

Projetos de desenvolvimento em disputa: o debate entre a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e o Grupo Misto Cepal-BNDE

RESUMO

Nos anos 1950, a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU) e o Grupo Misto Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal) — BNDE antecederam e concederam importantes subsídios através dos seus relatórios ao Plano de Metas. Nesse trabalho o objetivo é realizar a análise comparativa do relatório da CMBEU e o do Grupo Misto Cepal-BNDE, fazendo o balanço entre o diagnóstico, prognóstico e a metodologia propostos por eles. A hipótese é a de que o debate entre as Comissões Mistas gerou concordâncias e discordâncias, o que nos permite afirmar que houve dois projetos de desenvolvimento em disputa. O ponto central de divergência entre eles é na metodologia proposta para programar a industrialização: 1) a CMBEU recomendou a tese dos pontos de germinação, influenciada por Campos e posteriormente Hirschman complementou essa tese; 2) o Grupo Misto Cepal-BNDE optou pela tese do crescimento equilibrado, resultado do acirrado debate entre Nurkse e Furtado.

Palavras-chave

Crescimento equilibrado, pontos de germinação, industrialização.

ABSTRACT

During the 1950's, the Joint Brazil-United States Technical Commission (CMBEU) and the joint ECLAC (United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean) — BNDE (Brazil's National Bank for Economic Development) working group heralded and aligned with a set of important ideas through each of their Target Plans. This article seeks to carry out a comparative analysis of the CMBEU and the Joint ECLAC-BNDE Group reports, and review the diagnosis, the prognosis and methodology proposed by both. One can assume that the debate between these two Joint Commissions involved a good deal of accord and discord, which enables us to conclude that there were effectively two development projects on the go and in direct dispute at the same time. The key disagreement between the two was centered on the methodology that should be used in programming the process of industrialization: 1) The CMBEU recommended the theory of points of germination, suggested by Campos and later by Hirschman; 2) the Joint ECLAC-BNDE Group preferred the theory of balanced growth, the result of a fierce debate between Nurkse and Furtado. .

Keywords

Balanced growth; points of germination; industrialization.

Introdução

Nos anos 1930, uma nova engenharia institucional foi gestada no Brasil e permitiu ao Estado mobilizar incentivos ao setor industrial, o que possibilitou a transição da base de acumulação de capital — agrário-exportador para industrialização. O Estado reuniu importantes teóricos em torno da construção do projeto de industrialização, os quais foram responsáveis por comissões de estudo, planos e programas que delinearam os caminhos para a instalação desse projeto (DRAIBE, 2004).

O segundo governo Vargas (1951-1954) foi orientado pela ideologia desenvolvimentista¹ para conduzir o projeto de industrialização e a sua parceira com o capital estrangeiro foi de fundamental importância para a promoção de investimentos para a industrialização (BASTOS, 2006). Nesse período, podemos apontar dois grupos de estudos que sistematizaram estratégias de industrialização e contribuíram com o Plano de Metas, formulado no governo Juscelino Kubistchek. Essas estratégias foram resultado dos estudos do Relatório da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), de 1951, conduzido por Roberto Campos e do Relatório do Grupo Misto Comissão Econômica para América Latina e Caribe Cepal-BNDE, de 1952, sob tutela de Celso Furtado (MANTEGA, 1984).

A CMBEU surgiu em 1951, resultado das negociações Brasil e Estados Unidos. O chefe da delegação brasileira Ari Frederico Torres, ex-diretor do Instituto de Pesquisas Tecnológicas de São Paulo e outros técnicos, Glycon de Paiva Texeira, Lucas Lopes e o embaixador Roberto Campos compuseram esse grupo. O objetivo da CMBEU era criar condições de infraestrutura, como energia elétrica e sistema de transportes para dar suporte à instalação do projeto de industrialização, em contrapartida os Estados Unidos receberiam matérias-primas do Brasil (BRASIL, 2008).

Em 1952, foi formado o Grupo Misto Cepal-BNDE. Nesse momento, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) estava sob a direção de Roberto Campos que entrou em contato com a Cepal, que trabalhava na *Técnica de Planificação*, convidando Furtado para integrar a equipe dessa instituição. Nesta oportunidade, Raúl Prebisch sugeriu a formação de um grupo com técnicos do BNDE e os da Cepal. Celso Furtado foi chamado para dirigir o Grupo Misto Cepal-BNDE e aprofundar os estudos dos problemas de longo prazo da economia brasileira, o que permitiu colocar em prática a *Técnica de Planificação* (FURTADO, 1985).

1. O desenvolvimentismo é o “projeto” de superação do subdesenvolvimento através da industrialização integral, por meio de planejamento e apoio estatal. No Brasil, foi a ideologia nacional-desenvolvimentista e a do setor público responsáveis por oferecer técnicas de planejamento através da intervenção do Estado no processo de industrialização (BIELSCHOWSKY, 2000).

2. A denominação de diálogo é compreendida como citações ou notas de rodapé nas obras de Furtado referentes a Nurkse. Os conceitos de Nurkse que foram mais debatidos por Furtado são “efeito demonstração”, círculo vicioso da pobreza, crescimento equilibrado, o papel do Estado na economia. Os termos dos debates entre estes teóricos podem ser compreendidos em forma de diálogo, considerando a recepção de Furtado dos conceitos do subdesenvolvimento trabalhados por Nurkse em sua obra, e, principalmente a resignificação deles por Furtado (GUMIERO, 2011).

A hipótese desse trabalho é a de que esses grupos de estudos trabalharam orientados por dois movimentos: o do diagnóstico, que produziu leituras sobre a economia brasileira, e o do prognóstico para a saída do subdesenvolvimento. Embora as comissões concordassem que a alternativa capaz de eliminar o subdesenvolvimento fosse a industrialização, divergiram no método de execução desse projeto.

De um lado, a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos recebeu influência da tese dos pontos germinativos para programar a industrialização, apostando os investimentos em setores estratégicos da economia, argumento defendido por Roberto Campos, que estava à frente dessa Comissão. Anos mais tarde, Albert Hirschman orientou sua interpretação sobre o subdesenvolvimento amparado pela tese dos pontos de germinação, detendo-se na complementação dessa tese inicialmente trabalhada por Campos. Do outro lado, o Grupo Misto Cepal-BNDE enveredou pela tese do crescimento equilibrado, resultado do diálogo estabelecido entre Ragnar Nurkse e Celso Furtado, depois trabalhado pelo economista brasileiro na preparação do Relatório Final desse Grupo. A sua proposta foi idealizar a industrialização distribuindo os investimentos públicos de maneira igualitária para todos os setores (infraestrutura, transformação, agricultura). Entretanto, esse Grupo concluiu que a insuficiência de poupança interna e de capital impossibilitou a aplicação dessa tese, originando um método de planejamento misto, que conciliou a análise global da economia com a setorial, cujo objetivo preliminar foi aplicar os investimentos nos setores prioritários e estendê-los aos demais setores da economia.

Acreditamos que houve o diálogo da tese do subdesenvolvimento de Campos com a Comissão Mista Brasil — Estados Unidos e, posteriormente, Hirschman trabalhou na tese dos pontos de germinação. Por sua vez, o diálogo² estabelecido entre a tese do subdesenvolvimento de Nurkse e a teoria do desenvolvimento de Furtado³ auxiliou o Grupo Misto Cepal-BNDE. Esse momento pode ser ilustrado pelo famoso debate gerado entre as ideias de Nurkse proferidas em sua conferência no Rio de Janeiro, em 1951, e as de Furtado. Nessa oportunidade, o debate iniciado por esses teóricos foi de fundamental importância para a produção da tese do crescimento equilibrado.

