas. Na prática da atividade planejadora, esses traços gerais podem ser verificados nos seguintes aspectos:

16. As duas principais metas do PAEG, o crescimento de 6% em 1965 e 1966 e a inflação decrescente da ordem de 25% em 1965 e 10% em 1966, são reiteradamente apresentadas como quantificações pragmáticas, indicativas. A proporção sobre o PIB da formação bruta de capital físico não é estabelecida *a priori*, de modo a atender ao objetivo de crescimento; estabelecem-se diversos níveis de formação de capital como referência e calculam-se as consequentes taxas de crescimento para cada um. Em termos práticos, o investimento total é estimado a partir da meta de 6% e seu planejamento efetivo assenta-se nas decisões diretas do poder público e nos projetos já anunciados pelo setor privado, não em uma determinação exaustiva dada de antemão. Dentro desse quadro, porém, apenas 25% da estimativa global de formação de capital encontra-se fora da programação, e os investimentos do governo federal perfazem

67,7% do total de recursos internos consolidados e 37% daquelas estimativas de programação de capital, mostrando os limites práticos do privatismo no PAEG.

17. Os programas setoriais específicos apresentam um nível heterogêneo de formulação, recebendo a infraestrutura e indústria e mineração um planejamento consideravelmente maior que os recursos naturais e a agricultura; esta, porém, além do capítulo específico de programação (XVII), é merecedora do maior capítulo do plano (XIII), com elaborado diagnóstico e extensiva determinação das defasagens da oferta e dos objetivos de política. Os programas agrícola e industrial têm natureza essencialmente privada, prevendo investimentos exclusivamente particulares, à exceção das inversões das empresas estatais. Tais previsões, de acordo com os princípios adotados, simplesmente coletam os projetos privados já anunciados, não contendo pretensões exaustivas.
18. No caso da infraestrutura, maior dos programas setoriais, não se preveem recursos nacionais de investimento privado. Dos cinco grandes setores (energia elétrica, petróleo, carvão mineral, transportes e comunicações), todos têm como maior investidor o governo federal. Há, no entanto, duas peculiaridades. O PAEG conta com influxo maciço de capital estrangeiro, cujos aportes deveriam crescer substancialmente a partir de 1965. No caso da energia elétrica, que têm a programação mais detalhada de dispêndios e recursos, as aplicações do exterior aparecem sob a rubrica “empréstimos externos”, de modo a compensar, parcialmente, os déficits crônicos de cobertura interna para os gastos no setor. Segunda peculiaridade: verifica-se uma tendência não totalmente homogênea entre os setores, mas dominante na consolidação global, de transferir os investimentos federais de dotações no orçamento da União para fundos especiais, fenômeno que se manifesta principalmente nos transportes rodoviários e nas comunicações, embora os recursos orçamentários para energia elétrica também venham, a partir de 1965, do Fundo Federal de Eletrificação.
19. Vimos que tais fundos especiais, previstos por lei de março de 1964, pouco anterior ao Golpe, e alterados pela lei de reforma do mercado financeiro, de julho de 1965, podem ser criados como entidades contábeis e financeiras, sem personalidade jurídica, por decreto da Presidência da República, que deve estabelecer seus objetivos, a origem de seus recursos e o responsável por sua gestão. A transferência de vultuosos montantes das provisões orçamentárias para tais fundos parece representar, portanto, uma

tentativa de despolitizar esses investimentos e de conferir ao Executivo maior autonomia para a decisão de suas inversões.

20. Se a “fórmula bem sucedida de planejamento democrático” é, como diz Roberto Campos na “Apresentação” do PAEG, “rigor científico, bom senso e participação da comunidade”, a reforma desses fundos e a tendência de neles concentrar os investimentos federais parecem perfazer justamente o espaço de discricionariedade que caracteriza tal dimensão do bom senso para além das soluções técnicas e das decisões democráticas. No âmbito dos investimentos em infraestrutura, o objetivo não parece ser a redução ou limitação do papel econômico do Estado, mas sua subtração da esfera política, criando mecanismos a ela alheios.
21. Por fim, tratando-se de um “programa de *ação econômica*”, o PAEG parece considerar educação e saúde como problemas externos ou marginais à economia. Esses setores são vagamente classificados sob os rótulos genéricos de “valorização do homem” e “desenvolvimento social”, sem que se estabeleçam quaisquer relações destes com o desenvolvimento econômico, nem que se coloquem tais problemas como concernentes à economia, tal como em diversas demandas de natureza social analisadas na seção anterior (salários, previdência). O resultado são programas contendo metas sem justificativas, defasagens sem diagnósticos e investimentos sem critérios, principalmente no campo educacional.

Assim sendo, se o setor privado no PAEG constitui um limite ideológico e, principalmente, efetivo nas considerações conceituais sobre o planejamento, na prática planejadora propriamente dita, a iniciativa particular preserva o estatuto problemático que identificamos no final da seção anterior, enquanto condição única e necessária, mas insuficiente para o desenvolvimento brasileiro. Em termos metodológicos gerais, o programa é coerente com aquele princípio ao projetar apenas os investimentos federais, alguns estaduais e municipais, restringindo-se a contabilizar somente projetos privados já anunciados, sem tentar determiná-los em função do equilíbrio estrutural da economia ou da meta de crescimento, tal como o Trienal. No entanto, os investimentos fora do escopo do programa não somam 25% da formação bruta de capital fixo estimada para 1965, e os recursos federais perfazem mais de um terço dessa variável, conservando-se no mesmo nível (e de modo ligeiramente crescente) para 1966. O setor de infraestrutura, foco privilegiado da programação, não conta com investimentos privados nacionais, de modo que a participação do governo federal cresce substancialmente, complementada por aplicações externas. Assim,

o sentido das transformações e o PAEG procura impingir não parece ser, pelo menos no curto prazo, a limitação do planejamento ou da intervenção econômica do Estado, mas a mudança de sua natureza, concentrando os recursos em fundos especiais menos sujeitos à exposição e ao debate político, tecnicamente mais autônomo em sua gestão, mas também diretamente subordinado ao presidente da República. Essa inflexão ressoa três aspectos que tentamos destacar no plano. Primeiro, a tendência a autonomizar as relações econômicas da esfera política e das demandas sociais, como vimos no caso da administração e do modo de funcionamento das empresas públicas. Segundo, a institucionalização de agências e fundos direcionados para setores específicos da economia, como os diversos órgãos de crédito à indústria e à agricultura e, como veremos, a reformulação do sistema bancário e a criação ou fortalecimento de Conselhos setoriais de cúpula. Terceiro, a construção de espaços de exceção, de discricionariedade, caso dos salários, dos alugueis, das políticas protecionistas e de livre mercado etc. Exploraremos esses três pontos ao tratarmos do lugar técnico do planejador no final desta seção. Antes disso, passemos da metodologia geral de planejamento para os métodos propriamente ditos de projeção.

Vimos que o Trienal formula suas projeções principalmente com base na extrapolação linear de tendências históricas. O PAEG, rejeitando a “simples extrapolação mecânica da tendência observada no passado” (MPCE, 1964; p. 108), recorre a uma série de métodos e fontes, predominantemente com o uso de hipóteses de relações entre dados, mas também por informações obtidas a partir de outros estudos ou mesmo por estimativas que não são justificadas no corpo do texto. Em primeiro lugar, é importante lembrar que a meta “indicativa” ou “pragmática” de crescimento fundamenta-se na experiência histórica: o crescimento de 6% projetado para 1965 e 1966 fundamenta-se na recuperação da taxa de investimento que “prevaleceu no período 1947-61”, período que compõe a principal base estatística utilizada no plano (ver Gráfico II, 1-6; *idem*, p. 24-5); o salto para 7 % a partir de 1967 pretende revisitar o auge dos “anos 1957-61” (*idem*, p. 23). Algo semelhante se passa com o comércio exterior: ao projetar a necessidade de importados para 1965 e 1966, o documento conclui: “o total das importações acima estimadas é compatível com as cifras registradas no passado [...]” (*idem*, p. 135). O passado serve, portanto, antes de tudo, para legitimar as ambições do programa. A maioria das outras projeções ou explicações de fundo

quantitativo, por sua vez, assenta-se na definição de variáveis, no estabelecimento de hipóteses sobre suas relações e na estimação, a partir disso, do comportamento da variável relevante. É assim, por exemplo, que o PAEG explica a intensa taxa de crescimento observada no pós-Guerra até 1961: “essas taxas favoráveis de crescimento se deveram principalmente ao valor alcançado pela taxa de formação bruta de capital e à elevada produtividade dos investimentos, tal como o indica a baixa relação incremental capital produto”. Os dois conceitos são explicitados em notas: a formação bruta de capital é “definida como a relação porcentual entre os valores do investimento bruto e do produto interno bruto”; já a “relação capital/produto indica o número adicional de unidades requeridas para gerar uma unidade adicional do produto anual”, complementando-se que “de acordo com essa definição, a produtividade dos investimentos varia inversamente à relação capital/produto” (*idem*, p. 18). Sendo assim, “entre 1947 e 1961, a formação bruta de capital atingiu média anual de 16,6%, estimando-se a relação incremental capital/produto em 2,0, em termos líquidos”. A essa afirmação, apõe-se uma terceira nota, apresentando a fonte dos dados sobre a taxa de investimento (a Fundação Getúlio Vargas), aplicando a essa taxa os fatores (variações de estoque, depreciações) que permitem chegar à taxa líquida de investimento (11,6%) e, finalmente, expondo o método de cálculo da produtividade do capital: “tomando-se em conta que o crescimento do produto foi de aproximadamente 5,8% ao ano, em média, durante esse período [1947-61], à taxa líquida de investimentos de 11,6%, deve haver correspondido, portanto, uma relação capital/produto de 2” (*idem*, p. 18-9). Embora não seja exatamente uma projeção, mas uma estimação, essas contas são importantes por deixarem claro os princípios conforme o PAEG irá quantificar certos aspectos futuros: definição de variáveis, estabelecimento de relações hipotéticas, geralmente de natureza econômica, coleta de dados e cálculo da variável desejada com base naquelas relações.

O mesmo ocorre logo adiante ao tratar dos “determinantes da taxa de desenvolvimento”, que já mencionamos anteriormente. O PAEG chega a apresentar uma equação:

$$r = \frac{s-d}{v} - p,$$

Onde r é a taxa de crescimento do produto real *per capita*, “ s representa a taxa bruta de investimento, d a proporção das depreciações no produto nacional, v a relação incremental líquida capital/produto e p a taxa de incremento demográfico” (*idem*, p. 21). Cada uma dessas

variáveis é explicada nos parágrafos seguintes em sua relação com a taxa de crescimento e com as políticas de governo. É como essa fórmula que o programa estima o crescimento correspondente a diversos níveis de investimento a partir de alguns dados ($p = 3,5\%$; $v = 2$; $d = 5\%$). O nível mínimo a investir é efetivamente calculado em nota: “de acordo com a fórmula indicada, teríamos $r = \frac{12\% - 5\%}{2} - 3,5\%$ ou seja, $r = 0$ ”, de modo que “seria necessária uma taxa bruta de investimentos de 12% por ano para fazer com que o produto real crescesse pelo menos à mesma taxa da expansão demográfica” (*idem*). A mesma fórmula é reutilizada adiante: “supondo-se uma relação incremental capital/produto de 2,0 e uma depreciação equivalente a 5% do produto interno bruto, será necessária uma taxa bruta de formação de capital de 17% para satisfazer o objetivo de crescimento anual de 6%”, abrindo-se também o cenário alternativo em que “a relação incremental capital/produto se eleve no futuro próximo, devido à necessidade de se intensificarem os investimentos na infraestrutura econômica e social”. Neste caso, “admitindo-se que ela alcance 2,5, a taxa bruta de formação de capital teria de se elevar de 17% para 20% para que o produto interno bruto se expandisse em 6% ao ano” (*idem*, p. 23). No capítulo seguinte, o PAEG expõe as condições de sua previsão do comportamento da inflação mediante a política desinflacionária. Como vimos, o plano recusa a “pretensão” de estabelecer metas estreitas e concentra seus esforços na variável controlada diretamente pelo governo, a expansão dos meios de pagamentos. Estes crescerão, conforme o Orçamento Monetário previsto, 30% em 1965 e 15% em 1966, de modo que “se se alcançarem as metas de crescimento do Produto Real e se a velocidade de circulação da moeda se mantiver razoavelmente estável, as taxas de inflação correspondentes deverão situar-se na ordem de grande de 25% em 1965, e de 10% em 1966” (*idem*, p. 34-5). O que tentamos mostrar reproduzindo extensivamente esses argumentos é como o PAEG mobiliza uma constelação conceitual econômica em relações relativamente complexas para compreender e projetar a economia real, seguindo um método mais ou menos constantes de explicitar suas hipóteses e utilizá-las para confrontar os dados. Para além desse quase truísmo quando se trata de previsões e explicações matemáticas, prevalece uma certa retórica de demonstração, de fundo acadêmico, que não é das mais comuns em documentos de planejamento e que, de certa forma, perfaz aquele tom didático identificado, por exemplo, no modo como o programa explica a criação e destruição de meios de pagamento. Isto se não for simplesmente o caso de uma tentativa primária de apresentar conhecimento técnico.

Muitos outros exemplos poderiam ser mencionados, de mais diversa natureza: a criação de empregos na construção civil (*idem*, p. 89), a projeção das importações para o triênio (*idem*, p.

194-5), as necessidades previstas de produção de energia elétrica (*idem*, p. 157), a demanda de aço (*idem*, p. 184), os investimentos necessários à indústria de cimento (*idem*, p. 193), o déficit de matrículas, salas de aula, edifícios e professores no programa educacional (*idem*, p. 209-12). Gostaríamos de destacar dois casos referentes ao diagnóstico e planejamento do setor agrícola. É nesse momento que o PAEG rejeita a “simples extrapolação mecânica da tendência observada no passado”, recorrendo a dois métodos distintos de “quantificação prospectiva”, um para a demanda e outro para a oferta. Do lado da demanda, “fez o uso de novos coeficientes de elasticidade-renda, obtidos através de pesquisas diretas sobre o consumo de produtos alimentares no orçamento familiar” (*idem*, p. 108). Assim:

Do lado da demanda, a variante de metodologia adotada consiste na conjugação de coeficientes de elasticidade-renda da demanda, observados no longo período, com coeficientes instantâneos calculados com base em resultados parciais de investigações sobre orçamentos familiares, rurais e urbanos, feito pelo Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas. Essa conjugação de dois tipos de coeficientes de elasticidade visa a corrigir situações em que o consumo aparente, registrado pela série temporal, corresponde, em verdade, a uma demanda parcial ou totalmente reprimida pela rigidez da produção. (*idem*, p. 109-10)

Esta sim é uma explicação sobre um trabalho específico com dados, muito mais justificada que fazer continhas em público sobre investimento e PIB. Há um problema nos dados (a demanda reprimida pela baixa elasticidade da oferta faz com que os dados de consumo efetivo não representem adequadamente o consumo potencial), que o programa procura ajustar conjugando o coeficiente histórico com um coeficiente instantâneo. O PAEG explica os métodos de cálculo desses coeficientes, com mais detalhes para o primeiro, e apresenta os dados de 1962 junto com previsões para os anos de 1964, 1965, 1966 e 1970, relativa a quinze produtos alimentares (*idem*, p. 110-1). A oferta, por sua vez, descartado o recurso à extrapolação de tendências históricas, é “estimada como o nível global de produção teoricamente requerido para assegurar o bom desempenho da agricultura, num crescimento equilibrado” (*idem*, p. 108). Ou seja, “impedir que, às taxas de progresso econômico deliberadamente previstas, o setor agrícola seja, no processo de crescimento, causa de baixa de ritmo ou desequilíbrio” (*idem*, p. 109). Este método aplica-se à oferta agregada de produtos agropecuários, que, portanto, não corresponde efetivamente a uma previsão, mas a uma meta teórica do que seria a produção necessária para garantir o crescimento equilibrado do sistema econômico. As projeções individuais, por sua vez, compreendem 18 tipos de alimentos e foram, sim, determinadas com base na “equação de tendência no período 1947/62, para níveis de produção e rendimento” (com ajuste para os casos de trigo e café; *idem*, p. 109). O Quadro

29 apresenta as projeções de oferta, demanda, déficit e excedentes de produtos específicos para o triênio encompassado pelo PAEG e para 1970 (*idem*, p. 112). Em termos globais, o PAEG contrasta o crescimento da tendência histórica com a meta teórica dada pelo consumo potencial, estabelecendo os crescimentos de 10% em 1965, 12% até 1966 e 55% até 1970 para que a produção agrícola não provoque desequilíbrios no desenvolvimento do país (*idem*, p. 115). É com base nesses dados, altamente manipulados, que o programa estabelece os parâmetros da ação governamental no setor.

Antes de refletirmos sobre o que isso significa, cabe apontar que o PAEG comporta exceções a essa retórica de demonstração, seja de previsões incorporadas de outros estudos, seja de projeções apresentadas sem fonte, justificativa ou método. Para o primeiro caso, encontramos dois exemplos: a estimativa de demanda de energia elétrica no país é apresentada sumariamente com base “não apenas no estudo realizado pelo Comitê Energético da Região Centro-Sul, com cooperação da Organização das Nações Unidas e do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, mas também nos demais estudos regionais e locais disponíveis” (*idem*, p. 157); e o potencial de produção da indústria de máquinas e equipamentos pesados até 1970 é obtido a partir de “estimativas da CEPAL” (*idem*, p. 187-8), única referência à instituição ao longo do texto. O consumo de cobre, por sua vez, é apresentado em seu “comportamento provável” até 1967, sem nenhuma referência a método ou fonte (*idem*, p. 188). O mesmo ocorre para a oferta de aço em 1965 e 1966, em contraste com a demanda, estimada “com base nessa evolução [do consumo aparente recente] e na correlação com o produto interno bruto, renda *per capita* e grau de industrialização” (*idem*, p. 184; colchetes nossos). O “consumo aparente de máquinas ferramentas no quinquênio 1962/1966” também é estimado em uma projeção “provável” cujos critérios não se explicitam (*idem*, p. 187), caso semelhante ao consumo de alumínio para os anos 1964-7 (*idem*, p. 191). A demanda de papel (*idem*, p. 194) e a importação de minerais (*idem*, p. 196) também são apresentadas sumariamente. O planejamento para a indústria de construção naval, por sua vez, não se baseia em estimativas e projeções, mas no “programa de entregas no período 1964/1966”, abrangendo “apenas as encomendas já efetuadas” (*idem*, p. 188). De modo que, na prática do planejamento, o PAEG admite diversos modos de apresentar suas projeções, desde o recursos a estudos de outras instituições, passando pela simples explicitação do comportamento futuro (que obviamente não é formulado de modo arbitrário, apenas não tem sua metodologia exposta), até o uso de instrumentos estatísticos, que, quando aparecem, procuram recusar a “extrapolação mecânica das tendências”, ponderando-a por sua

relação com PIB, renda *per capita* e outros critérios econômicas mais sofisticados, como a elasticidade-renda (caso da demanda agrícola, por exemplo). No sentido de ilustrar essa diversidade, a estimativa para o comércio exterior global é bastante significativa. As exportações previstas são sumariamente apresentadas com a discriminação dos principais produtos (*idem*, p. 135); o balanço de serviços é obtido pela “extrapolação da tendência dos últimos anos” (*idem*, p. 136). Já a projeção das importações totais divide-se em três grupos, cada um com seu método: “matérias-primas, gêneros alimentícios e outras, exceto equipamento; equipamentos incluídos nos programas setoriais; equipamentos não incluídos nos programas setoriais” (*idem*, p. 134). As importações do primeiro grupo segue o critério estatístico geral: “foram extrapoladas a partir de uma equação, ajustando seu comportamento no período 1954/1963 ao índice do Produto Real”, admitindo-se crescimento de 3% em 1964¹¹⁰ e de 6% nos dois anos seguintes (*idem*). As importações de equipamentos para os programas setoriais são projetadas com base em uma parcela (70%) dos dispêndios totais em moeda estrangeira obtidos da consolidação desses programas de investimentos (*idem*; ver consolidação nas páginas 147-50). Por fim, as importações de equipamentos fora da programação do PAEG “foram estimadas em 35 milhões de dólares, para cada um dos anos de 1965 e 1966”, montante apresentado sem qualquer justificativa. É com base nessa multiplicidade de métodos que o documento estimará os déficits de transações correntes para 1965 e 1966, que “deverão representar, em cada um dos anos em análise, cerca de 2,2% do Produto Interno Bruto”, nível a que “se espera que as poupanças externas venham a reforçar a formação de capital do país” (*idem*, p. 137).

Isso nos mostra que a incorporação e explicitação desses métodos de previsão estatística no PAEG é muito mais que uma retórica primária de tecnicismo, tal como sugerem o uso de fórmulas e as contas explícitas apresentadas na seção sobre crescimento e formação de capital. Vimos, anteriormente, que um modo constante de institucionalização de certos mecanismos econômicas e de mercado ao longo do programa e de suas reformas era a incorporação, nas formas jurídicas, de métodos cujo objetivo consistia em compensar deficiências do sistema de formação de preços ou simular seu funcionamento. A difusão da correção monetária, com os casos muito específicos e normativos dos alugueis e dos salários, foi o principal exemplo, e seu ponto de apoio na “realidade econômica” era a inflação e suas distorções. Na prática efetiva do planejamento, essa estratégia reaparece sob o signo da projeção: no caso das estimativas para balanço de pagamentos, são as projeções de

¹¹⁰ Inconsistente com a expectativa de 5,05% de crescimento em 1964 apresentada nas diretrizes para o desenvolvimento agrícola (MPCE, 1964; p. 109).

importações, exportações e serviços, estabelecidas sob uma heterogeneidade de métodos e calculadas mediante conceitos econômicos e processos estatísticos, que virão a balizar os esforços do governo brasileiro na obtenção de capital estrangeiro. O caso da agricultura é ainda mais flagrante: o consumo é discriminado para quinze produtos, que são, por sua vez, estimados com base na extrapolação de tendência ajustada por dois índices, a elasticidade-renda histórica, de modo a prever seu comportamento em relação ao PIB *per capita*, e a elasticidade-renda instantânea, para compensar a repressão da demanda histórica dada pela rigidez da oferta. Chega-se, com isso, ao “consumo potencial”, ou seja, ao volume de produção necessário para atender totalmente a demanda doméstica, atingindo-se, assim, o objetivo de um desenvolvimento agrícola equilibrado com a expansão urbana e industrial. Esses volumes, portanto, determinam o “nível global de produção teoricamente requerido para assegurar o bom desempenho da agricultura, num crescimento equilibrado” (*idem*, p. 108); determinam, portanto, as metas da política de governo, tanto em termos agregados para o setor agrícola quanto na distribuição de recursos e incentivos entre os produtos discriminados. Ou seja, se dentro do enunciado do desenvolvimento equilibrado a inflação será o ponto de apoio para a institucionalização de uma série de práticas matemáticas e econômicas, o enunciado do planejamento abre espaço para a incorporação de conceitos econômicos (não apenas os elementares, como PIB e renda, mas também alguns relativamente sofisticados como a elasticidade) e procedimentos estatísticos (a extrapolação linear e, mais caracteristicamente, seu ajuste por correlação com outras variáveis) à definição das políticas públicas do governo. O que está em jogo na prática planejadora não são apenas os desequilíbrios históricos ou presentes, mas também, e principalmente, no caso da programação setorial, os desequilíbrios incertos do futuro. Se a correção monetária se legitimava por retificar as distorções inflacionárias – distorções estas que representavam um certo contrafactual de desenvolvimento equilibrado na ausência de inflação –, o método de planejamento se assentará não em um contrafactual, mas em uma projeção virtual dada por aqueles conceitos econômicos e procedimentos estatísticos. Essa economicização dos problemas, e em especial a economicização do futuro, determina, no PAEG, uma perspectiva de desenvolvimento e de planejamento, um lugar técnico do planejador, que é essencialmente diferente do modelo cepalino, parcialmente incorporado no Trienal. A última parte desta seção tratará desse lugar técnico.

Antes disso, permita-se-nos uma recapitulação:

22. No que tange aos métodos concretos de planejamento, o passado surge, em primeiro lugar, como parâmetro e legitimação de certas metas ambiciosas do programa, em especial a de crescimento (cujo objetivo é retomar, no curto prazo, a alta média do período 1947-61 e, no médio, o pico de 1957-61) e a de importações no contexto de intensificação dos investimentos. A projeção de outras variáveis mais específicas segue diversos critérios, desde a extrapolação estatisticamente qualificada de tendências, até o recurso a outros estudos e a apresentação de estimativas sumárias, não justificadas no corpo do programa.
23. A qualificação matemática dos problemas se faz presente em momentos como o diagnóstico do bom desempenho econômico no pós-Guerra e na análise dos determinantes da taxa de investimento. Em ambos os casos, o PAEG apresenta definições de conceitos econômicos utilizados para compreender o processo real (taxa de formação de capital, produtividade dos investimentos, relação capital-produto, depreciações), estabelecendo a relação entre eles (às vezes por meio de fórmulas matemáticas explícitas) e apresentando alguns cálculos, ocasionalmente elementares. Na determinação da taxa de crescimento, a natureza desses cálculos fica clara: estima-se o aumento do PIB correspondente a diversos níveis de investimento, de modo que não se trata de estabelecer o valor do investimento agregado de acordo com a meta de crescimento, mas de balizar os parâmetros dessa relação. Esse modo minucioso de apresentar certas estimativas globais manifesta tendência à demonstração matemática, que, por seu caráter primário, nesse gênero de texto, toma parte do didatismo do PAEG, se não de uma necessidade de retórica tecnicista de legitimação.
24. Algumas projeções mais específicas ora são tiradas de estudos de instituições alheias ao governo federal, como a Fundação Getúlio Vargas, a CEPAL e comitês de estudo e projetos setoriais, ora são apresentadas de maneira direta, sem referir fontes ou métodos. No caso específico da indústria de construção naval, a projeção assenta-se exclusivamente no programa de encomendas já efetuadas. Quando, porém, o PAEG explicita o método de suas estimativas, caso, entre outros, da criação de empregos na construção civil, das necessidades de produção de energia elétrica, da demanda de aço, dos investimentos necessários na indústria de cimento, o documento procura rejeitar o que chama de “extrapolação mecânica” de tendências, em favor da consideração de hipóteses de comportamento, especialmente a correlação da variável com o crescimento do PIB ou da renda *per capita*.

25. Nesse contexto, as previsões para o setor agrícola são as mais extensas e significativas. O consumo para os anos seguintes ao plano é projetado pela extrapolação da tendência, mas ajustada por dois conceitos de elasticidade renda, um de longo prazo, para adequar a demanda ao crescimento previsto do produto, outro “instantâneo”, cujo objetivo é compensar a repressão histórica do consumo pela rigidez da oferta. O resultado seria um teórico “consumo potencial”, que, segundo o plano, estabeleceria o nível de produção agrícola equilibrado com o desenvolvimento industrial e urbano. De modo que esses dados, extensivamente manipulados, acabam servindo de parâmetro para as políticas públicas em termos de produção agrícola global ou de produtos específicos.
26. Há, portanto, no PAEG, uma diversidade de métodos de projeção que se sintetiza nas estimativas para o balanço do comércio exterior. Os serviços são previstos por simples extrapolação linear; as exportações são projetadas sumariamente; e as importações se dividem em três componentes, cada um com um método – importações correntes (extrapoladas com ajuste pelo comportamento do PIB), equipamentos previstos na programação setorial (estimados como parcela do investimento consolidado em moeda estrangeira) e equipamentos fora do programa (estabelecidos sumariamente). Mas uma vez, essa projeção, assentada parcialmente em conceitos econômicos e procedimentos estatísticos, acaba servindo como termo de referência para a atuação governamental, uma vez que o déficit assim calculado permite determinar o esforço necessário de captação de poupança externa.
27. O que mostra, enfim, que a economicização dos problemas e a incorporação de critérios matemáticos e econômicos, identificados no enunciado do desenvolvimento, também está presente na prática planejadora do PAEG. Vimos certa tendência recorrente do programa em compreender em termos econômicos uma série de questões das mais diversas ordens, tendência que assume sua forma mais clara na difusão institucional da correção monetária, por vezes sob metodologia complexa, como nos aluguéis e nos salários. Tal mecanismo legitimava-se perante distorções inflacionárias estabelecidas por contraste com um contrafactual de desenvolvimento equilibrado na ausência de inflação. Seu objetivo era compensar as distorções ou simular uma situação de equilíbrio por intervenções matemáticas sobre a formação e atualização de preços.

28. O planejamento se estabelece não no espaço de uma referência contrafactual do passado, mas de uma referência virtual no futuro. Nesse sentido, procedimentos estatísticos (extrapolação de tendência, às vezes ajustada por outras variáveis) e hipóteses de relações são aplicadas a conceitos econômicos (PIB, renda *per capita*, formação de capital, elasticidade-renda), de modo a projetar o futuro provável (importações) ou mesmo ideal (consumo potencial de produtos agrícolas), determinando os objetivos de atuação governamental. O planejamento, portanto, em sua dimensão prática, toma parte da tendência geral do PAEG enquanto economicização do futuro, ou, mais concretamente, das políticas públicas que visam a intervir sobre o futuro da economia brasileira. Se a correção monetária perfazia um poder disperso, automático e anônimo, institucionalmente difuso, os métodos concretos de planejamento do PAEG efetivam esse poder, não no âmbito das instituições, mas na prática cotidiana do próprio governo.

Com tudo isso, não pretendemos dar ares de revelação solene à obviedade de que todo planejamento é um planejamento do futuro e, portanto, deve admitir certos pressupostos sobre o comportamento futuro da economia. Nem ao truísmo de que problemas econômicos sejam compreendidos em termos econômicos. O que procuramos mostrar com tal leitura do óbvio é que as explanações matemáticas do PAEG vão muito além do didatismo arrogante e do tecnicismo retórico. É claro que o Trienal também tem seus pressupostos sobre o futuro e sua compreensão econômica dos problemas, os quais tentamos recuperar na respectiva análise, embora com menor ênfase, pois, até onde pudemos compreender, estas são questões menos evidentes e centrais. O essencial nesse contraste é apreender como a prática de planejamento constitui diferentes perspectivas e diferentes estratégias, que condensam concepções igualmente distintas de desenvolvimento, projetando divergentes efeitos e condições de intervenção. Naquilo que chamamos de reflexão total da técnica, vimos que o modelo cepalino reivindica para si uma posição de autoridade, na qual o planejador teria prerrogativas quanto à decisão ótima sobre a distribuição dos investimentos, decisão esta a ser ponderada com outros fatores e outras demandas na esfera política. O Trienal, em alguma medida, assume essa proposta com seu projeto de reestruturação ministerial na qual o topo da hierarquia decisória caberia à autoridade de planejamento global, com uma série de recursos de controle dos planejamentos setoriais dos outros ministérios. Em oposição a isso, sugerimos, na primeira seção deste capítulo, que o PAEG mobiliza uma estratégia diferente, restringindo, ao menos em retórica, o escopo da programação dos investimentos, limitando a

atuação estatal à concessão de incentivos e à consolidação dos marcos institucionais do processo econômico, e, dentro desta última atribuição, criando certos mecanismos econômico-matemáticos para disciplinar ou normalizar o funcionamento da economia. De um lado, portanto, um processo decisório centralizado, responsável pela distribuição exaustiva dos investimentos entre os grandes setores; de outro, uma autoridade discreta, que reconhece limites ideológicos e efetivos para a programação das inversões, abrindo espaço para (ou incentivando ou criando) a autonomia das decisões privadas e agindo sobre elas por meio desses mecanismos que, se não são neutros do ponto de vista da distribuição de recursos e renda, revestem-se de uma formalidade e generalidade sem aparência de intervenção discricionária. Os métodos relativamente mais complexos de projeção do PAEG replicam, no interior da atuação do governo, o poder anônimo e difuso de tais mecanismos, determinando os parâmetros de suas políticas. Nesse sentido, eles estão umbilicalmente ligados ao enunciado do desenvolvimento e do planejamento. Vimos que no Trienal há um certo descompasso entre uma das atribuições centrais da autoridade planejadora – prever os desequilíbrios estruturais de modo mais eficiente que os agentes econômicos para orientar seu comportamento – e a prática efetiva do planejamento, excessivamente marcada pela extrapolação linear, portando, sem justificar seu especial estatuto decisório. No PAEG, essa relação é mais contínua: os métodos, quando explicitados, procuram dar especificidade à previsão, ajustando as tendências conforme outras variáveis empíricas ou teóricas consideradas relevantes, com recurso a conceitos econômicos e procedimentos estatísticos. É que um desenvolvimento que seja, ao menos em princípio, assentado na autonomia do mercado e na imprevisibilidade relativa das decisões descentralizadas precisa formular seu planejamento no sentido de assimilar a dinâmica dessas decisões, situação na qual o estabelecimento de hipóteses de comportamento e suas relações com outras variáveis fundamentais da economia (o PIB, a renda etc.) assumem papel essencial. O primado do mercado, no PAEG, tem como correlato a incorporação do quantitativismo econômico mais complexo no planejamento e na ação econômica do governo em geral. Situação contrária à do Trienal, onde a crença na capacidade de orientação dos agentes particulares e o planejamento exaustivo das decisões de investimento entre os grandes setores fazem com que tais relações não se imponham em primeiro plano. A questão, para o PAEG, é como o problema do mercado e do setor privado, ou seja, o fato de que essas instâncias fundamentais não tenham desempenho suficiente para promover o desenvolvimento, enfim, como esse problema se

relaciona com tais métodos. É com isso em mente que trataremos do lugar técnico constituído pelo enunciado do planejamento no programa.

O que sugerimos até agora em termos do lugar técnico constituído pelo enunciado do planejamento no PAEG, ou seja, o papel propriamente político e gerencial da autoridade planejadora na estrutura de governo, é que ele se manifesta não por uma posição central, mas por um poder difuso, institucional e jurídico, que atua anonimamente, substituindo as decisões discricionárias por regras fundamentadas em conceitos econômicos e procedimentos matemáticos. De modo geral, esse poder se exerce pela economicização dos mais diversos problemas, como no exemplo previdenciário analisado na seção 5.1 e, mais concretamente, na incorporação desses conceitos e procedimentos à legislação, caso da correção monetária, e às práticas de governo, caso dos métodos de previsão. Também observamos a tendência à criação ou fortalecimento de certas instituições dispersas para incentivo e controle do processo econômico: vários fundos de financiamento agrícola e empresarial, carteiras de crédito direcionadas nos bancos oficiais, o Banco Nacional da Habitação (BNH). Por fim, uma outra dimensão desse planejamento que atua pela difusão é o princípio de autonomização das empresas estatais e subsidiárias, em particular nos serviços de infraestrutura, de modo a conferir-lhe um funcionamento empresarial, com ideal de autofinanciamento. Pretendemos rematar esta seção aprofundando a compreensão desse modo de planejar, em busca de seu sentido geral e, eventualmente, do ponto de vista que o sustenta.

A “Apresentação” do ministro Roberto Campos atribui a sua pasta, de Planejamento e Coordenação Econômica”, “a ativação do diálogo democrático com as forças representativas do país”, tarefa que se busca levar a cabo por meio de duas instâncias. A primeira é a criação do “Conselho Consultivo de Planejamento, recentemente anunciado pelo Presidente Castello Branco, e no qual estarão representadas as diferentes classes sociais e entidades estaduais de planejamento” (MPCE, 1964; p. 5). Tal conselho se estabeleceu com base no Decreto Nº 55722, de 2 de fevereiro de 1965, como “órgão de consulta do Governo, junto ao Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica”, presidido pelo Presidente da República e composto por quatro representantes dos trabalhadores, quatro dos “produtores” (empresários), um da “imprensa e dos órgãos de divulgação da opinião pública”, um do Conselho Nacional de Economia, quatro “técnicos de reconhecida

competência profissional” (dois economistas, um sociólogo, um engenheiro, sendo dois destes professores universitários) e três representantes de órgãos estaduais ou regionais de planejamento. A nomeação dos membros é feita igualmente por decreto presidencial, conforme os seguintes critérios: o Ministro do Trabalho e da Previdência Social escolhe os representantes dos trabalhadores e dos empresários mediante listas tríplices apresentadas pelos respectivos órgãos de classe; o Ministro do Planejamento escolhe os representantes dos órgãos estaduais ou regionais mediante lista tríplice apresentada por essas entidades; o representante do Conselho Nacional de Economia é eleito pelo plenário dessa instituição. Não se apresentam critérios para a seleção dos “técnicos de reconhecida competência”. As atribuições do Conselho Consultivo de Planejamento (Consplan) são discriminadas em nove itens, que se resumem a sugestões e opiniões, desde a revisão e execução do PAEG até o enquadramento da política salarial aos objetivos de desenvolvimento e estabilização¹¹¹. Trata-se, portanto, de um “diálogo democrático” no qual os interlocutores passam pelo crivo de ministros de Estado, cuja decisão está sujeita, ainda a decreto do Presidente. O estatuto do Conselho, como já afirma seu próprio nome, é meramente consultivo, não tendo qualquer poder sobre as decisões de planejamento. O Consplan encerra, portanto, uma “democracia” restrita e um diálogo que não passa disso: diálogo, exposição de opiniões e sugestões, sem poderes para intervenção efetiva. A segunda instância desse “diálogo democrático” é de natureza comunicativa e compreende “duas séries de publicações que o EPEA está iniciando”: os “Documentos EPEA”, de natureza mais técnica, iniciado pela síntese do próprio PAEG, e outra série “de divulgação mais ampla, [que] discutirá problemas da atualidade econômica nacional em linguagem não técnica (*idem*, p. 5; colchetes nossos)¹¹².