A Fundação Getúlio Vargas⁴ (FGV) foi basilar neste processo, colaborando, sobretudo, com as conferências nacionais, internacionais e na publicação em forma de artigos delas em seu periódico, *Revista de Economia Brasileira*⁵ e *Conjuntura Econômica*, o que auxiliou a propagação da discussão sobre o tema do subdesenvolvimento no Brasil. O debate travado entre Nurkse e Furtado foi uma das mais importantes disputas intelectuais no campo do pensamento econômico nos anos 1950. A convite da FGV, Nurkse veio ao Brasil realizar uma série de conferências, que posteriormente foram publicadas pela *Revista Brasileira de Economia*. Essa conferência rendeu

3. A teoria do desenvolvimento de Furtado pode ser dividida em dois momentos diferentes: no primeiro momento é elaborado por Furtado um diagnóstico do subdesenvolvimento brasileiro, entendendo que cada processo de desenvolvimento é autônomo (o subdesenvolvimento não é considerado uma etapa do processo de desenvolvimento pelo qual todos os países tenham que passar) e classificando-o como *suis generis*; no segundo momento Furtado trabalha com alternativas para sair do estado de subdesenvolvimento, compreendendo neste processo o quanto é complexo o modelo de subdesenvolvimento no Brasil, dada que é rápida a absorção das inovações na cultura material (transformações no sistema de produção) porém, é vagarosa essa absorção na cultura não material (no sistema de valores sociais). A sua teoria do desenvolvimento é resultado destes dois momentos, articulando o diagnóstico do subdesenvolvimento com alternativas para a saída do mesmo (CEPÉDA, 1998).

4. A Fundação Getúlio Vargas foi fundada em 1944 e constitui um dos principais centros de pesquisa econômica do Brasil.

5. A *Revista Brasileira de Economia* surgiu em 1947, editada por Arizio de Viana e Eugenio Gudín, no Instituto Brasileiro de Economia da FGV foi o primeiro periódico nacional a tratar assuntos econômicos e representava o pensamento das correntes mais liberais.

comentários de Celso Furtado ao conteúdo exposto e as suas críticas foram rebatidas por Nurkse, gerando uma fervorosa discussão entre eles. Furtado relembra em sua autobiografia, a *Fantasia Organizada*, a repercussão da conferência de Nurkse. “Rompiam-se o diálogo de surdos: deixávamos de lado as caixas vazias das teorias puramente dedutivas para abordar a realidade do subdesenvolvimento de um ângulo teórico” (FURTADO, 1985:149).

O surgimento da Fundação Getúlio Vargas e da *Revista Brasileira de Economia* permitiram que houvesse o intercâmbio de ideias sobre a problemática do subdesenvolvimento, que mobilizou e passou a ser tratado como prioridade pelas instituições, governo nacional e pelos teóricos brasileiros nos anos 1950. Os relatórios produzidos pela CMBEU e pelo Grupo Misto Cepal-BNDE somam importância ao planejamento econômico do Brasil, pois foram os primeiros grupos de estudos que produziram de maneira sistemática o diagnóstico da economia brasileira na primeira metade dos anos 1950 e auxiliaram a organização de estratégias para implementação de planos nacionais de desenvolvimento, o Plano de Reabilitação da Economia Nacional e Reparelhamento Industrial (2º governo Vargas), o Plano de Metas (Juscelino Kubitschek) e o Plano Trienal de Desenvolvimento (João Goulart) (MANTEGA, 1984).

O objetivo deste trabalho é, portanto, aplicar uma análise comparativa apontando em que medida é possível distinguir dois projetos de industrialização em “disputa”, produto desses relatórios de estudo. Estabelecemos nossa comparação sistematizando os seguintes pontos dos relatórios da CMBEU e do Grupo Misto Cepal-BNDE: diagnóstico, prognóstico e o método para condução do projeto de industrialização.

A justificativa pela escolha dos teóricos do centro, Hirschman e Nurkse, e os da periferia, Campos e Furtado, não foi aleatória. Ela obedeceu às seguintes balizas: a) o grupo de teóricos do centro⁶ pode ser considerado como a primeira interpretação sobre o atraso econômico (entre os teóricos da Europa e Estados Unidos); b) as suas teses foram elaboradas nos anos 1950, coetâneas às produções da periferia (América Latina), permitindo a interlocução entre elas, compreendida em forma de diálogos; c) Campos foi representante da ala desenvolvimentista do setor público e responsável pela CMBEU e Furtado expoente da ala desenvolvimentista nacionalista e presidente do Grupo Misto Cepal-BNDE, sendo responsáveis por uma fina interpretação do subdesenvolvimento colada às recomendações de superação dele (BIELSCHOWSKY, 2000).

Para emprendermos nossos objetivos recorreremos ao relatório da CMBEU⁷, publicado pela revista *O Observador Econômico e Financeiro*, Ano XX, nº 230, abril de 1955 e o relatório do Grupo Misto Cepal-BNDE, *Análise e Projeções do Desenvolvimento Econômico*, publicado em 1957.

6. Nos anos 1950, houve uma intensa produção bibliográfica sobre o tema do subdesenvolvimento pelos teóricos do centro capitalista. Podemos citar os livros *The Process of Economic Growth* de 1952, de Rostow, *Problemas da Formação de Capital em Países Subdesenvolvidos* de 1953, de Nurkse, o artigo *O conceito de Pólos de Crescimento* de 1955, de Perroux, *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas* de 1957, de Myrdal, *Estratégias do Desenvolvimento Econômico* de 1958, de Hirschman.

7. Em 2008, foi republicado pelo periódico *Memórias do Desenvolvimento*, nº2, do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento. Utilizamos essa versão neste trabalho.

Esse relatório foi dividido em duas partes: a primeira, *Introdução à Técnica de Programação*, de autoria de Celso Furtado, representante da Cepal, que trabalhou a metodologia das técnicas de planejamento; a segunda, *O Desenvolvimento Econômico do Brasil*, refere-se ao estudo realizado pelo BNDE em cooperação com a Cepal, composta por uma seção com o diagnóstico global da economia brasileira do período de 1939-1954, e pelas projeções setoriais (investimentos no setor público, transportes, energia, exportações e perspectivas da economia cafeeira), para finalmente propor um programa de desenvolvimento para os anos 1955-1962.

O artigo está dividido em três partes, além dessa introdução. Na primeira seção apresentamos a tese dos pontos de germinação trabalhada por Campos e Hirschman, e a tese do crescimento equilibrado afinada por Nurkse e Furtado. A organização das ideias dessas duas frentes teóricas foi o ponto central no debate entre as comissões mistas. Na segunda seção, apresentamos o diagnóstico, prognóstico e método para programação da industrialização dos relatórios da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e do Grupo Misto Cepal-BNDE. Por fim, na terceira seção, elaboramos o balanço das ideias dos grupos de estudos, determinando em quais momentos há discordância e concordância entre elas, o que nos permitirá definir dois projetos de desenvolvimento em disputa.

8. O livro *Economia, planejamento e nacionalismo* reuniu uma coletânea de artigos produzidos nos anos 1950 por Roberto Campos.

9. Os artigos de Hirschman publicados na *The American Review*, em 1957, e em *Investment Criteria and Economic Growth*, em 1955 precederam a publicação e foram acrescentadas nesse livro.