O Conselho Nacional de Economia (CNE), acima mencionado como participante do Consplan, era um órgão previsto na Constituição de 1946 (art. 205) e regulamentado na Lei Nº 970, de 16 de dezembro de 1949, que o estabelecia como uma instituição de estudos e consultas econômicas composta por nove conselheiros “de notória competência em assuntos econômicos, nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo

¹¹¹ Ver Brasil, Decreto 55722, de 2 de fevereiro de 1965; art. 1º, 2º e 4º. O Consplan foi responsável, por exemplo, pelo texto *O debate do programa de ação*, publicado como seu Documento de Trabalho Nº 3 (MPCE, 1965c), que, no entanto, deixamos de fora da análise por não representar, como *O Programa de Ação e as reformas de base*, um documento vinculado ao PAEG e a sua constituição discursiva, e, sim, uma discussão externa com base em apreciações do programa feitas pela Confederação Nacional da Indústria e pelo professor Antonio Dias Leite. Por isso, ele figura entre as referências bibliográficas, não entre as fontes.

¹¹² As únicas referências nas bibliotecas do Ministério do Planejamento e do Ipea que podem se referir a essa segunda série de publicações são os documentos *Fontes de assistência técnica e financeira para a educação no Brasil* (EPEA, 1965) e *Relações interindustriais no Brasil* (Rijckeghem, 1967), reunidos sob a coleção “Cadernos EPEA” (o segundo já sob a nova denominação, IPEA). Nenhum dos dois, porém, parece ter o objetivo de “divulgação ampla em linguagem não técnica”.

Senado Federal”¹¹³. Uma das leis de reforma tributária da ditadura, ao estabelecer as ORTNs e a correção monetária de certos ativos e de débitos fiscais, mobiliza esse órgão: “O Conselho Nacional de Economia fará publicar no *Diário Oficial*, no segundo mês de cada trimestre civil, a tabela de coeficientes de atualização a vigorar durante o trimestre civil seguinte, e a correção [dos débitos fiscais] prevista neste artigo será feita com base na tabela em vigor na data em for efetivamente liquidado o débito fiscal” (Brasil, Lei Nº 4357, de 16 de julho de 1964; art. 7º, par. 1º; também em MPCE, 1965a; p. 54; grifos no documento, colchetes nossos). Esses coeficientes são utilizados para todos os casos de correção monetária instituídos pela reforma tributária (ORTNs, ativo imobilizado de pessoas jurídicas, atualização de valores imobiliários, capital de giro abatido do imposto de renda)¹¹⁴. A correção monetária prevista em outras legislações, como, por exemplo, a da reforma habitacional (atualização de contratos imobiliários, letras imobiliárias, aluguéis)¹¹⁵, toma por base esses mesmos coeficientes. De modo que, segundo os desígnios do PAEG, o CNE passa de órgão meramente consultivo para uma instância de decisão técnica responsável pela determinação de um dos principais índices de sua política econômica, como vimos, praticamente ubíquo entre as reformas. Que tal decisão caiba a um conselho sob jugo direto da presidência, e não uma fundação, autarquia ou instituição independente, dá a medida de quão delicado é esse esforço do programa em substituir a discricionariedade nas decisões econômicas por regras formais: a correção monetária se difunde como um mecanismo geral de atualização não sujeito a escolhas políticas, mas o governo não abre mão de controlar institucionalmente os coeficientes dessa atualização.

A exceção, dentre essas manipulações indiretas de preços, é o salário. Como vimos, estes não são atualizados pelos coeficientes do CNE, como a maioria dos casos de correção monetária; eles merecem um método de cálculo próprio, consubstanciado na referida fórmula que conjuga salário real médio de anos anteriores, aumento da produtividade e expectativa inflacionária. Neste âmbito, o PAEG também prevê o fortalecimento de outro órgão consultivo, o Conselho Nacional de Política Salarial (CNPS), instituído no governo Goulart mediante o Decreto Nº 52275, de 17 de julho de 1963¹¹⁶. Conforme esse decreto, o Conselho seria composto pelos ministros da Fazenda, da Viação e Obras Públicas, da

¹¹³ Ver Brasil, Lei Nº 970, de 16 de dezembro de 1949; art. 3º.

¹¹⁴ A publicação dos coeficientes de atualização é posteriormente remanejada para o Ministério do Planejamento conforme Brasil, Lei Nº 5334, de 12 de outubro de 1967, tendo o Conselho sido extinto pela Constituição de 1967 (art. 181).

¹¹⁵ Ver Brasil, Lei Nº 4380, de 21 de agosto de 1964; art. 5º, 52; e Brasil, Lei Nº 4494, de 25 de novembro de 1964; art. 19, 21.

¹¹⁶ O PAEG refere-se a uma data equivocada de 11 de julho de 1962 (MPCE, 1964; p. 85).

Indústria e Comércio, das Minas e Energia e do Trabalho e Previdência Social, que seria seu presidente. As atribuições consistiam de: estabelecer a política salarial das autarquias federais e sociedades de economia mista da União; opinar sobre alterações que possam ter efeito sobre a remuneração dos funcionários dessas empresas; orientar a política para empresas subvencionadas pelo Tesouro¹¹⁷. O decreto previa ainda uma Secretaria Executiva composta por integrantes dos ministérios-membros e presidida pelo representante do Ministério do Trabalho. O PAEG determina que o CNPS “fosse imediatamente reorganizado”, o que se levou a cabo mediante o Decreto Nº 54018, de 14 de julho de 1964, no sentido de equipá-lo “com uma assessoria-técnica de nível adequado à execução de seus encargos” (MPCE, 1964; p. 85). A lei de reorganização, muito mais extensa que a original, amplia, ainda, o escopo de atuação técnica do conselho, bem com seus poderes e seus ritos de reunião. Além das autarquias e sociedades de economia mista, a nova legislação estende as atribuições do CNPS no sentido de “estabelecer a política salarial a ser observada no âmbito do Serviço Público Federal”. As responsabilidades consultivas do plano deixam de ser no sentido de opinar sobre alterações na remuneração dos funcionários das empresas públicas e autarquias, incluindo as “entidades a que se referem os artigos 2º, 3º e 4º” (ou seja, aquelas empresas mais o serviço público federal) e o “mercado de trabalho” em geral. Também cabe a seu presidente “solicitar” aos governos, empresas e concessionárias estaduais e municipais “sua adesão às Normas de Política Salarial do Governo Federal”, bem como comunicar o critério de reajustamento (a fórmula salarial) “ao Procurador Geral da Justiça do Trabalho como diretriz da política salarial do Governo Federal, a fim de que o Ministério Público do Trabalho sustente essa orientação nos casos de dissídio coletivo”. O Decreto condiciona, ainda, os reajustes e acordos salariais referentes ao governo federal a audiência prévia do conselho e estabelece atribuições mais específicas para a Secretaria Executiva, uma assessoria técnica para o CNPS e um fundo de custeio para sua operação. Se a lei original de 1963 previa a convocação dos dirigentes das empresas e dos órgãos de classe eventualmente envolvidos em alguma de suas decisões, a nova formulação confere estatuto facultativo e passivo à participação desses representantes: “poderão ser convocados para participar das reuniões do Conselho, a fim de prestarem esclarecimentos que forem julgados necessários”. Por fim, estabelece o método de cálculo dos reajustes, ressaltando que o coeficiente de produtividade e o resíduo inflacionário serão fixados “por Portaria do Ministro de Estado dos Negócios da Fazenda, ouvidos o Ministro de Estado Extraordinário para o Planejamento e Coordenação

¹¹⁷ Ver Brasil, Decreto Nº 52275, de 17 de julho de 1963; art. 1º, 2º.

Econômica e o Diretor Executivo da Superintendência da Moeda e do Crédito”. Não se determina o índice de inflação a ser utilizado para o cálculo do salário real médio dos anos anteriores¹¹⁸.

Repete-se a mesma estratégia utilizada para o CNE: um conselho existente é ampliado em suas atribuições, recebendo poderes novos e mais incisivos. No caso, o CNPS passa a ter responsabilidade por toda a política salarial do serviço público federal e se torna ponto de passagem obrigatório para reajustes e acordos nessa esfera. Além disso, suas atribuições consultivas recebem uma abertura para a economia como um todo ao incluir não apenas os salários públicos federais, mas o mercado de trabalho em geral. O conselho passa a ter, ainda, poder de “recomendar” a política salarial dos Estados e Municípios, bem como o comportamento do Ministério Público do Trabalho nos dissídios coletivos relacionados à União, comunicando suas determinações à Justiça do Trabalho como “ponto de vista oficial do governo” (MPCE, 1964; p. 85). O documento sobre as Reformas de Base apresenta a lei dos dissídios coletivos¹¹⁹, que, num segundo momento, estende a fórmula salarial para o setor privado, apontando a insubordinação da Justiça do Trabalho, que, “na falta de uma legislação adequada”, cometia o abuso de conceder “reajustamentos salariais proporcionais e, em alguns casos, superiores ao aumento do custo de vida” (MPCE, 1965b; p. 274). Um absurdo! No mais, a natureza da participação dos interessados nas decisões do conselho é alterada, passando a ser facultativa e passiva, apenas para prestação de esclarecimentos mediante solicitação do órgão. Por fim, assim como a correção monetária tinha seu termo decisivo, os coeficientes de atualização, fixados por um órgão de governo, o CNE, o coeficiente de produtividade e expectativa inflacionária da política salarial é decidido pelo ministro da Fazenda, sem quaisquer instruções metodológicas, e o índice de inflação utilizado para apurar o salário real médio, base de atualização, é nebuloso, não se estabelecendo a fonte dos dados. De modo que, novamente, o princípio de formalização matemática e institucionalização jurídica das decisões econômicas acaba comprometido pela abertura de um espaço de arbítrio do governo nas decisões mais relevantes para a aplicação da regra.

Outro exemplo de formalização com exceção é a reforma do sistema bancário, com a criação do Banco Central (BC). Essa criação visa a consolidar institucionalmente a duas funções técnicas de governo: “função tradicional do Banco Central, de disciplinar a evolução da situação financeira geral da economia (interna e externa)”, ou seja, a execução da

¹¹⁸ Ver Brasil, Decreto Nº 54018, de 14 de julho de 1964; art. 2º-4º; 7º-9º; 10-11. O Decreto Nº 54228, de 1º de setembro de 1964, ainda promove algumas alterações menores.

¹¹⁹ Brasil, Lei Nº 4725, de 13 de julho de 1965.

política monetária, e a “função de distribuir judiciosamente os recursos disponíveis através de bancos oficiais”, ou seja, a oferta de crédito público. Até então, como vimos no Capítulo 2, essas atribuições tinham uma constituição difusa entre a Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc) e o Banco do Brasil (BB). Paralelamente, buscou-se, com a reforma, dar “autonomia relativamente maior” às autoridades monetárias, evitando injunções políticas que comprometessem a sobriedade de suas decisões. O problema da confusão de funções foi solucionado transformando-se o BB em banco (quase) exclusivamente comercial e a Sumoc no Banco Central da República do Brasil (posteriormente renomeado para Banco Central do Brasil) com a incumbência de formular e executar a política monetária. A questão da autonomia, por sua vez, foi tratada com a criação do Conselho Monetário Nacional (CMN), “órgão de cúpula da política monetária” contando com “um igual número de membros do Governo (demissíveis *ad nutum* pelo Presidente da República) e de membros com período fixo de mandatos”, conferindo-lhe estabilidade para resistir a eventuais influências do governo de turno e flexibilidade para coordenar sua política com a fiscal (MPCE, 1964; p. 73). Com tal arcabouço institucional, o PAEG acreditava eliminar as “dificuldades, tanto políticas como práticas, do controle legislativo de emissões de papel-moeda”, tal com previa a Constituição de 1946, estabelecendo uma instituição com certa autonomia para determinar as diretrizes da política monetária. Até essa reforma, as emissões poderiam se dar de duas maneiras, de “curso forçado”, para financiamento direto do Tesouro e sujeitas a aprovação prévia pelo Congresso e “em forma de ‘curso legal’”, na Carteira de Redescontos do Banco do Brasil, a serem ratificadas apenas posteriormente pelo Legislativo (*idem*). Ou seja: no que concerne à criação de papel-moeda, havia uma relação bilateral entre o poder Executivo e o Congresso, na qual as necessidades do Tesouro deveriam ser limitadas por sanções legislativas.

O Conselho Monetário Nacional interpõe-se nessa relação como um órgão a mais, supostamente com menor politização, para condicionar a política monetária. As suas competências primeiras, conforme o artigo 4º da Lei Nº 4595, de 31 de dezembro de 1964, eram: autorizar as emissões de “curso forçado”, mantendo-se a “prévia dependência da autorização legislativa”; autorizar emissões de até 10% dos meios de pagamento existentes no final do ano anterior ou, acima desse limite, mediante “autorização do Poder Legislativo”; ou autorizar emissões para “necessidades urgentes e imperativas [...] solicitando imediatamente, através de Mensagem do Presidente da República, homologação do Poder Legislativo”

(MPCE, 1965b; p. 196)¹²⁰. De modo que a sanção do Congresso, prévia ou posteriormente, permanece condicionante, mas entre os dois poderes políticos o CMN se impõe como instância técnica igualmente impositiva. Note-se que a composição do órgão, na formulação dada por essa lei de 1964, é ainda mais autônoma do que previa o PAEG: conforme o plano, o BC deveria contar com oito membros, quatro dos quais escolhidos pelo Presidente e aprovados pelo Senado com mandatos fixos de cinco anos, não passíveis de demissão (MPCE, 1964; p. 74). A formulação legal efetivamente implementada ficou diferente: o CMN passou a ter três membros demissíveis *ad nutum*, o Ministro da Fazenda, o presidente do BB e o presidente do BNDE, e seis membros com mandatos fixos de seis anos, nomeados segundo esses mesmos critérios e exoneráveis apenas por “motivos relevantes”. Dentre esses membros estáveis é que seria escolhidos os quatro diretores do BC¹²¹. De modo que a legislação aumentou o número de componentes autônomos, conferindo-lhes maioria absoluta, e estendeu em um ano seus mandatos fixos. No mesmo sentido de oferecer autonomia à formulação e execução da política monetária e dinamizar suas funções, a Sumoc, em sua origem “diretamente subordinada ao Ministro da Fazenda”¹²², é convertida em “autarquia federal [...] com personalidade jurídica e patrimônio próprio”, sob o nome de Banco Central da República do Brasil, passando a exercer as atribuições executivas e regulatórias características de uma autoridade monetária. Paralelamente, o Banco do Brasil recebe o estatuto de instituição financeira subordinada ao BC como “instrumento de execução da política creditícia e financeira do Governo federal”¹²³. Desse modo, segundo o PAEG: “as Carteiras de Redesconto e de Câmbio, assim como as funções de depositário das reservas bancárias do setor privado e de agente financeiro do governo federal, serão transferidas do Banco do Brasil para a SUMOC”, ou seja, para o BC. Isto com a seguinte ressalva: “entretanto, o Banco do Brasil, ao mesmo tempo em que continua suas funções como banco comercial, pode manter algumas de suas atribuições atuais, através de delegação contratual pela SUMOC” (MPCE, 1964; p. 74). O artigo 13 da Lei Nº 4595 registra essa reserva: “a execução de encargos e serviços do Banco Central da República do Brasil poderá ser contratada com o Banco do Brasil S. A. por determinação do Conselho Monetário Nacional, pelo prazo e nas condições por ele fixados”, possibilidade que se estende a “outras instituições financeiras em praças onde não houver agências do Banco do Brasil S. A.” (MPCE, 1965b; p. 206). Além disso,

¹²⁰ Ver Brasil, Lei Nº 4595, de 31 de dezembro de 1964; art. 4º, inciso I.

¹²¹ Ver Brasil, Lei Nº 4595, de 31 de dezembro de 1964; art. 6º, 14.

¹²² Ver Brasil, Decreto-Lei Nº 7293, de 2 de fevereiro de 1945; art. 1º.

¹²³ Ver Brasil, Lei Nº 4595, de 31 de dezembro de 1964; art. 8º-10º; 19 (MPCE, 1965b; p. 203-10).

após estabelecer as diversas responsabilidades do BB, dos pagamentos da União ao financiamento de todos os setores econômicos (agricultura, indústria, comércio, exportações e importações, desenvolvimento regional); após comprometer o banco com todas essas tarefas, o parágrafo 1º do artigo 19 atribui a responsabilidade de provisões ao próprio CMN: “o Conselho Monetário Nacional assegurará recursos específicos que possibilitem ao Banco do Brasil S. A., sob adequada remuneração, o atendimento dos encargos previstos nesta lei” (*idem*, p. 210).

Com isso, no campo monetário, o PAEG promove profundas mudanças institucionais, em especial ao estabelecer o CMN como órgão de cúpula, com funcionamento predominantemente autônomo das instâncias políticas e, de certo nodo, intercalado nas relações entre Executivo e Legislativo que regiam as emissões de papel-moeda. Considerando ineficiente o controle pelo Congresso, o programa atribui também ao CMN a responsabilidade por autorizar emissões e estabelecer as linhas gerais e os limites de atuação do BC. Esse, herdeiro da Sumoc, passa a formular e executar a política monetária, concentrando os respectivos instrumentos, como os redescontos bancários, os recolhimentos compulsórios dos bancos comerciais, as transações cambiais etc., anteriormente sob jugo, em sua maioria, do Banco do Brasil. Este, por sua vez, se caracteriza como instituição financeira subordinada ao BC, banco comercial do governo, promotor de sua política creditícia e financeira, dentro da qual se lhe discriminam inúmeras responsabilidades. É por meio desse arcabouço institucional que o PAEG acredita poder racionalizar o sistema bancário e as relações das autoridades monetárias com o setor fiscal e as autoridades políticas. Trata-se, portanto, de constituir por meio de CMN e do BC uma instância técnica no poder público federal com certa autonomia frente ao poder político, perfazendo uma autoridade monetária que é (ou deveria ser) escolhida mas não controlada pelo Executivo e pelo Legislativo e, portanto, com condições para promover políticas relativamente isentas de populismo e de pressões populares. Mas, conforme os textos mesmos do programa e da legislação, essa consolidação conta apenas uma parte da história: pudemos flagrar pelo menos duas oportunidades em que a separação de funções e a própria hierarquia de instituições são subvertidas. Primeiro, a possibilidade do BC delegar parte de seus “encargos e serviços” ao Banco do Brasil mediante determinação do CMN: a redação não especifica quais desses “encargos e serviços” podem ser transferidos, de modo que se confere um poder de arbítrio fundamental para o conselho, sujeitando a ele todo o arranjo institucional em questão. Em segundo lugar, o próprio CMN acaba sendo subordinado às números e nem sempre bem qualificadas atribuições do Banco do Brasil na

política financeira do governo, quando a lei determina que aquele conselho deve assegurar os recursos necessários à atividade do banco. De um lado, a possibilidade do CMN alterar a própria separação de funções entre banco central e bancos comerciais, que é um dos pilares da reforma; de outro, o comprometimento do conselho com as vultuosas obrigações do BB, limitando sua própria autonomia para controlar emissões, segundo alicerce da reestruturação do sistema bancário¹²⁴.

Verifica-se, portanto, no mais alto nível, a tendência geral do PAEG de despolitizar as decisões econômicas e reduzir o grau de intervenção arbitrária direta do governo. É o que apontamos no fortalecimento dos fundos extra-orçamentários, na instituição jurídica de regras gerais de correção monetária, na autonomização das empresas públicas, autarquias e subsidiárias do governo federal etc. E é o que ocorre também nessa profusão de conselhos de cúpula com mudanças de escopo, responsabilidades e poderes dos já existentes. O Programa de Ação, portanto, procura atuar por uma espécie de complexificação institucional, que desvincula os órgãos e as decisões técnicas do poder político, seja conferindo-lhes normas que aumentem sua autonomia de funcionamento, seja formulando a legislação econômica com base em regras formais. Por outro lado, há também uma prática recorrente de exceção: a política acaba entrando pela porta dos fundos – no caso das instituições autônomas pela prevalência, na maioria dos casos, da ascendência do poder Executivo na escolha de seus membros, como é o caso do CNE e do CNPS, ou, no caso das regras legais, pela reserva de arbitrariedade na determinação das variáveis decisivas, como os coeficientes fundamentais da correção monetária e os termos da fórmula salarial. Daí que o lugar técnico aqui constituído seja muito mais difícil de apreender que no modelo cepalino, onde a autoridade planejadora assumia um lugar específico na estrutura do governo, ou no Trienal, onde a reestruturação ministerial colocaria o Planejamento como ponto de passagem de todas as políticas setoriais. No caso do PAEG, é difícil até mesmo dizer que o planejar reivindica uma autoridade: ele busca recorrentemente elidir seus poderes, relativizar seu papel. Seu lugar técnico não se constitui pela centralização, mas pela delegação; não pela

¹²⁴ Não é certo, mas um efeito prático dessas brechas talvez seja a mal afamada conta movimento do Banco do Brasil junto ao BC, estabelecida de maneira constrangedoramente informal por meio de cartas reversais subscritas pelas duas instituições. Segundo Gouvêa, esse instrumento “feria claramente a própria Lei 4.595, que no seu artigo 19, parágrafo primeiro, atribuía ao Conselho Monetário Nacional (e não ao Banco do Brasil [Banco Central?]) a tarefa de alocar qualquer tipo de recursos definidos pela política econômica do Governo” (Gouvêa, 1994; p. 156; colchetes nossos). Mailson da Nóbrega, em correspondência com Gustavo Franco disponibilizada por este em site da PUC-RJ, tem interpretação diversa: “O pior é que tudo se fazia como se a lei desse guarida ao esquema. Interpretava-se que o artigo 19 da lei (se não me engano no número) autorizava a existência da conta. Isso porque lá se dizia que o CMN supriria o BB dos recursos para o cumprimento das funções que a lei lhe atribuía” (Franco, 2013).

reflexão total das decisões técnicas das atividades econômicas, explicitamente subordinada à política, mas pela especialização técnica em órgãos e conselhos relativamente autônomos da política em seu funcionamento decisório, mas, em última análise, condicionados pelo governo, a quem cabe decidir por sua composição de pessoal e seus parâmetros efetivos. Não uma ostensiva reflexão total da técnica, mas uma insidiosa *liberalização técnica com exceção política*. Não encarnar o ponto de vista nacional como termo decisório de todas as escolhas econômicas, mas delegar as escolhas técnicas e intervir pontualmente no essencial.

Encerraremos esta análise tentando apreender o “ponto de vista do desenvolvimento”, “do governo” ou “do país” que sustenta esse tipo de intervenção. Para não nos perdemos, façamos antes mais uma síntese:

29. Nas considerações anteriores, levantamos alguns aspectos do lugar técnico atribuído às autoridades econômicas e planejadoras do PAEG, que podem ser resumidos nos seguintes traços: despolitização das decisões do orçamento da União, principalmente sobre investimentos, pela criação ou ampliação de fundos especiais extra-orçamentários; compreensão de problemas das mais diversas ordens em termos econômicos em detrimento das apreciações jurídicas, sociais etc.; formalização com base em regras matemáticas e conceitos econômicas, inseridos na legislação, da intervenção governamental sobre a economia, em especial sobre os preços; incorporação de conceitos econômicos e métodos estatísticos relativamente complexos na projeção dos parâmetros da atuação do governo na economia; princípio de autonomização administrativa e financeira das empresas públicas; criação ou fortalecimento de instituições dispersas de orientação, controle e financiamento. Trata-se, portanto, de um processo decisório à primeira vista pautado pela delegação e especialização dos poderes.
30. Analisando a constituição e a reformulação de alguns conselhos nacionais projetadas pelo PAEG, procuramos determinar com mais clareza como se efetiva tal método de delegação. Vimos que no sentido de “democratizar” o planejamento e envolver a “sociedade” nessa atividade, o programa prevê um Conselho Consultivo de Planejamento, responsável por estudos sobre a economia brasileira, debates sobre o próprio Programa de Ação e sugestões e críticas à política econômica. Encerra-se nele uma “democracia” restrita, sem condições de intervenção efetiva.
31. Por outro lado, o PAEG reformula outros conselhos já existentes, alterando-lhes significativamente os poderes. O Conselho Nacional de Economia, previsto na

Constituição de 1946 e regulamentado em 1949, deixa de ser órgão meramente consultivo, como previsto na formulação original, e assume a responsabilidade por publicar oficialmente o termo mais importante da correção monetária, os coeficientes de atualização. Quase todos os casos que recorrem a tal mecanismo (as ORTNs, a correção de débitos fiscais e ativos dedutíveis, as letras imobiliárias, os aluguéis) tomam por base, ainda que sob métodos distintos, tais coeficientes. De modo que o CNE, sendo a escolha de seus membros prerrogativa da Presidência da República, acaba por inserir uma reserva de discricionariedade no interior do formalismo econômico: o parâmetro mais importante da regra é decidido por um colegiado cuja escolha é exclusiva do presidente.

32. A exceção, dentre os casos de atualização monetária, é a política salarial, cuja manipulação não se dá com base nos coeficientes do CNE, mas segundo a fórmula que restabelece, no momento do reajuste, o salário real médio dos 24 meses anteriores, acrescido do aumento da produtividade no ano anterior e das expectativas inflacionárias para o período a vigorar o reajustamento. A legislação não especifica qual índice de inflação deveria ser utilizado para apurar o salário real a ser recomposto e atribui a definição do coeficiente de aumento da produtividade e resíduo inflacionário ao Ministério da Fazenda. O Conselho Nacional de Política Salarial, criado em 1963, é reformulado e entra, nesse contexto, com uma nova configuração de escopo, poderes e rituais de funcionamento. Inicialmente orientado para a política salarial das empresas, autarquias e subsidiárias do governo federal, o CNPS passa a ser responsável pelos salários de todo o serviço público da União, além de fazer “recomendações” aos Estados e Municípios, ao Ministério Público do Trabalho e à Justiça do Trabalho para que seguissem as diretrizes da política salarial do governo. A insubordinação dos juízes trabalhistas a essas “recomendações” foi corrigida pela lei dos dissídios coletivos de 1965, que estendeu as regras dos salários do governo federal para o setor privado. Como ponto de passagem para todos os aumentos e reajustamentos salariais da União, o CNPS, composto exclusivamente por ministros, assume também uma relação diferente com os trabalhadores e gestores diretamente interessados em suas decisões: a legislação tradicional previa a participação de representantes dessas classes, ao passo que a reforma de 1964 admitia que tais representantes fossem consultados de maneira facultativa e passiva. Como no CNE, um conselho já existente ganha novos poderes e passa a ser responsável por

importantes intervenções no campo econômico, regido por regras que parecem formalizar suas iniciativas, mas, por ter parâmetros fracamente definidos na legislação, abrem espaço para o discricionário.

33. Algo semelhante se dá na reforma bancária, cujos objetivos são separar institucionalmente a política monetária das políticas de crédito público e garantir autonomia relativa às autoridades monetárias para formulação e execução de suas atividades sem ingerência do governo. O primeiro objetivo se dá pela criação do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central como órgãos responsáveis pela política monetária, circunscrevendo o Banco do Brasil à execução da política de crédito do governo. Já o objetivo de autonomia é dado pelo regime de mandatos dos membros e diretores do BC e do CMN, parte com mandatos fixos, obtidos mediante indicação presidencial e aprovação do Senado, parte com ministros de governo, demissíveis *ad nutum* pela Presidência. Na prática, essa reforma acaba interpolando a estrutura técnica e autônoma do CMN e do BC entre as instâncias políticas responsáveis pelo controle das emissões de papel-moeda, o Executivo e o Legislativo. Tais emissões passam a exigir não apenas a sanção do Congresso, como também autorização do CMN. Quanto à delimitação das funções de um banco central, a legislação prevê algumas exceções, como a delegação de funções do BC ao Banco do Brasil, a critério da CMN, e a necessidade deste conselho de atender demandas de recursos do BB para o cumprimento de suas amplas e nem sempre bem definidas atribuições de crédito. De modo que tanto o Banco do Brasil pode exercer funções de autoridade monetária, como o “órgão de cúpula” nesse domínio, o CMN, fica vinculado ao atendimento de suas atividades enquanto banco comercial, comprometendo os dois grandes pilares da reforma.
34. Em suma: no mais alto nível da política econômica, delineia-se a tendência geral do PAEG em autonomizar e especializar as decisões técnicas, com o fortalecimento dos conselhos setoriais (à exceção do de planejamento), que assumem poderes sobre parâmetros fundamentais daquela política. Por outro lado, a constituição institucional prevista para esses conselhos reserva sempre uma exceção discricionária ou um espaço para a subversão de sua especialização. Assim, há uma forma difusa e anônima de poder no programa, como já vimos. Mas essa é apenas uma dimensão da estratégia: reciprocamente, a mesma legislação oferece posições de discricionariedade e exceção, em especial na definição dos parâmetros para aquelas regras. De modo que o lugar

técnico constituído pelo PAEG é de difícil delimitação e se encontra em relação pouco clara com a política: de um lado, delegação, difusão e formalização; de outro, intervenção arbitrária e pouco regulada.

Enfim, se dissemos que o modelo cepalino encerra uma técnica de governo, enquanto autoridade de otimização econômica a ser confrontada com demandas de outra ordem no campo político, e uma reflexão total da técnica, a centralizar e priorizar as principais decisões produtivas da economia – se assim é a proposta da CEPAL, podemos contrapor o projeto do PAEG como sendo não a constituição de um lugar técnico a mediar a política e a produção, mas a difusão de uma série de lugares técnicos no governo, com vocação para a autonomia e a especialização. Nada mais coerente para um programa cujo princípio retórico de desenvolvimento é a descentralização das decisões econômicas por meio do sistema de mercado como orientador dos investimentos e da livre-empresa como iniciativa concreta. Mas, se ao primado do setor privado contrapõe-se a necessidade, em certas áreas, de criar o setor privado, ao preceito de autonomização e formalização confronta-se um espaço de intervenção discricionária do poder político, ou melhor, do governo. Como se os governantes e planejadores procurassem difundir ao máximo as decisões técnicas do governo, ao mesmo tempo em que salvaguardassem suas prerrogativas quanto aos parâmetros subjacentes e fundamentais. Vimos que a constituição de um lugar técnico na CEPAL assentava-se sobre uma perspectiva do desenvolvimento que colocava a autoridade planejadora em uma posição privilegiada de otimização das decisões nacionais e resistência às pressões internacionais. O Trienal, até onde pudemos compreender, não delimitava tão claramente o ponto de vista que o sustentava. Resta saber se essa constituição problemática do lugar técnico do PAEG, essa *liberalização técnica com exceção política*, encerra algum tipo de perspectiva e, principalmente, perspectiva de quê?

Retornar à questão das concessionárias de transportes talvez seja um bom marco inicial para tratar dessa pergunta, já que envolve o ponto de vista dos usuários, o ponto de vista da “coletividade” e do governo e o ponto de vista nacional. Como vimos na seção 5.1, o objetivo para esse setor era a “redução dos custos do transporte e a sua gradativa e total transferência para os usuários através dos fretes”, medida que propiciaria “o equilíbrio financeiro das autarquias”, revertendo a “tendência à participação crescente da coletividade

nos custos de transporte”. Pelo lado da distribuição dos investimentos, tratava-se de rever a concentração do crescimento no setor rodoviário, que tinha “merecido a preferência dos usuários, não obstante nem sempre ser o meio de transporte ideal, do ponto de vista da economia nacional” (MPCE, 1964; p. 170-1). Neste caso, os usuários, ou seja, os consumidores dos grandes sistemas de transporte, se definem por oposição a dois outros conjuntos: sob o ângulo dos custos, opõem-se à “coletividade”, que se refere ao erário público federal, afetado pela operação deficitária das autarquias; sob o ângulo da escolha dos meios de transporte, suas preferências diferem-se do “ponto de vista da economia nacional”. O primeiro caso é mais simples: trata-se de fazer com que o cliente dos serviços de transporte arque com seus custos, evitando as distorções distributivas das subvenções governamentais, elas mesmas financiadas por um sistema tributário já desigual. O segundo ponto é mais interessante: à “rapidez, disponibilidade, flexibilidade e segurança” do transporte rodoviário, que teria captado a preferência dos usuários, contrasta o ponto de vista da economia nacional, supostamente capaz de promover uma distribuição dos investimentos mais eficiente, “ideal”, do que a escolha dos consumidores. Nesse contexto, o PAEG aponta a redução de 67% para 33% dos setores marítimo e ferroviário no total das mercadorias transportadas, “o que, aliado à sua alta proporção de custos fixos, e à elevação dos custos variáveis, explica uma grande parte dos seus crescentes déficits” (*idem*, p. 171). O ponto de vista da economia nacional seria, portanto, aquele capaz de observar esses desequilíbrios, que transcendem a perspectiva do usuário e de seus interesses imediatos; a ineficiência relativa dos transporte marítimo e ferroviário decorreria, ao menos em parte, do deslocamento da demanda para as rodovias, gerando ociosidade e perda de escala produtiva. Esse ponto de vista, portanto, ecoa uma das peculiaridades dos países subdesenvolvidos, que, na “Introdução”, justificam o planejamento: “o sistema de preços nem sempre incentiva adequadamente a formação de economias externas (investimentos em educação, estradas, etc.), dada a desvinculação entre a respectiva rentabilidade e a produtividade social correspondente” (*idem*, p. 13). Muito embora esta formulação se dê sob o ângulo do investidor, não do usuário, o problema é análogo: o retorno dos investimentos em infraestrutura, ou seja, os ganhos do investidor, estão aquém da produtividade social, ou seja, dos ganhos produtivos da coletividade (as externalidades), propiciados pelo investimento, resultando em inversões abaixo do ideal; paralelamente, os ganhos de produtividade dos usuários de rodovias, com suas vantagens de “rapidez, disponibilidade, flexibilidade e segurança”, estão aquém da produtividade social que seria obtida mediante um sistema marítimo e ferroviário em escala adequada a seu pleno

funcionamento. O ponto de vista da economia nacional, junto com o do planejamento, parece encarnar, como na CEPAL, a perspectiva privilegiada capaz de maximizar a produtividade social dos investimentos, com a diferença de que, neste documento, o descompasso entre rentabilidade de uma aplicação e sua produtividade social se verifica de maneira localizada, projetando um planejamento e um ponto de vista igualmente mais focado.

Como o próprio plano afirma na “Introdução”, dizer que há uma produtividade social que não se reflete adequadamente na rentabilidade dos investimentos e no sistema de preços significa dizer que existe uma dimensão econômica ótima para além do mercado. Essa é uma lógica que se repete na superfluidade do consumo e no combate à especulação. Vejamos.

No capítulo sobre os objetivos globais de crescimento, a primeira medida para a recuperação econômica é: “concessão de estímulos tributários à reinversão dos lucros das empresas e à formação de economias pessoais, e forte tributação do consumo supérfluo” (*idem*, p. 26). Há, portanto, um princípio de formação de capital que se concretiza, do lado dos investimentos, no incentivo às reinversões empresariais e, do lado da poupança, na repressão ao consumo de bens considerados supérfluos. Esse aspecto se manifesta na política tributária e sua proposta de “gradação do imposto de consumo de modo a coibir o consumo supérfluo” (*idem*, p. 77), o que se consubstancia na Tabela Anexa da Lei Nº 4502, de 30 de novembro de 1964, reformando o referido imposto. As alíquotas previstas para a maioria dos produtos variam de 3% a 8%, e as que superam 15%, ou seja, que se enquadram nesse desestímulo ao consumo supérfluo, englobam bens de ostentação, como caviar, peles, tapetes, joalheria, embarcações de lazer, bens consumíveis pela classe média (eletrodomésticos, automóveis, aparelhos de fotografia e cinematografia), mas também objetos de consumo popular, como bebidas em geral (não apenas as alcoólicas, mas mais fortemente nestas, com a notória exceção dos “vinhos de uvas frescas”), cigarros e baralhos. O Capítulo III da lei, que trata dessa classificação, apresenta apenas os critérios formais organização da tabela, não as razões para a diferenciação de alíquotas¹²⁵. De modo que, se há, com efeito, o critério econômico de coibir bens de ostentação ou mesmo bens industrializados restritos às classes médias mais altas, há também princípios extra-econômicos (morais ou de saúde pública) ali representados na repressão tributária de bebidas alcoólicas, cigarros e cartas de jogar. O pronunciamento do presidente Castello Branco ao Congresso deixa clara a dimensão moralista: afirma-se que a “paciência e compreensão dos trabalhadores” com a “política de

¹²⁵ Ver Brasil, Lei Nº 4502, de 30 de novembro de 1964 (MPCE, 1965a; p. 135-77, sem anexos).

realismo salarial” deve contar com a “contrapartida na austeridade dos empresários”. A estes cabe “consagrar seus recursos ao investimento e não ao consumo ostentatório; [...] revlar senso de responsabilidade cooperando para a contenção de preços, bem como buscar lucros no aumento da produção e da produtividade, e não na especulação de preços”. A própria questão econômica da estabilidade e da solvência do setor produtivo, envolvida na política de crédito, é aqui transporta nesses termos, já que:

Na realidade, empresários que se queixam da falta de crédito e da impossibilidade de conter os preços, ainda ostentam fausto e luxo, utilizando lucros não para reinvestimentos produtivos mas para consumo pessoal, quando não sonegam tributos, dificultando a luta contra a inflação e debilitando a capacidade de investimento do país. (MPCE, 1965a; p. 39)

A dupla redundância da expressão “ostentar fausto e luxo”, na qual as três palavras significam praticamente a mesma coisa, é sintomática de quanto essa concepção de superfluidade é vazia e, em última análise, sujeita a normatividade moral. O círculo vicioso inflacionário e as condições financeiras das empresas, temas tão caros ao PAEG, convertem-se em egoísmo dos empresários, por meio da voz do comandante-em-chefe do governo¹²⁶. O fato é que tal afirmação de certo modo complementa a falta de uma definição de superfluidade no programa e na lei do imposto de consumo: o argumento econômico da formação de poupança (e das condições e incentivos para isso) imbrica-se em restrições morais sobre os tipos de consumo e as decisões de preço dos empresários, que deixam de ser um problema de racionalidade das escolhas, constituindo-se uma impostura pessoal.

Outro aspecto mencionado por Castello Branco, além do consumo supérfluo que compromete os investimentos, é o lucro que se obtém não pela “produção ou produtividade”, mas pela “especulação de preços”. O PAEG, na seção sobre distorções inflacionárias, já elencava entre elas o “prêmio à especulação”: mediante inflação crônica, as “escalas de rentabilidade divorciam-se das de produtividade social e, frequentemente, as aplicações de capital que maior lucro oferecem passam a ser as manobras especulativas na aquisição de estoques, na compra de moedas estrangeiras ou no jogo dos títulos mobiliários” (MPCE, 1964; p. 32). Dois pontos. Primeiro, vimos que há um objetivo explícito no programa de estimular as transações de títulos e ações, de modo que se supõe haver um jogo legítimo e vantajoso de títulos mobiliários, incentivado pelo plano, e um jogo especulativo. Segundo

¹²⁶ Cuidadosamente registrada, e apenas por isso a utilizamos, em *O programa de ação e as reformas de base*, volume da série “Documentos EPEA”, que se enquadra na política de planejamento como tentativa de “ativação do diálogo democrático” mencionada na “Apresentação” de Campos.

ponto: novamente o problema da dissociação entre rentabilidade das aplicações e sua produtividade social. A inflação faria com que a aquisição “especulativa” de ativos passasse a ter alta rentabilidade, muito embora sua contribuição ao produto nacional fosse próxima de nula. Mais uma vez, a produtividade social é invocada como parâmetro do qual os lucros se distanciam, não, como no caso dos transportes, por causa das dificuldades inerentes aos investimentos infraestruturais, mas pela distorção de rentabilidades decorrentes da inflação. Lá, o sistema de preços não “incentiva adequadamente” (*idem*, p. 13); aqui, seu papel orientador “dissolve-se” (*idem*, p. 32). A especulação reaparece nas diretrizes para a política agrícola: o PAEG prevê, entre os incentivos diretos à produção, a eliminação dos preços controlados; porém, “os controles de preços serão mantidos temporariamente para os produtos em poder principalmente de especuladores, mas serão removidos gradualmente, sempre que os produtores possam beneficiar-se imediatamente de tal medida” (*idem*, p. 152). O caráter gradativo dessa eliminação, portanto, assenta-se justamente na necessidade de não premiar os estoques especulativos, perfazendo uma diferença entre o “especulador”, aquele que investe em produtos prontos apenas para aproveitar ou induzir flutuações favoráveis de preços, e o “produtor”, que efetivamente produz um bem. Interessante notar que, de novo, mas agora implicitamente, o problema é colocando em termos do “papel orientador do sistema de preços”: o controle, na medida em que constrange a livre transação, cria o espaço especulativo que demanda a intervenção discricionária do governo em sua eliminação. De modo que, se o mercado e a livre empresa são o princípio de funcionamento da economia, o PAEG coerentemente escora seus pontos de intervenção, o posto que lhe permite planejar a economia para além de seu “desenvolvimento espontâneo”, nos setores em que o mercado ou o sistema de preços falham, o que sabemos desde o início de nossa análise. Mas considerar o problema da infraestrutura, da superfluidade do consumo e da especulação, tendo por recorte analítico o ponto de vista que permite identificar o problema em cada uma dessas instâncias, mostra que o primado do mercado tem como correlato a maximização da produtividade social e o espaço de intervenção se abre justamente nos momentos em que essa correlação se enfraquece: no problema das economias externas, nas distorções inflacionárias e nos controles de preços. O ponto de vista da autoridade econômica no PAEG parece não ser tanto o ponto de vista do mercado, do “desenvolvimento espontâneo” da economia, mas o ponto de vista que permite ver a distância entre o funcionamento efetivo do mercado e a otimização da produtividade social. Avaliemos em que medida essa leitura se confirma no momento em que

o programa qualifica ou desqualifica determinados aspectos em função do próprio desenvolvimento.

Já vimos que a política anti-inflacionária tinha objetivo distinto da política para desenvolver o país: “o combate à inflação, por si só, destina-se a eliminar a instabilidade, mas não a elevar a média dos salários reais, os quais só podem ser elevados pelo aumento da produtividade e aceleração do desenvolvimento” (*idem*, p. 34). Quer dizer: não existe uma continuidade direta entre o combate à inflação e as demandas por renda; o primeiro tem o objetivo específico de estabilizar preços e, embora isto se apresente como condição para o crescimento equilibrado e o aumento sustentável dos salários, a política anti-inflacionária deve ter liberdade para seguir no sentido contrário conforme as necessidades da estabilização. Essa distinção fica clara no documento sobre as reformas de base: a lei dos dissídios coletivos é “da maior significação, [...] seja do ponto de vista da política de combate à inflação, como do ponto de vista da política de desenvolvimento econômico”. Não fica claro como esses dois pontos de vista são contemplados pela política salarial, mas ressalta-se, por um lado, que “o poder aquisitivo médio dos assalariados não se reduzirá, mesmo durante a fase de contenção da inflação”, e, por outro, “que os frutos do desenvolvimento serão imediatamente partilhados pelos trabalhadores”, graças ao coeficiente de produtividade incorporado no reajuste (MPCE, 1965a; p. 20). Outro momento onde há uma especialização da política em contraste com o desenvolvimento é no Estatuto da Terra, que não se limita “a ser apenas [uma lei] de reforma agrária”, possui um “objetivo mais amplo e ambicioso: uma lei de Desenvolvimento Rural”, visando à “modernização da política agrícola do país”. A reforma agrária é vista aqui como uma política específica, de instituição fundiária, ao passo que o desenvolvimento rural contempla “medidas de política agrícola, regulando e disciplinando as relações jurídicas, sociais e econômicas concernentes à propriedade rural, seu domínio e uso”, além de “dar organicidade a todo o sistema rural do país, valorizando o trabalho e favorecendo ao trabalhador o acesso à terra que cultiva” (MPCE, 1965b; p. 127). Ao destacarmos essas distinções, não queremos dizer que, para o PAEG, estabilização e reforma agrária são rigidamente opostas ao desenvolvimento, mas que as duas primeiras encerram focos específicos que, ao mesmo tempo em que tomam parte do progresso geral da economia, têm também suas atribuições particulares que o transcendem. Estabilizar os preços e reformular a distribuição fundiária são objetivos em si, constituem especialidades de intervenção econômica, de modo que o desenvolvimento não as perpassa totalmente. Mas desenvolver-se, por sua vez, também vai além desses objetivos, contemplando, no caso agrícola, a

modernização a regulação e a organicidade do setor. Sendo assim, o Estatuto da Terra apresenta, além das disposições preliminares, dois grandes títulos, “Da reforma agrária”, contemplando o acesso e terra, e “Da política de desenvolvimento rural”, que trata de políticas econômicas específicas, como a tributação, a assistência técnica, social e financeira, as formas de organização dos produtores etc¹²⁷. De um lado, “promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do País” (art. 16); de outro, medidas para estimular ou desestimular certas atividades, melhorar o aproveitamento da terra, implementar tecnologia agrária etc. A reforma inclui uma série de demandas sociais, além do desenvolvimento econômico; este, por sua vez, importa em medidas de orientação e modernização da produção rural.

O capítulo sobre diretrizes para o setor agrícola mostra-nos, ainda, que o desenvolvimento não encerra uma forma única de progresso econômico. Ao caracterizar a agricultura como elemento de desequilíbrio, setor retardatário, provocando gargalos de abastecimento à dinâmica urbano-industrial, o PAEG atribui esse problema a “uma política de desenvolvimento que não cuidou do setor agrícola, quer sob o aspecto da produção, cujo aumento não tem acompanhado a expansão da procura, como da distribuição, sujeira ainda a um mecanismo anacrônico e ineficiente” (MPCE, 1964; p. 91). Ou seja: existe uma política de desenvolvimento, esposada pelo plano, que visa à modernização, ao equilíbrio e à produtividade; mas existe também uma política de desenvolvimento que perpetua e promove a ineficiência, que relega a agricultura ao atraso. Sob o ângulo da produção, o programa remete ao “sistema de incentivos criados para acelerar a industrialização”, que “não teve a acompanhá-lo decisões de política agrícola que limitassem o desnível das taxas setoriais de expansão a uma amplitude compatível com o crescimento da economia como um todo”, tendo seu produto crescido “mais por força de um permanente deslocamento da fronteira agrícola, do que pela adoção de novas práticas de exploração” (*idem*, p. 93). Quanto ao abastecimento, “políticas simplistas de combate à inflação, pela via de meras tentativas de controle de preços”, teriam levado a um ciclo vicioso de desestímulo aos investimentos no setor (*idem*, p. 91). Ou seja, a política de desenvolvimento equivocada teria, por omissão, provocado uma expansão agrícola pela expansão das terra cultivadas, não pelo aumento da produtividade; e, por erros de intervenção, estrangido os investimentos em agropecuária, limitando o crescimento da produção. Que o PAEG considere tal situação também como uma “política de desenvolvimento”, ainda que descuidada, sugere que desenvolver-se não remete apenas à

¹²⁷ Ver Brasil, Lei Nº 4504, de 30 de novembro de 1964 (MPCE, 1965b; p. 135-89).

forma positiva e equilibrada de evolução da economia, mas ao modo geral como a economia, de fato, evolui, com seus progressos, mas também com seus desequilíbrios, como os acertos e erros de política. Desenvolvimento que não é, portanto, “o mais importante de todos os objetivos”, como no Trienal, mas apenas os desdobramentos econômicos gerais, informados pelas decisões de política e condições institucionais efetivas.

Portanto, o desenvolvimento não constitui o ponto de vista mais amplo que, no interior do sistema econômico e da estrutura de governo, legitima um lugar técnico do planejamento. A relação, aliás, parece inversa: o desenvolvimento como a evolução geral da economia, com escopo não totalmente coincidente com outras demandas fundamentais, como o combate à inflação e a reforma agrária, parece constituir uma instância inferior ao próprio lugar técnico a partir do qual se definem as políticas e o arcabouço institucional que determinam o desdobramento equilibrado ou desequilibrado do processo econômico. Nesse sentido, a tarefa de desenvolver-se é despida de seu envoltório positivo e, de certo modo, engajado que assumia segundo a compreensão cepalina, ou seja, o desenvolvimento como forma específica de progresso econômica, a partir da qual o planejamento, pelo Estado, tinha o papel de contornar os constrangimentos impostos de fora pelo sistema centro-periferia e de dentro, principalmente pelas mudanças estruturais e a escassez de capital. Pelo contrário, a perspectiva fundamental do PAEG parece ser a de uma técnica econômica, anterior ao desenvolver-se, que abre o espaço de visibilidade dos setores específicos sujeitos a distorções e a desequilíbrios; uma técnica econômica que lança luz em pontos específicos da economia onde os interesses dos investidores particulares (ou seja, a rentabilidade de um determinado investimento) não espelha os interesses “do país”, da “economia nacional” (ou seja, a produtividade social propiciada por esse investimento). Isto por motivos também específicos, não estruturais: os problemas inerentes às economias externas, as distorções inflacionárias, os controles de preços). O ponto de vista técnico do PAEG ecoa, em seus traços gerais, o ponto de vista do desenvolvimento da CEPAL: ele se legitima pela capacidade de identificar desequilíbrios e agir para corrigi-los com base na produtividade marginal social. Mas esses desequilíbrios, no Programa de Ação, são pontuais, não gerais no sistema econômico; suas causas remetem a problemas contingentes ou inerentes ao setor em questão, não a impasses estruturais específicos da economia periférica; a ação do governo pauta-se pela especialização institucional, não pela sistematização e racionalização de última instância. Seu fundamento, afinal, não é a adaptação da teoria econômica à realidade particular da periferia do capitalismo, mas a vaga “fórmula bem sucedida” de Campos: “rigor científico” na

tecnificação e difusão decisória do governo, “participação da comunidade” sob os limites e tutelas dos conselhos e órgãos executivos e “bom senso” assegurado pela sempre presente salvaguarda de arbitrariedade na definição dos parâmetros fundamentais da política econômica.

O presidente Castello Branco deixa claro a ruptura com aquela concepção positiva, engajada e, de certo modo, conflituosa de desenvolvimento: ele expõe a reforma do imposto de renda como “uma das peças mais importantes para transformar a tributação de um instrumento irracional de sangria do contribuinte, num instrumento racional de desenvolvimento econômico e colaboração federativa”. Nesse sentido, exige do Congresso, “como firmemente espero” a aprovação da reforma tributária, criando “em lugar da presente desordem fiscal, um sistema muito mais ajustado às necessidades do desenvolvimento”. Isto imediatamente antes de rejeitar a inflação com base em “sua preocupação [do governo] com o desenvolvimento” (MPCE, 1965a; p. 24-5). Curioso observar que pouco depois de recorrer tanto ao termo como forma de legitimação, o discurso aponte que “tem-se abusado entre nós da retórica do desenvolvimento”, enquanto que, na prática, “a Revolução encontrou uma economia ao mesmo tempo inflacionada e estagnada”. Daí uma distinção fundamental: “despreocupado com a retórica do desenvolvimento e preocupado com sua substância, o Governo lançou as bases de retomada de um crescimento seguro e firme” (*idem*, p. 26). Mais adiante, o conteúdo dessa “retórica” torna-se mais encorpado: “não faz muito sentido falar-se em nacionalismo e emancipação econômica, como se fazia no passado, sem a coragem de adotar taxas cambiais realistas para exportar mais e depender menos de ajuda externa”, medida que é identificada como “uma política cambial dirigida para o desenvolvimento”, pois “a exportação representa [...] o mais eficaz caminho para a emancipação econômica” (*idem*, p. 34-5). A “retórica do desenvolvimento”, portanto, remete a esse nacionalismo combativo, à condescendência com a inflação, que não passariam de máscara para um populismo econômico, cujo resultado seria uma situação inflacionada, estagnada e de maior dependência, tal como a ditadura alega ter encontrado a economia brasileira após o Golpe. Retórica à qual teria faltado “coragem” para tomar iniciativas condizentes com a “substância” do desenvolvimento, medidas que, mesmo impopulares, seriam as que verdadeiramente conduziriam aos objetivos de desenvolvermo-nos e nos emanciparmos. Por fim, uma política voltada para a “substância do desenvolvimento” não parece ser uma política de promoção ostensiva do progresso econômico; cabe a ela “lançar as bases de um crescimento seguro e firme”, agir indiretamente e com foco no equilíbrio, na sustentabilidade e no longo prazo.

Tratar o desenvolvimento em seu aspecto “substancial, portanto, equivale a rejeitar seu conteúdo normativo e político, concebendo-o como efeito das condições técnicas e institucionais que permitem sua efetivação, mas que não concernem a ele diretamente.

De modo que assim poderíamos sintetizar a relação entre o lugar técnico do planejamento e a perspectiva do desenvolvimento por ele constituída:

35. O problema dos serviços públicos, em especial os transportes, e do comportamento especulativo sob condições inflacionárias remonta a um dos princípios fundamentais que, na “Introdução” do plano, justificam a atividade planejadora: a disjunção entre rentabilidade dos investimentos e sua produtividade social, em setores específicos da economia, às vezes concentrando aplicações em atividades pouco produtivas, como o acúmulo especulativo de estoques, às vezes desincentivando as inversões em atividades com maior ganho social, a infraestrutura complexa com suas economias externas. De modo que o ponto de vista técnico sobre o qual se assenta o planejamento parece ser aquele que abre o campo de visibilidade dessa discrepância entre rentabilidade e produtividade, entre os interesses de empresários e consumidores, do “mercado”, e os interesses da economia nacional.
36. Outra manifestação desse ponto de vista “para além do mercado” aparece no problema do consumo supérfluo, diretamente ligado à questão da formação de poupança. Nesse caso, o PAEG prevê um imposto gradual sobre o consumo, coibindo itens considerados supérfluos por meio da atribuição de alíquotas mais pesadas a uma série de bens ostentatórios (caviar, perfumaria, tapeçaria etc.), mas que também incluem certos produtos essenciais de consumo das classes médias (automóveis, eletrodomésticos), além de itens populares, como bebidas, em especial as alcoólicas, cigarros e baralhos. Assim, para além da justificativa econômica da formação de poupança, parecem imperar ainda objetivos extra-econômicos, talvez de saúde pública, se não de moralismo, interpretação reforçada pelo discurso do presidente Castello Branco quando este exorta a “austeridade dos empresários” como contraponto à “paciência dos trabalhadores” com a política salarial. Aqui o consumo supérfluo, o reajuste de preços e a supostamente baixa tendência à reinversão por parte dos empresários aparecem não como uma questão de racionalidade decisória, mas de egoísmo pessoal.
37. No que concerne à perspectiva do desenvolvimento, apontamos sua limitação e sua desmistificação no programa. Limitação porque esta não corresponde a um ponto de

vista privilegiado capaz de sintetizar e otimizar as decisões econômicas de maneira geral; tal perspectiva é uma dentre outras dimensões da atividade econômica do Estado, pautada principalmente pela orientação, fomento e assistência aos agentes privados, mas distinta, por exemplo, das atribuições técnicas e especializadas da política desinflacionária ou institucionais da reforma agrária, que atendem a demandas de estabilidade e justiça nem sempre subordinadas ao desenvolvimento. Desmistificação porque o desenvolvimento não corresponde, no PAEG, a uma forma singular, positiva e engajada de crescimento, mas ao progresso econômico em geral, com seus avanços, mas também com seus desequilíbrios, impasses e falhas dados pelas condições governamentais e institucionais. O desenvolvimento se constitui como um enunciado subordinado ao lugar técnico.

38. Com essa leitura, sugerimos que o lugar técnico da autoridade planejadora, tal como constituído no PAEG, em coerência com o princípio de “desenvolvimento espontâneo” via livre-empresa, escora-se sob os momentos em que as interações de mercado não geram um resultado social ótimo, como quando a rentabilidade dos investimentos dissocia-se de sua produtividade social. Por outro lado, tal lugar também comporta certa abertura para fundamentos extra-econômicos, como no problema do consumo supérfluo, com sua compreensão algo moralista (ou francamente moralista no caso do discurso de Castello Branco).
39. Com isso, a relação entre lugar técnico e desenvolvimento se inverte frente ao modelo cepalino. Lá, o diagnóstico de uma economia estruturalmente bloqueada abria e legitimava a posição central do planejador no sentido de corrigir problemas estruturais. Aqui, um desenvolvimento pautado, ao menos em retórica, pela espontaneidade do mercado não comporta tal centralidade; pelo contrário, a perspectiva técnica, na medida em que esta permite identificar os pontos específicos onde as relações de mercado não funcionam a contento, projeta intervenções especializadas que permitem corrigir os desequilíbrios e distorções e, assim, impingir ao desenvolvimento uma orientação adequada. De um lado, um processo econômico inerentemente problemático, que demanda intervenção sistemática; de outro, uma economia, a princípio, não problemática, de dinâmica espontânea, cujos problemas só se revelam sob um ângulo técnico específico, com correções pontuais.

Se temos alguma razão ao caracterizar o lugar técnico como o ponto de vista fundamental, que abre o campo de visibilidade do PAEG, é impossível não lembrar que toda a

análise deste capítulo apontou para dois pontos cegos desse horizonte: a insuficiência do setor privado e os espaços abertos para intervenções discricionárias no interior dos lugares técnicos especializados e da formalização jurídica de regras gerais. Com efeito, todas aquelas características que chamamos de “liberalização técnica” – despolitização do orçamento da União com fundos especiais, economicização dos problemas sociais e jurídicos, formalização econômico-matemática da legislação e da atuação do governo, autonomização administrativa e financeira das empresas públicas, instituições dispersas de orientação, controle e financiamento, bem como conselhos superiores setoriais com poderes executivos concretos, especialização funcional no sistema bancário – todos esses aspectos podem ser remetido àquele ponto de vista técnico que visa à identificação de problemas específicos e à intervenção delimitada. O segundo membro da fórmula, “liberalização técnica *com exceção*”, porém, ou seja, as oportunidades abertas para decisões discricionárias centralizadas, parece se dar à revelia dessa perspectiva. A compreensão óbvia dessa constatação seria considerar a intenção do governo e dos formuladores do PAEG em utilizar uma retórica técnica para escamotear o fundo potencialmente arbitrário das decisões, o que é absolutamente plausível. Ou talvez remata ao fato desse governo e desses formuladores considerarem-se autoridades técnicas, técnicos dos técnicos, capazes de centralizar com competência decisões que as autoridades políticas de outrora tomavam de maneira desastrada. Intenções à parte, o fato é que, assim como o sistema centro-periferia parecia constituir o impasse incontornável do “desenvolvimento impossível” da CEPAL, o que repercute no Plano Trienal naquela repetição sistemática, embora pouco desdobrada, dos problemas do setor externo, a insuficiência da iniciativa privada, do lado do desenvolvimento, e os espaços de subversão técnica, do lado do planejamento, constituem no PAEG problemas enunciativos. Tais problemas caracterizam o lugar técnico deste plano no mesmo sentido do “desenvolvimento impossível” cepalino?

Ao caracterizarmos o desenvolvimento como problema, como impossibilidade simbólica, referíamos-nos ao fato de que esse termo é menos o ponto de partida para a formulação de políticas visando ao progresso dos países periféricos que um consenti aperto e inconsistente, um problema em si mesmo, que anima a formulação e a profusão de discursos e práticas: planejamento e políticas públicas visam, antes de realizar o desenvolvimento, responder à pergunta – o que é desenvolver-se?, e essa resposta não se dá de maneira clara e precisa, mas sempre com dificuldades de formulação, ora internas aos países (“Medidas”), ora na relação com o setor externo (Trienal) ou no próprio conceito de desenvolvimento (CEPAL). O debate brasileiro sobre os documentos da ONU de certo modo subsidia essa

proposta de um problema-desenvolvimento, na medida em que o “desenvolvimentismo do setor privado” de Campos também chega a certos impasses de formulação (justamente sobre a iniciativa privada nos países subdesenvolvidos), por contraste com o “neoliberalismo” de Bulhões, onde a ausência de uma perspectiva do desenvolvimento resulta em uma formulação que, em si mesma, não é problemática¹²⁸. O PAEG, evidentemente, está mais próximo do “desenvolvimentos de Campos que do “neoliberalismo” de Bulhões, isto não apenas pelo fato de que o primeiro encabeça o Ministério do Planejamento, mas porque a própria retórica de legitimação do regime – ter-se deparado com uma situação econômica catastrófica – o exige, e a responsabilidade prática de planejar dá muito menos espaço para raciocinações sobre os “surto de progresso espontâneo” e o vigor de nossa iniciativa privada. O paradoxo dessa iniciativa em Campos – dado o imperativo ideológico de desenvolver-se via mercado, sistema de preços e livre-empresa, cabe ao planejamento estatal “produzir” o setor privado, debilitado nos países subdesenvolvidos – repercute claramente no PAEG, com sua promoção ostensiva de certas áreas, cujo exemplo mais bem acabado é a criação, de cabo a rabo, do mercado financeiro. Mas essa intervenção não se ampara numa perspectiva sintética do desenvolvimento e, sim, num lugar técnico que se constitui explicitamente por delegação e especialização, mas resguarda espaço de intervenção discricionária e centralizada quanto a aspectos fundamentais. Essa tecnificação, como vimos, não significa o esvaziamento completo do desenvolvimento, mas a redução de seu escopo e de seu primado, a passagem daquilo que Castello Branco chamou de “retórica” do desenvolvimento, permeada de um nacionalismo política e socialmente engajado, para sua “substância”, ou seja, para as medidas concretas que permitiriam o progresso e a emancipação efetivas.

O texto do PAEG preserva algo dessa distinção: ele define o lugar de seu planejamento como uma mistura de tradição capitalista de progresso via mercado com ortodoxia socialista de planificação centralizada da economia. Não flagramos aqui uma oposição tão clara como em substância *versus* retórica, mas a tradição liberal, ou seja, o desenvolvimento “orgânico”, “espontâneo” parece constituir o solo concreto, a substância, sobre a qual incide não a retórica, mas a norma externa, a determinação ortodoxa do planejamento a partir de fora. Assim como o desenvolvimento nacionalismo e engajado constituía, para Castello Branco, uma retórica desconectada de seus efeitos práticos, o planejamento, com mais sutileza, parece uma concessão a algo alheio ao processo econômico como tal. O problema é que, na prática do planejamento, a própria substância aparece

¹²⁸ O que, lembremos, não é um julgamento de valor; pelo contrário, problemático, aqui, é justamente um sinal de pertinência às condições específicas do discurso econômico na periferia do capitalismo e no Brasil.

incompleta, de modo que a norma não apenas a orienta em termos formais, mas a suplemente, preenche suas lacunas, simulando um sistema de preços onde este não se manifesta satisfatoriamente ou promovendo ostensivamente a iniciativa privada. Paralelamente, a tentativa de descentralizar, despolitizar, tecnificar os processos de decisão política, constituindo, assim, um governo indutor e empresarial, acaba servindo de superfície para a centralização política em segundo plano, para o arbítrio pela porta dos fundos. O Trienal, ao elidir a dimensão conflituosa que, no projeto cepalino, estabelecia o ponto de vista nacional, latino-americano, de desenvolvimento, acaba por constituir um desenvolvimento sem perspectiva, incapaz de delimitar suas limitações, que então se insinuam de maneira problemática da figura do setor externo. O PAEG, por sua vez, buscando escapar à retórica politizada e engajada do “desenvolvimentismo” nacionalista, recai em um problema semelhante, embora com solução diferente. Ele parte de um desenvolvimento eminentemente espontâneo e de um planejador técnico em essência, mas a necessidade de intervir diretamente na economia e a reserva de arbitrariedade no arcabouço institucional traem constantemente aqueles desígnios. Ao sanear a atuação econômica estatal das ingerências políticas, o programa se desfaz da criança com a água do banho: uma técnica que não se constitui em relação com o sistema político acaba se constituindo enunciativamente como uma técnica totalmente politizada em última instância: nem uma técnica limitada pela política (como na CEPAL), nem uma política limitada pela técnica (como em Bulhões), mas uma indistinção fundamental entre as duas instâncias, a técnica como decisão soberana.

Vimos, afinal, na seção 4.2, que o problema-desenvolvimento parecia vincular-se à constituição de uma perspectiva para a qual o interesse nacional, o interesse do sistema econômica, não coincidia totalmente com o interesse do progresso espontâneo via mercado, abrindo um espaço de intervenção e planejamento que procurava fazer valor o primeiro. O PAEG toma parte dessa perspectiva, ao situar sua atividade planejadora na disjunção entre, por um lado, o “sistema de preços” e o “livre jogo das forças de mercado” e, por outro, a rentabilidade e produtividade social. A estratégia de intervenção, porém, é inversa. Na CEPAL, e em alguma medida no Trienal, buscava-se ocupar esse espaço ostensivamente por meio da ação econômica e soberania decisória do Estado. No PAEG, busca-se reduzir esse espaço por meio da reforma e da promoção do setor privado. No primeiro caso, deparamo-nos com um desenvolvimento insistentemente apregoado, mas que não se pode fechar como enunciado, como unidade capaz de produzir o solo de positividade seguro para a ação. Agora, encontramos um desenvolvimento insistentemente negado, limitado, envergonhado, mas cuja

circunscrição a intervenções específicas e formais sobre o processo econômico revela-se sistematicamente traída. De um lado, o desenvolvimento simbolicamente impossível; de outro, o desenvolvimento enunciativamente inevitável.

No conto “Pai contra mãe”, recolhido em *Relíquias da casa velha* (1906), Machado de Assis coloca em cena a tendência brasileira de livrar-se do passado inconveniente: como se fossem peças de museu, relíquias de tempos remotos, descreve os instrumentos de tortura de escravos, utilizados até a então recentíssima Abolição. Castello Branco manifesta tal inclinação em sua quintessência, quando, pouco mais de um ano após o Golpe, enfatiza a ruptura com a retórica de “nacionalismo e emancipação econômica, *como se fazia no passado*”, dando a entender que a configuração política e ideológica contra a qual se impôs a ditadura fosse já coisa muito distante, absolutamente superada. Não há aí uma confusão entre retórica e substância, entre norma e conteúdo, como se já fôssemos aquilo que deveríamos nos tornar ou como se devêssemos nos tornar o que já somos? Não há algo no PAEG dessa pressa em nos dizermos diferentes de nós? Como se o programa tentasse subscrever, ao mesmo tempo, o vigor e a eficiência da iniciativa privada brasileira, como um “fato”, tal qual Bulhões, e a debilidade estrutura da livre empresa que abre o espaço do planejamento para Campos? No mesmo conto “Pai contra mãe”, Machado descreve a “máscara de folha-de-flandres”, que, tapando-lhes a boca, servia para dissuadir os escravos do vício de beber e, com isso, da tentação de furtar – “e aí ficavam dous pecados extintos, e a sobriedade e a honestidade certa”; uma imposição brutal que se passa por retidão moral. Desenvolvimento e planejamento no PAEG não se constituem a partir dessa confusão ou, mais ainda, desse impulso de tomar a norma autoritária como conduta espontânea? Desse esforço estoico para produzir nossa própria natureza? Enfim, adaptando as palavras de Castello Branco, dessa “decisão fundamental”, soberana, “de efetuarmos todos os sacrifícios para nos ajustarmos a nós mesmos”?

6. “Um sedutor canto de sereias”: considerações finais

6.1. Síntese das análises

A título de síntese e recapitulação, reapresentamos aqui o resumo dos principais resultados das análises dos enunciados, separadas por conjuntos de documentos. Na numeração da lista, o primeiro número remete ao capítulo de que se extraiu a passagem e o segundo, à ordem em que foi apresentada. Dentro de cada conjunto de documento, apresentamos os pontos em subdivisões temáticas.

6.1.1. Medidas para o desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos

Desenvolvimento e subdesenvolvimento

- 3.1. Sob determinados aspectos, em especial quanto ao combate ao desemprego e à modernização do capital, o subdesenvolvimento parece se manifestar como uma série de falhas cuja resolução passa pela conjugação de duas forças, a princípio, opostas – uma tendência economicista, voltada para o aumento da produtividade, e uma tendência, por assim dizer, “social”, visando a reduzir as injustiças nos países subdesenvolvidos e evitar seu agravamento como consequência do processo modernizador acelerado.
- 3.2. Em outros aspectos, como o atraso tecnológico e a escassez de poupança-capital, a especificidade do subdesenvolvimento surge em termos mais paradoxais: ao mesmo tempo em que essas defasagens aparecem como oportunidade de aceleração, elas também são obstáculos inerentes ao processo de desenvolvimento.
- 3.3. Dentre as questões destacadas, a educação parece ser a única em que há certa harmonia entre as duas instâncias: formação do indivíduo, apropriação política e aspirações democráticas são constituídas como condições para o desenvolvimento tecnológico, propriamente econômico; o problema parece residir na oposição entre treinamento técnico, bastante especificado, e educação das massas, diluída entre funções didáticas e políticas.

Planejamento

- 3.4.O papel do planejamento revela-se, sobremaneira, como uma atividade de racionalização do processo econômico, compreendida em três dimensões: o estabelecimento de metas de produção e alocação de recursos para os diversos setores, a avaliação quanto à coerência global dessas metas, e sua aplicação prática. O documento enfatiza a rejeição à planificação no sentido soviético e prescreve as atribuições diretas do governo, bem como os meios de intervenção mais ou menos indireta sobre o setor privado. Levanta-se, nesse contexto, a possibilidade de controles estratégicos, ou seja, do monopólio, pelo governo, de determinados recursos-chave capazes de garantir o controle sobre a economia como um todo.
- 3.5.No entanto, apesar da vocação racionalizadora, o planejamento não resolve os problemas e impasses que marcam o enunciado do desenvolvimento; pelo contrário, ele os assimila. O capítulo VIII, especialmente, toma parte das dificuldades de constituição de objetos e da superficialidade de formulação características de toda a Parte 2. No entanto, o planejamento permite avançar a compreensão do problema em dois sentidos: (a) certas formulações são marcadas por um tom vago de abstenção não por fraqueza de posicionamento do texto, mas em consequência da própria “perspectiva do desenvolvimento” que o documento assume, procurando contornar decisões de ordem política e ideológica em nome de uma compreensão economicamente formulada e pretensamente neutra dos problemas; (b) a ambiguidade do desenvolvimento – a necessidade de atender demandas econômicas e sociais antagônicas; o subdesenvolvimento como oportunidade e obstáculo ao progresso – assume um conteúdo mais determinado à luz dessa perspectiva economicista: o impasse fundamental parece residir na dicotomia entre os princípios marginal e estrutural de planejamento, o primeiro como domínio mais seguro e controlável porém menos relevante para as transformações necessárias e o segundo como o espaço privilegiado de avanço, mas cujas peculiaridades transgridem os limites confortáveis do economicismo, demandando julgamentos mais ostensivos, como no caso da política industrial.
- 3.6.Por fim, a própria noção de economia fundante da perspectiva do texto parece fraturada: ao mesmo tempo um espaço de intervenção necessária do governo e um limite a essa intervenção; um domínio específico da vida social e um princípio de avaliação e reforma de todas as esferas da sociedade.

6.1.2. Documentos cepalinos

Subdesenvolvimento e periferia

- 3.7.O conceito de desenvolvimento aqui apresenta um acabamento bem mais coerente e coeso; não se trata de um paradigma para conjugar (com problemas e impasses) uma série de temas econômicos e sociais, como nas “Medidas”; nem, igualmente, um princípio formal a partir do qual cada país possa escolher livremente suas ênfases: se na produção primária ou industrial, voltada para o mercado interno ou externo, com maior ou menor intervenção estatal; o desenvolvimento é, neste caso, um processo a se realizar no sistema econômico nacional como um todo, dentro do qual a modernização deve se propagar por todos os setores, com dominância do industrial. O governo, como formulador da política deliberada de desenvolvimento, tem papel fundamental e o setor externo, seja como provedor de bens e capitais, seja como demandante de produtos primários, é sempre tomado com reservas em favor do que posteriormente viria a se chamar “internalização do centro dinâmico da economia”.
- 3.8.Essa maior coesão, porém, não significa que o desenvolvimento se traduza em um processo simples e direto; ele é inerentemente instabilizador e conflitual. Instabilizador, pois, independentemente das condições ou decisões conjunturais, como a situação econômica internacional ou os métodos inflacionários ou não de seu financiamento, ele tende a produzir mudanças estruturais no sistema econômico que levam ao desequilíbrio no balanço de pagamentos. Tal desequilíbrio não resulta de nenhuma política equivocada, mas é uma espécie de custo que pode ser administrado, mas não totalmente eliminado.
- 3.9.Mas, sob o ponto de vista das relações internacionais e do sistema centro-periferia como um todo, o desenvolvimento tem natureza conflitual. Dada a sistematicidade do processo, não se trata de decidir se o aumento da produtividade primária deve gerar ou não uma indústria nacional; a questão é saber se o desenvolvimento industrial inerentemente gerado por aquele aumento vai se dar nos países centrais, com a consequente apropriação de ganhos de produtividade por parte destes, ou na própria periferia. O desenvolvimento deixa de ser um processo linear em direção a determinado modelo de sociedade e se converte em um espaço de disputa pelo progresso técnico, no qual os interesses dos países centrais e dos periféricos são, em grande medida, antagônicos. Isso com consequências históricas claras para a

população em geral, como mostra a relação entre ciclos econômicos, dinâmica salarial e termos de troca.