Os investimentos setoriais como estratégia para superação do subdesenvolvimento

A seguir vamos trabalhar o diagnóstico do subdesenvolvimento e o conceito de pontos de germinação no pensamento de Campos e Hirschman. Optamos pelas obras *Economia, planejamento e nacionalismo* de 1963⁸, de Campos e *Estratégias do Desenvolvimento Econômico* de 1958⁹, de Hirschman.

O subdesenvolvimento é definido, de acordo com Campos (1963), pela produção, em larga escala, de artigos primários e pelo baixo nível de renda *per capita* dos países. A deterioração dos termos de trocas no comércio internacional entre esses países e os desenvolvidos resulta do baixo valor agregador dos produtos primários em comparação aos industrializados, que possuem maior valor agregado.

Nos anos 1950, a economia brasileira apresentou três problemas estruturais: inflação, crises do balanço de pagamentos e o desequilíbrio na distribuição regional de renda. Esses problemas estruturais resultaram em desequilíbrios na economia: 1) entre a estrutura industrial e a base agrária, gerando a inflação; 2) entre a superestrutura industrial e a base de recursos naturais, afetando a balança de pagamentos; 3) na orientação dos investimentos;

4) no ritmo de crescimento das regiões do país (CAMPOS, 1963).

Os fatores responsáveis pelo desequilíbrio da inflação foram provados durante o processo de industrialização, determinados pelo aumento da demanda por recursos primários (principalmente alimentação), pois houve a tendência de padronização do consumo das classes operárias acompanhando o ritmo de consumo da classe média e a limitada quantidade ofertada de insumo primário, que não permitiria a indústria produzir em proporção equivalente bens de consumo e artigos de consumo básico, optando pela maximização da produção de bens de consumo (CAMPOS, 1963).

O segundo desequilíbrio foi consequência da política cambial que encorajou a produção industrial interna no Brasil (nos anos 1946 a 1951). Houve a valorização do cruzeiro decorrente da inflação, que reduziu o poder de compra dos consumidores. O setor de exportações foi desestimulado pela taxa de câmbio supervalorizada, optando pela importação de matérias-primas e combustíveis ao invés da sua produção interna. O terceiro desequilíbrio foi o vagaroso investimento em setores estratégicos de infraestrutura (energia e transporte) e atividades econômicas (agricultura e indústrias de transformação), o que limitou o seu crescimento e traduziu-se em “pontos de estrangulamentos”. O quarto desequilíbrio foi decorrente do crescimento desigual das regiões do país (CAMPOS, 1963).

O crescimento econômico atingiu o estado de São Paulo, enquanto que em outros as suas economias permaneceram estagnadas. São Paulo, por exemplo, que em 1939 respondia por 33% da produção nacional, passou em 1949 a responder a 48% [...] Quatorze outros estados de alguma significação industrial perderam terreno: de 16,4% baixaram para 11,7% (CAMPOS, 1963:77).

Hirschman (1961) aponta em seu diagnóstico o dualismo em países subdesenvolvidos. Esse fenômeno ocorre pelo crescimento desigual entre as regiões, dividindo-as em progressistas e atrasadas. Hipoteticamente o teórico ilustra essa situação pela região Norte (provida de crescimento econômico) e a Sul (economia estagnada). O crescimento da região Norte pode causar repercussões econômicas favoráveis ou adversas para o Sul. Os efeitos de fluência do progresso do Norte para o Sul podem ser mobilizados pelo aumento da demanda pelos produtos primários sulinos e investimentos, consequência da complementação dessa economia à demanda da região Norte. O crescimento dessa região aumenta a demanda por mão de obra, o que estimularia a absorção do Sul, gerando aumento da produtividade marginal do trabalho e do consumo *per capita*, definindo, assim, as repercussões favoráveis para o Sul.

Em paralelo, o crescimento econômico da região industrializada pode provocar repercussões adversas para o Sul ou de polarização de investimento

no Norte. A propensão à polarização geraria a migração interna de técnicos e administradores da região Sul para o Norte e, nesta região progressista novos empregos seriam preenchidos por essas categorias especializadas, sendo oferecidos salários maiores, o que reflete a baixa remuneração da mão de obra na região Sul. O valor desproporcional entre os salários concedidos entre essas duas regiões provocaria o deslocamento das empresas mais qualificadas do Sul para o Norte (HIRSCHMAN, 1961).

Para Hirschman (1961) os efeitos de fluência dificilmente podem superar os de polarização. Apesar da possibilidade da produção de produtos primários no Sul complementar a cadeia de produtividade da região Norte, em caso do aumento dos preços dos produtos produzidos no Sul, o Norte recorreria à importação desses produtos através de outros parceiros comerciais ou a sua substituição pela produção interna.

O Estado deve ser orientado pelo planejamento para providenciar investimentos na correção das desigualdades regionais causadas pelos efeitos de polarização. Hirschman propõe três padrões de alocação de recursos: dispersão, concentração em áreas de crescimento e promoção de desenvolvimento em áreas atrasadas. O padrão de dispersão de investimentos é caracterizado pela distribuição de pequenos projetos pelo país. Contudo, esse padrão requer alguns elementos para a sua otimização, como a formulação de projetos que concilie recursos financeiros disponíveis com capacidade tecnológica e técnica para a sua implementação (exemplo de usinas elétricas, de transportes ou de indústrias de base) (HIRSCHMAN, 1961).

O padrão de concentração de investimentos é resultado da inserção do capital estrangeiro em regiões que possuem vantagens de localização e infraestrutura instalada. Os investimentos públicos acompanham essa tendência, o que contribui para uma possível concentração de capital. Hirschman (1961) rejeita o padrão de concentração, pois o volume de investimento público é prioritariamente direcionado para regiões com dinâmica econômica e infraestrutura instalada em detrimento a outras, com problemas econômicos, o que desobedece a igualdade e coesão nacional.

O terceiro padrão é o de investimentos do governo em regiões atrasadas economicamente, buscando equilibrar através das vantagens tributárias especiais a oferta de recursos financeiros para o Sul, o que controlaria os efeitos de polarização de recursos no Norte. Hirschman alerta sobre a probabilidade dos investimentos do Estado serem mal orientados, portanto, recomenda que sejam feitos investimentos inicialmente nos setores de energia elétrica, transportes e em seguida incentivar atividades econômicas indutoras, na indústria, na agricultura e serviços.

Campos (1963) recomenda duas alternativas para combater as desigualdades regionais no Brasil. A primeira é denominada aristocrática e sua

estratégia é concentrar todos os investimentos na área de maior produtividade, o que elevaria o ritmo de crescimento da economia local. A sua justificativa para investir recursos financeiros em alguns setores dessa economia está relacionado ao raciocínio de que no primeiro estágio o aumento de capital investido em um único ponto geraria o seu crescimento e formaria poupanças e consequentemente realizaria a transferência desse capital, como auxílio, para as áreas atrasadas economicamente.

A segunda alternativa recomendada por Campos é chamada humanitária, prioriza a distribuição equitativa de recursos financeiros e o bem-estar da população. A adoção da primeira alternativa geraria tensões sociais e um clima crônico de revolta nas regiões atrasadas.