3.10. Desenvolvimento sistêmico e internacionalmente conflitual que acaba por problematizar a noção-chave de produtividade: esta, como vimos, não é mais um princípio formal a reger todas as atividades econômicas, mas um recurso estratégico a ser aplicado conforme as necessidades e as condições de desenvolvimento da economia como um todo. Progresso técnico, de fato, é aumento de produtividade, mas a periferia pouco poderá se beneficiar dele se não o subordinar a tais demandas. Há, afinal, uma cisão central entre progresso técnico, como simples modernização de setores produtivos, e desenvolvimento propriamente dito, capaz de orquestrar a modernização dos diversos setores de modo que os países periféricos sejam capazes de reter suas vantagens.

3.11. Enfim, aquela série de impasses que, nas “Medidas”, nos levou a qualificar o *desenvolvimento como problema* não é plenamente equacionada na “Interpretação”, mas sofre um deslocamento fundamental: se lá o “problema” se manifestava como inconsistências de formulação conceitual, de certo modo inadvertidas ou secundárias para a perspectiva dos formuladores, no caso da CEPAL, ele é internalizado ao conceito por meio das noções de conflito internacional e desequilíbrio necessário. O desenvolvimento permanece inerentemente problemático, mas o texto agora demonstra consciência dessa condição e é capaz de conceitualizá-la de modo mais concreto e preciso: não se trata mais de oportunidades que viram obstáculos ou de impasses entre produtividade econômica e justiça social; o desenvolvimento como problema, na “Interpretação”, remete a aspectos históricos específicos da economia latino-americana e mundial, que, por sua vez, demanda uma teoria econômica e uma política desenvolvimentista também específicas, e ainda por elaborar. A passagem das “Medidas” para a “Interpretação” significa a passagem de um enunciado linear e abstrato de desenvolvimento, com problemas em suas formulações parciais sob aspectos específicos, para um enunciado totalizante no qual os problemas constituem traços estruturais de um sistema mundial assimétrico e heterogêneo.

Planejamento

3.12. Quanto às questões econômicas que fundamentam a atividade planejadora, os documentos concentram-se em dois aspectos, extensamente desenvolvidos, o

desequilíbrio externo, nos termos propostos pela “Interpretação”, e a escassez de capital, evocada naquele primeiro texto e agora formulada com maior ênfase e concretude nos “Problemas teóricos”. A elaboração desses dois aspectos permite que os estudos cepalinos deem um passo adiante em relação às “Medidas”: embora o objetivo concreto do desenvolvimento seja o mesmo, a maximização da renda real, da disponibilidade interna de bens, a restrição externa e a insuficiência de capital se impõem agora como limites que alteram fundamentalmente o sentido com que tal objetivo deve ser executado. Se, nas “Medidas”, tratava-se de maximizar a produtividade de cada setor interno e determinar a substituição de importações e a produção de exportações conforme o maior saldo cambial possível, agora aquela maximização está sujeita às condições de produtividade média da economia e este saldo é restringido pelas características do mercado de bens primários exportáveis. De modo que se admite a necessidade de investir em setores voltados para o consumo interno, mesmo que menos produtivos que os exportadores e mais custosos que a importação.

- 3.13. Desequilíbrio externo e escassez de capital que são condições estruturais da periferia e consequências necessárias de seu desenvolvimento, mas que também podem ser agravados por opções equivocadas de aplicação de capital. Esse espaço entre a dimensão estrutural dos problemas e seu agravamento por decisões conjunturais é o lugar próprio do planejamento econômico, determinando seu escopo. Planejar significa alocar o capital escasso conforme a necessidade daquele desenvolvimento sistêmico formulado na “Interpretação”, ou seja, selecionar entre as diversas opções de investimento individualmente viáveis do ponto de vista técnico e financeiro aqueles que, em seu conjunto, atendam ao objetivo de maximização da renda e atenuem os desequilíbrios que o limitam. O planejamento constitui-se como um espaço último e total de decisão econômica para além das decisões técnicas específicas. Também se estabelece como um recurso neutro e indiferente às posições ideológicas por estatismo ou liberalismo: trata-se de harmonizar e racionalizar as ações do Estado independentemente do papel maior ou menor, mais instrumental ou mais regulamentar, que se lhe atribua na esfera econômica.
- 3.14. Enfim, do ponto de vista prático, o planejamento divide-se em dois estágios com diferentes horizontes temporais: o inicial com as metas imediatas à resolução dos principais desequilíbrios e obstáculos para o desenvolvimento; e um programa futuro,

a ser elaborado durante a execução do inicial, capaz de uma programação mais detalhada sob condições menos instáveis. O programa inicial, objeto privilegiado dos “Problemas”, engloba uma série de metas quanto aos impasses estruturais da economia; estas, evidentemente, respondem ao desequilíbrio externo e à escassez de capital, mas também incorporam outros objetivos importantes ao planejamento para o desenvolvimento: a necessidade de um plano abrangente para combater a inflação; a redução da dependência do capital externo; a normalização das intervenções estatais segundo o modelo liberal, objetivo que pode ser problematizado pela concepção de atividade planejadora como seleção dos setores econômicos estratégicos, a receber uma programação mais detalhada, e o “resto”, a ser regulado pelo sistema de preços.

Perspectiva do desenvolvimento

- 3.15. O traço fundamental que caracteriza o “ponto de vista do desenvolvimento” nos estudos cepalinos é o deslocamento de uma perspectiva econômica pautada pela integração das diversas perspectivas particulares (dos empresários, dos engenheiros) para outra perspectiva, igualmente econômica e técnica, na qual o sistema econômico nacional, o “interesse da economia” como um todo, assume estatuto diferenciado e autônomo em relação aos interesses e decisões individuais. Em última análise, trata-se de abrir, no domínio propriamente técnico do conhecimento e das práticas econômicas em nível nacional, um espaço de interesse público. É a perspectiva desse interesse que dá visibilidade às características marcantes dos enunciados do desenvolvimento e do planejamento nos textos cepalinos: a necessidade de pensar um regime de economicidade próprio à América Latina, assimilando os princípios da teoria tradicional, mas ponderados pelos problemas estruturais do capitalismo periférico; a preservação desse domínio como neutro e técnico, reivindicando, por meio do planejamento, um lugar exclusivo e privilegiado na estrutura decisória do governo. Trata-se, afinal, de elaborar uma interface, ainda técnica, entre os princípios econômicos clássicos e certas demandas políticas, sociais e geopolíticas tradicionais da América Latina, interface, aliás, cuja formulação permite equacionar os impasses e confusões entre as ordens econômica e social que caracterizam as “Medidas”.
- 3.16. Tal perspectiva tem, ainda, uma certa ascendência iluminista em dois sentidos: (a) enquanto projeto de melhoria geral nas condições de vida por meio da formação de (certos) indivíduos críticos capazes de racionalizar as condições materiais e sociais,

com (b) o correlato necessário da constituição de elites ilustradas, técnicas, especializadas. No que concerne ao primeiro ponto, trata-se, basicamente, de se filiar a uma tradição epistemológica marcada pelo progresso contínuo do conhecimento por meio da crítica antidogmática, da teorização, da experimentação e da avaliação objetiva dos resultados. Assim, a economicidade latino-americana é um projeto crítico da teoria tradicional, ainda em constituição, que deve sistematizar teoricamente uma série de medidas, colocá-las em prática por meio do planejamento e retificar aquela sistematização observando objetivamente os sucessos e fracassos. Há, portanto, certa continuidade de fundo entre a prescrição de uma formação científica e experimental nas “Medidas”, como condição para o desenvolvimento, e estes princípios cognitivos e metodológicos incorporados pelos documentos cepalinos.

- 3.17. A formação de elites ilustradas esclarece duas outras consequências para essa perspectiva: a diferenciação entre um setor de economistas e técnicos especializados, com funções bem delimitadas na ordem econômica, e a redução da mão-de-obra a um papel quantitativo e homogêneo, recurso a ser alocado conforme as necessidades do desenvolvimento; a constituição de um nacionalismo próprio ao ponto de vista da economia, no qual interesse nacional, população e história são aspectos econômicos técnicos, neutros em relação a demandas sociais e políticas. Assim, o interesse nacional corresponde ao interesse do desenvolvimento tal como discutido acima, a população à força de trabalho quantitativa e gerenciável, a história à trajetória de inserção dos países no sistema centro-periferia mundial. Há, aqui, uma relação complexa com as “Medidas”: lá o modelo econômico era um paradigma formal normativo aplicável a toda a vida social; aqui, trata-se de uma esfera delimitada e autônoma da vida social na qual vigoram aquela normatividade e aquele formalismo.

6.1.3. O debate brasileiro

- 4.1. Os artigos de Bulhões constituem um ponto diferente, alheio às formulações sobre desenvolvimento e planejamento na ONU, e que podemos chamar, recorrendo à terminologia de Bielschowsky, de “neoliberal”. Tal posição caracteriza-se, essencialmente, pela ausência do problema do desenvolvimento tal como constituído nos documentos cepalinos, a saber, como cisão entre o interesse público econômico, a “perspectiva do desenvolvimento”, e a resultante dos interesses privados em sua articulação pelo funcionamento espontâneo da economia, ou seja, pelo mercado. A

diferença fundamental refere-se à própria natureza do progresso econômico, que deixa de ser um impasse estrutural das economias mais pobres e passa a se concentrar no crescimento espontâneo, cujo ritmo deve ser ditado não por um objetivo público, governamental, de desenvolver o país numa velocidade considerada conveniente, mas pela autonomia das decisões particulares de investimento, um ritmo, portanto, endógeno ao sistema econômico.

4.2.O debate entre Bulhões e Furtado, este como advogado do modelo cepalino, articula-se em torno do estatuto do setor privado no processo econômico. Para o “neoliberal”, a iniciativa particular é, por um lado, ponto de resistência à intervenção estatal na economia e, por outro, princípio de validação do progresso equilibrado: “desenvolver-se” significa deixar que as interações entre particulares ditem o ritmo de crescimento. Furtado, em nome da CEPAL, reconhece na iniciativa privada um domínio muito mais dócil e manipulável, isto a ponto de reduzi-la a mero instrumento metodológico, variável da política de desenvolvimento: trata-se de “conhecer o mecanismo do progresso espontâneo” de modo a colocá-lo a serviço, por meio de estímulos adequados, do interesse nacional de desenvolvimento.

4.3.Essa dispersão traz consequências para o papel do Estado e do planejamento. No caso “neoliberal”, os estímulos governamentais têm função essencialmente negativa, são desestímulos, nada cabendo ao Estado se não corrigir os resultados desfavoráveis ao “ânimo de progresso dos empreendedores” decorrentes de suas intervenções desastradas (como no caso dos serviços públicos). Sob perspectiva “desenvolvimentista”, os estímulos de política econômica têm conotação muito mais positiva, sendo capazes de induzir a iniciativa privada a participar dos interesses do desenvolvimento. O planejamento, por sua vez, desdobra-se em determinações com sentidos opostos: para Furtado e a CEPAL, ele é economicamente ilimitado mas normativamente limitado por seu papel no sistema político; em Bulhões, a programação econômica encontra um limite *de facto* na própria economia, dado o caráter autônomo do setor privado, e, por isso mesmo, credencia-se a dispor as opções econômicas da política.

4.4.Se esses dois modelos, “neoliberal” e “desenvolvimentista”, se opõem simetricamente quase ponto por ponto, os enunciados do desenvolvimento e planejamento em Campos ocupam um lugar muito mais problemático. Aqui o setor privado se constitui como um limite efetivo do desenvolvimento e um limite normativo do planejamento. A

debilidade estrutural desse setor nos países subdesenvolvidos faz com que seu “ímpeto de progresso” seja severamente limitado no que concerne ao interesse público de se desenvolver; por outro lado, a necessidade ideológica de preservar a soberania decisória dos agentes privados, condição do sistema econômico capitalista, impõe restrições ao escopo planejador do Estado. O resultado é um planejamento fragilizado em sua capacidade de decisão sobre os investimentos, na determinação de seu papel político e em seu próprio estatuto técnico, obnubilado por uma “mística” de desenvolvimento capaz de engajar o setor privado em tal processo. Nesse contexto, a distinção entre desenvolvimento espontâneo e programado, esposada pelo próprio texto, deixa de fazer sentido: não havendo vigor privado de progresso mas também inexistindo condições práticas e ideológicas para um planejamento global nos moldes cepalinos, o objetivo do desenvolvimento planejado só pode ser a criação do desenvolvimento “espontâneo”. A “perspectiva do desenvolvimento” também se encontra em ação, mas de modo diferente do da CEPAL: lá, tratava-se de identificar um interesse público que legitimasse a decisão exaustiva dos investimentos; em Campos, o interesse público do desenvolvimento de fato contrasta com a languidez da iniciativa particular, mas a solução estatal não é substituir o setor privado decidindo os investimentos de forma mais eficiente e produtiva – é induzi-lo a funcionar dessa maneira; é criar um setor privado capaz de, “espontaneamente”, gerar a ótima alocação dos recursos.

6.1.4. O Plano Trienal

Desenvolvimento econômico e social

4.5.O *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social*, em seus desdobramentos enunciativos concretos, faz jus aos dois qualificadores que o desenvolvimento apresenta no título, justapondo ao progresso da economia a necessidade de avanços em outras dimensões do país, as sociais, culturais e humanas. A relação entre ambos os domínios, economia e sociedade, se materializa de diversas maneiras conforme os objetivos concretos do plano: a saúde, a educação, os recursos naturais, a distribuição de renda etc. Parece haver, no entanto, uma prevalência ou antecendência do econômico, em dois sentidos: (a) primeiro, o enunciado da economia procura situá-la como o solo real, o determinante estrutural do desenvolvimento, que exige a

atualização das outras esferas (como no caso da cultura e da educação) ou possibilita uma melhoria endógena dos aspectos humanos e sociais (na saúde, por exemplo); (b) em segundo lugar, os critérios econômicos ou, mais precisamente, os índices quantitativos de eficiência e produtividade se impõem, em geral, como a principal condição de decisão do governo, permitindo priorizar os investimentos e orientar as mudanças estruturais da economia conforme a lógica de maximização do retorno produtivo.

4.6.Trata-se, portanto, de um desenvolvimento fundamental, condicionante para o progresso geral do país, a se realizar por meio de mudanças estruturais instabilizadoras. Tais mudanças encerram, de fato, um intenso componente espontâneo enquanto adaptação da economia nacional às sucessivas crises que afetaram o país e o mundo na primeira metade do século XX, exigindo uma reorganização do sistema produtivo de modo a compensar a oferta externa irregular, o que, por sua vez, conduziria a transformações radicais no comércio exterior com consequentes desequilíbrios. O desenvolvimento ditado por esses ciclos espontâneos de substituição de importações acaba por ser inerentemente problemático em razão dessas mudanças bruscas que determina sobre a pauta de bens importados, gerando crises externas, e por produzir assimetrias intersetoriais, defasagens infraestruturais e insuficiência de poupança, resultando em conflitos manifestos pela inflação.

4.7.Tal concepção de desenvolvimento – como primordialmente econômico e como inerentemente instabilizador – abre o espaço do planejamento. À atividade planejadora cabe estabelecer as prioridades de investimento com base naquela lógica de maximização e antecipar as mudanças estruturais de modo a prever e compensar os desequilíbrios por ela determinados. O planejamento visa a conferir ao desenvolvimento brasileiro um ritmo diferente do verificado nos países que experimentaram esse estágio do progresso ao longo do século XIX, sujeitos a sucessivas crises econômicas e conflitos sociais. Planejar, no Trienal, e isso não é pouco, significa antecipar os problemas decorrentes do desenvolvimento espontâneo, corrigindo-os para obter, se não um novo tipo de avanço capitalista, um avanço sem custos sociais ou com custos mínimos. Significa impor uma ordem governamental sobre o processo econômico que, deixado a seu próprio movimento, tende à desordem.

4.8.Tudo isso, afinal, assentando-se sobre um diagnóstico essencialmente otimista, ao menos na superfície do texto. O surgimento da indústria de base no país, ou seja, nossa

entrada na “fase superior” da substituição de importações, completou um processo de internalização do centro dinâmico da economia brasileira, mediante o qual nosso ritmo de desenvolvimento não dependeria mais da receita auferida pela exportação de produtos primários, mas estaria sujeito a decisões internas capazes de sustentar alto crescimento independentemente do cenário econômico internacional. O contexto do país permitia apostar em um novo grau de autonomia econômica, coroando o papel racionalizador e impulsionador do planejamento. Externamente, se as exportações e a capacidade para importar mostravam-se estagnadas havia quase uma década, o refinanciamento da dívida externa e o afluxo de capitais poderiam trazer certo afrouxamento. Isso não ocorrendo, caberia aprofundar a substituição de importações e a industrialização, reposicionando o Brasil na dinâmica do comércio internacional de manufaturados, graças a nossas vantagens quanto a matéria-prima e mão-de-obra. Ainda que tudo desse errado, tudo daria certo.

O problema do setor externo

4.9. O setor externo acaba por se constituir como um termo de problematização da retórica otimista do Trienal, identificada acima e atribuível, em grande medida, aos objetivos políticos ditados pelo contexto de sua formulação. Em primeiro lugar, as condições externas da economia brasileira aparecem como um determinante não apenas circunstancial, mas urgente, do sucesso do plano e da continuidade de nosso crescimento intensivo. A renegociação da dívida externa, componente mais político que econômico, se impõe como um imperativo indispensável para evitar uma crise cambial capaz de frear o desenvolvimento. Além disso, de maneira mais extensiva, dentro daqueles critérios econômicos que organizam o planejamento no Trienal, a substituição de importações e o equilíbrio do comércio exterior surgem como fator dominante de priorização dos investimentos com vistas a minimizar os bens importados e maximizar a venda de produtos brasileiros ao exterior. Enfim, o setor externo, na medida em que se insinua de modo quase onipresente no texto, manifesta-se como um limite discursivo ao otimismo contextual do programa e sua aposta na maturação da economia brasileira, na autonomização de sua dinâmica e na reinserção do país nas áreas mais aquecidas do comércio internacional. Se o diagnóstico do Trienal parece ter como objetivo livrar-se do *desenvolvimento como problema*, situando-o sob o controle nacional e governamental, o setor externo, ao longo dos

diversos aspectos concretos do planejamento, provoca certos recuos com relação a tal independência.

- 4.10. À luz dessa problematização, cabe reavaliar o enunciado do desenvolvimento tal como sintetizado nos itens (4.5) a (4.8) acima. Se lá as mudanças estruturais e a substituição de importações perfazem o processo concreto de desenvolvimento, na medida em que repercutem a industrialização brasileira enquanto transformações relativamente espontâneas a serem controladas e potencializadas pelo planejamento, confrontadas com esta dominância do setor externo elas precisam ser melhor qualificadas. De fato, no discurso do plano, são a base material, estrutural a partir da qual o Brasil pode se desenvolver. Mas elas atendem também a um objetivo conjuntural: melhorar a situação externa da economia. Grande parte dos investimentos, da mineração à indústria de base, do petróleo aos equipamentos elétricos, são projetados a partir de seus efeitos sobre o comércio exterior, na medida em que possibilitem a redução das importações ou o aumento das exportações. A questão da energia nuclear deixa clara a relação desse desdobramento com o desenvolvimento: a diversificação da matriz energética traz a necessidade básica de desenvolvermos os recursos nucleares. O progresso desse setor, por sua vez, deve seguir um caminho autônomo com a produção de tecnologia, mão-de-obra, equipamentos e recursos nacionais porque, claro, a independência econômica do país é o fito maior do processo, mas também porque se faz necessário minimizar a evasão de divisas nesses (e em todos os) investimentos. Desenvolver-se significa conformar a estrutura econômica à dos países desenvolvidos, substituindo importações por produtos nacionais (ou seja, internalizando a cadeia produtiva necessária para atender o consumo) e criando novos setores primordialmente com recursos internos. Mas é também reduzir ao máximo os déficits de balanço de pagamentos.

O planejamento

- 4.11. Nos quadros daquele otimismo do desenvolvimento que analisamos na seção anterior, o enunciado do planejamento do Trienal se encaixa em dois sentidos. Primeiro, no interior do próprio processo de desenvolver-se, como correção dos desequilíbrios decorrentes das mudanças estruturais, evitando que as rápidas transformações se imponham como obstáculo ao próprio progresso econômico. À atividade planejadora caberia prever aquelas mudanças e evitar seus efeitos

desnorteantes sobre a capacidade de decisão dos agentes. Em segundo lugar, diante do déficit crônico de recursos nas diversas dimensões, econômicas e sociais, do país, o planejamento deveria promover um esforço de racionalismo, eficiência e coordenação capaz de produzir o uso ótimo de suas provisões. Essa tentativa de solucionar a falta de recursos mediante seu uso mais eficaz se faz sentir na macroeconomia (com a eficiência dos investimentos a compensar os efeitos depressivos da política anti-inflacionária), na ação do governo (com a racionalização do setor público multiplicando a eficácia dos recursos) e na relação com o setor privado (especialmente no caso da agricultura, onde caberiam ao governo as principais decisões ao longo da cadeia produtiva). Boa parte desse esforço, no entanto, coloca-se fora do escopo de intervenção do plano, na medida em que as reformas institucionais se apresentam como condição para esse ganho de eficiência.

4.12. A relação com o setor privado, enunciada na política de desenvolvimento agrícola, é especialmente interessante, pois permite descrever dois aspectos operacionais do plano. Primeiro a concepção do “empresário-investidor” como um agente sujeito à manipulação exaustiva do governo por meio de instrumentos indiretos como o crédito e a garantia de preços mínimos. O Trienal propõe-se a controlar todas as variáveis importantes para a cadeia produtiva agropecuária – pesquisa, investimento e retorno –, com o objetivo de orientar a produção. Esse é o caso mais concreto daquilo que o plano chama de “planejamento em economia de livre-empresa”, distinguindo-se da planificação total dos modelos socialistas. Em segundo lugar, verifica-se uma distinção, para efeitos de planejamento, entre o polo dinâmico da economia (a indústria) e os setores defasados (educação, saúde, infraestrutura) ou induzidos (agricultura). Para os primeiros, basta uma programação mais sumária, já que passam por um processo espontâneo de desenvolvimento. Para os segundos, é necessário planejar com muito maiores detalhes, pois se trata de evitar seu descompasso em relação às mudanças provocadas pelo primeiro. O espaço privilegiado do planejamento parecem ser os setores justamente onde o desenvolvimento não se apresenta com uma dinâmica espontânea.

4.13. O Trienal, enfim, concebe-se como um primeiro esforço de planejamento sistemático no Brasil, a enfrentar uma série de obstáculos “políticos, institucionais e administrativos”. Nesse contexto, propõe-se a apresentar uma programação global, em larga escala, dentro da qual outros planos setoriais mais específicos viriam a se

enquadrar. Tal proposta tem consequências para a operacionalidade do plano, de modo que os meios efetivos de intervenção, se não negligenciados, limitam-se a diretrizes mais gerais de eficácia e racionalização acompanhadas de provisões orçamentárias mais detalhadas. Na prática, planejar parece ser elaborar extensivo diagnóstico de cada setor e projetar gastos.

Metodologia e métodos

- 4.14. Metodologicamente, o Trienal acolhe o projeto cepalino de planejamento, partindo de uma meta de crescimento global, a partir da qual se estabelece o montante total de investimentos necessários, a serem setorialmente distribuídos. Nesse sentido, o plano concentra-se na “composição geral dos investimentos”, deixando a otimização exaustiva da oferta para uma etapa posterior. No entanto, existem pelo menos três níveis em que essa programação é feita: o núcleo são as inversões na indústria de bens intermediários e equipamentos, eleita como o polo dinâmico do processo; dela se distinguem os setores “induzidos”, como a agricultura, a ser exaustivamente programada para atender às necessidades do progresso econômico, bem como as indústrias maduras, capazes de um crescimento endógeno satisfatório, portanto, dispensadas da planificação.
- 4.15. O planejamento do Trienal explicita algumas hipóteses metodológicas. Parte-se da meta de crescimento e da ação do governo, exogenamente definidas, bem como das mudanças estruturais, presumivelmente previsíveis com base na tendência recente, para determinar o mercado de bens finais e intermediários. Junto com essas hipóteses, surgem alguns elementos condicionantes que o plano toma como dados, não passíveis de transformação no curto prazo: o coeficiente de poupança interna, o coeficiente de eficácia média dos investimentos, a capacidade de endividamento externo e a capacidade de endividamento do setor público. Isto posto, aponta-se o esgotamento dos últimos fatores, exaustivamente utilizados no crescimento brasileiro recente, e a necessidade de intervir sobre os dois primeiros.
- 4.16. Tal metodologia, e ainda mais os métodos específicos de previsão, enredam o enunciado de planejamento do Trienal em dois problemas. Primeiro, uma das tarefas do plano para fazer valer suas ambiciosas metas é o aumento da produtividade propiciado pelo planejamento, inclusive a produtividade dos investimentos; esta, no entanto, é tomada como um dado não passível de intervenção no curto prazo. Segundo

problema, mais decisivo: o lugar do planejamento se justifica pelas rápidas mudanças estruturais, que reduziriam o valor da experiência passada como base para a decisão dos investidores privados. Além de não explicitar como as autoridades planejadoras seriam capazes de tomar tais decisões com maior eficiência, o Trienal, ao elaborar a programação setorial na prática, utiliza como principal método a projeção de tendências históricas, recorrendo justamente à experiência passada que ele havia desqualificado. O planejamento, portanto, assim como o desenvolvimento, não se delineia sem problemas enunciativos.

Perspectivas

- 4.17. Em conformidade com o planejamento cepalino, o Trienal encerra um claro projeto de poder tecnocrático no qual a autoridade planejadora aspira a um lugar específico e privilegiado na hierarquia decisória do governo, com estatuto superior e supervisor de outros órgãos e ministérios. Trata-se de institucionalizar o planejamento como prática permanente, difundi-lo por todas as agências importantes e hierarquizar sua elaboração, de modo que os planos mais detalhados de cada setor sejam submetidos ao órgão central de planejamento e enquadrados nas diretrizes de seu plano. A estrutura básica, seguindo o modelo exposto para a agricultura, seria a seguinte: o Ministério do Planejamento e Desenvolvimento produziria um plano abrangente; cada ministério teria um departamento de planejamento específico responsável pelo plano setorial a se formular de acordo com o global; as áreas executivas gozariam de maior dispersão e autonomia. Embora reivindique uma profunda redistribuição de poderes entre os gabinetes ministeriais, com centralização das decisões no órgão planejador central, esse projeto trai a dificuldade constante do Trienal em assimilar as tarefas de execução, uma vez que pouco é dito sobre como funcionaria a implementação dos planos e sua supervisão; enquanto o planejamento de cada ministério encontra-se rigidamente ligado ao órgão central, os setores executivos recebem maior liberdade, como se a realização fosse simples desdobramento do planejar.
- 4.18. Um segundo aspecto desse projeto é a recorrente submissão dos planos ministeriais às “necessidades do desenvolvimento nacional”, que, supostamente, deveriam ser encarnadas pelo Ministério do Planejamento. A constituição dessa perspectiva do desenvolvimento apresenta dois pontos fundamentais. Primeiro, trata-

se de eleger um núcleo social e econômico dentro do qual planejar, núcleo ao redor do qual orbitam os principais temas e problemas até aqui levantados: as condições (naturais, humanas e infraestruturais) necessárias à produção, o aumento da produtividade, o alívio do setor externo e a implementação de instrumentos de política econômica.

4.19. Estes últimos geram um segundo aspecto: para além de instrumentos de política econômica, eles deveriam ser instrumentos da política de desenvolvimento. Isso significa que a esfera do desenvolvimento se estabelece em uma dimensão para além da esfera econômica, o que podemos esclarecer a partir da tributação do consumo. Trata-se, primeiro, de diferenciar bens essenciais e supérfluos e, por meio de impostos, constranger o consumo dos segundos, com dois objetivos: um propriamente econômico de direcionar esses recursos para a poupança e o investimento; outro de justiça social, para o qual o constrangimento do consumo supérfluo seria uma forma de evitar que se agravem as diferenças de padrão de vida. Assim, para além do interesse técnico em captar recursos para a formação de capital, a perspectiva do desenvolvimento se constituiria a partir de demandas por justiça social que qualificariam a dimensão econômica (no caso, a desigualdade de renda) a partir de uma análise mais qualitativa do padrão de vida (no caso, o perfil de consumo das classes).

4.20. À perspectiva do desenvolvimento assim compreendida vem a somar-se aquele ponto de vista privilegiado que, como vimos na seção anterior, qualifica as autoridades planejadoras a suprir as dificuldades de previsão do setor privado face às mudanças estruturais. Mas tal perspectiva não fundamenta tamanha prerrogativa; esta se apresenta como superioridade técnica no domínio econômico, nunca devidamente explicada ou demonstrada, enquanto a perspectiva do desenvolvimento se estabelece como econômica, mas também para além disso, na medida em que incorpora demandas de ordem social que abrem um campo de visibilidade transcendente à economia. O Trienal constitui, portanto, um duplo ponto de vista, o do planejamento e o do desenvolvimento, nem complementar nem contraditório.

6.1.5. O PAEG

Desenvolvimento e mercado

- 5.1. Em oposição a uma concepção mecanicista, calcada exclusivamente na formação de capital físico, o PAEG defende um desenvolvimento fundamentado no “querer desenvolver-se”, sendo que esse “querer” remete à motivação, pelo governo, dos agentes econômicos de modo a tomarem decisões que levem à maximização do produto nacional. Tal motivação, por sua vez, consiste em promover “a maior eficiência possível ao funcionamento da economia de livre empresa, ou seja, do sistema de preços”, assegurando um clima favorável mediante estabilidade e adequação institucional e correção de desequilíbrios, sendo o maior deles a inflação, e de falhas de mercado no que concerne à formação de poupança, distribuição de renda e déficits de infraestrutura. Promover o desenvolvimento, portanto, mais que promover investimentos de modo a maximizar a renda *per capita* do país, significa promover outras condições preliminares que favoreçam o ânimo de investir e a capacidade de decisão dos agentes econômicos privados.
- 5.2. Nesse contexto, o domínio econômico assume um sentido duplo: ele é um sistema autônomo, a cujo funcionamento a atuação do Estado deve se adaptar, mas é também um sistema a ser autonomizado das intervenções estatais. Sua autonomia fica mais clara no modo como o PAEG compreende a dinâmica do crescimento: trata-se de elencar uma série de variáveis quantitativas, macroeconômicas e demográficas, com interações que se traduzem diretamente para uma fórmula matemática a partir da qual se pode calcular qual o esforço de investimento necessário para atingir determinada taxa de incremento do produto. O que se pode caracterizar como “não mecanicista” no programa não é o processo econômico efetivo, que, afinal, resume-se a uma fórmula centrada justamente na formação de capital, mas o modo como o governo deve lidar com tal processo, atuando sobre determinadas condições preliminares e não sobre essas variáveis agregadas. O “querer desenvolver-se” é o espaço aberto entre a autonomia mecânica das relações propriamente econômicas e a capacidade limitada do Estado em intervir sobre elas; por existir esse espaço, o governo deve motivar os agentes, e não decidir por eles. Não por acaso, uma das passagens que enunciam os objetivos principais do PAEG omite o desenvolvimento, concentrando-se na correção dos desequilíbrios que o limitam.
- 5.3. Mas a dimensão econômica é também um sistema a ser constituído e autonomizado, o que fica claro nas políticas de “realismo tarifário” para transportes e energia, cujos principais objetivos são a viabilização da capacidade de autofinanciamento das

operadoras, a redução ou limitação da participação financeira do Estado por meio de subsídios e a conformação das relações entre operadoras e usuários a um regime de mercado concorrencial. A economia não é simplesmente uma positividade dada, um limite *de facto* à atuação estatal, mas também um princípio de reforma do próprio Estado, tanto nos setores em que este atua como empreendedor como em seu arcabouço institucional. Tal duplicidade fica clara no aspecto previdenciário que destacamos: trata-se de criar o seguro-desemprego para lidar com o “risco econômico do desemprego”, situação na qual o grau de utilização da mão-de-obra não é visto simplesmente como produto de determinadas decisões, mas como variável flutuante no interior de um sistema autônomo. Essa preocupação, no entanto, não visa simplesmente a estender o grau de proteção securitária da previdência, mas substituir a “instituição sócio-política da estabilidade”, removendo a intervenção regulatória direta no mercado de trabalho e admitindo-o como um mecanismo autônomo e espontâneo, a cujos efeitos cabe ao governo apenas reagir e amenizar.

- 5.4. Isso aponta, enfim, para a relação estratégica entre o econômico e o social tal como enunciada pelo PAEG. Vimos alguns exemplos em que essas dimensões se distinguem no texto, casos da política tributária, da reforma previdenciária e da distribuição regional do desenvolvimento. Em linhas gerais, tal distinção articula-se a partir da oposição entre demandas de princípio morais ou políticas, no domínio social, e condições efetivas de funcionamento, no econômico. Nos casos em que esses dois polos conflitam explicitamente, a distribuição regional dos investimentos e, de maneira mais sutil, a cobertura previdenciária do desemprego, há um predomínio econômico, mas não enquanto priorização hierárquica: trata-se de economicizar os princípios sociais, ou seja, colocá-los em função de um processo econômico que não se sujeita passivamente a intervenções diretas. Na questão do desemprego, como já mencionado acima, o objetivo é substituir a demanda “sócio-jurídica” institucionalizada na estabilidade em favor do seguro-desemprego, que compensa esse “risco econômico” sem alterar diretamente a dinâmica do mercado de trabalho. Para as desigualdades regionais, a diretriz consiste em planejar o desenvolvimento de cada região de modo a maximizar seu crescimento conforme as condições econômicas efetivas, não segundo o princípio de reduzir as discrepâncias em nível nacional, promovendo, de modo *a priori*, um crescimento maior das áreas mais atrasadas.

A importância da inflação

- 5.5. Embora o primeiro capítulo do plano não deixe clara a hierarquia de prioridade entre inflação e desenvolvimento, a frequência com que o processo inflacionário é invocado no plano, perfazendo um problema econômico generalizado, evidencia seu estatuto primordial. Além de ser objeto de cinco dentre doze instrumentos de ação, ele se relaciona com o nível da poupança privada, a política salarial, a distribuição funcional da renda, o grau de estatização da economia brasileira, a inadimplência fiscal e o déficit habitacional, apenas para citar os casos mais explícitos. Não por acaso, seu combate é revestido de uma retórica de urgência.
- 5.6. O diagnóstico da situação de escalada inflacionária apresenta como causa primordial a “inconsistência da política distributiva” do governo, que seria responsável por dois desequilíbrios: um orçamentário (dispendio maior que arrecadação) e outro macroeconômico (incompatibilidade entre a propensão ao consumo, determinada pela política salarial, e a propensão ao investimento, decorrente da política de crédito). Desses três determinantes concretos, déficit público, salários e crédito, o primeiro é considerado fator autônomo, a ser diretamente combatido.
- 5.7. Dentro desse quadro, o PAEG propõe um tratamento gradualista, relativizando a urgência de contenção em nome da “condicionante do desenvolvimento” e, mais concretamente, de uma série de fatores de ordem prática, social e econômica que tornariam inconveniente um tratamento de choque para o caso brasileiro. A política anti-inflacionária se estabelece em um nível explícito pelo combate ostensivo e, de modo mais sutil, por uma série de medidas de acomodação e adaptação ao processo inflacionário. Dentro daqueles três determinantes fundamentais, a política de crédito é a que mais expressa tal ambiguidade: os déficits públicos devem ser reduzidos ou eliminados; a política salarial deve limitar os reajustes reais ao aumento da produtividade; o crédito, enfim, deve seguir uma trajetória “controlada” (para evitar a realimentação inflacionária), mas também realista (para garantir a solvência do setor produtivo). Uma leitura mais detalhada da política monetária mostra que no crédito ao setor privado prevalece a ênfase realista, de modo a acomodar, não limitar, a inflação de custos.
- 5.8. A tendência à acomodação é mais sutil, embora também mais reveladora dos problemas e das estratégias que mobilizam o plano. Trata-se de difundir e institucionalizar uma série de mecanismos de correção monetária, em especial ao

longo da legislação concernente às reformas tributária, habitacional e do mercado financeiro. Dentre esses mecanismos, dois se distinguem por representarem casos específicos nos quais o processo de correção é sintetizado em uma complexa fórmula monetária: os alugueis, liberalizados pela nova lei do inquilinato, deveriam sofrer reajustes graduais de modo a recompor o valor real acordado quando da celebração do contrato; os salários, diferentemente, deveriam se reajustar para recompor sua média real nos 24 meses anteriores ao reajuste, mais o crescimento da produtividade. Essa diferença de tratamento para salários e alugueis remonta a uma questão de origem: enquanto o valor primordial do contrato locatício reflete um valor de mercado, a ser restaurado gradativamente, os salários, em especial o mínimo e os dos servidores públicos, têm natureza institucional, de modo que a escolha de uma base específica de reajuste seria arbitrária. Daí que se possam extrair dois aspectos fundamentais do mecanismo de correção monetária: seu objetivo é normalizar ou simular relações de mercado, compreendendo-se por este termo não a dinâmica espontânea de estabelecimento de preços relativos no presente, mas um contrafactual de atualização estática de preços acordados no passado; do ponto de vista estratégico, as correções institucionalizam juridicamente um poder tecnocrático exercido de maneira difusa e autônoma.