No caso brasileiro, afigura-se, então, aconselhável a adoção de técnicas de planejamento com base em pontos de germinação, não certamente como objetivo final, mas apenas como meta temporária, até que desenvolvamos suficientemente o mecanismo de planificação, isto é, (a) uma congregação de recursos técnicos e humanos compatíveis com a tarefa planificadora, e (b) uma burocracia suficientemente ascética, disciplinada e apostólica, para executar os planos do setor governamental e coordená-los com os do setor privado (CAMPOS, 1963:95).

Em um primeiro momento, de acordo com o diagnóstico da economia brasileira, Campos (1963) sugere ao Estado adotar o planejamento setorial, aplicando os recursos de capitais disponíveis em investimentos nos “pontos de germinação”, para posteriormente formular um plano de desenvolvimento que distribuisse os recursos financeiros entre os setores da economia.

A tese do crescimento equilibrado como alternativa para redução das desigualdades regionais

Para trabalharmos o conceito crescimento equilibrado selecionamos a obra *Problemas de Formação de Capital em Países Subdesenvolvidos*, publicada em 1953, de Nurkse e as obras *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento* e *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*, publicadas respectivamente em 1961 e 1967, de Furtado.

Antecipa o debate sobre a defesa da tese do desenvolvimento equilibrado o artigo de Rosenstein-Rodan “*Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe*”, publicado em 1943. Nele, o atraso econômico seria anulado pela intervenção do Estado na economia através do crescimento autossustentado, proporcionado por um *quantum* mínimo de investimento capaz de acelerar a implantação de indústrias-chaves em um país subdesenvolvido, determinando o “*big push*” (ROSEINSTEIN-RODAN, 2010).

Seguindo pelo mesmo caminho de Roseinstein-Rodan, Nurkse foi um signatário da tese do crescimento equilibrado. Em sua interpretação, a formação de capital era um ponto de fundamental importância para as áreas subdesenvolvidas. “A formação de capital processa-se quando a sociedade não aplica toda a sua atividade produtiva corrente em necessidades e desejos de consumo imediato, mas dirige uma parte dela à criação de bens de produção” (NURKSE, 1957:4).

Nurkse compreende que em países subdesenvolvidos há a dificuldade na formação de capital, porque esses estão envolvidos pelo “círculo vicioso da pobreza”, essa situação “implica numa constelação circular de forças, tendendo a agir e reagir uma sobre a outra de tal modo a conservar um país pobre em estado de pobreza” (NURKSE, 1957:8).

É identificado por Nurkse (1957) dois tipos de países com problemas na formação de capital: os “superpopulados”; e os “subpopulados”. A dificuldade em regiões “superpopuladas” é a concentração populacional no campo, acompanhada por atividades econômicas especializadas na produção de matérias-primas. O subemprego crônico na agricultura associado ao desperdício de trabalho (considerada a fonte de riqueza) implica na não formação do capital, chamado de “desemprego disfarçado”.

O termo *desemprego disfarçado* não se aplica ao salário do trabalho. Designa uma condição de emprego de famílias em comunidades agrárias. Uma série de pessoas trabalha em fazendas ou pequenos lotes agrícolas, sustentando-se de uma parte da renda real da sua família e virtualmente não contribuindo para a produção [...] Toda a população pode estar ocupada e ninguém se pode considerar vadio. Ainda assim, permanece o fato de que uma determinada porção da mão de obra empregada na terra poderia ser dispensada, sem que houvesse qualquer alteração no volume da produção (NURKSE, 1957:38).

O “desemprego disfarçado” é um fenômeno de massa inserido em economia agrária superpovoada, permanecendo oculta a poupança. Ela é a quantidade de trabalho de um indivíduo que acumula para além das suas horas de trabalho em relação à baixa produtividade de outro trabalhador, considerada mão de obra excedente. Então, a renda da poupança oculta vai ser direcionada à mão de obra excedente a fim de custear a sua sobrevivência. Há grande proporção de trabalhadores nas atividades agrícolas e mesmo sem modificar as técnicas agrícolas, poderia haver transferência de parte dessa mão de obra para outro setor produtivo que não alteraria a produção agrícola. Em outras palavras, a produção agrícola seria mantida com menor contingente de mão de obra (NURKSE, 1957).

O segundo modelo de países subdesenvolvidos é o com escassez de população. A agricultura é a principal atividade econômica do país, a exigência é o aumento da produtividade nesse setor, pois a maioria da população está

concentrada nele, o que contribuiria para a formação de capital e o desenvolvimento da indústria. A elevação da produtividade na agricultura seria possível pela mediação de novas técnicas e métodos de produção. A mobilização desse fator permitiria a liberalização de mão de obra para empregá-la na indústria, auxiliando na formação de capital produtivo (NURKSE, 1957).

A ausência de capital no mercado interno em países subdesenvolvidos é considerada problemática, dado que implica baixo investimento privado e dificuldade em formar poupança. A explicação para essa situação está relacionada ao “mau” uso da poupança doméstica. Por um lado, há a dificuldade em formar poupança doméstica pelo baixo nível de renda da população e, por outro lado, os lucros obtidos pela elite não são direcionados para a formação de poupança, mas no consumo de produtos importados, revelando o “efeito demonstração”. A formação de poupança é condição para reunir capital e investi-lo no mercado interno de países subdesenvolvidos, o que proporcionaria recursos no setor de transformação e substituiria a importação de produtos manufaturados pela sua produção interna (NURKSE, 1957).

Na teoria furtadiana o subdesenvolvimento assume uma complexidade maior do que a apresentada por Nurkse. Para Furtado (1963) o subdesenvolvimento não constitui uma etapa do processo de formação das economias capitalistas modernas. É autônomo e resultado da inserção de empresas capitalistas modernas em estruturas pré-capitalistas. A existência desse fenômeno assume diferentes níveis de complexidade, o caso mais simples é a coexistência de empresas estrangeiras produtoras de mercadorias para exportação e atividades econômicas de subsistência. É possível existir o subdesenvolvimento até mesmo em países que possuem um núcleo industrial, coexistindo em três setores:

No primeiro, predominam as atividades de subsistência e é reduzido o fluxo monetário; no segundo estão as atividades diretamente ligadas ao comércio exterior; no terceiro, finalmente, as que se prendem ao mercado interno de produtos manufaturados de consumo geral. Depara-se-nos, portanto, um tipo de estrutura econômica subdesenvolvida bem mais complexo que o da simples coexistência de empresas estrangeiras com remanescentes de um sistema pré-capitalista (FURTADO, 1963:189).

Nessas circunstâncias, o subdesenvolvimento pode existir em dois níveis de complexidade: o de grau inferior e o complexo. Nas estruturas subdesenvolvidas de grau inferior o setor exportador é o fator dinâmico capaz de modificar estruturalmente a economia, através dos salários gerados para seus trabalhadores. Furtado (2000) explica que a expansão do setor exportador amplia o fluxo de renda monetária, o que modifica o perfil da procura e possibilita a absorção de fatores antes localizados no setor de subsistência para um nível de produtividade superior. Se o setor exportador estagnar e crescer a oferta de

trabalhadores pressionará para baixo o valor do salário e da renda *per capita*.

Segundo Furtado (1963), em estruturas subdesenvolvidas mais complexas, que são caracterizadas pelo núcleo industrial ligado ao mercado interno, existe forte tendência para as reações cumulativas na economia subdesenvolvida, que podem provocar transformações estruturais no sistema. Nesse sistema o fator dinâmico permanece sendo a procura externa aliada à multiplicação dessa ação no mercado interno. A renda monetária cresce favorecida pela demanda externa, em paralelo com os lucros do núcleo industrial que está inserido no mercado interno, ampliando os investimentos nesse setor e reduzindo a economia de subsistência. Com a expansão do setor externo ampliam-se as importações, ocasionando o aumento dos seus preços, o que reduz o efeito do multiplicador interno de renda.

Há momentos de redução dos preços dos produtos exportados acompanhado pela queda da capacidade de importar, provocando desvalorização cambial. Mesmo com a redução da rentabilidade no setor exportador, o núcleo ingressa em uma fase de bonança determinada pelo aumento da procura de manufaturas produzidas pelas indústrias internas, devido à desvalorização cambial, melhorando a rentabilidade no setor ligado ao mercado interno. Contudo, o crescimento não é permanente, devido à redução das importações. A rentabilidade das indústrias internas que oferecem produtos à demanda interna é momentânea, pois os preços de equipamentos importados ampliam-se com a desvalorização cambial (FURTADO, 1963).

Para Furtado (1963), na etapa superior do subdesenvolvimento a produção de equipamentos industriais é diversificada e este setor produz parte dos equipamentos requisitados para a expansão da sua capacidade produtiva. Em economias subdesenvolvidas o fator dinâmico se restringe à indução externa e não às inovações tecnológicas, dado que, no caso do Brasil, a opção por políticas de substituição de importação não produz inovações tecnológicas, acompanha o padrão de produção das economias desenvolvidas. Embora nesta situação exista a tendência de crescimento no sistema, ele é conduzido pela produção bens de capital para a expansão da sua capacidade produtiva, o crescimento é operado sobre forte pressão inflacionária.

Nurkse (1957) aposta, como saída para o subdesenvolvimento, no planejamento do Estado de uma política que priorize o crescimento equilibrado. Esse método é incentivado pela ampliação do mercado interno em paralelo com o aumento de investimentos dos empresários privados nacionais e do capital estrangeiro para todos os setores da economia. Nurkse complementa: o Estado deve assegurar a poupança doméstica através de políticas fiscais e monetárias e restrições à importação de bens de consumo.

Assim como Nurke, a alternativa recomendada por Furtado (2000) para o subdesenvolvimento é a industrialização em conjunto com a ação coordenada

pelo Estado. Essa estratégia deve ser aplicada pela expansão equilibrada em todos os setores da industrialização, de modo que concilie a diversificação da procura global com a expansão da renda. O desenvolvimento equilibrado é sugerido para a superação do dualismo estrutural e a eliminação do subdesenvolvimento. Essa doutrina promove subsídios para a formulação do planejamento, condicionado pela técnica a serviço de uma política de modificação das estruturas econômicas.

A aposta da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos nos “pontos de germinação” para a industrialização

No início dos anos 1950, a expansão industrial providenciou o crescimento do mercado interno, acompanhado pela rápida e concentrada urbanização. A CMBEU constatou em seu diagnóstico que o processo de industrialização gerou debilidades na economia nacional. Desequilíbrios na demanda da agricultura e da mineração, a intensificação da urbanização e a expansão agrícola de exportação para o Oeste foram realizados com déficit nos setores de transportes e energia. Os desequilíbrios causados no processo de crescimento podem se tornar cumulativos¹⁰ e retardar o ritmo de evolução econômica, pois os estímulos dinâmicos dos setores da economia não são capazes de suprir a ausência de infraestrutura básica (BRASIL, 2008).

As disparidades das taxas de crescimento regional na economia brasileira é consequência da produção em maior intensidade de artigos de exportação originários da agricultura (incluindo o café) e mineração. O aumento do preço do café contribuiu para a expansão da renda *per capita* nas regiões Centro e Sul do país. Por outro lado, no Nordeste os produtos primário-exportadores não acompanharam esse ritmo de aumento nos preços das manufaturas e de gêneros alimentícios, da região Sul (BRASIL, 2008).

Estimativas indicam que o crescimento do produto real *per capita* no centro econômico do Brasil, que compreende os estados do Rio, Espírito Santo, Minas Gerais, São Paulo, Paraná e o Distrito Federal, foi de 50% entre 1939 e 1959, duas vezes maior que a taxa nacional correspondente. Isto deve ser comparado com um acréscimo de cerca de 15% na região pioneira de Mato Grosso e Goiás, de 8 a 10% nos estados meridionais, e de 4% nos estados nordestinos (incluindo Bahia e Sergipe). O produto real *per capita* pouco ou nada subiu na região Amazônica (BRASIL, 2008: 303).

As consequências geradas pelos desequilíbrios regionais para a industrialização são de difícil reversão. As indústrias foram instaladas em regiões com suporte mais adequado para recebê-las, com infraestrutura, recursos humanos,

10. Myrdal (1972) trabalha com o método da causação circular acumulativa. Este método dobra a análise do subdesenvolvimento em “efeitos regressivos” e os “efeitos propulsores” de uma economia. A causação circular de Myrdal propõe que existe dinamismo no conceito do “círculo vicioso”, tanto para produzir os efeitos retrógrados (frequente em países subdesenvolvidos), como para produzir os efeitos progressivos (ausente ou de fraca intensidade em países subdesenvolvidos). O Estado assume papel de relevância nesse processo, como agente capaz de proporcionar os “efeitos propulsores” em países subdesenvolvidos através do planejamento de políticas econômicas para conciliar o desenvolvimento com a democracia.

materiais de mercados consumidores e renda *per capita* elevada. Essa situação pode gerar crescimento econômico em regiões com condições mais favoráveis para instalação da indústria em detrimento de outras (BRASIL, 2008).

O relatório da CMBEU ressaltou o descompasso entre o aumento da demanda da produção agrícola causado pelo aumento demográfico e a estagnação da produtividade, o que manteve baixa a oferta de produtos agrícolas. O referido relatório registrou aumento somente nos produtos agrícola de exportação (algodão, café e cacau), revelando a pressão inflacionária para os produtos agrícolas destinados ao mercado interno (BRASIL, 2008).

A inflação foi consequência dos desequilíbrios entre oferta e demanda de produtos agrícolas e das pressões inflacionárias mundiais originárias pela Segunda Guerra Mundial. O processo de industrialização brasileira é imitativa, ou seja, não domina a inovação tecnológica e reproduz as técnicas aplicadas pelas indústrias em países desenvolvidos. Por conta disso, o processo de substituição de importações se apresenta como a alternativa para instalação da industrialização, assimilando as inovações tecnológicas de países desenvolvidos (BRASIL, 2008).

O prognóstico recomendado pela CMBEU é um programa de investimentos que priorizasse a resolução dos seguintes problemas:

A - Eliminação dos pontos de estrangulamento, que impedem ou dificultam a distribuição da produção existente, ou resultam na subutilização dos recursos de produção; B - Remoção de obstáculos à maior expansão da produção agrícola, da mineração e florestal, assim como à ampliação de fábricas existentes ou à instalação de novas; C - Integração do mercado interno, em virtude de um sistema mais eficaz de conexões inter-regionais que favorecerão a especialização e produção em larga escala; D - Descentralização da indústria, propiciando distribuição mais equilibrada do poder econômico e aliviando o congestionamento dos presentes centros industriais (BRASIL, 2008: 398).

O método para aplicar o prognóstico foi induzir o fluxo de empréstimos do capital externo e de capital privado nacional para formulação de projetos em setores estratégicos (transportes e energia) e eliminar os seus pontos de estrangulamento. O prognóstico dessa Comissão Mista é a formulação de projetos em setores estratégicos, recorrendo à tese de indústrias “germinativas” (BRASIL, 2008).