5.9. As distorções inflacionárias, enfim, perfazem nove itens, que enunciam a inflação como um problema sistêmico, a ser tratado sistematicamente, e não em seus efeitos sobre preços específicos. A maioria desses itens não registra distorções decorrentes da própria inflação, mas sim da ação parcial e contraproducente do governo ao combater os “sintomas” inflacionários, gerando, com isso, mais distorções. A oscilação do poder aquisitivo dos salários, as dificuldades de aferição da taxa de lucro, a impossibilidade de previsão financeira, a perda dos credores em favor dos devedores e o estímulo à especulação constituem os processos distorcivos resultantes diretamente da inflação.

5.10. Essas distorções podem ser compreendidas em dois níveis: os três primeiros itens remetem ao problema da incompatibilidade intertemporal de valores nominais, ou seja, ao fato de que a unidade monetária possui diferente (e decrescente) poder aquisitivo ao longo do tempo. Esses são os casos passíveis de correção monetária. Já os dois últimos relacionam-se com o sistema de determinação simultânea de preços ou, mais precisamente, as “regras de mercado” como mecanismo eficiente de determinação dos preços relativos. Compreender o problema inflacionário no PAEG a

partir dessas duas dimensões permite esclarecer a ambiguidade fundamental do enunciado do mercado no texto: como princípio de inteligibilidade econômica, ele se legitima por sua suposta dinâmica espontânea de otimização; mas os mecanismos de correção monetária apregoados no plano vão em sentido contrário, atualizando estaticamente valores do passado.

O setor privado

- 5.11. O programa, assim como os documentos sobre as reformas de base, mais especificamente o pronunciamento do presidente Castello Branco, parte de um diagnóstico de fragilização do setor privado brasileiro, ameaçado e desorganizado por uma série de fatores, a maioria de responsabilidade estatal, como a falta de políticas de desenvolvimento para certos setores, a agricultura em especial, e o “imposto inflacionário”, que desvia recursos da iniciativa particular. Outro elemento recorrente é a escassez de poupança, que limita as condições de financiamento para o investimento privado.
- 5.12. As medidas para lidar com esse problema vão no sentido de dar confiança, estímulo ou mesmo de criar ostensivamente esse setor da economia. Para tanto, o PAEG prevê meios diretos e indiretos de intervenção sobre a iniciativa privada, bem como medidas negativas em relação à atividade econômica do Estado. Os meios indiretos englobam práticas para propiciar ou abrir espaço para investimentos não estatais, cabendo ao governo oferecer infraestrutura, tomar medidas protecionistas na indústria ou promover a livre iniciativa em determinados setores, como a exploração mineral. Vários desses casos reservam, à autoridade governamental, certo poder discricionário para estabelecer exceções, seja à liberdade de exploração, seja às atividades sob proteção comercial. O princípio do livre mercado com exceção é prática corrente ao longo do texto, como vimos no caso dos salários ou dos aluguéis, onde a negociação espontânea era, em determinadas instâncias, substituída por fórmulas matemáticas. Essa reserva de discricionariedade, aqui aparentemente uma mera ressalva, revela sua importância na seção, sobre planejamento.
- 5.13. Os meios diretos vão no sentido de reestruturar ou mesmo criar a iniciativa privada em determinados setores onde ela é insuficiente ou não existe. Vemos esses elementos na reforma agrária (que tem entre seus objetivos criar uma classe média rural de proprietários), na reforma habitacional (que visa a transferir para o setor

privado a maioria das incumbências financeiras e produtivas da construção civil) e na revisão das políticas de subsídios dos serviços públicos (que procura transmitir seu custeio do governo, da “coletividade”, para os usuários).

5.14. O caso mais claro dessa criação, no entanto, é o do mercado financeiro. Há uma preocupação macroeconômica com a criação e orientação da poupança, que perpassa diversos aspectos do documento (política de petróleo e industrial, por exemplo), qualificando essa variável como condição primordial para a retomada do desenvolvimento. Os instrumentos aqui abrangem incentivos fiscais, aquisição de títulos, combate ao consumo supérfluo e estímulo às reinversões de lucros das empresas. Por outro lado, o PAEG trata também dos mecanismos práticos de captação e direcionamento da poupança. Nesse sentido, trata-se de promover a rede bancária não-oficial, incentivar a abertura de capital das empresas, criar ou reorganizar instituições de negócios (bolsas de valores, bancos de investimentos, sociedades de crédito e de corretores), bem como fundos públicos de financiamento (para máquinas industriais, setor agrícola, capital de giro das empresas) e a oferta de crédito direcionado dos bancos públicos (exportação, pequenas e médias empresas). Além de definir esse arcabouço institucional para negociação, o programa prevê também a criação de títulos, a serem negociados em mercado secundário, como as letras imobiliárias e as ORTNs, sem falar nos meios de sua colocação. Nesse aspecto, voltamos ao problema da exceção: muito embora o objetivo seja abrir a “perspectiva de subscrição voluntária de títulos”, os mecanismos de colocação encerram não apenas incentivos (substituição de pagamento de tributos por aquisição de ORTNs) mas também a subscrição compulsória (de ORTNs, no caso do Fundo de Indenizações Trabalhistas, e de participação acionária, na capitalização das concessionárias de energia elétrica). O documento sobre as reformas de base sugere, ainda, que esses incentivos e essa obrigatoriedade não tem o simples fito de captar recursos para o governo e as empresas concessionárias, mas também de movimentar as transações em bolsas, de dinamizar um mercado secundário, enfim, de produzir uma cultura de negociação de títulos. Novamente, o imperativo de estimular um livre mercado abre o espaço de uma imposição compulsória.

5.15. Em termos gerais, porém, fora os investimentos privados diretamente apoiados pelo governo, o PAEG admite apenas meios indiretos de intervenção sobre a iniciativa particular. Isso não simplesmente por restrições ideológicas, mas porque o “grau de

livre empresa” da economia constitui um limite cognitivo à atividade planejadora: liberdade e descentralização das decisões econômicas fazem com que as medidas tomadas pelo governo possam induzir, mas não determinar completamente a realização dos “objetivos globais” do plano, as grandes variáveis macroeconômicas como crescimento e inflação. A livre iniciativa impõe um certo de espaço de indeterminação entre as ações do governo e seus resultados efetivos. Daí que o PAEG rejeite o estatuto de plano global e se defina como “um programa de ação do governo no campo econômico”. Suas metas macro têm caráter apenas “indicativo”; não representam objetivos precisos, mas a tendência que se procura impingir ao processo.

Práticas de planejamento

- 5.16. As duas principais metas do PAEG, o crescimento de 6% em 1965 e 1966 e a inflação decrescente da ordem de 25% em 1965 e 10% em 1966, são reiteradamente apresentadas como quantificações pragmáticas, indicativas. A proporção sobre o PIB da formação bruta de capital físico não é estabelecida *a priori*, de modo a atender ao objetivo de crescimento; estabelecem-se diversos níveis de formação de capital como referência e calculam-se as consequentes taxas de crescimento para cada um. Em termos práticos, o investimento total é estimado a partir da meta de 6% e seu planejamento efetivo assenta-se nas decisões diretas do poder público e nos projetos já anunciados pelo setor privado, não em uma determinação exaustiva dada de antemão. Dentro desse quadro, porém, apenas 25% da estimativa global de formação de capital encontra-se fora da programação, e os investimentos do governo federal perfazem 67,7% do total de recursos internos consolidados e 37% daquelas estimativas de programação de capital, mostrando os limites práticos do privatismo no PAEG.
- 5.17. Os programas setoriais específicos apresentam um nível heterogêneo de formulação, recebendo a infraestrutura e indústria e mineração um planejamento consideravelmente maior que os recursos naturais e a agricultura; esta, porém, além do capítulo específico de programação (XVII), é merecedora do maior capítulo do plano (XIII), com elaborado diagnóstico e extensiva determinação das defasagens da oferta e dos objetivos de política. Os programas agrícola e industrial têm natureza essencialmente privada, prevendo investimentos exclusivamente particulares, à exceção das inversões das empresas estatais. Tais previsões, de acordo com os

princípios adotados, simplesmente coletam os projetos privados já anunciados, não contendo pretensões exaustivas.

5.18. No caso da infraestrutura, maior dos programas setoriais, não se preveem recursos nacionais de investimento privado. Dos cinco grandes setores (energia elétrica, petróleo, carvão mineral, transportes e comunicações), todos têm como maior investidor o governo federal. Há, no entanto, duas peculiaridades. O PAEG conta com influxo maciço de capital estrangeiro, cujos aportes deveriam crescer substancialmente a partir de 1965. No caso da energia elétrica, que têm a programação mais detalhada de dispêndios e recursos, as aplicações do exterior aparecem sob a rubrica “empréstimos externos”, de modo a compensar, parcialmente, os déficits crônicos de cobertura interna para os gastos no setor. Segunda peculiaridade: verifica-se uma tendência não totalmente homogênea entre os setores, mas dominante na consolidação global, de transferir os investimentos federais de dotações no orçamento da União para fundos especiais, fenômeno que se manifesta principalmente nos transportes rodoviários e nas comunicações, embora os recursos orçamentários para energia elétrica também venham, a partir de 1965, do Fundo Federal de Eletrificação.

5.19. Vimos que tais fundos especiais, previstos por lei de março de 1964, pouco anterior ao Golpe, e alterados pela lei de reforma do mercado financeiro, de julho de 1965, podem ser criados como entidades contábeis e financeiras, sem personalidade jurídica, por decreto da Presidência da República, que deve estabelecer seus objetivos, a origem de seus recursos e o responsável por sua gestão. A transferência de vultuosos montantes das provisões orçamentárias para tais fundos parece representar, portanto, uma tentativa de despolitizar esses investimentos e de conferir ao Executivo maior autonomia para as decisões técnicas de sua inversão.

5.20. Se a “fórmula bem sucedida de planejamento democrático” é, como diz Roberto Campos na “Apresentação” do PAEG, “rigor científico, bom senso e participação da comunidade”, a reforma desses fundos e a tendência de neles concentrar os investimentos federais parecem perfazer justamente o espaço de discricionariedade que caracteriza tal dimensão do bom senso para além das soluções técnicas e das decisões democráticas. No âmbito dos investimentos em infraestrutura, o objetivo não parece ser a redução ou limitação do papel econômico do Estado, mas sua subtração da esfera política, criando mecanismos a ela alheios.

5.21. Por fim, tratando-se de um “programa de *ação econômica*”, o PAEG parece considerar educação e saúde como problemas externos ou marginais à economia. Esses setores são vagamente classificados sob os rótulos genéricos de “valorização do homem” e “desenvolvimento social”, sem que se estabeleçam quaisquer relações destes com o desenvolvimento econômico, nem que se coloquem tais problemas como concernentes à economia, tal como em diversas demandas de natureza social analisadas na seção anterior (salários, previdência). O resultado são programas contendo metas sem justificativas, defasagens sem diagnósticos e investimentos sem critérios, principalmente no campo educacional.

Métodos

5.22. No que tange aos métodos concretos de planejamento, o passado surge, em primeiro lugar, como parâmetro e legitimação de certas metas ambiciosas do programa, em especial a de crescimento (cujo objetivo é retomar, no curto prazo, a alta média do período 1947-61 e, no médio, o pico de 1957-61) e a de importações no contexto de intensificação dos investimentos. A projeção de outras variáveis mais específicas segue diversos critérios, desde a extrapolação estatisticamente qualificada de tendências, até o recurso a outros estudos e a apresentação de estimativas sumárias, não justificadas no corpo do programa.

5.23. A qualificação matemática dos problemas se faz presente em momentos como o diagnóstico do bom desempenho econômico no pós-Guerra e na análise dos determinantes da taxa de investimento. Em ambos os casos, o PAEG apresenta definições de conceitos econômicos utilizados para compreender o processo real (taxa de formação de capital, produtividade dos investimentos, relação capital-produto, depreciações), estabelecendo a relação entre eles (às vezes por meio de fórmulas matemáticas explícitas) e apresentando alguns cálculos, ocasionalmente elementares. Na determinação da taxa de crescimento, a natureza desses cálculos fica clara: estima-se o aumento do PIB correspondente a diversos níveis de investimento, de modo que não se trata de estabelecer o valor do investimento agregado de acordo com a meta de crescimento, mas de balizar os parâmetros dessa relação. Esse modo minucioso de apresentar certas estimativas globais manifesta tendência à demonstração matemática, que, por seu caráter primário, nesse gênero de texto, toma parte do didatismo do PAEG, se não de uma necessidade de retórica tecnicista de legitimação.

- 5.24. Algumas projeções mais específicas ora são tiradas de estudos de instituições alheias ao governo federal, como a Fundação Getúlio Vargas, a CEPAL e comitês de estudo e projetos setoriais, ora são apresentadas de maneira direta, sem referir fontes ou métodos. No caso específico da indústria de construção naval, a projeção assenta-se exclusivamente no programa de encomendas já efetuadas. Quando, porém, o PAEG explicita o método de suas estimativas, caso, entre outros, da criação de empregos na construção civil, das necessidades de produção de energia elétrica, da demanda de aço, dos investimentos necessários na indústria de cimento, o documento procura rejeitar o que chama de “extrapolação mecânica” de tendências, em favor da consideração de hipóteses de comportamento, especialmente a correlação da variável com o crescimento do PIB ou da renda *per capita*.
- 5.25. Nesse contexto, as previsões para o setor agrícola são as mais extensas e significativas. O consumo para os anos seguintes ao plano é projetado pela extrapolação da tendência, mas ajustada por dois conceitos de elasticidade renda, um de longo prazo, para adequar a demanda ao crescimento previsto do produto, outro “instantâneo”, cujo objetivo é compensar a repressão histórica do consumo pela rigidez da oferta. O resultado seria um teórico “consumo potencial”, que, segundo o plano, estabeleceria o nível de produção agrícola equilibrado com o desenvolvimento industrial e urbano. De modo que esses dados, extensivamente manipulados, acabam servindo de parâmetro para as políticas públicas em termos de produção agrícola global ou de produtos específicos.
- 5.26. Há, portanto, no PAEG, uma diversidade de métodos de projeção que se sintetiza nas estimativas para o balanço do comércio exterior. Os serviços são previstos por simples extrapolação linear; as exportações são projetadas sumariamente; e as importações se dividem em três componentes, cada um com um método – importações correntes (extrapoladas com ajuste pelo comportamento do PIB), equipamentos previstos na programação setorial (estimados como parcela do investimento consolidado em moeda estrangeira) e equipamentos fora do programa (estabelecidos sumariamente). Mas uma vez, essa projeção, assentada parcialmente em conceitos econômicos e procedimentos estatísticos, acaba servindo como termo de referência para a atuação governamental, uma vez que o déficit assim calculado permite determinar o esforço necessário de captação de poupança externa.

- 5.27. O que mostra, enfim, que a economicização dos problemas e a incorporação de critérios matemáticos e econômicos, identificados no enunciado do desenvolvimento, também está presente na prática planejadora do PAEG. Vimos certa tendência recorrente do programa em compreender em termos econômicos uma série de questões das mais diversas ordens, tendência que assume sua forma mais clara na difusão institucional da correção monetária, por vezes sob metodologia complexa, como nos alugueis e nos salários. Tal mecanismo legitimava-se perante distorções inflacionárias estabelecidas por contraste com um contrafactual de desenvolvimento equilibrado na ausência de inflação. Seu objetivo era compensar as distorções ou simular uma situação de equilíbrio por intervenções matemáticas sobre a formação e atualização de preços.
- 5.28. O planejamento se estabelece não no espaço de uma referência contrafactual do passado, mas de uma referência virtual no futuro. Nesse sentido, procedimentos estatísticos (extrapolação de tendência, às vezes ajustada por outras variáveis) e hipóteses de relações são aplicadas a conceitos econômicos (PIB, renda *per capita*, formação de capital, elasticidade-renda), de modo a projetar o futuro provável (importações) ou mesmo ideal (consumo potencial de produtos agrícolas), determinando os objetivos de atuação governamental. O planejamento, portanto, em sua dimensão prática, toma parte da tendência geral do PAEG enquanto economicização do futuro, ou, mais concretamente, das políticas públicas que visam a intervir sobre o futuro da economia brasileira. Se a correção monetária perfazia um poder disperso, automático e anônimo, institucionalmente difuso, os métodos concretos de planejamento do PAEG efetivam esse poder, não no âmbito das instituições, mas na prática cotidiana do próprio governo.

Lugar técnico

- 5.29. Nas considerações anteriores, levantamos alguns aspectos do lugar técnico atribuído às autoridades econômicas e planejadoras do PAEG, que podem ser resumidos nos seguintes traços: despolitização das decisões do orçamento da União, principalmente sobre investimentos, pela criação ou ampliação de fundos especiais extra-orçamentários; compreensão de problemas das mais diversas ordens em termos econômicos em detrimento das apreciações jurídicas, sociais etc.; formalização com base em regras matemáticas e conceitos econômicas, inseridos na legislação, da

intervenção governamental sobre a economia, em especial sobre os preços; incorporação de conceitos econômicos e métodos estatísticos relativamente complexos na projeção dos parâmetros da atuação do governo na economia; princípio de autonomização administrativa e financeira das empresas públicas; criação ou fortalecimento de instituições dispersas de orientação, controle e financiamento. Trata-se, portanto, de um processo decisório à primeira vista pautado pela delegação e especialização dos poderes.

5.30. Analisando a constituição e a reformulação de alguns conselhos nacionais projetadas pelo PAEG, procuramos determinar com mais clareza como se efetiva tal método de delegação. Vimos que no sentido de “democratizar” o planejamento e envolver a “sociedade” nessa atividade, o programa prevê um Conselho Consultivo de Planejamento, responsável por estudos sobre a economia brasileira, debates sobre o próprio Programa de Ação e sugestões e críticas à política econômica. Encerra-se nele uma “democracia” restrita, sem condições de intervenção efetiva.

5.31. Por outro lado, o PAEG reformula outros conselhos já existentes, alterando-lhes significativamente os poderes. O Conselho Nacional de Economia, previsto na Constituição de 1946 e regulamentado em 1949, deixa de ser órgão meramente consultivo, como previsto na formulação original, e assume a responsabilidade por publicar oficialmente o termo mais importante da correção monetária, os coeficientes de atualização. Quase todos os casos que recorrem a tal mecanismo (as ORTNs, a correção de débitos fiscais e ativos dedutíveis de tributação, as letras imobiliárias, os aluguéis) tomam por base, ainda que sob métodos distintos, tais coeficientes. De modo que o CNE, sendo a escolha de seus membros prerrogativa da Presidência da República, acaba por inserir uma reserva de discricionariedade no interior do formalismo econômico: o parâmetro mais importante da regra é decidido por um colegiado cuja escolha é exclusiva do presidente.

5.32. A exceção, dentre os casos de atualização monetária, é a política salarial, cuja manipulação não se dá com base nos coeficientes do CNE, mas segundo a fórmula que restabelece, no momento do reajuste, o salário real médio dos 24 meses anteriores, acrescido do aumento da produtividade no ano anterior e das expectativas inflacionárias para o período a vigorar o reajustamento. A legislação não especifica qual índice de inflação deveria ser utilizado para apurar o salário real a ser recomposto e atribui a definição do coeficiente de aumento da produtividade e resíduo

inflacionário ao Ministério da Fazenda. O Conselho Nacional de Política Salarial, criado em 1963, é reformulado e entra, nesse contexto, com uma nova configuração de escopo, poderes e rituais de funcionamento. Inicialmente orientado para a política salarial das empresas, autarquias e subsidiárias do governo federal, o CNPS passa a ser responsável pelos salários de todo o serviço público da União, além de fazer “recomendações” aos Estados e Municípios, ao Ministério Público do Trabalho e à Justiça do Trabalho para que seguissem as diretrizes da política salarial do governo. A insubordinação dos juízes trabalhistas a essas “recomendações” foi corrigida pela lei dos dissídios coletivos de 1965, que estendeu as regras dos salários do governo federal para o setor privado. Como ponto de passagem para todos os aumentos e reajustamentos salariais da União, o CNPS, composto exclusivamente por ministros, assume também uma relação diferente com os trabalhadores e gestores diretamente interessados em suas decisões: a legislação tradicional previa a participação de representantes dessas classes, ao passo que a reforma de 1964 admitia que tais representantes fossem consultados de maneira facultativa e passiva. Como no CNE, um conselho já existente ganha novos poderes e passa a ser responsável por importantes intervenções no campo econômico, regido por regras que parecem formalizar suas iniciativas, mas, por ter parâmetros fracamente definidos na legislação, abrem espaço para o discricionário.

- 5.33. Algo semelhante se dá na reforma bancária, cujos objetivos são separar institucionalmente a política monetária das políticas de crédito público e garantir autonomia relativa às autoridades monetárias para formulação e execução de suas atividades sem ingerência do governo. O primeiro objetivo se dá pela criação do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central como órgãos responsáveis pela política monetária, circunscrevendo o Banco do Brasil à execução da política de crédito do governo. Já o objetivo de autonomia é dado pelo regime de mandatos dos membros e diretores do BC e do CMN, parte com mandatos fixos, obtidos mediante indicação presidencial e aprovação do Senado, parte com ministros de governo, demissíveis *ad nutum* pela Presidência. Na prática, essa reforma acaba interpolando a estrutura técnica e autônoma do CMN e do BC entre as instâncias políticas responsáveis pelo controle das emissões de papel-moeda, o Executivo e o Legislativo. Tais emissões passam a exigir não apenas a sanção do Congresso, como também autorização do CMN. Quanto à delimitação das funções de um banco central, a

legislação prevê algumas exceções, como a delegação de funções do BC ao Banco do Brasil, a critério da CMN, e a necessidade deste conselho de atender demandas de recursos do BB para o cumprimento de suas amplas e nem sempre bem definidas atribuições de crédito. De modo que tanto o Banco do Brasil pode exercer funções de autoridade monetária, como o “órgão de cúpula” nesse domínio, o CMN, fica vinculado ao atendimento de suas atividades enquanto banco comercial, comprometendo os dois grandes pilares da reforma.

- 5.34. Em suma: no mais alto nível da política econômica, delineia-se a tendência geral do PAEG em autonomizar e especializar as decisões técnicas, com o fortalecimento dos conselhos setoriais (à exceção do de planejamento), que assumem poderes sobre parâmetros fundamentais daquela política. Por outro lado, a constituição institucional prevista para esses conselhos reserva sempre uma exceção discricionária ou um espaço para a subversão de sua especialização. Assim, há uma forma difusa e anônima de poder no programa, como já vimos. Mas essa é apenas uma dimensão da estratégia: reciprocamente, a mesma legislação oferece posições de discricionariedade e exceção, em especial na definição dos parâmetros para aquelas regras. De modo que o lugar técnico constituído pelo PAEG é de difícil delimitação e se encontra em relação pouco clara com a política: de um lado, delegação, difusão e formalização; de outro, intervenção arbitrária e pouco regulada.

Perspectiva técnica

- 5.35. O problema dos serviços públicos, em especial os transportes, e do comportamento especulativo sob condições inflacionárias remonta a um dos princípios fundamentais que, na “Introdução” do plano, justificam a atividade planejadora: a disjunção entre rentabilidade dos investimentos e sua produtividade social, em setores específicos da economia, às vezes concentrando aplicações em atividades pouco produtivas, como o acúmulo especulativo de estoques, às vezes desincentivando as inversões em atividades com maior ganho social, a infraestrutura complexa com suas economias externas. De modo que o ponto de vista técnico sobre o qual se assenta o planejamento parece ser aquele que abre o campo de visibilidade dessa discrepância entre rentabilidade e produtividade, entre os interesses de empresários e consumidores, do “mercado”, e os interesses da economia nacional.

5.36. Outra manifestação desse ponto de vista “para além do mercado” aparece no problema do consumo supérfluo, diretamente ligado à questão da formação de poupança. Nesse caso, o PAEG prevê um imposto gradual sobre o consumo, coibindo itens considerados supérfluos por meio da atribuição de alíquotas mais pesadas a uma série de bens ostentatórios (caviar, perfumaria, tapeçaria etc.), mas que também incluem certos produtos essenciais de consumo das classes médias (automóveis, eletrodomésticos), além de itens populares, como bebidas, em especial as alcoólicas, cigarros e baralhos. Assim, para além da justificativa econômica da formação de poupança, parecem imperar ainda objetivos extra-econômicos, talvez de saúde pública, se não de moralismo, interpretação reforçada pelo discurso do presidente Castello Branco quando este exorta a “austeridade dos empresários” como contraponto à “paciência dos trabalhadores” com a política salarial. Aqui o consumo supérfluo, o reajuste de preços e a supostamente baixa tendência à reinversão por parte dos empresários aparecem não como uma questão de racionalidade decisória, mas de egoísmo pessoal.

5.37. No que concerne à perspectiva do desenvolvimento, apontamos sua limitação e sua desmistificação no programa. Limitação porque esta não corresponde a um ponto de vista privilegiado capaz de sintetizar e otimizar as decisões econômicas de maneira geral; tal perspectiva é uma dentre outras dimensões da atividade econômica do Estado, pautada principalmente pela orientação, fomento e assistência aos agentes privados, mas distinta, por exemplo, das atribuições técnicas e especializadas da política desinflacionária ou institucionais da reforma agrária, que atendem a demandas de estabilidade e justiça nem sempre subordinadas ao desenvolvimento. Desmistificação porque o desenvolvimento não corresponde, no PAEG, a uma forma singular, positiva e engajada de crescimento, mas ao progresso econômico em geral, com seus avanços, mas também com seus desequilíbrios, impasses e falhas dados pelas condições governamentais e institucionais. O desenvolvimento se constitui como um enunciado subordinado ao lugar técnico.

5.38. Com essa leitura, sugerimos que o lugar técnico da autoridade planejadora, tal como constituído no PAEG, em coerência com o princípio de “desenvolvimento espontâneo” via livre-empresa, escora-se sob os momentos em que as interações de mercado não geram um resultado social ótimo, como quando a rentabilidade dos investimentos dissocia-se de sua produtividade social. Por outro lado, tal lugar

também comporta certa abertura para fundamentos extra-econômicos, como no problema do consumo supérfluo, com sua compreensão algo moralista (ou francamente moralista no caso do discurso de Castello Branco).

- 5.39. Com isso, a relação entre lugar técnico e desenvolvimento se inverte frente ao modelo cepalino. Lá, o diagnóstico de uma economia estruturalmente bloqueada abria e legitimava a posição central do planejador no sentido de corrigir problemas estruturais. Aqui, um desenvolvimento pautado, ao menos em retórica, pela espontaneidade do mercado não comporta tal centralidade; pelo contrário, a perspectiva técnica, na medida em que esta permite identificar os pontos específicos onde as relações de mercado não funcionam a contento, projeta intervenções especializadas que permitem corrigir os desequilíbrios e distorções e, assim, impingir ao desenvolvimento uma orientação adequada. De um lado, um processo econômico inerentemente problemático, que demanda intervenção sistemática; de outro, uma economia, a princípio, não problemática, de dinâmica espontânea, cujos problemas só se revelam sob um ângulo técnico específico, com correções pontuais.

6.2. Recuperação historiográfica

Resta, enfim, averiguar, em que medida essa análise permite responder ou reelaborar as perguntas propostas na problematização historiográfica da seção 2.2. É isso que tentaremos fazer nesta seção, recapitulando as perguntas e intercalando com as respostas possíveis.

6.2.1. Encaixando o Golpe

Conforme nossa problematização historiográfica, podemos partir de duas perspectivas básicas no tratamento da evolução política do populismo brasileiro: (1) do ponto de vista sociopolítico (Weffort, Ianni), este teria decorrido de uma certa conciliação pautada pela nova disposição de poder entre as classes sociais pós-1930 e que, por seu próprio desenvolvimento, teria tendido para uma radicalização política, incongruente com o ímpeto inicial conciliatório, e para uma necessidade de ruptura intensa. Na ausência de condições conjunturais para um movimento socialista revolucionário, essa necessidade foi satisfeita, à direita, pelo Golpe militar. (1a) No âmbito ideológico e cultural (Schwarz,

Vieira, Hollanda et al.), esse processo de radicalização no interior do “período” populista manifestou-se, primeiramente, como uma mobilização crescente, à esquerda e genuinamente popular, que foi interrompida de modo repentino pelo Golpe, cabendo ao esquerdismo seu confinamento, resignado e problemático, aos meios intelectuais.

(2) Quando se coloca em primeiro plano o aspecto conjuntura, seja na economia (Wallerstein), seja na política (Figueiredo, Loureiro, Ribeiro), vemos que o desenvolvimento do populismo no Brasil não obedece simplesmente a sua “lei interna”, mas apresenta uma série de desdobramentos contingentes às decisões tanto dos agentes políticos como da administração econômica da República de 1946, como as relações do governo com o Congresso e a sociedade, o incentivo à instalação de empresas estrangeiras e as opções de financiamento externo. Nesse sentido, é possível compreender, com Wallerstein, o colapso da coalizão de classes populista como consequência indireta dessas decisões pontuais, que, longe de se apresentarem como necessidade interna do “sistema”, constituíam uma alternativa entre outras e resultaram de escolhas deliberadas das autoridades políticas. Com isso, o Golpe de Estado pode ser interpretado como um recurso à força para romper o impasse gerado pela conjuntura econômica. Por outro lado, nas abordagens pautadas pela conjuntura política, os resultados divergem: o Golpe se apresenta ora como resultado contingente de erros do governo em equacionar o dilema entre reformas e democracia (Figueiredo), ora como consequência de um impasse político, nacional e internacional, impossível de ser equacionado nos parâmetros institucionais vigentes (Loureiro), ora como reação conservadora à iniciativa nacional popular do governo Goulart (Ribeiro). Enfim, tanto Loureiro como Ribeiro, procuram contemplar o jogo político conjuntural, por um lado, sem incorrer num certo determinismo socioeconômico característico da visão “estruturalista” e, por outro, admitindo os limites dos efeitos decisórios dos agentes. Essa disposição de perspectivas já nos ajuda a colocar algumas questões:

Questão 13. *Esse tema do impasse (entre classes, entre políticas econômicas...), recorrente na bibliografia, aparece nos planos, em especial naquele elaborado sob regime democrático (Trienal)? Em caso afirmativo, de que modo? Pelo estabelecimento claro do âmbito (econômico, conjuntural, estrutural, sociopolítico) e das posições em disputa? Ou como manifestação nas contradições, inconsistências, hesitações do texto? O plano da ditadura (PAEG) resolve, elide ou reproduz esses eventuais impasses?*

Questão 14. *A ruptura institucional marcada pelo Golpe deixa marcas nas diferentes estratégias de planejamento adotadas sob regime democrático (Trienal) ou sob ditadura (PAEG)?*

Questão 15. *Os planos refletem a ruptura ideológica identificada nas esferas política e cultural? Elas se manifestam em termos de direita/conservadorismo/ortodoxia econômica, de um lado, e esquerda/progressismo/heterodoxia econômica, de outro, tal como sugerido pela bibliografia? As divergências de ordem eminentemente teórica ou técnica se enquadram nesse esquema?*

No que tange à questão historiográfica fundamental dos determinantes estruturais ou conjunturais do Golpe, nossa análise não pode oferecer uma contribuição direta, já que minimizamos deliberadamente os aspectos externos ao texto, e os próprios documentos, por sua vez, não compreendem a crise daquele momento em termos de grandes impasses, nem tematizam explicitamente a ruptura institucional. O Trienal nem mesmo chega a compreender seu contexto como de crise: um de seus esforços retóricos vai no sentido justamente de tomar a situação econômica brasileira como infinitamente remediável, e seu importante projeto de constituir um Ministério do Planejamento hierarquicamente superior aos outros passa ao largo da confusão política, assim como o fato de condicionar seu planejamento a reformas institucionais dependentes do Congresso e apresentar sua política de estabilização sem ponderar as reais intenções do Executivo em realizá-la. Menos explicitamente, o plano também se evade de entrar em conflitos políticos e a tendência geral é apresentar todas as suas medidas como se beneficiassem a todos, de maneira geral, à exceção talvez das diretrizes para os salários e da reforma agrária. Mesmo no setor externo, que constitui o grande antagonista nas considerações cepalinas, prevalece um tom de esperança e conciliação. De modo que a relação do Trienal com o contexto do Golpe, tal como o apreendemos na revisão bibliográfica, não se esclarece no nível de sua formulação ostensiva, perpassada de uma positividade algo artificial. No caso do PAEG, a situação é quase simetricamente oposta: dentro da retórica de legitimação da ditadura, o programa se vê diante de situação econômica fragilizada ou mesmo catastrófica, permeada de “desordens” políticas e sociais. Tudo isso remetido ao período que, em nossa revisão historiográfica, chamamos de “populista” a partir de um segmento da bibliografia. Isso, porém, não é atribuído explicitamente a algum tipo de impasse estrutural da economia ou da sociedade brasileira, mas, no corpo do plano, a erros de política econômica que teriam levado à inflação e à ineficiência na distribuição dos

investimentos e, nas palavras de Castello Branco, a uma retórica vazia de desenvolvimento, pouco responsável quanto a suas consequências. De modo que, a “Revolução” não responde uma “contradição” ou impasse, mas a esses efeitos perversos do “populismo”. Sua interpretação explícita, portanto, tende mais para o conjuntural, principalmente na esfera da política econômica, que acaba se revelando determinante da desorganização social e política contra a qual a ditadura se impõe. Em nenhum dos casos, porém, o diagnóstico vai muito além do senso comum, quando não da mera ideologia, o que não é exatamente uma crítica, mas apenas a constatação de um aspecto do gênero textual e de seus objetivos contextuais.

Se, porém, a autocompreensão dos dois planos quanto à relação com seu contexto é pouco elucidativa das condições do Golpe, a análise de seus problemas e inconsistências de formulação talvez seja mais proveitosa. O que nosso trabalho sugere é que, para além de qualquer contradição de classes, impasse político ou conjuntura econômica, existe uma inconsistência mais fundamental quanto aos princípios discursivos ou, mais propriamente, simbólicos na ideia mesma de desenvolvimento, inconsistência que pode ser tomada em sua relação tanto com os desdobramentos mais cerrados da conjuntura, quanto com as interpretações mais amplas e históricas que procuram identificar os determinantes do Golpe em impasses e “contradições” de natureza estrutural. Por um lado, se lembrarmos como o problema de formulação enunciativa do desenvolvimento no Trienal está ligado diretamente à questão do setor externo, é impossível não remeter ao escrutínio minucioso que Loureiro empreende sobre as negociações de ajuda externa em 1962 e 1963, que compreendem, inclusive, uma reunião de Furtado com representantes dos Estados Unidos para avaliação do Trienal antes da conclusão do plano (Loureiro, 2012; p. 409). Ainda que o problema-desenvolvimento seja, como vimos, transcendente a esse contexto e pouco tenha a dizer sobre a crise e o Golpe em si, é difícil imaginar que sua constituição enunciativa particular no Trienal não se deva às pressões conjunturais que se impunham no momento de sua preparação. Embora essa seja uma tarefa que transcenda nosso escopo, e não possamos elaborá-la a contento agora, compreender os problemas estruturais como problemas simbólicos, efetivamente verificáveis nas fontes, abre o espaço para essa articulação direta entre o que é da ordem da estrutura e o que é da ordem do contexto cerrado.

Por outro lado, tomar a questão enunciativa do setor externo no Trienal apenas como um efeito de sua situação imediata significa fechar os olhos para a recorrência do problema ao longo dos diversos documentos aqui apontados, e sua relação com a perspectiva do desenvolvimento tal como a pudemos descrever junto ao próprio plano. Quer dizer:

significa negligenciar que há ali um aspecto sistêmico, por assim dizer, estrutural. Nesse sentido, podemos recorrer às interpretações estruturalistas do Golpe, em especial as de Weffort e Ianni, que, cada um a sua maneira, procuraram compreender esse acontecimento como produto da crise do pacto “populista”, incapaz de fornecer uma solução conciliatória mediante a radicalização dos interesses econômicos e, conseqüentemente, das classes sociais que o sustentavam. O que nossa análise indica é que a “contradição” ou impasse não é de modelo político, mas da formação discursiva¹²⁹ do desenvolvimento. Em outras palavras: a inconsistência, tal como a pudemos apreender a partir do Trienal, não remete apenas ao populismo, com as contradições de classe que nele importam, mas a um projeto mais amplo dado pela modernização econômica ostensiva do país, pela constituição daquela perspectiva do desenvolvimento que, seja na CEPAL, no Trienal ou no PAEG, abre o espaço do interesse nacional para além do progresso espontâneo da economia. Vale novamente enfatizar: o problema-desenvolvimento é um aspecto mais geral que o próprio populismo, de modo que tal proposição não tem poder explicativo ou interpretativo sobre a crise do início da década de 1960. De fato, o que marca o discurso do Trienal não é uma crise do enunciado do desenvolvimento, já que suas inconsistências de formulação remontam a documentos produzidos em outros contextos e sob menor responsabilidade pragmática imediata.