A opção da CMBEU pelos pontos de germinação direcionou os investimentos para a malha ferroviária, reequipamento da navegação costeira, reparação dos portos e a expansão da produção de energia. O governo norte-americano reforçou a área de investimentos através da “aprovação de empréstimos internacionais de cerca de cento e vinte e cinco milhões de dólares, para financiamento da importação de bens e serviços diversos

empreendimentos de reequipamento ferroviário e de expansão da produção da energia elétrica” (CAMPOS, 1963:101).

Os projetos da CMBEU foram preparados pela parceria do investimento estrangeiro com o nacional (público e privado). A elaboração de projetos para inversões de capitais para os setores bases foi liderada pelo Banco de Exportação e Importação (Eximbank) e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) (BRASIL, 2008).

A política cambial brasileira, adotada no pós-Segunda Guerra Mundial, representou forte empecilho para a atração de investimentos estrangeiros, pois sobrevalorizou o cruzeiro e reduziu o valor dos dólares que ingressaram no país. A CMBEU aconselhou o governo modificar a sua política cambial, encorajando a captação do ingresso de capital estrangeiro (MANTEGA, 1984).

A criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1952, resultou diretamente dos trabalhos da CMBEU. O BNDE protagonizou o debate político-econômico e executou a Política Nacional de Desenvolvimento Econômico, colocando em prática a industrialização. As prioridades de investimento dessa instituição se direcionaram aos setores de energia e transporte. Na segunda etapa, a ação do órgão de fomento ao desenvolvimento foi balizada pela preparação do Plano de Metas (CAMPOS, 1994).

O Estado desenvolvimentista dispõe de recurso financeiro suficiente para executar a estratégia do crescimento equilibrado?

O Grupo Misto Cepal-BNDE afirmou em seu relatório a dificuldade na formação de poupança, consistindo em um dos pontos mais delicados para empreender uma política de desenvolvimento, pois se torna uma tarefa polêmica reduzir o padrão de consumo dos indivíduos. A ausência do crescimento espontâneo da poupança em consonância à ampliação da renda da população gerou processos inflacionários na economia brasileira, o que reduziu o poder de compra dos setores de baixa renda da população (CEPAL, 1957).

Para empreender as técnicas de planejamento há a necessidade de formação de capital. Em circunstância de dificuldade em reduzir o consumo e aumentar a poupança há alternativa de recorrer ao auxílio do capital estrangeiro. Contudo, o relatório alertou como problemática a transferência de renda, por intermédio da inserção de capital estrangeiro na economia nacional, podendo ser direcionado às importações ao invés de ser investido na economia nacional.

Mesmo em países latino-americanos em que houve desenvolvimento das indústrias de bens de capital, a razão das importações de bens de capital para investimentos foi superior à das importações de bens de consumo para o próprio consumo. A redução do consumo para aumentar a poupança se tornou uma

tarefa complexa, dado que a importação de bens de capital permaneceu ascendente, sustentado pelo aumento dos lucros dos empresários. Resultam desse processo duas consequências fundamentais: a acumulação da poupança e a transferência dela para a importação de bens de capital, o que reduz a demanda por produtos nacionais; e o aumento das importações representa desequilíbrios na balança de pagamentos. Nesse sentido, o aumento da procura por bens importados inibe a política de substituição de importações por produtos nacionais (CEPAL, 1957).

O diagnóstico apresentado pelo Grupo Cepal-BNDE afirmou que em países latino-americanos o setor primário se caracteriza pela abundância de mão de obra e escassez de capital, proveniente da sua baixa produtividade. O progresso da técnica promoveria duas consequências nesse sistema: deslocamento dos trabalhadores do campo para a indústria, permitindo que eles recebessem maiores salários; sustentaria a quantidade de produto capital produzida no setor agrário com um menor volume de mão de obra. Portanto, o fator limitativo não é a transferência de trabalhadores rurais para as cidades, mas o capital necessário que permitiria a saída deles das atividades de baixa produtividade e a elevação da produtividade em outros setores (CEPAL, 1957).

A economia latino-americana foi reflexa, assimilou as técnicas de inovação dos Estados Unidos e alterou o padrão de consumo da sua população. Em paralelo, os métodos de produção não estavam adaptados ao novo padrão de consumo adotado pelos países subdesenvolvidos. Esse descompasso estimulou as importações de produtos, principalmente pela dificuldade de assimilação da indústria nacional ao padrão de consumo adotado pela população (CEPAL, 1957).

A proposta do Grupo Misto para a intervenção do governo é primeiramente formular o diagnóstico da economia brasileira, elaborado através das projeções globais, e em seguida a análise dos setores prioritários dessa economia: finanças do setor público, transportes, energia, exportações e perspectivas para a economia cafeeira. A combinação dos resultados da análise global e do estudo individual dos diferentes ramos da economia cooperaria para elaboração de estratégias para a aplicação de investimentos e correção dos estrangulamentos (CEPAL, 1957).

Na primeira etapa do programa de planejamento as projeções globais são responsáveis pela sistematização dos dados fundamentais da economia. A meta da taxa de crescimento da economia deve ser estipulada mediante o volume de investimentos necessários para alcançá-la durante o período de execução do programa. Assim, o objetivo na primeira etapa é estabelecer a quantidade de investimentos que serão direcionados em cada setor da economia e fixar a ordem de prioridade para eles.

O próximo passo é determinar quais são os fatores responsáveis pelo crescimento da renda e do produto. O relatório aponta que os elementos basilares

desse processo são a “formação de capital ou a taxa de investimentos e a produtividade média do capital, também conhecida como razão produto-capital” (CEPAL, 1957:26). Após a análise global, a próxima fase do planejamento é efetuar a projeção em seus diferentes setores, procurando observar o ritmo e a reação dos investimentos em cada um deles, ou seja, os investimentos previstos e as medidas necessárias para a consecução dos objetivos delineados.

Podemos dividir essa fase em quatro diferentes etapas. A primeira é responsável pela estimativa pela demanda por bens e serviços da comunidade. O conhecimento da procura da população por serviços e bens durante a execução do programa nos leva para a segunda etapa, estipulando a quantidade de produtos que deve ser produzidos e oferecidos aos consumidores. A terceira etapa é responsável pela projeção da ação para atingir as metas estabelecidas para os diferentes setores da economia, ou estabelecimento de programas por setores. Por fim, a última etapa formula os programas setoriais, com base nos seguintes dados:

os recursos naturais em uso ou disponíveis, ao grau e eficácia de sua utilização, aos investimentos e à produtividade do capital, à produtividade da mão de obra e às possibilidades de aumentá-la e, em resumo, a todos os aspectos que possam contribuir para a formulação de um programa racional, elaborado com vistas à consecução das metas, com o máximo de eficácia no uso dos fatores produtivos (CEPAL, 1957: 37).

A estimativa da demanda por produtos ou serviços incluem os seguintes setores: agropecuário, indústria, bens intermediários, bens de serviços. Por conseguinte, são calculados o grau de importação desses produtos e a possível substituição por produtos nacionais, o que incentiva a indústria nacional, fomentando projeções para o planejamento global (CEPAL, 1957).

Os pontos prioritários da economia brasileira para os investimentos são os setores de produção agropecuária e das manufaturas de consumo. Portanto, na etapa seguinte são designados investimentos para os setores dos bens de capital e dos serviços básicos: transporte e energia (BNDE, 1957). Formulado o diagnóstico da economia brasileira, o relatório apresenta o seu prognóstico ou programa de desenvolvimento, dividido em duas fases. A primeira pode ser denominada como a fase de aceleração do desenvolvimento. É nesse momento que problemas de deficiências da economia são resolvidos e é elevada a capacidade produtiva das indústrias de bens de capital, nos setores de energia e transporte. O papel dos investimentos estrangeiros é estratégico para intensificação dos investimentos, o que colabora para a redução da carga de capital investido pela poupança doméstica nesses setores (CEPAL, 1957).

A segunda fase é consequência das projeções estipuladas de crescimento para a economia, essas projeções constam no diagnóstico. Nessa fase, o fator determinante é o ritmo rápido de crescimento e as taxas idênticas de

crescimento do produto e do consumo direcionadas para o coeficiente projetado de investimentos. Finalmente, a fase complementar é a de ajustes e de balanço dos resultados obtidos com as projeções gerais. Esse pode ser o processo mais trabalhoso, pois essa tarefa identifica os pontos fracos da análise e dos materiais utilizados, buscando aprimorar a sua técnica (CEPAL, 1957).

Balanco dos relatórios da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e do Grupo Misto Cepal-BNDE

Os relatórios da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e do Grupo Misto Cepal-BNDE apresentaram diagnósticos semelhantes da economia brasileira, determinados pela ausência de poupança, dificuldade na formação de capital como resultado do efeito de demonstração e assimilação e adaptação da técnica produtiva de países industrializados. Também há concordância entre os relatórios na alternativa apresentada no prognóstico, a industrialização. No entanto, é no método adotado por essas comissões de estudos que podemos apontar uma distinção, revelando dois projetos de desenvolvimento em disputa para o Brasil. A CMBEU é adepta da tese dos pontos de germinação e o Grupo Misto Cepal- BNDE da tese do crescimento equilibrado.

No diagnóstico do relatório da CMBEU, o processo de industrialização no Brasil foi realizado seguindo o padrão dos países desenvolvidos, ou seja, houve a transferência de técnicas de produção, suprimindo a capacidade de inovações tecnológicas e o efeito de demonstração repercutiu diretamente nos hábitos de consumo da população, o que dificultou a formação de poupança.

O Grupo Misto Cepal-BNDE em seu diagnóstico revelou que a dificuldade em aumentar a poupança nacional foi consequência do conceito do “efeito demonstração”. Por conta disso, o esforço em ampliar a poupança nacional justificou a substituição da poupança espontânea por métodos de financiamento inflacionários, o que resultou na diminuição da renda real para os grupos mais pobres. Essa situação gerou nas economias latino-americanas a elevação das suas poupanças nacionais a duras penas, os custos sociais foram altos, atrelado às condições de instabilidades dentro e fora do país, repercutindo negativamente no desenvolvimento (CEPAL, 1957).

Para as Comissões Mistas, o problema da migração dos trabalhadores do campo para as cidades foi consequência da baixa produtividade no campo e demanda por mão de obra nas indústrias. A expansão da oferta de mão de obra e a inserção de tecnologia nas indústrias pressionaram para baixo o salário nesse setor, o que gerou aumento de produtividade com menor volume de trabalhadores.

O relatório do Grupo Misto Cepal-BNDE e a Comissão Mista CMBEU

concluíram que para superar os problemas estruturais do Brasil seria necessário investimento, o que permitiria o país prosseguir com o ritmo de crescimento econômico conciliado à poupança. Nesse sentido, uma possibilidade para obter investimentos e provocar choques de externalidades nessa economia subdesenvolvida foram os investimentos estrangeiros. Nesse ponto, há discordância entre a CMBEU e o Grupo Cepal-BNDE sobre o limite de inserção do capital estrangeiro no Brasil.

A CMBEU foi a favor da união de investimentos de capital externo e de capital privado nacional para financiar os projetos de industrialização no Brasil. Em contrapartida, o Grupo Misto Cepal-BNDE indicou a participação do capital estrangeiro com severas advertências. Ela foi aconselhada como forma de complementar a poupança interna e auxiliar na acumulação de capital para o investimento no Brasil. Esse relatório advertiu sobre a problemática inserção de capital estrangeiro em forma de investimentos na economia nacional, pois poderia estimular o consumo, o que repercutiria na redução da poupança e em inflação na economia brasileira (CEPAL, 1957; BRASIL, 2008).

O principal ponto de discordância do debate entre a CMBEU e o Grupo Misto Cepal-BNDE é em relação ao método de planejamento adotado. A CMBEU defendeu que a industrialização fosse orientada pelos pontos de germinação, tese trabalhada por Campos em sua produção bibliográfica e aplicada no relatório da Comissão Mista. A seleção de projetos para investir recursos foi central para a Comissão Mista, adotando como critério o investimento em setores estratégicos — energia e transportes, e, depois, em indústrias básicas e agroindústrias. Anos mais tarde, Hirschman trabalhou complementando essa tese, denominando esse modelo de investimento como efeito em cadeia dos investimentos¹¹.

A justificativa da CMBEU em não seguir a estratégia de planejamento integral no Brasil foi causada pela multiplicidade de órgãos de controle político, enormes diferenças regionais de grau de desenvolvimento econômico impedindo, desse modo, que fosse possível colocar em prática um planejamento longo e com retorno demorado, como o da planificação integral. Por conta disso, a sua estratégia foi adotar o planejamento setorial e direcionar os investimentos nos pontos de estrangulamentos, suscitando a partir desses investimentos os pontos de germinação (CAMPOS, 1963).

Embora Campos (1963) tenha como filiação teórica o planejamento setorial, apontou as vantagens e desvantagens em aplicar esse modelo de planejamento. As vantagens foram a relativa velocidade de intervir em pontos de estrangulamento e a redução da intervenção do governo no controle integral da economia. Essa tese restringe a intervenção governamental a alguns setores básicos, deixando por conta dos empresários nacionais os investimentos nos setores industriais. A sua desvantagem foi a inflação gerada, pois a intervenção

11. O critério adotado por Hirschman (1961) para a seleção de projetos obedece ao efeito em cadeia dos investimentos. As indústrias satélites apresentam grande vantagem de localização pela proximidade da indústria principal, concentradas dentro do raio do efeito germinativo dos investimentos em setores estratégicos. Sobre essas indústrias produz um artigo que é utilizado pela indústria estratégica na confecção do seu produto final.

planificada abrangeria apenas alguns setores da economia, restringindo por ausência de investimentos a oferta de alguns produtos em relação a sua demanda. A segunda desvantagem sucedeu do risco de desperdício de recursos que poderia ser gerado pela competitividade entre o investimento público e o privado no mesmo setor.

De acordo com nossa hipótese, a metodologia adotada pelo Grupo Misto Cepal-BNDE está próximo da tese do crescimento equilibrado defendida por Nurkse e Furtado, porém apresenta significativas reformulações, se adequando às necessidades e prioridades da estrutura econômica brasileira. São duas as justificativas para a reformulação da tese do crescimento equilibrado para a economia brasileira.

A primeira é de cunho quantitativo. A economia brasileira não dispunha de capital suficiente para engrenar os investimentos em todos os setores. De acordo com as condições estruturais dessa economia era improvável ter a quantidade suficiente de capital para investir em projetos em um curto prazo de tempo. Por conta disso, a ausência de capital conduziu o Grupo Misto a sugerir como proposta para o projeto de industrialização investimentos em setores estratégicos da economia (CEPAL, 1957).