Finalmente, passando para a última parte da Questão 1, e pensando-a a respeito da questão simbólica, o PAEG não surge como solução, mas coloca essa inconsistência em outros termos. Se a estratégia do Trienal consistia em ocupar, por via do Estado, o espaço aberto pela perspectiva do desenvolvimento, donde emanavam seus problemas com os limites do Estado-nacional, o PAEG procura suturar esse espaço, reformando o setor privado para que este funcionasse de maneira ideal, coincidente com os interesses do país, movimento que, por sua vez, era a fonte de suas inconsistências. De modo que a resposta do primeiro governo ditatorial ao problema-desenvolvimento não o resolve, de fato (e nem o poderia); pelo contrário, ela se organiza em torno do mesmo embaraço e sua inflexão é simplesmente de estratégia no modo de elaborá-lo. Assim, o PAEG apresenta problemas estratégicos distintos, mas como resposta a um mesmo impasse fundamental. Ou seja, se nossa abordagem não é capaz de oferecer uma interpretação ou explicação da crise e do Golpe, por um lado, por outro, ela lança luz sobre como se relacionam os projetos pré e pós-ditadura: parece-nos que o que está em jogo, no domínio econômico, é como lidar com esse espaço escandaloso de intervenção aberto pela perspectiva do desenvolvimento. Não podemos dizer por que a

¹²⁹ Na seção final tentaremos expor o que esse termo quer dizer.

economia entrou em crise em 1961 nem porque o Golpe aconteceu em 1964, não em 1954, 1955 ou 1961, para citar alguns dos momentos tensos da República. Mas, a partir da análise dos dois planos, podemos sugerir, de maneira algo tateante, que, na esfera econômica, para além das “contradições” de classe, disputava-se o modo de preencher o buraco negro simbólico do desenvolvimento com projetos “contraditórios” (opostos) *entre si* na abordagem estratégica, mas também “contraditórios” (inconsistentes) *em si* no nível da formulação enunciativa do problema. A questão metodológica que a partir disso se coloca é se esta compreensão simbólica dos problemas fundamentais não seria um caminho privilegiado e produtivo para pensar questões de ordem estrutural e de longo prazo.

A inflexão de estratégia, por sua vez, permite uma abordagem da Questão 2. Pois o traço do Trienal e do PAEG que mais reflete a mudança trazida pelo Golpe é a relação de cada um com as reformas institucionais consideradas necessárias para seu planejamento. O Trienal limita-se a apresentar diretrizes sumárias de reforma, tomando a questão como um problema legislativo, “matéria, toda ela, a ser apreciada pelo Congresso Nacional” (Furtado, 2011a; p. 424). O PAEG prescinde desse senso republicano: não se trata de um plano simplesmente prospectivo, mas de um projeto em andamento, tanto é que sua elaboração se dá ao longo do segundo semestre de 1964, primeiro dos três anos a serem “planejados”. Desse modo, ele não apenas recapitula políticas econômicas já implementadas, como simplesmente apresenta suas reformas, muitas das quais também já transformadas em lei, caso da tributária e da habitacional. Esse afrouxamento dos limites institucionais, ou mesmo ético, para as transformações legislativas é o aspecto mais evidente dos efeitos do Golpe sobre as práticas de planejamento e ajuda a compreender o vigor transformativo do PAEG. Por outro lado, e aqui retornamos à dimensão simbólica, tal postura reflete duas concepções diferentes do vínculo entre planejamento e política. As diretrizes do Trienal sugerem uma solução técnica cuja decisão, em última instância, cabe ao sistema político; a autoridade planejadora formula sua opinião, mas o arcabouço institucional a ser efetivamente implementado é de responsabilidade do Congresso. Não obstante a tentativa de preservar um ritualismo de sanção legislativa, o PAEG não demonstra, enunciativamente, essa preocupação; pelo contrário, em coerência com sua acepção da economia como limite *de facto* da soberania política e governamental, condicionante de suas decisões, suas reformas se apresentam como solução técnica necessária e se impõem de maneira algo autoritária sobre outras esferas do poder, quando o programa sugere comunicar as diretrizes salariais ao Judiciário “como representando o ponto de vista oficial do Poder Executivo Federal” (MPCE, 1964; p. 85) ou

quando Castello Branco exorta o Congresso a aprovar a reforma tributária, “como firmemente espero” (MPCE, 1965a; p. 25). De modo que, se o PAEG é capaz de promover mudanças institucionais profundas no país, em conformidade com sua compreensão fundamental da economia, é porque estes princípios estão articulados com as novas condições políticas possibilitadas pelo Golpe.

A inflexão ideológica entre os dois documentos, objeto da Questão 3, é algo que poderemos tratar com mais detalhes nas perguntas sobre as políticas econômicas e o sentido das reformas. Um aspecto que pode aqui ser adiantado para discussão é dispensado aos salários. No Trienal, eles perfazem o terceiro objetivo do plano, após crescimento e estabilização: “criar condições para que os frutos do desenvolvimento se distribuam de maneira cada vez mais ampla pela população”, o que se busca por meio de reajustes salariais “com taxa pelo menos idêntica à do aumento da produtividade no conjunto da economia, demais dos ajustamentos decorrentes da elevação do custo de vida” (Furtado, 2011a; p. 43). No PAEG, o salário não é mencionado nos objetivos explícitos, que pendem apenas para “atenuar [...] as tensões criadas pelos desequilíbrios sociais, mediante a melhoria nas condições de vida” (MPCE, 1964; p. 15). Menos do que um princípio, a questão dos salários é aqui uma política, a política salarial, um domínio de gestão técnica governamental. Domínio este umbilicalmente articulado com outro, o da política desinflacionária, de modo que o piso de reajuste sugerido pelo Trienal (reposição do poder de compra mais aumento da produtividade) converte-se em um teto, “manter a participação dos assalariados no Produto Nacional” (*idem*, p. 83), consubstanciado na bendita fórmula, com todos os problemas de complexidade e transparência que apontamos. No mesmo sentido, a distribuição de renda, princípio do Trienal, é evocada entre os objetivos do PAEG como resposta ao objetivo maior de “atenuar as tensões criadas pelos desequilíbrios sociais”. Flagramos aqui a estratégia, exaustivamente descrita ao longo do Capítulo 5, de não se contrapor às demandas sociais, mas em economicizá-las, tecnicizá-las. Quanto à natureza das políticas econômicas, os dois planos procuram se revestir de uma indumentária ortodoxa, o Trienal enfatizando isso até com mais insistência, muito provavelmente pelas pressões contextuais a que estava sujeito e pelas desconfianças que o governo de então devia suscitar. A insistência de enfatizar, a todo o momento, a compatibilidade entre programação econômica e “livre empresa” ou “livre funcionamento do sistema de preços”, distinguindo-se da planificação segundo o modelo soviético, é sintomática nesse sentido. No PAEG, esse revestimento se dá por outra via, pela

retórica de demonstração e de manual de economia que recorrentemente encontramos. Desenvolveremos melhor esses *insights* na Questão 11.

Quanto ao fracasso do Trienal, como nas considerações sobre a crise da República Nova, parece haver uma simetria de posições conforme se considere o problema sob uma perspectiva histórica ampla, estrutural ou sob uma análise pautada por fatos conjunturais. Para Ianni e Wallerstein, que, apesar de priorizarem estrategicamente temas diferentes na consideração da crise (a estrutura sociopolítica e a conjuntura econômica, respectivamente), repousam sobre uma mesma concepção de pacto populista como coalizão de classes, o fracasso do Trienal parece ter decorrido da inviabilização (por motivo estrutural ou conjuntural) dessa “concertação”. Figueiredo, Ribeiro, Bastos e Daland, por outro lado, considerando as relações e reações políticas no contexto cerrado da formulação e implementação do programa, tendem a enfatizar muito mais o papel dos interesses e das deliberações de agentes específicos (Goulart, as elites brasileiras, o FMI). Loureiro, enfim, parece articular essa dinâmica mais próxima das reações políticas com os impasses maiores que marcavam a sociedade brasileira. Posto isto, poderíamos perguntar:

Questão 16.*Em que medida o Trienal tematiza e problematiza as condições de sua viabilidade? Essa tematização se aproxima de alguma das linhas identificadas na bibliografia, ou seja, da necessidade de manter e se apoiar em uma certa coalizão de classes ou de decisões alheias a seu escopo?*

Questão 17.*Em que sentido o PAEG se apropria desse fracasso? Como resultado de sua inviabilidade? Nesse caso, como procura superá-la? Ou como consequência de problemas de formulação específicos? Que alternativas são sugeridas?*

Já vimos que, seja a que motivo se atribua a isso, o Trienal apresenta pouca compreensão do contexto de crise política e econômica que o cerca, apostando num desenvolvimento brasileiro quase inevitável e num planejamento assentado sobre reformas profundas dependentes do Congresso. Do ponto de vista da formulação discursiva, pudemos notar, ainda, uma série de lacunas no nível prático de um plano tão ambicioso, em especial a negligência de sua dimensão executiva, a suposição de um setor privado demasiadamente dócil a estímulos e a aposta na negociação da dívida. Além disso, há o projeto de promover

uma ampla redistribuição dos poderes ministeriais, centralizando-os no Planejamento, o que, visto em retrospectiva, não constitui a abordagem mais segura no contexto político de sua elaboração em que sequer o regime presidencialista ainda estava assegurado. O otimismo na capacidade quase infinita de superar os problemas internos e a restrição externa, pela via da substituição de exportações, igualmente não veio a se confirmar. De modo que o Trienal tematiza, sim, uma série de condicionantes para sua viabilidade, mas o grau de dificuldade da situação parece sistematicamente subestimado, comprometido pelo diagnóstico precário do contexto social, político e econômico. Quer dizer, para um plano visando à conciliação de classes, como interpreta Figueiredo (1993), ele deixava em aberto uma série de questões pragmáticas concernentes a sua própria capacidade conciliadora e aglutinadora, em especial quanto à pacificação das relações com o Congresso. Enfim, antes de estar inviabilizado pelos grupos sociais e pelo contexto político, como propõem diversos trabalhos revisados, o programa parece, se não inviável em si mesmo, pelo menos a aplicação abstrata de um modelo de programação econômica cujo enraizamento nas dificuldades reais não se dá pela elaboração consciente dos problemas, mas pelas inconsistências enunciativas que se dão à revelia das intenções retóricas.

Tais inconsistências, que tentamos caracterizar como filiada ao problema-desenvolvimento, pouco têm a dizer, lembremos, a respeito do sucesso ou fracasso do plano, pois não perfazem erros ou negligências de planejamento; são inerentes ao próprio objeto, “desenvolvimento”, condição de sua apreensão discursiva. O que elas ajudam a compreender é menos o fracasso do plano ou do governo Goulart que a capitulação daquela “vasta mobilização esquerdizante” que Schwarz (1978) destrincha em sua organicidade mas também em suas contradições, pela aclimação do marxismo ao regime dito populista e pela incapacidade de reagir ao Golpe. Se pudermos tomar essa “mobilização esquerdizante” pré-1964 como um movimento muito mais amplo da sociedade brasileira, envolvendo não apenas o marxismo, mas todo um conjunto de vertentes progressistas, dentre as quais uma das mais elaboradas e importantes foi o desenvolvimentismo, então podemos situar o nosso plano como parte desse cenário. O que ele nos mostra é que, para além do caso específico da esquerda pretensamente revolucionária, a “contradição”, a inconsistência, diz respeito ao próprio enunciado de desenvolvimento. Quer dizer, neste caso, o problema não é de deslocamento de ideias, de adaptação do modelo europeu marxista ao sistema político brasileiro; o problema é inerente à constituição discursiva do próprio discurso de desenvolvimento nacional. Nesse sentido, algumas interpretações que seguem a linha de

Schwarz, sem, no entanto, admitir sua problematização ideológica a respeito da mobilização popular pré-1964 (Vieira, 2010; Hollanda e Gonçalves, 1986), acabam por negligenciar suas próprias tensões. Há, evidentemente, uma “sustação” autoritária, um “arruinamento cultural” dessa mobilização, imposto a partir do Golpe; há também uma mudança no modelo de desenvolvimento econômico, que procuramos registrar na resposta à Questão 1, sem deixar de apontar, porém, que a nova abordagem visava a tratar de um mesmo problema. Mas o imobilismo que essa mobilização demonstrou diante do Golpe talvez não seja apenas resultado de erros estratégicos na conduta da extrema esquerda, como ainda da própria inconsistência sobre a qual ela se constituiu, do fato de que o desenvolvimento nacional sobre o qual ela se assentava tenha sido antes um problema a ser elaborado que um fundamento para a ação. Isso talvez seja um fator relevante sobre por que tal mobilização tenha sido incapaz de oferecer uma solução democrática, mesmo sob a figura daquele que era um de seus maiores expoentes intelectuais, certamente o principal dentro do sistema político-administrativo do Estado.

O PAEG, por sua vez, não faz qualquer referência direta ao Trienal. Há, no entanto, críticas veladas, isto já no primeiro parágrafo da “Apresentação” de Campos quando este rejeita a “ilusão mecanicista” do desenvolvimento como exclusivamente relacionado à formação de capital (MPCE, 1964; p. 5). O alvo aqui é certamente o modelo cepalino de programação, focado justamente em planejar exaustivamente os investimentos setoriais, metodologia encampada pelo Trienal. Essa mesma “Apresentação” mostra a ênfase na execução e na operacionalidade, como vimos, ponto fraco do primeiro plano, ressaltando as medidas tomadas nos primeiros meses da ditadura como indício da “intenção do governo, de executar o Programa”, perfazendo “um plano de governo, no Brasil, que não foi apenas um plano” (*idem*, p. 6). Novamente, parece haver uma referência indireta ao fracasso do Trienal e às dúvidas quanto à intenção do governo anterior de efetivamente levá-lo a cabo. Por fim, a recorrência com a qual o PAEG ressalta a limitação de seu escopo, circunscrevendo o planejamento às decisões diretas do Estado e limitando-se a encampar apenas os investimentos projetados autonomamente pelo setor privado, sem estabelecer metas setoriais de formação de capital, é outra tentativa de distinção. De modo que o Programa de Ação não faz um diagnóstico explícito das condições do plano antecessor, mas procura diferenciar-se dele e de seu fracasso enfatizando a operacionalidade e intenção de execução, propondo um novo modelo “não mecanicista” de planejamento, fundado não na formação de capital mas na livre iniciativa e na mobilização dos agentes privados por estímulos, condições

infraestruturais e adequação institucional, o que, por fim, projeta uma outra maneira mais limitada de conceber a ação do Estado. Tudo isso, é claro, com todos os problemas de formulação que apontamos ao longo da análise. Mas o fato é que as falhas indiretamente projetadas sobre o Trienal são não apenas de ordem prática, na operacionalidade e no escopo do planejamento, mas também teórica, divergindo do próprio conceito de desenvolvimento.

6.2.2. Sentidos da reforma

De acordo com a bibliografia não há dúvidas quanto à radicalidade das transformações que as reformas dos primeiros anos da ditadura promoveram na organização do Estado brasileiro. Além disso, embora com avaliações muito diferentes quanto ao sucesso e ao significado ideológico dessas transformações, parece que os autores procuram compreendê-las em um sentido comum. Para as abordagens mais gerais, esse sentido é a retomada do desenvolvimento econômico a partir da reintegração do capitalismo brasileiro na economia internacional enquanto opção conservadora (Ianni), solução necessária (Simonsen) ou solução possível (Tavares e Serra) frente à crise do início dos anos 1960. As análises que tratam das reformas específicas, a tributária (Oliveira), a financeira (Zini; Hermann), a bancária (Novelli; Zini) e a administrativa (Dias; Bercovici), embora, repita-se, divirjam ao longo de um amplo espectro político e ideológico, parecem convergir quanto aos princípios básicos que as nortearam: a modernização e a racionalização, entendidas como profissionalização e autonomização dos quadros técnicos do governo e adoção de princípios econômicos e administrativos, mais do que os políticos e jurídicos, na organização pública, além da ênfase no privatismo, tanto pelo incentivo à iniciativa privada como pela internalização de práticas privadas de gestão na administração pública. É interessante, por fim, contrastar essas leituras das reformas da ditadura com a interpretação de Ribeiro (2013) sobre os projetos das reformas de base: estes, como vimos na seção anterior, atendiam à ideologia nacional-popular e subordinavam as medidas e transformações econômicas a seu interesse social. Agora, como vimos, o papel da economia parece ter se invertido: de subsídio para o progresso social do país, ela se converte em objetivo mesmo da reforma. Com base nesses elementos, propomos as seguintes perguntas:

Questão 18.*Em que medida as relações enunciativas identificadas entre os programas seguem o esquema de mudança de “sentido” proposto por Ianni? Há, de fato, um núcleo programático de reformas no Trienal que é conservado após o Golpe? Neste caso, em que nível se daria sua eventual mudança de sentido: político-ideológico, social, epistemológico? Não havendo esse núcleo, o reencaminhamento das reformas no PAEG obedece a um padrão sistemático que possa ser chamado de mudança de “sentido”?*

Questão 19.*Em sua conceitualização mais geral das reformas o PAEG opta ostensivamente pela alternativa internacionalista apontada, com níveis diferentes de distanciamento crítico, na bibliografia? Seu programa de reformas insere-se, com sugerem Tavares e Serra, em uma reformulação do capitalismo brasileiro com vistas a resolver os problemas geradores da crise? Há outras justificativas e objetivos envolvidos? Como o programa se posiciona (se é que o faz) diante das propostas de reforma do Trienal?*

Questão 20.*Quanto às reformas mais específicas, elas propõem, no PAEG, transformações nos termos gerais usualmente apontados na bibliografia: modernização, racionalização e privatismo? Em que medida o reformismo do Trienal se apresenta em outros termos? Essas eventuais diferenças seguem as dicotomias político x técnico (Novelli) ou jurídico x administrativo/econômico (Oliveira/Dias) utilizadas para interpretar o papel e a organização do setor público antes e depois do Golpe?*

Quanto ao Trienal, a apresentação sumária de diretrizes para reforma não permite uma abordagem enunciativa muito densa, por isso a exploramos pouco ao longo da análise. O “sentido” geral de seu projeto de transformação do país, por outro lado, pode ser apreendido nas longas considerações tecidas no programa educacional. Como vimos, a base “estrutural” sobre a qual se assenta o plano é o desenvolvimento econômico compreendido em quanto rápidas e profundas mudanças estruturais da economia, com modificações radicais na relação entre os setores econômicos e no comércio exterior. Nesse sentido, a defasagem do sistema educacional é tomada como atraso infraestrutural e institucional em relação ao progresso econômico e as mudanças por ele provocadas. O problema da educação é não estar atualizada, não ter acompanhado as modificações estruturais da economia e, portanto, não oferecer condições para atender às novas demandas de cultura e recursos humanos provenientes do

sistema econômico. O programa educacional, que não se identifica como uma reforma (ainda que compreenda reformar o Ministério da Educação no contextos da reforma administrativa; Furtado, 2011a; p. 193; 426) tem como seu objetivo maior adequar o sistema de educação às transformações estruturais da economia. Se essa fundamentação para o setor puder ser generalizada, então as reformas, para o Trienal, são necessárias em razão da defasagem do aparato de instituições e infraestrutura do país face a seu desenvolvimento econômico; seu objetivo, assim, é empreender tal adequação, oferecer ao sistema econômico um arcabouço institucional e uma infraestrutura material capaz de atender e potencializar seu progresso. Essa leitura é coerente com o outro momento fundamental em que as reformas aparecem no Trienal: como fator condicionante à capacidade de planejamento do Estado, caso das mudanças propostas para o Ministério da Agricultura, por exemplo. Reforma-se também para criar instrumentos que possibilitem planejar a economia e nela intervir de modo a reduzir os efeitos problemáticos das mudanças estruturais. De modo geral, portanto, e na medida em que estejamos corretos nessa interpretação, as reformas esboçadas do Trienal compartilham do diagnóstico de uma situação de pleno desenvolvimento do país e decorrem da necessidade de lidar com suas consequências.

Muito diferente é o caso do PAEG: compreendendo a situação econômica do país como algo catastrófica, a partir de seu diagnóstico de estagnação e inflação, as reformas se justificam pela necessidade de recuperar a capacidade do país de desenvolver-se. Quer dizer: se existe algum núcleo comum entre as “reformas de base” tal como projetadas pelo Trienal e o reformismo da ditadura, a fundamentação dos dois casos é radicalmente distinta. De um lado, adequar o país a um desenvolvimento vigoroso que se compreendia como em pleno curso; de outro, mudar o perfil econômico do país de modo a recuperar sua capacidade de desenvolvimento, considerada esgotada dentro dos parâmetros institucionais vigentes. Dentro dessa mudança do perfil econômico, um traço fundamental presente em todas as interpretações gerais da reforma (Ianni, Simonsen, e Tavares e Serra) é a meta da ditadura de reintegrar o país no capitalismo internacional. Com efeito, este é um aspecto importante no PAEG, tanto do ponto de vista da recuperação do balanço de pagamentos como da atração de capital externo, com medidas práticas como a revisão da lei de remessa de lucros. Por outro lado, embora central na bibliografia revisada (e na política econômica internacional efetiva), esse não é um aspecto muito ostensivo no corpo do plano, sequer figurando entre seus objetivos principais. A manifestação mais clara dessa reintegração aparece apenas de maneira indireta, no programa setorial para infraestrutura, onde o influxo de capital externo é visto

como importante complemento aos investimentos nacionais, às vezes com um ritmo crescente bastante acentuado em relação 1964. Não parece, portanto, ser uma preocupação, ou talvez um interesse, do programa conferir grande destaque a esse aspecto fundamental da reforma, que, no entanto, se verifica de maneira discreta tanto entre os objetivos secundários como na prática de planejamento.

No entanto, outro aspecto enfatizado por essas interpretações gerais, o “binômio poupança-mercado” de Simonsen e o “novo esquema de financiamento” de Tavares e Serra, representa, como vimos, um problema enunciativo importante. A formação de poupança, a criação de instrumentos para captá-la e direcioná-la e promoção do mercado financeiro são aspectos importantes do PAEG, ao redor dos quais giram boa parte de suas inconsistências de formulação. Os três pontos que Simonsen identifica para o novo modelo de desenvolvimento da ditadura – financiamento interno, extroversão econômica e cooperação pragmática entre Estado e iniciativa privada via política de incentivos – perfazem, à exceção do segundo que tratamos no parágrafo anterior, aspectos em que se manifesta a ambiguidade fundamental do programa quanto ao setor privado, como procuramos mostrar a partir de vários exemplos precisos, em seu dilema entre o imperativo ideológico de respeitar suas decisões autônomas e a necessidade prática de promovê-las, direcioná-las ou suplantá-las. A diferença de destaque que cada uma dessas instâncias importantes – internacionalismo da política para o setor externo, privatismo para o desenvolvimento econômico doméstico – dá subsídios para nossa sistematização do problema-desenvolvimento de que este se manifesta de maneira diferente conforme se atribua a insuficiência dos países subdesenvolvidos à economia internacional ou à dinâmica interna. Perfilando-se ao primeiro caso, junto com os documentos cepalinos, o Trienal minimiza uma série de problemas internos – da operacionalidade prática de seu programa à docilidade do setor privado –, ao passo que o setor externo permanece problemático a despeito da tentativa de atenuar seus impasses. No PAEG, dá-se o oposto: admitindo, como o texto de Campos analisado no Capítulo 4, que o problema circunscreve ao setor privado doméstico, o programa é capaz de apresentar sua política econômica internacional de maneira sumária e direta, não problematizada, ao passo que o modo como lida com a iniciativa particular suscita suas inconsistências.

Tais inconsistências, por sua vez, nos parecem fundamentais para compreender o “sentido” da reforma. Com efeito, vimos que o PAEG compreende as mudanças propostas enquanto tecnificação, economicização, autonomização institucional, como parece ser o diagnóstico dos estudos que tratam das reformas específicas. Nossa análise permite levantar,

por outro lado, que esse projeto de reforma tem como correlato não apenas prático mas também discursivo uma série de reservas que, em segundo plano, centralizam e oferecem poder discricionário ao governo quanto a decisões fundamentais para o funcionamento dessas instituições, em especial na constituição de conselhos de última instância responsáveis pela definição dos parâmetros da política, perfazendo aquilo que chamamos de liberalização técnica com exceção política. É verdade, portanto, que os governos ditatoriais que se seguiram a Castello Branco tinham poucos compromissos com esse arranjo institucional, infringindo seguidas vezes suas limitações, seja por puro arbítrio político, seja revisando a legislação. Mas, se Zini (1982) e Hermann (2002) atribuem parte do fracasso da reforma bancária e financeira à posterior subversão de seus termos, como a flexibilização da especialização bancária e a quebra da autonomia do CMN, é necessário ressaltar que, de acordo com nossa análise, essa inflexão a partir de Costa e Silva não foi o abandono de um projeto tecnocrático, mas apenas uma mudança estratégica no nível de intervenção do governo sobre o aparato institucional da economia, que passou para a porta da frente. O princípio de discricionariedade, porém, já estava presente desde o projeto inicial encampado pelo PAEG, entranhado na maior parte de suas reformas.

O problema da tecnificação relaciona-se, por fim, com mais um aspecto bastante presente nas interpretações, que ressaltamos a partir de Ianni: a manutenção de um núcleo programático das reformas de base, mas implementado com outro “sentido”. De maneira geral, propomos que a passagem do Trienal para o PAEG marca a passagem de um projeto que visa a ocupar, a partir do Estado e do planejamento, o espaço aberto pela perspectiva do desenvolvimento, para outro projeto que procura fechar esse espaço, suturar a diferença entre o desenvolvimento ideal do ponto de vista do país e o desenvolvimento espontâneo via livre mercado. Especificamente para o caso das reformas, sugerimos que a estratégia do PAEG não é confrontar as demandas sociais que pautavam as reformas de base segundo, nas palavras de Ribeiro (2013), a “a ideia de nação em defesa do povo, oriunda da ideologia nacional popular”. O Programa de Ação tenta preservar essas demandas, inclusive ressaltando sua iniciativa em interesse do povo, mas transpô-las para termos técnicos, econômicos, alterando substancialmente seus termos e suas soluções. O caso paradigmático é o que levantamos para previdência social: trata-se de substituir a estabilidade, como princípio social e jurídico de intervenção no mercado de trabalho enquanto garantia de emprego (sob determinadas condições), pelo seguro-desemprego, que não altera diretamente as relações desse mercado mas visa a lidar com suas flutuações. Essa mudança não é implementada pelo PAEG, mas seu

enunciado é bastante significativo do sentido geral de suas reformas: substituir uma legislação fundamentada em princípios sociais por outra que toma por base o funcionamento autônomo do sistema econômico. O “desemprego” tratado pelo direito à estabilidade e o administrado pelo seguro são efetivamente coisas distintas. Assim, compreender esse reformismo como a efetivação de “boa parte do programa de reformas de base debatido nos anos 1962-1964”, como propõe Ianni, pode ser um tanto enganador, pois o que muda não é apenas o “sentido”, seja lá o que se entenda por isso, mas o próprio conteúdo das reformas, o objeto que se quer reformar. Quer dizer: ainda que o Estatuto da Terra reivindicasse o título de reforma agrária, ainda que a reforma habitacional girasse em torno dos mesmos problemas da reforma urbana, ainda que a reforma tributária visasse a reduzir a sonegação e redistribuir progressivamente a incidência de tributos, os problemas a que visavam responder eram completamente diferentes, sua inteligibilidade era dada pela positividade econômica entendida como sistema autônomo, não por um princípio de justiça social, que passava a se subordinar à primeira. Por exemplo, segundo Ribeiro, a reforma tributária proposta por Goulart visava a melhorar o sistema de arrecadação para coibir a sonegação e aumentar a receita do Tesouro (Ribeiro, 2013; p. 91); o novo sistema tributário proposto pelo PAEG tem, a princípio, preocupação idêntica, mas a solução não se dá apenas pelo aprimoramento do aparelho arrecadador, mas pela implantação de um dispositivo econômico, a correção monetária dos débitos fiscais visando a corrigir uma “distorção inflacionária”. De modo que, afinal, o novo sentido não é simplesmente conservador, mas implica um outro modo de compreender o processo econômico e sua relação com demandas sociais.

Questão 21. *O PAEG trata do problema da legitimação do regime ditatorial de que faz parte? Em caso afirmativo, ele assume um protagonismo tal como se espera da interpretação de Daland? Ou se insere em um contexto estratégico mais amplo? Nesse caso, como projeta sua relação com esse contexto: por pertinência ou exceção? Caso não trate desses problemas, essa ausência é em algum momento mencionada ou justificada?*

Questão 22. *Como a correção monetária é formulada no texto do PAEG? Ela assume aquela ampla importância que a bibliografia parece assinalar para diversos setores da atuação estatal e da economia? É compreendida como um princípio corretivo, tal*

qual sugere Simonsen, para o sistema de preços e a eficiência do processo econômico? Esse princípio se repete em outros mecanismos? Ele encontra algum correspondente – similar ou não – no Trienal?

A resposta à segunda pergunta é direta: a correção monetária é um mecanismo tão importante no PAEG quanto o resalta a bibliografia e ela está diretamente ligada à estratégia de economicização do programa e a sua relação ambígua com o mercado e o setor privado, perfazendo o principal instrumento de normalização ou simulação do que seria o funcionamento de um livre sistema de preços. Nesse sentido, embora não constitua um mecanismo semelhante, partilha, por exemplo, do princípio de realismo tarifário das empresas públicas e de liberalização dos controles de preços agrícolas, políticas que visam a estabelecer um sistema de preços relativos o mais próximo possível ao caso do livre mercado. Duas ressalvas, no entanto: primeiro, a correção apenas atualiza preços estabelecidos no passado, não contemplando a relação de preços no presente; segundo, ela não é diferente homogênea entre os distintos preços sobre os quais incide – alugueis e salários encerram complexas fórmulas muito mais normativas, perfazendo, assim, a forma mais concreta e difusa daquele poder tecnocrático difuso e anônimo que propomos como característica do lugar técnico no PAEG. Quanto à Questão 9, sem dúvida, o PAEG toma parte da retórica de legitimação do regime, por seu diagnóstico de terra arrasada da situação econômica, pela urgência com que trata o combate à inflação e pelo primado que a economia assume não apenas enquanto domínio de intervenção do governo mas também como sistema autônomo que projeta um certo modelo tecnocrático para a ação governamental. Com efeito, o Programa de Ação procura projetar-se como a linha de frente na legitimação do regime. Ainda dentro das questões levantadas por Daland (1969), o PAEG também tomar parte “em um programa governamental a longo prazo”, para além da situação emergencial diagnosticada em seu contexto, em especial ao propor a elaboração de um plano decenal, expectativa de coerência intertemporal na política econômica que se revelou otimista demais até para os padrões ditatoriais.

Quanto às perguntas elencadas na seção 2.2.2, ironicamente, as que são mais passíveis de elaboração mediante a análise são aquelas que havíamos excluído de nosso escopo, relacionadas à relação entre a legitimação essencialmente econômica enfatizada por Daland (1969) e a legitimação por certo conceito de democracia ou interesse do povo, de fundo conservador, tal com sugere Rezende (2001). O fundamento econômico, que não é só

retórica de legitimação, mas princípio de inteligibilidade da sociedade brasileira, parece não se opor nem constituir exceção ao conservadorismo do discurso político da ditadura, mas está a ele integrado. Nesse sentido, lembramos as considerações do PAEG sobre poupança e consumo supérfluo, tal como as contrapusemos à presença desses mesmos tópicos no discurso de Castello Branco em *O programa de ação e as reformas de base*. Se o plano procura compreendê-los e intervir sobre eles de maneira estritamente econômica, enquanto problema de disposição institucional de incentivos, o presidente os tratará como uma questão moral, um egoísmo dos empresários que os leva a ostentar despesas de luxo em vez realizar investimentos. Essas decisões quanto a consumo, poupança, preços e inversões, entendidas no PAEG como um problema de racionalidade econômica, convertem-se, na fala de Castello Branco em um aspecto de compostura pessoal, sugerindo que há uma articulação de fundo entre os dois pilares de legitimação do regime. Interessante observar que a economia constitui o ponto em que essas duas dimensões se articulam. Problemas como inflação, consumo e poupança perfazem o substrato real sobre o qual se apoiam os mecanismos de intervenção do PAEG no domínio econômico, como os incentivos tributários e a correção monetária que já revisamos insistentemente. Por outro lado, eles participam de uma estranha retórica de conciliação de classes na qual a “paciência dos trabalhadores” com a política desinflacionária deve encontrar correspondência na “austeridade dos empresários” quanto a consumo e reajuste de preços. De modo que gestão técnica da economia e controle tutelar da sociedade, longe de divergirem, parecem andar de mãos dadas, o que, de certo modo, já tínhamos flagrado na própria constituição econômica do plano, em seu lugar técnico com reservas, exceções de arbitrariedade.

6.2.3. *Um Golpe entre duas ortodoxias?*

Como vimos, no que concerne às políticas de estabilização e crescimento no curto prazo, tanto os balanços dos formuladores como a historiografia centram-se em dois problemas principais: o grau de ortodoxia vigente nas decisões tomadas em cada período e o nível de continuidade entre suas estratégias. No que concerne ao primeiro aspecto, atribui-se ao Trienal uma ortodoxia ora retórica (Furtado), ora efetiva (Campos, Resende), colocando-se em dúvida não apenas sua consistência como a própria intenção de executá-la (Tavares e Serra; Simonsen). Quanto ao PAEG, seus formuladores (Campos, Simonsen) reconhecem certo grau de heterodoxia, mas procuram justificá-lo perante os parâmetros da ciência

econômica ortodoxa; já a historiografia reconhece um predomínio de políticas ortodoxas tradicionais, colocando-se como especificidade do programa um objetivo funcional na reestruturação do capitalismo brasileiro (Tavares e Serra) e sua ênfase em um controle rígido de salários que estaria em desacordo com os princípios ortodoxos (Resende) ou levantando aspectos inconsistentes no interior do próprio plano (Sochaczewski). Sendo assim, perguntamos:

Questão 23. *Em que medida o problema ortodoxia-heterodoxia é relevante nos termos dos próprios planos? Eles se atribuem, explícita ou implicitamente, uma filiação clara a alguma dessas posições? Em caso afirmativo, tal filiação se sustenta ao longo do desenvolvimento das questões mais específicas? Como eventuais concessões ou inflexões são formuladas e justificadas?*

Questão 24. *Como os programas se compreendem em termos de continuidade ou de ruptura? O PAEG rompe decididamente com o Trienal? As semelhanças quanto à política monetária e fiscal são reconhecidas? A “novidade” da política salarial é apresentada como tal? Em que medida os diagnósticos se assemelham? As convergências e divergências entre os planos obedecem a algum tipo de disposição sistemática ou são efeito de contingências?*

Desnecessário relembrar aqui em detalhes as duas diferenças fundamentais entre o Trienal e o PAEG: a passagem de um desenvolvimento fundado em mudanças estruturais para outro pautado pelas decisões autônomas dos agentes; a passagem de um diagnóstico da economia brasileira como em pleno desenvolver-se para um diagnóstico de terra arrasada no qual cabia restabelecer as condições para o desenvolvimento. Postas essas diferenças, é interessante notar que os objetivos explícitos de cada plano em suas políticas de curto prazo são bastante parecidos. O Trienal projeta um crescimento de 7% para os triênio 1963-5, ao passo que o PAEG apresenta expectativa de 5,05% para 1964, 6% para 1965-6 e 7% para 1967-70 (lembrando-se sempre que as “metas” do segundo são recorrentemente qualificadas como meramente indicativas). Para inflação, a partir de um patamar de 51,6%¹³⁰ em 1962, o Trienal esperava redução a 25% em 1963 com trajetória descendente até 10% em 1965. O PAEG, saindo de um ritmo de 144% no primeiro trimestre de 1964¹³¹, projetava uma inflação pouco inferior a 80% no final daquele ano e da ordem de 25% em 1965 e de 10% em 1966.

¹³⁰ IPG/DI-FGV; o Trienal não apresenta uma projeção para 1962.

¹³¹ Taxa anualizada do primeiro trimestre de 1964 segundo o próprio PAEG (MPCE, 1964; p. 28).

Sendo assim, em que pese o ponto de partida superior e a queda muito mais intensa objetivada no segundo plano, a meta explícita final era a mesma, uma taxa de 10% no ano final de cada programa. Inclusive o critério de administração dos meios de pagamento para uma política monetária condizente com tais objetivos é idêntico: fazê-los expandirem-se à mesma taxa de crescimento do produto nominal. Em ambos os casos também, crescimento e inflação encabeçavam os objetivos gerais dos planos, nesta ordem. Na prática enunciativa, porém, Trienal e PAEG divergem: enquanto o primeiro insiste no crescimento como “o mais importante de todos os objetivos” e limita o problema inflacionário à questão da estabilidade interna, subordinada, por sua vez, à manutenção de uma alta taxa de investimento, no PAEG, a inflação aparece, na maioria dos casos, como a prioridade máxima, condição para o país voltar a crescer e aspecto condicionante para quase todos os itens do programa, de modo que as políticas concentram-se essencialmente em sua contenção ou na adaptação do desenvolvimento e instituições econômicas a seus efeitos. Portanto, as diferenças de fundo entre os dois planos não se anulam em suas políticas de estabilização: elas projetam objetivos que, embora se concretizem em metas mais ou menos parecidas, assumem hierarquia inversa.

Quanto a diferenças mais pontuais, efetivamente, a política salarial tão enfatizada na bibliografia incorpora a principal diferença explícita. Ambos, Trienal e PAEG, projetam redução do déficit, via tributação e contingenciamento de despesas, levantamento de recursos não monetários por empréstimos junto ao setor privado e tolerância a um certo nível de recursos monetários para financiar o déficit, cabendo divergências apenas de ênfase em cada um desses pontos. Do lado do déficit público, os números se assemelham: o Trienal projeta, para 1963, um déficit efetivo a um nível de 38% do déficit potencial caso não houvesse um esforço de redução de despesas (Furtado, 2011a; p. 99-100); no PAEG, essa relação fica em torno de 37%. A captação de recursos não monetários junto ao setor privado, porém, é radicalmente diferente: enquanto o Trienal limita-se a instrumentos tradicionais sobre operações de câmbio e comércio exterior, o PAEG, como vimos, cria o instrumento das ORTNs, cuja receita estimada o programa não apresenta, mas inclui em um adicional de recursos de 230 bilhões de cruzeiros (cerca de 18,5% da redução no déficit) que engloba além desses títulos alguns aumentos e antecipações de impostos (MPCE, 1964; p. 54). Desse modo, os documentos corroboram a importância que os estudos revisados conferem à política salarial como diferença fundamental entre seus programas de estabilização, assim como respondem às mudanças nos limites de reforma institucional, que, após o Golpe, passaram a admitir com mais facilidade a criação e aumento de impostos e o estabelecimento de novos

instrumentos de política. Nesse sentido, Resende tem razão em apontar os controles de salários como um traço do PAEG que foge à ortodoxia, mas é necessário ressaltar que tais controles enquadram-se, com as peculiaridades apontadas, em um projeto muito mais amplo de indexação da economia brasileira, de “neutralização dos efeitos inflacionários”, cujo carro-chefe é a correção monetária, mecanismo igualmente inconveniente. De modo tal que eles perfazem apenas um aspecto de toda uma dimensão não propriamente ortodoxa do PAEG.

Por outro lado, ao identificar a “inconsistência na esfera distributiva” como um diagnóstico heterodoxo do Programa de Ação, Resende não está sendo absolutamente preciso: como vimos, a inconsistência não é na “esfera distributiva”, mas, sim, na “política distributiva”, ou seja, na incompatibilidade das *iniciativas do governo* em distribuir os recursos entre o setor público e privado e entre consumo (salários) e investimento (crédito). Com isso, o PAEG não quer dizer que haja um conflito distributivo estrutural na economia brasileira, este sim o diagnóstico heterodoxo, mas que a expansão dos meios de pagamento decorre da falta de austeridade do governo em lidar com suas contas e com as demandas de trabalhadores e empresários. Isso fica claro no discurso de Castello Branco, que coloca o problema como uma questão de compromisso moral entre as classes. O diagnóstico, portanto, é essencialmente monetarista e a “inconsistência na política distributiva” refere-se apenas ao fato de que as expansões monetárias não são aleatórias nem caem do céu, mas decorrem de erros sistemáticos do Estado. Mesma dificuldade se impõe sobre a leitura de Sochaczewski quanto a uma suposta ambiguidade entre inflação de demanda e inflação de custos no modo como o PAEG compreende o cenário. O que é ambíguo não é o diagnóstico geral: o programa não deixa dúvidas que entende o processo como inflação de demanda, levantando mas descartando sumariamente a hipótese de custos, que estaria relacionada à inelasticidade da oferta de certos setores e às dificuldades de substituição de importações. Isso fica claro quando se elencam as causas da inflação: déficit público, reajustes de salários e política de crédito. Nesses termos, o que é ambíguo, ou melhor, duplo, é o papel dos salários, cujo controle entra como fator de contenção da demanda e também dos custos de produção, relação que, até onde podemos discernir, não é de incompatibilidade. Em outros termos, o problema do crédito também é ambíguo, já que a oferta demasiado generosa de empréstimos aos empresários é elencada como causa da inflação brasileira, ao passo que o histórico que o plano levanta para o crédito real ao setor privado mostra um crescimento tímido, com sentido até contracionista se colocado em proporção do PIB. De todo modo, aquela ambiguidade dos

salários não configura uma ambiguidade do diagnóstico da inflação, que é francamente de demanda.

Em um trabalho voltado para a análise de enunciados em seus problemas de constituição, é difícil concluir pela ortodoxia ou heterodoxia estrita de cada documento. Nenhum deles reivindica para si alguma dessas posições, e suas preocupações giram mais no sentido de mostrar a compatibilidade entre seus modelos de planejamento e uma “economia de livre empresa” ou de “livre mercado”, de modo que a questão não é de filiação econômica mas de convencionalidade ideológica. Explicitamente, também, o PAEG não faz qualquer referência ao Trienal, e as menções indiretas vão no sentido muito mais geral que sugerimos na seção 6.2.1 que no debate concreto sobre as políticas econômicas. Nesse âmbito, as considerações do Programa de Ação dirigem-se muito mais a características de longo prazo da República de 1946, como os déficits públicos crônicos e crescentes, a alegada generosidade dos reajustes salariais, o recrudescimento inflacionário, enfim, a “desordem social e econômica”, que ao plano anterior. A novidade da política salarial é apresentada no sentido de reverter uma dessas características, a tendência a aumentos de salários superiores ao crescimento da produtividade, e se subordina ao objetivo de combate à inflação, embora também alegue um interesse social de manter a participação dos trabalhadores no PIB. Por outro lado, ela se encontra intimamente vinculada a uma propensão do PAEG de relativizar a urgência do controle inflacionário em nome da adaptação a ele, que se dá pela liberalização do controle de preços e de tarifas públicas, por um lado, e, por outro, da ampla indexação a partir da correção monetária. Vimos, enfim, que o primeiro caso corresponde diretamente ao estabelecimento de um sistema de preços relativos capaz de orientar as decisões econômicas espontâneas dos agentes. O segundo, porém, encerra aquele problema característico do setor privado no programa, no qual o estabelecimento do livre mercado serve de suporte para a intervenção sobre ele. A política salarial toma parte dessa ambiguidade e, enquanto elemento fundamental do combate à inflação, exclui a possibilidade de uma constatação final sobre sua ortodoxia ou heterodoxia.

6.3. Sentido-deformação: desenvolvimento e discurso modernizante no Brasil

No início do Capítulo 2, propusemos que a pergunta fundamental a que esta tese procura responder é:

Em que sentido podemos dizer que houve um discurso de planejamento econômico no Brasil ao longo da década de 1960? Quer dizer: em que medida os documentos oficiais de planejamento da economia brasileira nesse período se articulam (se é que o fazem) em uma formação discursiva foucaultiana, ou seja, em um sistema de dispersão de enunciados que os organiza conforme regimes de constituição de objetos, projeta as subjetividades e o estilo de linguagem necessários para enunciarlos, partilha regras de constituição e admissão de conceitos, dispõe as polêmicas inteligíveis e aceitáveis, delimita os temas estratégicos a que podem recorrer essas posições polêmicas?

Passado todo esse percurso, não nos parece possível estabelecer uma resposta taxativa. Por um lado, podemos afirmar que o conjunto de documentos analisado encerra pelo menos duas formações discursivas bem demarcadas, uma que apenas esboçamos a partir do texto de Bulhões e que chamaremos de discurso “neoliberal”, a partir da terminologia de Bielschowsky (2012), discurso cuja importância no cenário brasileiro não podemos aquilatar no interior desta limitadíssima amostragem; outra, constituindo o objeto central da tese, à qual podemos nos referir por “desenvolvimentismo”, englobando os trabalhos da CEPAL, os artigos de Furtado e Campos e os dois planos centrais da tese, o Trienal e o PAEG (este numa certa interface problemática com o neoliberalismo). O termo central que distingue fundamentalmente essas duas formações, respectivamente, por sua ausência ou presença, é aquilo que, a partir do projeto cepalino, identificamos como “perspectiva do desenvolvimento”, ou seja, um ponto de vista a partir do qual o desenvolvimento ideal das economias subdesenvolvidas não coincide com seu desenvolvimento espontâneo, abrindo, assim, um espaço de intervenção pública sobre a economia. De acordo com nossa análise, a dispersão no interior da formação desenvolvimentista não se dá conforme a classificação de Bielschowsky¹³² com base na origem institucional, pública ou privada, de seus formuladores. Por princípio metodológico, o desenvolvimentismo aqui se apresenta como um sistema de dispersão de enunciados fundamentado na própria constituição enunciativa apreendida nas fontes, o que coloca como princípio dispersivo o lugar a que se atribui a insuficiência responsável pelo subdesenvolvimento, se no setor externo, como a CEPAL e o Trienal, se na economia interna, em especial sobre a iniciativa privada, como sugerem Campos e o PAEG. A partir desse esquema, poderíamos até apresentar um quadro-resumo, evidentemente bastante esquemático:

¹³² Lembrando-se sempre das diferenças de objetivos e de metodologia de seu trabalho, produzindo, evidentemente, resultados diferentes.

Quadro 1 - Síntese parcial das formações discursivas analisadas			
Formação discursiva	Desenvolvimentismo		Neoliberalismo
Perspectiva do desenvolvimento	Sim		Não
Termo de dispersão	Causa estrutural do subdesenvolvimento		Não verificado
Subdesenvolvimento	Decorrente do setor externo	Decorrente do setor interno	Não verificado
Conjuntos de documentos	CEPAL, Trienal	Campos, PAEG	Bulhões
Desenvolvimento econômico	Mudança estrutural	Fortalecimento do mercado e da iniciativa privada	Espontâneo
Planejamento	Previsão e correção de problemas estruturais	Estímulo e orientação da iniciativa privada	Correção de erros de governo e aumento da produtividade
Estratégia de planejamento	Assumir a perspectiva do desenvolvimento via Estado	Reduzir a distância entre o desenvolvimento espontâneo e a perspectiva do desenvolvimento	Intervenções pontuais de produtividade
Lugar técnico do planejador	Reflexão total da técnica e técnica de governo	Liberalização técnica com exceção política	Determinação econômica dos parâmetros da política

Obs.: Os traços básicos do neoliberalismo são especialmente precários e provisórios, não constituindo um sistema de dispersão, mas apenas os termos gerais extraídos de Bulhões (1953a; 1953b) na seção 4.2. Haveria, ainda, algo como um “desenvolvimentismo imperialista”, a ser sistematizado a partir das “Medidas”, mas omitimos por não nos parecer relevante para esta conclusão.

Muito embora essa síntese seja possível, opondo as vertentes desenvolvimentistas quase ponto a ponto a partir do termo de dispersão, ela não é apenas uma simplificação de nossa análise, mas negligencia toda a relação inconsistente que os termos estabelecem entre si no interior mesmo de cada ramo, principalmente nos planos. Vimos que o desenvolvimento já perfazia um problema nos documentos cepalinos, ao propor um diagnóstico do subdesenvolvimento pautado no sistema centro-periferia internacional, ao passo que suas soluções circunscreviam aos limites decisórios do Estado-nação. Em outras palavras: a condição de país desenvolvido era possibilitada pelo sistema centro-periferia, mas o desenvolver-se dos países periféricos ia justamente no sentido de sua abolição. O Trienal, que em grande medida se apropria de diversos elementos do modelo cepalino, busca elidir a natureza internacional e conflituoso do desenvolvimento, mas, com isso, elide o próprio solo sobre o qual se fundamentava sua perspectiva do desenvolvimento, fazendo com que a inconsistência deixasse de ser objetivamente constituída (o desenvolvimento é efetivamente enunciado como problemático, caso da CEPAL), passando a ser enunciativamente mal formulada, naquela recorrência pouco elaborada dos problemas externos que ameaçavam constantemente nosso desenvolvimento quase inevitável. O resultado é uma perspectiva do desenvolvimento que é apenas perspectiva técnica de planejamento, incapaz de distinguir, por exemplo, entre a produtividade como princípio econômico geral e a produtividade como instrumento específico para desenvolver o país. De modo que o setor externo como causa estrutural do subdesenvolvimento manifesta-se apenas em segundo plano, como impasse para o otimismo retórico do texto, e a perspectiva do desenvolvimento é incapaz de dar visibilidade a seu domínio próprio de atuação, não se distinguindo, se não confusamente, da perspectiva econômica em geral. No PAEG, o problema é outro: a estratégia de fazer com que o desenvolvimento autônomo comece a funcionar de maneira condizente com o desenvolvimento ideal projetado pela perspectiva do desenvolvimento, ou seja, o objetivo de reformar o setor privado para que seu comportamento atenda aos interesses da “economia como um todo” ou do “país”, não projeta um Estado circunscrito às bases institucionais e à orientação indireta das decisões particulares, mas um aparato de intervenção direta nos parâmetros fundamentais, com reserva de arbitrariedade nas instâncias decisórias do poder público, ou seja, uma zona de indistinção entre o técnico e o político. De modo que o quadro acima apresentado, longe de uma conclusão de nosso trabalho, representa apenas a síntese parcial de uma análise em que aqueles termos constantemente invertem seu sentido ou confundem-se entre si.

Para tratar desses resultados, indubitavelmente divergente das conclusões foucaultianas de que partimos, fomos capazes de pensar em quatro hipóteses, todas com algum peso, que desenvolveremos a seguir, procurando argumentar em favor da predominância da última. A primeira é direta: viés de leitura. Ao tomarmos, como objetivo de abordagem, os problemas de formulação não é de surpreender que tenhamos chegado a enunciados problemáticos. Embora seja impossível eliminar esse fator, nossa preocupação com a leitura cerrada dos documentos e com a identificação dos problemas em suas particularidades ao longo de diversos tópicos teve como objetivo não apenas exaurir o leitor, mas mostrar que as inconsistências encontram-se imbricadas nos próprios enunciados e descrevê-los apenas em sua dimensão coerente e positiva traria apenas resultados parciais, que, no entanto, são legítimos a depender dos objetivos da abordagem. Uma segunda hipótese refere-se a algo que já apontamos no Capítulo 1, a limitada periodização histórica. Enquanto Foucault trabalha com longuíssimos períodos, favorecendo as grandes linhas e os grandes contrastes, concentramos num *corpus* total de documentos que se estende por não mais de quinze anos se contarmos a produção cepalina, e têm uma vocação explicitamente política e prática, não intelectual, aspectos que certamente favorecem o afloramento de confusões. A terceira hipótese consiste em lembrar que problemas de formulação enunciativa são muito mais gerais do que normalmente se admite. Para recorrer ao anedotário filosófico, Descartes, o filósofo da consciência e da clareza, não resiste a uma leitura mais detida, notoriamente incapaz de encontrar, ao longo de seus textos, uma elaboração una e coerente de consciência e clareza. Ou, para dar um exemplo concreto já mencionado na seção 2.3, um dos objetivos fundamentais de Derrida (2006) é mostrar como na filosofia de Rousseau sobre a escritura, “o conceito de suplemento é uma espécie de mancha cega no texto de Rousseau, que abre e limita a visibilidade”, surgindo de maneira errática e inconsistente em relação à linguagem, “aqui como adição, lá como substituto, ora como positividade e exterioridade do mal, ora como feliz auxiliar” (Derrida, 2006; p. 200). Ora, com efeito, partir de um ponto cego, uma condição que não pode ser totalmente explicitada e que surge apenas como problema de formulação não é uma prerrogativa de Rousseau nem do discurso desenvolvimentistas, mas uma condição geral da linguagem, da “língua” e da “lógica”, cujo sistema, segundo Derrida, nosso discurso não pode dominar totalmente. Nesse sentido, as inconsistências da perspectiva do desenvolvimento seriam a manifestação concreta nos documentos dessa condição humana, o ponto cego que eles tentam esclarecer e não conseguem. O problema dessa hipótese é que ela só dá conta de um lado da história. Porque tal perspectiva do desenvolvimento não é o

fundamento implícito sobre o qual se constroem de maneira sistemática os enunciados explícitos, as posições claras a partir da qual estes se dispersam. Ela não “abre e limita o campo de visibilidade” dos desenvolvimentistas; ela os problematiza por completo. Se, para Derrida, a teoria da escritura e da linguagem em Rousseau construía-se sobre o ponto cego indizível do “suplemento”, aqui, os projetos de desenvolvimento e as práticas de intervenção e planejamento encontram-se deformados, desconstruídos em si mesmos a partir da perspectiva problemática por trás deles. Isso nos leva, enfim, à quarta hipótese: as inconsistências dos enunciados são uma peculiaridade dos documentos e, quiçá, uma peculiaridade local, do Brasil, da América Latina, da periferia.

Para o caso especificamente brasileiro, isso significa circunscrever o problema-desenvolvimento em uma tradição secular de manifestação problemática do discurso de modernização no país. Se é verdade que o desenvolvimento econômico tem suas inconsistências constituídas numa história do discurso que lhe é própria, cujas especificidades, para o caso brasileiro, tentamos delimitar a partir dos Capítulos 4 e 5, não se deve esquecer, entretanto, que ele represente apenas o irmão mais novo – mais moderno, mais técnico, mais instrumental – de toda uma família de ímpetos modernizadores conceitualmente problemáticos que se estabeleceu na esfera intelectual brasileira desde a Independência. Nesse sentido, talvez possamos melhor compreender o que significa sua impossibilidade se a cotejarmos com outros curtos-circuitos da modernização do país, a saber, com as “ideias fora do lugar”, de Roberto Schwarz, com os impasses da modernização em Florestan Fernandes e com o formação literária do país de Antonio Candido. Tal comparação, acreditamos, consiste menos em uma apropriação megalocêntrica da tradição uspiana que em uma tentativa de melhor situar o estatuto de nossa impossibilidade e melhor determinar seu conteúdo. Trata-se simplesmente de recorrer a alguns contrapontos paradigmáticos para desenvolver a questão: afinal, o que é exatamente impossível no desenvolvimento?

No clássico “As ideias fora do lugar”, Roberto Schwarz enfatiza a inadequação e as inconsistências do modo como a ideologia liberal europeia foi apropriada no contexto brasileiro do Segundo Império, marcado por uma estrutura econômica e social absolutamente incongruente com aqueles ideais: base escravista do trabalho e relações pessoais de favor. Assim, os princípios de trabalho livre e autonomia pessoal, característicos do liberalismo, invertiam-se aqui como “ornato e marca de fidalguia” (Schwarz, 2000; p. 19), gerando uma “comédia ideológica, *diferente da europeia*”, na qual a aparência ideológica de igualdade não servia para mascarar a realidade de exploração, mas para reforçar laços comunitários pré-

burgueses (*idem*, p. 12; grifos do autor). A *Revolução burguesa no Brasil*, de Florestan Fernandes, leva ao palco essa inadequação cômica de certa ideologia à realidade material brasileira sob o signo da tragédia, enquanto impossibilidade estrutural. Aqui, trata-se de mostrar a inviabilidade no Brasil do chamado “modelo democrático-burguês”, segundo o qual hegemonia burguesa, sociedade democrática e emancipação econômica andariam necessariamente de mãos dadas (Fernandes, 1976; p. 289-90). Segundo Fernandes, as condições histórico-sociais do desenvolvimento periférico e a articulação das burguesias nacionais com os interesses do capital imperialista internacional produziram “uma forte dissociação *pragmática* entre desenvolvimento capitalista e democracia; ou usando-se uma notação sociológica positiva: uma forte associação racional entre desenvolvimento capitalista e autocracia”. (*idem*, p. 292; grifos do autor). Esse cenário gerou uma forma específica de desenvolvimento nesses países, a que o autor se refere por “modelo autocrático-burguês”, no qual a evolução do capitalismo só poderia se dar mediante o “*poder burguês* em sua manifestação histórica mais extrema, brutal e reveladora” (*idem*, p. 297; colchetes do autor). A partir disso, o autor procura explicar como o período de consolidação nacionalista, desencadeado em 1930 com a ascensão de uma burguesia industrial nacional, da qual o próprio desenvolvimentismo constituía arsenal ideológico importante, acabou por frustrar as expectativas de modernização democrática, desaguando em uma ditadura militar que, quando da publicação do livro (1975), já ultrapassava uma década, aberta à “exploração imperialista” e avessa a qualquer progressismo de base popular.

Temos aí duas formas de lidar com a inconsistência da ideologia de modernização no Brasil, a primeira como inadequação cômica a nossa realidade material, a segunda como impossibilidade trágica de nossa estrutura socioeconômica. Para o caso ora em questão, ou seja, o do discurso brasileiro de desenvolvimento na década de 1960, deparamo-nos com uma nova configuração: antes de ser deslocado da realidade ou barrado por uma configuração social que lhe é externa, o desenvolvimentismo revelou-se, como projeto de modernização, inconsistente em si mesmo, bloqueado em sua própria formulação discursiva. Procuramos mostrar, ao longo de diversos documentos, com diversos níveis de responsabilidade e de constrangimentos políticos, que, antes de ser limitado contextualmente e materialmente, o desenvolvimento já é um limite por si, já é um problema e não uma solução. Uma diferença importante nos ajuda a entender isso: os estudos de Schwarz e Fernandes partem de modelos europeus dados, a “ideologia liberal”, o “modelo democrático-burguês”, que não podem ser totalmente adaptados ou realizados nas condições brasileiras; o desenvolvimentismo (à

exceção das “Medidas”), por sua vez, procura constituir um modelo próprio, com base nas condições efetivas dos países periféricos ou subdesenvolvidos, modelo que não é impossível de realizar, mas, antes disso, de formular enunciativamente. Colocando de outra maneira, a referência europeia permite que o estatuto periférico ou subdesenvolvido se determine como uma série de insuficiências, de faltas em relação ao paradigma de progresso. Procurando estabelecer um paradigma autóctone, o desenvolvimentismo não se livra propriamente dessas faltas, mas as internaliza, de modo problemático, no próprio conceito de desenvolvimento. No primeiro caso, a inconsistência no nível ideológico, discursivo, é decorrência de uma série de insuficiências objetivas dos países periféricos, face às quais aquela ideologia encontra-se deslocada; no segundo, a insuficiência é interna ao discurso, a falta não é materialmente determinada, mas simbolicamente constitutiva. O desenvolvimento, portanto, nomeia menos um processo positivo, uma situação objetiva que um vazio virtual, uma expectativa projetada ou, ainda, um *desejo*, no sentido mais propriamente psicanalítico que esse termo possa assumir, ou seja, como reação a uma falta primordial, à qual reagimos não para satisfazê-la, mas para compreendê-la, para atribuir-lhe um significante, enfim, para tentarmos descobrir *o que falta*.

Isso posto, a sugestão de Schwarz de que a ideologia assume um regime de funcionamento diferente no Brasil pode ser bastante esclarecedora. Segundo o autor, as ideias liberais no Segundo Império perfaziam ideologias de “segundo grau”, que “não descrevem sequer falsamente a realidade, e não gravitam segunda uma lei que lhes seja própria”; “sua regra [...] é da ordem do relevo social, em detrimento de sua intenção cognitiva e de sistema” (*idem*, p. 18-9). Isso quer dizer, *grosso modo*, que, diferentemente da ideologia europeia, que descrevia a aparência da sociedade para esconder a essência da exploração capitalista, o liberalismo no Brasil enquadrava-se na pura lógica da arbitrariedade e do mando, não descrevendo sequer a aparência de nossas condições, pautadas pelo escravismo e pelo favor. Trata-se de um *insight* bastante original dentro dos limites de uma perspectiva materialista. Nesta tese, não podemos falar em ideologia, conceito que se define por oposição a uma ciência ou a um engajamento político que se encontram fora de nosso escopo metodológico. Mas se podemos dizer, a partir de Derrida, que a “mancha cega” do “suplemento” em Rousseau não é uma prerrogativa do filósofo, mas uma condição geral da linguagem, então o desenvolvimento como problema encerra uma forma diferente de lidar com essa condição. Lá, flagramos uma lógica de exceção: o fundamento problemático é restrito a um conceito, que, excluído como o ponto de vista que não pode ser totalmente dominado e explicitado pelo

autor, “abre e limita sua visibilidade”, determina o domínio objetivo e coerente de sua teoria da linguagem e da escritura. No problema-desenvolvimento, essa exclusão não se concretiza, as inconsistências de formulação não se concentram em um conceito fora ou no limiar da linguagem; elas se colocam em primeiro plano e problematizam todas as determinações “objetivas” que esse ponto de vista deveria sustentar. No primeiro caso, situando como exceção a condição fundamental da linguagem, o conjunto de enunciados se define como um todo fechado, coerente e articulado; no segundo, essa operação não se verifica: o ponto de vista do desenvolvimento não encerra o problema como extralinguístico, mas o projeta sobre todas as suas manifestações particulares, que se revelam como incompletas e inconsistentes, deformadas. Se faz algum sentido essa contraposição entre a articulação “europeia” do discurso e a brasileira, que, lembremos, é apenas uma hipótese interpretativa, então nosso subdesenvolvimento, nossa má formação, nosso atraso pode ser visto, antes de tudo, como uma diferente forma de formação simbólica.

Isso permite, por exemplo, contornar um problema das conclusões de Fernandes. Após desenvolver o impasse da modernização do país pelo “modelo autocrático-burguês”, o autor vislumbra apenas duas saídas: “um autêntico capitalismo de Estado *stricto sensu*” ou “a desagregação revolucionária da ordem e a eclosão do socialismo” (Fernandes, 1976; p. 366), autocracia capitalista ou revolução socialista, possibilidades que não vieram a se confirmar. A rigidez da determinação social é hipostasiada de tal maneira que o modelo não comporta uma abertura redemocratizante, que foi o que efetivamente se deu, mais preservando, aliás, que dissolvendo as inconsistências ideológicas e os impasses sociais que determinariam a solução “autocrático-burguesa”. Isso talvez se explique porque tais impasses e inconsistências não decorram de determinações da estrutura social brasileira, mas da estrutura simbólica, que, se não têm uma materialidade e uma historicidade tão claras, apresentam uma efetividade profunda na medida em que perfazem o ponto de apoio da constituição dos sujeitos e de suas relações em sociedade e com o mundo. Por mais que se modernizem nosso sistema econômico, nossa infraestrutura produtiva, nossas instituições sociais e políticas, esses impasses e inconsistências tendem a permanecer, pois não são a superestrutura determinada pelas relações econômicas e materiais, mas percorrem outra dimensão, dão-se em outro sentido e têm um regime de efetividade próprio. A impossibilidade do desenvolvimento não é da ordem nem da comédia ideológica, nem da tragédia sociológica, mas do melodrama com seus extremos de humor artificiais que nenhum sentido têm se não o de esconder a vacuidade do conflito.

Um autor atento para esse traço talvez tenha sido Antonio Candido, quando, em sua *Formação da literatura brasileira*, apontou a ambiguidade de nossos românticos em seu projeto de construir um país, ora recaindo no desencanto peremptório com nosso atraso civilizacional, voltando-se para os modelos europeus, ora celebrando de maneira cega as peculiaridades do país, rejeitando tudo o que é estrangeiro. Não por acaso, é de Candido uma inflexão tão perspicaz quanto discreta na interpretação do Brasil. Ao definir sua *Formação* como uma “história dos brasileiros no seu desejo de ter uma literatura” (Candido, 2000; p. 25), o crítico emula um título do historiador francês Julien Benda, *Esboço de uma história dos franceses em sua vontade de ser uma nação*. Os franceses têm a *vontade de ser* um todo nacional, uma “civilização relativamente integrada” (Arantes, 1997; p. 12); os brasileiros apresentam *desejo de ter* uma literatura, um aspecto parcial dessa civilização. A vontade de ser uma nação, o ímpeto racional de produzir uma civilização moderna, é aqui substituído pelo desejo pouco estruturado, pela fantasia de que modernizar-se é ter aspectos de uma civilização moderna. “Fantasia” que é justamente o nome pelo qual Furtado define, em sua autobiografia, o auge de sua experiência intelectual e política, cujo desfecho ele descreve de maneira pungente na saída do país logo após o Golpe, rumo ao Chile:

Sentira certa angústia ao cortar o último vínculo com o mundo que por tanto tempo dera sentido à minha vida. Dedicara anos a organizar minha fantasia, na esperança de um dia transformá-la em instrumento de ação a serviço de meu pobre e desvalido Nordeste. Agora, essa fantasia estava desfeita, desmoronara como uma estrela que se estilhaça. Era como se uma enxurrada tudo houvesse arrastado. Subitamente, deparei à direita do avião o perfil altaneiro dos picos gelados dos Andes. Deixei-me levar pelo deslumbramento. Eram os vastos horizontes do mundo com seu sedutor canto de sereias. Senti ligeiro calafrio, como se meu adormecido espírito de cavaleiro andante fizesse sinais de despertar. (Furtado, 2014; p. 393)

Fontes e bibliografia

Fontes

BRASIL. Decreto-Lei Nº 7293, de 2 de fevereiro de 1945. Cria a Superintendência da Moeda e do Crédito, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del7293.htm (acesso em 15/06/2015)

_____. Lei Nº 970, de 16 de dezembro de 1949. Dispõe sobre as atribuições, organização e funcionamento do Conselho Nacional de Economia. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/L0970.htm (acesso em 14/06/2015)

_____. Lei Nº 4156, de 28 de novembro de 1962. Altera a legislação sobre o Fundo Federal de Eletrificação e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4156.htm (acesso em 08/06/2015)

_____. Decreto Nº 52275, de 17 de julho de 1963. Institui o Conselho Nacional de Política Salarial e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D52275.htm (acesso em 15/06/2015)

_____. Lei Nº 4320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm (acesso em 12/06/2015)

_____. Decreto Nº 53914, de 11 de maio de 1964. Define as atribuições do Ministro de Estado Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, extingue órgãos da Presidência da República e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-53914-11-maio-1964-393923-publicacaooriginal-1-pe.html> (acesso em 12/06/2015)

_____. Decreto Nº 54018, de 14 de julho de 1964. Reorganiza o Conselho Nacional de Política Salarial, estabelece normas sobre a política salarial do Governo e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D54018.htm (acesso em 15/06/2015)

_____. Lei Nº 4357, de 16 de julho de 1964. Autoriza a emissão de Obrigações do Tesouro Nacional, altera a legislação do imposto sobre a renda, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4357.htm (acesso em 12/06/2015)

_____. Lei Nº 4380, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L4380.htm (acesso em 15/06/2015)

- _____. Decreto Nº 54228, de 1º de setembro de 1964. Dispõe sobre a ação do Conselho Nacional de Política Salarial na aplicação do Decreto Nº 54018, de 14 de julho de 1964. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-54228-1-setembro-1964-394391-publicacaooriginal-1-pe.html> (acesso em 15/06/2015)
- _____. Lei Nº 4494, de 25 de novembro de 1964. Regula a locação de prédios urbanos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1950-1969/L4494.htm (acesso em 08/06/2015)
- _____. Lei Nº 4502, de 30 de novembro de 1964. Dispõe Sobre o Imposto de Consumo e reorganiza a Diretoria de Rendas Internas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4502.htm (acesso em 15/06/2015)
- _____. Brasil, Lei Nº 4504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4504.htm (acesso em 15/06/2015)
- _____. Lei Nº 4595, de 31 de dezembro de 1964. Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L4595.htm (acesso em 15/06/2015)
- _____. Decreto Nº 55722, de 2 de fevereiro de 1965. Cria o Conselho Consultivo do Planejamento "CONSPLAN" - e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-55722-2-fevereiro-1965-396038-publicacaooriginal-1-pe.html> (acesso em 14/06/2015)
- _____. Lei Nº 4676, de 16 de junho de 1965. Modifica, em parte, as Leis Nº 2308, de 31 de agosto de 1954, 2944, de 8 de novembro de 1956, 4156, de 28 de novembro de 1962, e 4364, de 22 de junho de 1964, que dispõem sobre o Fundo Federal de Eletrificação e sobre a distribuição e aplicação do Imposto Único sobre Energia Elétrica, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4676.htm (acesso em 08/06/2015)
- _____. Lei Nº 4725, de 13 de julho de 1965. Estabelece normas para o processo dos dissídios coletivos, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4725.htm (acesso em 15/06/2015)
- _____. Lei Nº 4728, de 14 de julho de 1965. Disciplina o mercado de capitais e estabelece medidas para o seu desenvolvimento. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4728.htm (acesso em 12/06/2015)
- _____. Lei Nº 5334, de 12 de outubro de 1967. Estabelece limitações ao reajustamento de aluguéis e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L5334.htm (acesso em 15/06/2015)
- BULHÕES, Otávio G. de. (1953a). Estudos sobre a programação do desenvolvimento econômico. In: *Revista do Conselho Nacional de Economia*. Ano II. Nov-dez de 1953. N. 19-20. p. 3-11

- _____. (1953b). Considerações adicionais sobre a programação do desenvolvimento econômico. In: *Revista do Conselho Nacional de Economia*. Ano II. Nov-dez de 1953. N. 19-20. p. 16-9
- CAMPOS, Roberto de O. (1963). Planejamento do desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos. In: _____. (1963). *Economia, planejamento e nacionalismo*. Rio de Janeiro: APEC. p. 7-51
- CES (Consejo Económico y Social. Naciones Unidas). (1953). Los principales problemas de la técnica preliminar de programación. In: *Estudio preliminar sobre la técnica de programación del desarrollo económico*. Comissão Econômica para a América Latina. Quinto período de seções. Rio de Janeiro. 6 de abril de 1953. p. 1-22
- FURTADO, Celso. (1953). A programação do desenvolvimento econômico. In: *Revista do Conselho Nacional de Economia*. Ano II. Nov-dez de 1953. N. 19-20. p. 11-5
- _____. (2011a). Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social 1963-1965. In: D'AGUIAR (2011; org). p. 35-440
- _____. (2011b). O plano trienal e o desenvolvimento. In: D'AGUIAR (2011; org). p. 29-31
- _____. (2011c). Discurso de posse (1962). In: D'AGUIAR (2011; org). p. 33-4
- MPCE (Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica). (1964). *Programa de Ação Econômica do Governo*. 1964-1966. Síntese. Documentos EPEA Nº 1 – Novembro de 1964.
- _____. (1965a). *O programa de ação e as reformas de base*. Documentos EPEA Nº 3. V.1. Dezembro de 1965.
- _____. (1965b). *O programa de ação e as reformas de base*. Documentos EPEA Nº 3. V.2. Dezembro de 1965.
- OEA (Organização dos Estados Americanos). (1961). *Carta de Punta del Este*. Estabelecimento da Aliança para o Progresso dentro da estrutura da Operação Panamericana. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 4. N. 16. Rio de Janeiro. p. 157-69
- PR (Presidência da República). (1962). *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social*. 1963-1965. Síntese. Dezembro de 1962.
- PREBISCH, Raúl. (1973a). *Interpretación del proceso de desarrollo latinoamericano en 1949*. Serie comemorativa del XXV aniversario de la CEPAL. Santiago do Chile. Janeiro de 1951.
- _____. (1973b). *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*. Serie comemorativa del XXV aniversario de la CEPAL. Santiago do Chile. Setembro de 1952.
- UN (United Nations). (1951). *Measures for the Economic Development of Under-Developed Countries*. Report by a Group of Experts appointed by the Secretary-General of the United Nations. Nova Iorque. Maio de 1951.

Referências bibliográficas

- ABOLAFIA, Mitchel Y. (2004) Framing Moves: Interpretive Politics at the Federal Reserve. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 14. N. 3. p. 349-370
- _____. (2010a). Narrative Construction as Sensemaking: How a Central Bank Thinks. In: *Organization Studies*. Vol. 31. N. 3. p. 349-367
- _____. (2010b). Can Speculative Bubbles Be Managed? An Institutional Approach. In: *Strategic Organization*. Vol. 8. N. 1. p. 93-100
- ABRANCHES, Sérgio H.; LIMA Jr., Olavo B. (org.). (1987). *As origens da crise*. Estado autoritário e planejamento no Brasil. São Paulo: Vértice.
- ABREU, Marcelo de Paiva *et al.* (1990). *A ordem do progresso*. Cem anos de política econômica republicada. 1889-1989. Rio de Janeiro: Elsevier.
- ADORNO, Theodor W. (1970). *Teoria estética*. Traduzido para o português por Artur Morão. Lisboa: Edições 70.
- _____. (1973). *Negative Dialectics*. Traduzido para o inglês por E. B. Ashton. Nova Iorque: Continuum.
- _____. (1974). *Skoteinós o cómo habria de leerse*. In: _____. (1974). *Tres estudios sobre Hegel*. Traduzido para o espanhol por Victor S. Zavala. Madri: Taurus. p. 119-90
- AGAMBEN, Giorgio. (2002). *Homo sacer I*. O poder soberano e a vida nua. Traduzido para o português por Henrique Burigo. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- _____. (2004). *Homo sacer II,1*. Estado de exceção. Traduzido para o português por Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo.
- _____. (2006). *A linguagem e a morte*. Um seminário sobre o lugar da negatividade. Traduzido para o português por Henrique Burigo. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- _____. (2009). O que é um dispositivo. In: “*O que é o contemporâneo*” e outros ensaios. Traduzido para o português por Vinícius Nicastro Honesko. Chapecó: Argos. p. 25-51
- _____. (2011a). *O reino e a glória*. Uma genealogia teológica da economia e do governo. Traduzido para o português por Selvino J. Assmann. São Paulo: Boitempo.
- _____. (2011b). *O sacramento da linguagem*. Arqueologia do juramento (*Homo sacer*, II, 3). Traduzido para o português por Selvino J. Assmann. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- ALVES, Denysard O.; SAYAD, João. (1973). O Plano Estratégico de Desenvolvimento. In: LAFER, 1973.
- ANDREZO, Andrea F; LIMA, Iran S. (2002). *Mercado financeiro*. Aspectos históricos e conceituais. 2.ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning.

- ARANTES, Paulo E. (2007). Providências de um crítico literário na periferia do capitalismo. In: ARANTES, Otília B. F; _____. *Sentido de formação*. Três ensaios sobre Antonio Candido, Gilda de Mello e Souza e Lúcio Costa. Rio de Janeiro: Paz e Terra. p. 7-66
- ARIÈS, Philippe. (1978). *História social da criança e da família*. Traduzido para o português por Dora Flaksman. Rio de Janeiro: Zahar.
- _____. (1989). *O homem diante da morte*. Vol. 1. Traduzido para o português por Luiza Ribeiro. 2.ed. Rio de Janeiro: F. Alves.
- _____. (1990). *O homem diante da morte*. Vol. 2. Traduzido para o português por Luiza Ribeiro. Rio de Janeiro: F. Alves.
- _____. (1993). A história das mentalidades. In: LE GOFF (org.), 1993. p. 154-176
- ARÓSTEGUI, Julio. (2006). *A pesquisa histórica*. Teoria e método. Traduzido para o português Andréa Dore. Bauru: Edusc.
- ARRUDA, José Jobson de A. (1998). Linhagens historiográficas contemporâneas por uma nova síntese histórica. In: *Economia e sociedade*. Nº 10. Campinas. Junho de 1998. p. 175-86
- _____. (2007). Cultura histórica: territórios e temporalidades historiográficas. In: *Saeculum*. Revista de História. Nº 16. João Pessoa. p. 25-31
- _____. (2014). Historiografia: consciência crítica da produção histórica. In: _____. *Historiografia*. Teoria e prática. São Paulo: Alameda. p. 17-61
- ARRUDA, Maria A. N. (2010). A sociologia de Florestan Fernandes. *Tempo social*, V. 22, N. 1. Junho de 2010. p. 9-27
- AVELAR, Idelber. (2009). Cânone literário e valor estético: notas sobre um debate de nosso tempo. In: *Revista Brasileira de Literatura Comparada*. N. 15. p. 113-150
- BAER, Wener; KERSTENETZKY, Isaac; VILLELA, Annibal. (1973). As modificações do papel do estado na economia brasileira. In: *Pesquisa e planejamento econômico*. Revista do IPEA. Vol. 3. N. 4. Dezembro de 1973. Rio de Janeiro. p. 883-912
- BAKHTIN, Mikhail. (1988). *Marxismo e filosofia da linguagem*. Problemas fundamentais do método sociológico na ciência da linguagem. Traduzido para o português por Michel Lahud e Yara F. Vieira. 4.ed. São Paulo: Hucitec.
- BASTOS, Pedro P. Z. (2011). O Plano Trienal e sua economia política. In: D'AGUIAR (2011; org.). p. 441-9
- BENJAMIN, Walter. (1994). *Magia e técnica, arte e política*. Obras escolhidas. Vol. 1. Traduzido para o português por Sergio P. Rouanet. 7.ed. São Paulo: Brasiliense.
- BENVENISTE, Émile. (2006). *Problemas de linguística geral II*. Traduzido para o português por Eduardo Guimarães, Marco Antônio Escobar, R. Figueira, V. Castro, J. Geraldi e I. Koch. 2.ed. Campinas: Pontes.

- BERCOVICI, Gilberto. (2010). “‘O direito constitucional passa, o direito administrativo permanece’: a persistência da estrutura administrativa de 1967”. In: SAFATLE; TELES. (2010; org). *O que resta da ditadura*. São Paulo: Boitempo. p. 77-90
- BERNANKE, Ben S. (2007). Inflation Expectations and Inflation Forecasting. Apresentação no Monetary Economics Workshop do National Bureau of Economic Research Summer Institute. 10 de julho de 2007. Cambridge, Massachusetts. Disponível em: <http://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/bernanke20070710a.htm> (acesso em 23/08/2012)
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. (2012). *Pensamento econômico brasileiro*. O ciclo ideológico do desenvolvimentismo. 5.ed. 3ª reimpressão. Rio de Janeiro: Contraponto.
- BLANCHARD, Olivier. (2011). The Future of Macroeconomic Policy: Nine Tentative Conclusions. In: Blog *imFdirect*. FMI. Disponível em: <http://blog-imfdirect.imf.org/2011/03/13/future-of-macroeconomic-policy/>
- BOBBIO, Norberto. (2005). *Liberalismo e democracia*. Traduzido para o português por Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense.
- BOURDIEU, Pierre. (2001). *Meditações pascalinas*. Traduzido para o português por Sérgio Miceli. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- _____. (2008). Introdução. In: _____. *A distinção*. Crítica social do julgamento. Traduzido para o português por Daniela Kern. São Paulo: Edusp. p. 9-14
- BRAUDEL, Fernand. (1987). *A dinâmica do capitalismo*. Traduzido para o português por Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Rocco.
- _____. (2009). *Civilização material, economia e capitalismo: séculos XV-XVIII*. Volume 3: O tempo do mundo. Traduzido para o português por Telma Costa. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes.
- BURKE, Peter. (2010). *A escolar dos Annales 1929-1989*. A revolução francesa da historiografia. Traduzido para o português por Nilo Odalia. 2.ed. São Paulo: Editora da Unesp.
- BUTLER, Judith. (1990). *Gender Trouble*. Feminism and the Subversion of Identity. Nova Iorque: Routledge.
- CALLON, Michel. (1986a). The Sociology of an Actor-Network: The Case of the Electric Vehicle. In: _____.; LAW, John; RIP, Arie (org.). *Mapping the Dynamics of Science and Technology*. Sheridan House Inc. p. 19-34
- _____. (1986b). Some Elements of a Sociology of Translation: Domestication of Scallops and the Fishermen of St Brieuc Bay. In: LAW, John (org.). *Power, action and belief: a new sociology of knowledge?*. Londres: Routledge. p. 196-223
- _____. (1991). Techno-economic Networks and Irreversibility. In: LAW, John (1991; org.). *A Sociology of Monsters*. Essays on power, technology and domination. Londres: Routledge. p. 132-161

- _____. (1998). Introduction: the Embeddedness of Economic Markets in Economics. In: _____. (1998; org.). *The Laws of the Markets*. Oxford: Balckwell Publishers. p. 1-57
- _____. (2005). Why Virtualism Paves the Way to Political Impotence. A Replay to Daniel Miller's Critique of *The Laws of the Markets*. In: *Economic Sociology*. European Electronic Newsletter. Vol. N.2. p. 3-20. Disponível em: <http://econsoc.mpifg.de/archive/esfeb05.pdf> (acesso em 30/12/2011)
- CALLON, Michel; MUNIESA, Fabian. (2005). Economic Markets as Calculative Collective Devices. In: *Organization Studies*. Vol. 26. N. 8. p. 1229-1250
- CAMPOS, Roberto de O. (1954). *Planejamento do desenvolvimento econômico de países subdesenvolvidos*. Rio de Janeiro: FGV.
- _____. (1964a). *Ensaio de história econômica e sociologia*. Rio de Janeiro: APEC.
- _____. (1964b). *A moeda, o governo e o tempo*. Rio de Janeiro: APEC.
- _____. (1994). *A lanterna na popa*. Memórias. Rio de Janeiro: Topbooks.
- CAMPOS, Roberto de O.; SIMONSEN, Mário H. (1976). *A nova economia brasileira*. Rio de Janeiro: José Olympio.
- CANDIDO, Antonio. (2000). *Formação da literatura brasileira*. Momentos decisivos. V. 1. 6.ed. Belo Horizonte: Itatiaia.
- CARDOSO, Fernando H.; FALETTTO, Enxo. (2004). *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. Ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- CARNEIRO, Dionísio D. (1976). Política de controle de preços industriais – perspectiva teórica e análise institucional da experiência brasileira. In: REZENDE *et al.*, 1976. p. 135-73
- _____. (1977). Introdução: dificuldades no reajuste do modelo. In: _____. (coord.). *Brasil: dilemas da política econômica*. Rio de Janeiro: Campus.
- CARRUTHERS, Bruce G. (2005). The Sociology of Money and Credit. In: SMELSER, Neil & SWEDBERG, Richard. (2005). *Handbook of Economic Sociology*. Princeto: Princeton University Press. p. 354-78
- CODATO, Adriano. (2004). O golpe de 64 e o regime de 68: aspectos conjunturais e variáveis históricas. In: *História: questões & debates*. N. 40. Editora UFPR. p. 11-36
- D'AGUIAR, Rosa F. (org.). (2011). *O Plano Trienal e o Ministério do Planejamento*. Rio de Janeiro: Contraponto, Centro Internacional Celso Furtado.
- DALAND, Robert T. (1969). *Estratégia e estilo do planejamento brasileiro*. Traduzido para o português por Carlos Kronauer. Rio de Janeiro: Lidador.
- DELFIM NETTO, Antonio. (1965). *Alguns aspectos da inflação brasileira*. São Paulo: Piratininga.

- _____. (1966). *Planejamento para o desenvolvimento econômico*. São Paulo: Pioneira/Edusp.
- _____. (1967). *Política econômica e financeira do governo*. 1967/68.
- _____. (1970). Deem-me o ano e não se preocupem com décadas. In: *Revista econômica do Jornal do Brasil*. 20 de março de 1970. Rio de Janeiro.
- DERRIDA, Jacques. (1978). Cogito and the History of Madness. In: *Writing and Difference*. Traduzido para o inglês por Alan Bass. Londres: Routledge.
- _____. (2006). *Gramatologia*. 2.ed. Traduzido para o português por Miriam Chnaiderman e Renato J. Ribeiro. São Paulo: Perspectiva.
- DIAS, José de Nazaré T. (1969). *A reforma administrativa de 1967*. 2.ed. Rio de Janeiro: FGV.
- DÍAZ, Esther. (2012). *A filosofia de Michel Foucault*. Traduzido para o português por Cesar Candiotto. São Paulo: Unesp.
- DUARTE, Pedro Garcia. (2009). A Feasible and Objective Concept of Optimal Monetary Policy: The Quadratic Loss Function in the Postwar Period. In: *History of Political Economy*. Vol. 41. N. 1. p. 1-55
- ELIAS, Norbert. (2001). *A sociedade de corte*. Investigação sobre a sociologia da realeza e da aristocracia de corte. Traduzido para o português por Pedro Süsskind. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- EPEA (Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada). (1965). *Fontes de assistência técnica e financeira para a educação no Brasil*. Cadenors EPEA. V.1. Rio de Janeiro: EPEA.
- FAUSTO, Ruy. (2002). *Marx: lógica e política*. Investigações para uma reconstituição do sentido da dialética. Tomo III. São Paulo: Ed. 34.
- FEBVRE, Lucien. (1968). *Le problème de l'incroyance au XVI^e siècle*. La religion de Rabelais. Éditions Albin Michel.
- FELMAN, Shoshana. (2000). Educação e crise, ou as vicissitudes do ensino. In: NESTROVSKI; SELIGMANN-SILVA, 2000. p. 17-47
- FERNANDES, Florestan. (1976). *A revolução burguesa no Brasil*. Ensaio de interpretação sociológica. 2.ed. Rio de Janeiro: Zahar.
- FIGUEIREDO, Argelina C. (1993). *Democracia ou reformas?* Alternativas democráticas à crise política: 1961-1964. Traduzido para o português por Carlos R. Aguiar. São Paulo: Paz e Terra.
- FISHLOW, Albert. (1972). Origens e consequências da substituição de importações no Brasil. In: *Estudos econômicos*. Vol. 2. N. 6. IPE-USP.
- _____. (1974). Algumas reflexões sobre a política econômica brasileira após 1964. In: *Estudos Cebrap*. Vol. 7. Janeiro-março de 1974. p. 6-65.

- FLIGSTEIN, Neil; GOLDSTEIN, Adam. (s/d). The Anatomy of the Mortgage Securitization Crisis. Working Paper. Disponível em:
<http://www.business.ualberta.ca/MarketsOnTrial/~media/University%20of%20Alberta/Faculties/Business/Faculty%20Site/MarketsOnTrial/Documents/Papers/Fligstein.ashx>
 (acesso em 30/12/2011)
- FOGEL, Robert W. (1966). The New Economic History: Its Findings and Methods. In: *The Economic History Review*. New Series. Vol. 19. N. 3. p. 642-56
- _____. (1967). The Specification Problem in Economic History. In: *The Journal of Economic History*. Vol. 27. N. 3. Setembro de 1967. p. 238-308
- FONTANA, Josep. (2004). *A história dos homens*. Traduzido para o português por Heloisa J. Reichel e Marcelo F. da Costa. Bauru: Edusc.
- FORASTIERI, Rogério; NOVAIS, Fernando A. (2011). Introdução: para a historiografia da nova história. In: _____. (org.). *Nova história em perspectiva*. São Paulo: Cosac Naify.
- FOUCAULT, Michel. (1977). *O nascimento da clínica*. Traduzido para o português por Roberto Machado. Rio de Janeiro: Forense-Universitária.
- _____. (1979). Sobre a história da sexualidade. In: *Microfísica do poder*. Organização, introdução e revisão de Roberto Machado. Rio de Janeiro: Graal. p. 243-76
- _____. (2003). *História da sexualidade I*. A vontade de saber. Traduzido para o português por Maria Thereza da Costa Albuquerque e J. A. Guilhon Albuquerque. Rio de Janeiro: Graal.
- _____. (2003). *A ordem do discurso*. Aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970. Traduzido para o português por Laura Fraga de Almeida Sampaio. São Paulo: Loyola.
- _____. (2006). Resposta a Derrida. In: *Problematização do sujeito: psicologia, psiquiatria e psicanálise*. Coleção Ditos e Escritos I. Organização de Manoel B. Motta. Traduzido para o português por Vera Lucia A. Ribeiro. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária. p. 268-84
- _____. (2007a). *Security, Territory, Population*. Lectures at the College de France, 1978. Traduzido para o inglês por Graham Burchell. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.
- _____. (2007b). *As palavras e as coisas*. Uma arqueologia das ciências humanas. Traduzido para o português por Salma T. Muchail. 9.ed. São Paulo: Martins Fontes.
- _____. (2008a). *The Birth of Biopolitics*. Lectures at the College de France, 1978-9. Traduzido para o inglês por Graham Burchell. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.
- _____. (2008b). *A arqueologia do saber*. Traduzido para o português por Luiz Felipe Baeta Neves. 7.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária.
- _____. (2008c). *História da loucura*. Traduzido para o português por José Teixeira Coelho Neto. São Paulo: Perspectiva.

- _____. (2009). *Vigiar e punir*. História da violência nas prisões. Traduzido para o português por Raquel Ramalhe. 36.ed. Petrópolis: Vozes.
- _____. (2010). *História da sexualidade 2*. O uso dos prazeres. Traduzido para o português por Maria Thereza da Costa Albuquerque. Rio de Janeiro: Graal.
- _____. (2011). *Gênese e estrutura da Antropologia de Kant*. Traduzido para o português por Márcio Alves da Fonseca e Salma Tannus Muchall. São Paulo: Loyola.
- FRANCO, Gustavo H. B. (2013). Correspondência Mailson da Nobrega sobre “conta movimento”. In: *O sistema monetário nacional*. Instituições e seus incidentes. Disponível em: <http://www.economia.puc-rio.br/gfranco/Eco%2016773%20aula%206%20SUMOC%20Banco%20Central.pdf> (acesso em 15/06/2015)
- FRIEDMAN, Milton. (1970). *A Theory of the Consumption Function*. Nova Déli: Oxford & IBH Publishing Co. Disponível em: <http://www.nber.org/books/frie57-1> (acesso em 28/08/2012)
- FURTADO, Celso. (2007). *Formação econômica do Brasil*. 34.ed. São Paulo: Companhia das Letras.
- _____. (2014). *Obra autobiográfica*. A fantasia organizada. A fantasia desfeita. Os ares do mundo. São Paulo: Companhia das Letras
- GASPARI, Elio. (2004). *A ditadura envergonhada*. São Paulo: Companhia das Letras.
- GIACOIA Jr., Oswaldo. (2013). *Heidegger urgente*. Introdução a um novo pensar. São Paulo: Três Estrelas.
- GIAMBIAGI, Fábio. (2011). As finanças públicas antes de 1980. In: _____. *Finanças públicas*. 4.ed. Rio de Janeiro: Elsevier. p. 83-103
- GIANNASI, Carlos Alberto. (2011). *A doutrina de segurança nacional e o “milagre econômico” (1969-1973)*. Tese de doutorado em História Econômica. São Paulo: FFLCH/USP.
- GRANOVETTER, Mark. (1985). Economic Action and Social Structure: the Problem of Embeddedness. In: *American Journal of Sociology*. Vol. 91. N. 3. Novembro de 1985. p. 481-510
- GRASSELLI, Camila F. (2008). *Considerações sobre a tábua da sexuação no seminário Mais, ainda de Lacan*. Dissertação de mestrado em Psicologia. PUC-MG.
- GREIMAS, Algirdas J. (1975). O jogo das restrições semióticas. Em colaboração com François Rastier. In: _____. (1975). *Sobre o sentido*. Ensaio semióticos. Traduzido para o português por Ana C. Cezar, Ana M. Fernantes, Katia H. Chalita, Clara A. Alvim e Maria Z. Pinto. Petrópolis: Vozes. p. 126-43
- GREIMAS, Algirdas J.; COURTÉS, Joseph. (1979). *Dicionário de semiótica*. Traduzido para o português por A. Lima, D. Barros, E. Cañizal, E. Lopes, I. Silva, M. Sembra e T. Miyazaki. São Paulo: Cultrix.

- GOUVÊA, Gilda P. (1994). *Burocracia e elites burocráticas no Brasil*. São Paulo: Pauliceia.
- GURRIERI, Adolfo (org.). (1982). *La obra de Prebisch en la CEPAL*. Coleção Lecturas 46. 2 vol. México: Fondo de Cultura Económica.
- HARTMAN, Geoffrey H. (1995). On traumatic knowledge and literary studies. In: *New Literary History*. Vol. 26. N. 3. Verão de 1995. p. 537-563. Disponível em: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/20057300?uid=3737664&uid=2&uid=4&sid=21101108900711> (acesso em 27/07/2012).
- HAYEK, Friedrich. (1948). The Use of Knowledge in Society. In: _____. (1948). *Individualismo and Economic Order*. South Bent: Gateway Editions.
- HEGEL, Georg W. F. (1969). *Wissenschaft der Logik II*. Werke in zwanzig Bänden. Vol. 6. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- _____. (1970). *Vorlesungen über die Philosophie der Geschichte*. Werke in zwanzig Bänden. Vol. 12. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- _____. (1976). *Phänomenologie des Geistes*. Werke in zwanzig Bänden. Vol. 3. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- _____. (1983). *Hegel and the Human Spirit*. A Translation of the Jena Lectures on the Philosophy of Spirit (1805-6) with commentary. Traduzido para o inglês por Leo Rauch. Detroit: Wayne State University Press.
- _____. (1986). *Wissenschaft der Logik I*. Werke in zwanzig Bänden. Vol. 5. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- _____. (1995). *A razão na história*. Introdução à filosofia da história universal. Traduzido para o português por Artur Morão. Lisboa: Edições 70.
- _____. (2006). *Fenomenologia do espírito*. Traduzido para o português por Paulo Meneses. Petrópolis: Vozes.
- _____. (2008). *Filosofia da história*. Traduzido para o português por Mara Rodrigues e Hans Harden. 2.ed. Brasília: Editora UnB.
- _____. (2010). *The Science of Logic*. Traduzido para o inglês por George di Giovanni. Nova Iorque: Cambridge University Press.
- _____. (2011). *Ciência da lógica*. Excertos. Traduzido para o português por Marco A. Werle. São Paulo: Barcarolla.
- _____. (2012). *A razão na história*. Uma introdução geral à filosofia da história. Traduzido para o português por Beatriz Sidou a partir da tradução inglesa de Robert S. Hartman. 4.ed. São Paulo: Centauro.
- HEIDEGGER, Martin. (2007). A questão da técnica. *Scientiae studia*. Vol. 5(3). Traduzido para o português por Marco Aurélio Werle. São Paulo. p. 375-98

- HERMANN, Jennifer. (2002). "Financial Structure and Financing Models: The Brazilian Experience over the 1964-1997 Period". *Journal of Latin American Studies*. Vol. 34(1). Fevereiro de 2002. Cambridge University Press. p. 71-114
- HJELMSLEV, Louis. (2003). *Prolegômenos a uma teoria da linguagem*. Traduzido para o português por J. Coelho Netto. 2.ed. São Paulo: Perspectiva.
- HOBBSBAWM, Eric J. (1984). *The Age of Empires. 1987-1914*. Nova Iorque: Vintage Books.
- HOLLANDA, Beatriz B.; GONÇALVES, Marcos A. (1986). *Cultura e participação nos anos 60*. 5.ed. São Paulo: Brasiliense.
- HYPOLITE, Jean. (1983). Raison et histoire: les idées de positivité et de destin. In: *Introduction à la philosophie de l'histoire de Hegel*. Paris: Seuil. p. 41-64
- IANNI, Octavio. (1965). *Estado e capitalismo*. Estrutura social e industrialização no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- _____. (1971). *O colapso do populismo no Brasil*. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- _____. (2009). *Estado e planejamento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.
- JAMESON, Fredric. (2005). *Modernidade singular*. Traduzido para o português por Roberto F. Valente. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- KANT, Immanuel. (1974). *Kritik der reinen Vernunft*. Vol. 1. Werkausgabe Band 3. Frankfurt-am-Main: Suhrkamp.
- _____. (2005). *Crítica da razão pura*. Traduzido para o português por Valerio Rohden e Udo B. Moosburger. São Paulo: Nova Cultural.
- KEYNES, John M. (1964). *The General Theory of Employment, Interest, and Money*. Orlando: Harcourt.
- KNIGHT, Alan. (1998). Populism and Neo-Populism in Latin America, Especially Mexico. In: *Journal of Latin American Studies*. Vol. 30. N. 2. Maio de 1998. p. 223-48
- KUZNETS, Simon. (1951). Statistical Trends and Historical Changes. In: *The Economic History Review*. Second Series. Vol. III. N. 3. p. 265-78
- LAFER, Betty M. (1973). *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva.
- LAGO, Luiz Aranha C. (1990). A retomada do crescimento e as distorções do "milagre". 1967-1973. In: ABREU *et al.* (1990). p. 233-94
- LE GOFF, Jacques (org.). (1993). *A história nova*. Traduzido para o português por Eduardo Brandão. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes.
- LE GOFF, Jacques; NORA, Pierre (org.). (1976a). *História: novas abordagens*. Traduzido para o português por Henrique Mesquita. Rio de Janeiro: Francisco Alves.

- _____. (1976b). *História: novos objetos*. Traduzido para o português por Henrique Mesquita. Rio de Janeiro: Francisco Alves.
- _____. (1995). *História: novos problemas*. Traduzido para o português por Theo Santiago. Rio de Janeiro: Francisco Alves.
- LEBRUN, Gérard. (2006). *A paciência do conceito*. Ensaio sobre o discurso hegeliano. Traduzido para o português por Sílvio Rosa Filho. São Paulo: UNESP.
- LENIN, Vladimir I. (2012). *Imperialismo, estágio superior do capitalismo*. Ensaio popular. 1.ed. São Paulo: Expressão Popular.
- LOUREIRO, Felipe P. (2012). *Empresários, trabalhadores e grupos de interesse*. A política econômica nos governos Jânio Quadros e João Goulart, 1961-1964. Tese de doutorado em História Econômica. São Paulo: FFLCH/USP.
- LONGUENESSE, Béatrice. (2007). *Hegel's Critique of Metaphysics*. Traduzido para o inglês por Nicole J. Simek. Nova Iorque: Cambridge University Press.
- LUCAS, Robert E, Jr. (1983). *Econometric Policy Evaluation: a Critique*. In: *Studies in business-cycle theory*. MIT Press.
- _____. (2003). *Macroeconomic Priorities*. Texto para discussão. Disponível em: http://oldweb.econ.tu.ac.th/archan/chaiyuth/New%20growth%20theory%20Review%20in%20Thai/macro%20perspectives_lucas.pdf (acesso em 23/08/2012)
- LYOTARD, Jean-François. (1979). *Dialética, índice, forma*. In: _____. *Discurso, figura*. Traduzido para o espanhol por Josep Elias e Carlota Hesse. Barcelona: Gustavo Gili.
- MACARINI, José P. (2005). “A política econômica do governo Médici: 1970-1973”. *Nova economica*. Vol. 15(3). Setembro-dezembro de 2005. p. 53-92
- MARTINS, João Roberto, Filho. (2004). A ditadura revisitada: unidade ou desunião?. In: REIS, Daniel A.; RIDENTI, Marcelo; MOTTA, Rodrigo Patto. *O golpe militar quarenta anos depois (1964-2004)*. Bauru: Edusc. p. 125-40
- MAUSS, Marcel. (1950). *Ensaio sobre a dívida*. Traduzido para o português por António Filipe Marques. Lisboa: Edições 70.
- McCLOSKEY, Donald N. (1983). *The Rhetoric of Economics*. In: *Journal of Economic Literature*. Vol. XXI. Junho de 1983. p. 481-517
- MACKENZIE, Donald. (2010). *The Credit Crisis as a Problem in the Sociology of Knowledge*. Working Paper. Disponível em: http://www.sps.ed.ac.uk/_data/assets/pdf_file/0019/36082/CrisisRevised.pdf (acesso em 30/12/2011)
- MPCE (Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica). (1965c). *O debate do Programa de Ação*. Documento de trabalho Nº 3 da Secretaria Executiva do Conselho Consultivo do Planejamento (Consplan).

- MONTEIRO, Jorge V.; CUNHA, Luiz Roberto A. (1973). A organização do planejamento econômico: o caso brasileiro. In: *Pesquisa e planejamento econômico*. Revista do IPEA. Vol. 3. N. 4. Dezembro de 1973. Rio de Janeiro. p. 1045-1064
- MORRIS, Stephen & SHIN, Hyun S. (2002). Social Value of Public Information. In: *The American Economic Review*. Vol. 92. N. 5. Dezembro de 2002. p. 1521-34
- MUTH, John. (1961). Rational Expectations and the Theory of Price Movements. In: *Econometrica*. V.29. N.3. p. 315-335
- NAPOLITANO, Marcos. (2011). O golpe de 1964 e o regime militar brasileiro: apontamentos para uma revisão histórica. In: *Contemporânea*. Historia y problemas del siglo XX. Vol. 2. Ano 2.
- NESTROVSKI, Arthur. & SELIGMANN-SILVA, Márcio. (2000) *Catástrofe e representação*. São Paulo: Escuta.
- NOVELLI, José M. (2001). O Banco Central do Brasil, as ideias econômicas e a política econômica: o processo de fortalecimento da instituição. In: _____. *Instituições, políticas e ideias econômicas*. O caso do Banco Central do Brasil (1965-1998). São Paulo: Annablume/Fapesp.
- OLIVEIRA, Fabrício A. (1981). *A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil*. São Paulo: Brasil Debates.
- OLIVEIRA, Francisco de. (2003). *Crítica à razão dualista; o ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo.
- PAULANI, Leda. (2005). *Modernidade e discurso econômico*. São Paulo: Boitempo.
- PINKARD, Terry. (1996). *Hegel's Phenomenology. The Sociality of Reason*. Nova Iorque: Cambridge University Press.
- RAHIMI, Atiq. (2012). *Maldito seja Dostoiévski*. Traduzido para o português por Marcos F. Peres. São Paulo: Estação Liberdade.
- RESENDE, André L. (1982). “A política brasileira de estabilização: 1963/68”. *Pesquisa e Planejamento Econômico*. Vol. 12(3). Dezembro de 1982. Rio de Janeiro. p. 757-806
- REZENDE, Fernando; MONTEIRO, Jorge V.; SUZIGAN, Wilson; CARNEIRO, Dionísio; BRANCO, Flávio. (1976). *Aspectos da participação do governo na economia*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES.
- _____. (1987). O crescimento (descontrolado) da intervenção governamental na economia brasileira. In: ABRANCHES *et al.*, 1987.
- REZENDE, Maria J. (2001). *A ditadura militar no Brasil*. Repressão e pretensão de legitimidade (1964-1984). Londrina: Editora UEL.
- RIBEIRO, David R. S. (2013). *Da crise política ao Golpe de Estado*. Conflitos entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo durante o governo João Goulart. Dissertação de mestrado em História Social. São Paulo: FFLCH/USP.

- RIJCKEGHEM, Willy V. (1967). *Relações interindustriais no Brasil*. Cadernos IPEA. V.2. Rio de Janeiro: EPEA.
- SAFATLE, Vladimir. (2009). *Grande Hotel Abgrund*. Trabalho apresentado para a obtenção de título de Professor Livre-Docente. Departamento de Filosofia. FFLCH/USP.
- _____. (2012). *Grande Hotel Abismo*. Por uma reconstrução da teoria do reconhecimento. São Paulo: Martins Fontes.
- SAID, Edward W. (2011). *Cultura e imperialismo*. Traduzido para o português por Denise Bottmann. Edição de bolso. São Paulo: Companhia das Letras.
- SARGENT, Thomas J.; SURICO, Paolo. (2010). Two Illustrations of the Quantity Theory of Money: Breakdowns and Revivals. *Working Paper* (recentemente publicado na *American Economic Review*, Vol. 101/1). Disponível em: https://files.nyu.edu/ts43/public/research/SS_revised.pdf (acesso em 02/02/2012)
- SAUSSURE, Ferdinand de. (2002). *Curso de linguística geral*. Traduzido para o português por Antônio Chelini, José Paulo Paes e Izidoro Blikstein. 24.ed. São Paulo: Cultrix.
- SCHWARZ, Roberto. (1978). Cultura e política. 1964-1969. In: _____. *O pai de família e outros estudos*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. p. 61-92
- _____. (2000). *Ao vencedor as batatas*. Forma literária e processo social no romance brasileiro. 5.ed. São Paulo: Duas Cidades/Ed. 34.
- SELIGMANN-SIVA, Márcio. (2000). A história como trauma. In: NESTROVSKI; SELIGMANN-SILVA, 2000. p. 73-98
- _____. (2005). Literatura e trauma: um novo paradigma. In: _____. *O local da diferença*. Ensaios sobre memória, arte, literatura e tradução. São Paulo: Ed. 34. p. 63-80.
- SENEILLART, Michel. (2006). *As artes de governar*. Traduzido para o português por Paulo Neves. São Paulo: Editora 34.
- SERRA, José. (1982). Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. In: LESSA, C. et al. *Desenvolvimento capitalista no Brasil*. Ensaios sobre a crise. Vol. 1. São Paulo: Brasiliense.
- SEWELL Jr., William. (2009). *Logics of History*. Social Theory and Social Transformation. Chicago; Londres: University of Chicago Press.
- SILVA, Roberto P. (2010). *O jovem Celso Furtado : história, política e economia (1941-1948)*. Dissertação de mestrado em Desenvolvimento Econômico. Instituto de Economia da Unicamp.
- _____. (2011). *O jovem Celso Furtado*. Política e economia (1941-1948). Bauru: Edusc.
- SIMONSEN, Mário H. (1964). *A experiência inflacionária no Brasil*. Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES). Rio de Janeiro.

- _____. (1965). *O mercado brasileiro de capitais*. Documentos EPEA Nº 2. Serviço Gráfico do IBGE.
- _____. (1970a). *Inflação: gradualismo x tratamento de choque*. Rio de Janeiro: APEC.
- _____. (1970b). *Novos aspectos da inflação brasileira*. São Paulo: ANPES.
- _____. (1971). *Ensaio sobre economia e política econômica*. 1964-1969. Rio de Janeiro: APEC.
- _____. (1973). *A teoria do crescimento econômico*. São Paulo: FGV.
- _____. (1974). *Palestras e conferências*. Rio de Janeiro: Ministério da Fazenda.
- SIMONSEN, Mário H.; CYSNE, Rubens P. (2007). *Macroeconomia*. 3.ed. São Paulo: Atlas.
- SMITH, Adam. (1996). *A riqueza das nações*. Investigação sobre sua natureza e suas causas. Vol. 1. Coleção Os Economistas. Traduzido para o português por Luiz J. Baraúna. São Paulo: Nova Cultural.
- SOCHACZEWSKI, Antonio C. (1983). *Desenvolvimento econômico e financeiro do Brasil: 1952-1968*. São Paulo: Trajetória Cultural.
- SOLOW, Robert M. (1985). Economic History and Economics. In: *The American Economic Review*. Vol. 75. N. 2. Maio de 1985. p. 328-31
- SUZIGAN, Wilson. (1976). As empresas do governo e o papel do Estado na economia brasileira. In: REZENDE *et al.*, 1976. p. 77-134
- TAVARES, Maria C. (1971). Além da estagnação (em colaboração com J. Serra). In: _____. (1971). *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Ensaio sobre economia brasileira. 9.ed. Rio de Janeiro: Zahar. p. 153-207
- TEMPLE, Giovana C. (2009). *Aufklärung* e a crítica kantiana no pensamento de Foucault. In: *Cadernos de ética e filosofia política*. N. 14. 1.º semestre de 2009. São Paulo: Humanitas.
- TOBIN, James. (1998). Monetary Policy: Recent Theory and Practice. Working Paper 1187. Cowles Foundation Discussion Paper. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.106.1823&rep=rep1&type=pdf> (acesso em 30/12/2011)
- TROTSKY, Leon. (1977). *A história da Revolução russa*. Primeiro Volume. Traduzido para o português por E. Huggins. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- TUCÍDIDES. (2008). *História da Guerra do Peloponeso*. Livro 1. Traduzido para o português por Anna L. A. A. Prado. Texto grego estabelecido por Jacqueline de Romilly. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes.
- VEYNE, Paul. (2011). *Foucault: seu pensamento, sua pessoa*. Traduzido para o português por Marcelo J. Moraes. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

- VIANNA, Maria Lúcia T. W. (1987). Política e coordenação da economia: a evolução de uma agência decisória. In: _____. *A administração do “milagre”*. O Conselho Monetário Nacional: 1964-1974. Rio de Janeiro: Vozes.
- VIEIRA, Beatriz M. (2010). “As ciladas do trauma: considerações sobre história e poesia nos anos 1970”. In: SAFATLE; TELES (2010; orgs). *O que resta da ditadura*. São Paulo: Boitempo. p. 151-176
- VILAR, Pierre. (1995). História marxista, história em construção. In: LE GOFF *et al.*, 1995. p. 146-78
- WALLERSTEIN, Michael. (1980). “The Collapse of Democracy in Brazil: Its Economic Determinants”. *Latin American Research Review*. Vol. 15(3). p. 3-40
- WEBER, Max. (2009). *Economia e sociedade*. Fundamentos da sociologia compreensiva. Traduzido para o português por Regis Barbosa e Karen E. Barbosa. 4.ed. Brasília: Editora da UnB.
- WEFFORT, Francisco. (1978). *O populismo na política brasileira*. 2.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- WHITE, Hayden. (1990). *The Content of the Form*. Narrative Discourse and Historical Representation. 6.ed. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- WOODFORD, Michael. (2005). Central Bank Communication and Policy Effectiveness. Working Paper do NBER N. 11898. Dezembro de 2005. Disponível em: <http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/doc/nber/w11898.pdf> (aceso em 23/08/2012)
- ZELIZER, Viviana. (1989). The Social Meaning of Money: “Special Monies”. In: *The American Journal of Sociology*. Vol. 95. N. 2. Setembro de 1989. p. 342-377
- _____. (2005). Culture and Consumption. In: SMELSER, Neil & SWEDBERG, Richard. (2005). *Handbook of Economic Sociology*. Princeto: Princeton University Press. p. 331-54
- ZINI, Alvaro A., Jr. (1982). *Uma avaliação do setor financeiro no Brasil: da reforma de 1964/5 à crise dos anos oitenta*. Dissertação de mestrado. Unicamp.
- ŽIŽEK, Slavoj. (2013). *Menos que nada*. Hegel e a sombra do materialismo dialético. Traduzido para o português por Rogério Bettoni. São Paulo: Boitempo.