É evidente que se houvesse capital suficiente para atingir uma elevada densidade em todos os setores da economia, o problema estaria resolvido. Não é isto, porém, o que acontece: a fim de se obter o máximo de renda no conjunto da economia, é necessário adotar em certos setores soluções que propiciem maior produto por unidade de capital, mesmo com o sacrifício de aumentos do produto por pessoa ocupada. (CEPAL, 1957:10).

Houve escassez de capital para investir de modo integral na economia e a ação do empresariado era débil em países subdesenvolvidos. A estratégia adotada foi aplicar o capital disponível em setores estratégicos da economia (CEPAL, 1957).

Segunda justificativa, o Grupo Misto produziu um modelo misto de planejamento. Esse modelo de planejamento se adaptou as condições estruturais da economia brasileira e dos recursos disponíveis para investimentos, adotando o diagnóstico da análise global e o estudo individual dos diferentes ramos da economia para a aplicação de investimentos e correção dos estrangulamentos (CEPAL, 1957).

A técnica de projeções globais permitiu a realização da leitura da economia brasileira, buscando identificar seus pontos de estrangulamento e indicar as projeções para o nível de crescimento e do volume de investimentos da economia. O resultado obtido pela análise global permitiu a identificação de setores estratégicos da economia e a quantia de investimentos necessitada em cada um deles. No relatório do Grupo Misto Cepal- BNDE foi priorizado

a demanda por investimentos nos setores de transportes, energia, agricultura (café e trigo) (CEPAL, 1957).

Concluindo, o método de planejamento setorial é diferente das projeções globais, usa critérios heterogêneos, que avalia as necessidades e o crescimento possível dos setores da economia de modo isolado. Os investimentos necessários são aplicados em cada setor isolado e o capital total investido representa um agregado de investimentos individuais. Nessa situação, o capital pode ser reajustado se o montante disponível for insuficiente para o investimento no total estimado. Esse método é adverso do de projeção global.

No método de projeção global, a taxa de crescimento é o critério fundamental em que se baseia o volume de investimentos e os níveis requeridos da poupança nacional ou de capital estrangeiro. Em contraste, no sistema de programação individual, o ritmo de futuro crescimento não é antecipadamente conhecido e só pode ser determinado depois de estabelecido o programa de cada setor individual; em consequência, é bastante provável que o resultado não coincida com o ritmo ótimo de crescimento que possa ser alcançado pelo país (CEPAL, 1957:25).

A técnica de programação de projeções globais emprega como medidas para o desenvolvimento o aumento da renda e do produto *per capita*. Contudo, essa simplificação admitiu a consideração de outros elementos, tais como os econômicos e sociológicos: “estrutura da população, sistemas de distribuição da propriedade e da renda, utilização da tecnologia, mobilidade social, espírito de empresa” (CEPAL, 1957:26). Mas, esse movimento foi antecipado pela formulação dos dados econômicos, como a renda e a produção *per capita*, consideradas fatores de desenvolvimento pelo Grupo Misto Cepal-BNDE.

Podemos concluir que o Plano de Metas no governo Juscelino Kubitschek priorizou o desenvolvimento setorial de infraestrutura (transporte e energia) e de indústrias básicas. Os setores foram analisados individualmente, considerando suas tendências de evolução e suas projeções sobre a necessidade de desenvolvimento para os próximos anos. Esses estudos constituíram uma série de programas setoriais de investimentos, orientados para efetivação de obras e a expansão e implementação de indústrias e serviços para promover o desenvolvimento econômico do país (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1958).

O quadro a seguir expõe os principais pontos do debate entre a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e o Grupo Misto Cepal-BNDE.

§

Pontos do debate entre a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e o Grupo Misto Cepal-BNDE na definição de dois projetos de desenvolvimento

VARIÁVEIS COMPARATIVAS	Pontos de concordância	Comissão Mista Brasil-Estados Unidos	Grupo Misto Cepal-BNDE
Influência teórica		Roberto Campos	Ragnar Nurkse e Celso Furtado
Diagnóstico	Sim	1) Desequilíbrios setoriais e regionais; 2) A migração do campo para as cidades gerou desequilíbrios como a inflação e aumento da oferta de mão de obra para as indústrias; 3) Efeito demonstração.	1) A migração da população do campo para as cidades propaga o desemprego disfarçado; 2) Efeito demonstração; 3) Pequenez do mercado interno.
Prognóstico	Sim	Industrialização	Industrialização
Atuação do Estado	Não	Colaborador nos investimentos em setores básicos da economia.	Protagonista e regulador do processo de industrialização.
Capital Estrangeiro	Não	Preferência pelos investimentos estrangeiros nos setores dinâmicos da economia. Favorável à sua participação para complementação dos investimentos para a industrialização.	Favorável preliminarmente, como complemento para a formação de poupança na economia brasileira.
Metodologia	Não	Industrialização setorial - tese dos polos germinativos. Investimentos em setores estratégicos, a energia e o transporte.	Industrialização integral - tese do crescimento equilibrado. Investimentos em diferentes setores de produção da economia. Política fiscal compensatória como incentivos para a industrialização.

Fonte: Relatório Final do Grupo Misto Cepal-BNDE: Análise e projeções do desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: BNDE, 1957. Relatório da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. In *Memórias do Desenvolvimento*. Ano 2, n. 2, julho (2008). Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento. Elaborado pelo autor.

Referências bibliográficas

- BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. A construção do Nacional-Desenvolvimentismo de Getúlio Vargas e a Dinâmica de interação entre Estado e Mercado nos Setores de base. *Revista Econômica*, Selecta, Brasília, v. 7, n. 4, 2006. pp. 239-75.
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (BNDE). O Desenvolvimento Econômico do Brasil: bases de um programa de desenvolvimento para o período de 1955-62. In: *Análise e projeções do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: BNDE. 1957.
- BRASIL. Relatório da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. In: *Memórias do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, julho de 2008, ano 2, nº 2: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento. 2008.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro: O Ciclo Ideológico do Desenvolvimentismo*. 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto. 2000.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL). Introdução à Técnica de Programação. In: *Análise e projeções do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: BNDE. 1957.
- CEPÊDA, Vera Alves. *Raízes do pensamento político de Celso Furtado: desenvolvimento, nacionalidade e Estado democrático*. 236f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. 1998.
- CAMPOS, Roberto de Oliveira. *Economia, planejamento e nacionalismo*. Rio de Janeiro, RJ: Associação Promotora de Estudos da Economia. 1963.
- _____. *A Lanterna na Popa: memórias*. Rio de Janeiro: Topbooks. 1994.
- DRAIBE, Sonia. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil: 1930-1961*. Edição 2. ed. São Paulo, SP: Paz e Terra. 2004.
- FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. 2ª. Ed. Rio de Janeiro: Ed. Fundo de Cultura. 1963.
- _____. *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Paz e Terra. 2000.
- _____. *A Fantasia Organizada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1985.
- GUMIERO, Rafael R. Gonçalves. *Diálogo das teses do subdesenvolvimento de Rostow, Nurkse e Myrdal, com a teoria do desenvolvimento de Celso Furtado*. 144f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), São Carlos/SP. 2011.
- HIRSCHMAN, Albert. *Estratégia do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro, RJ: Fundo de Cultura. 1961.
- MANTEGA, Guido. *A Economia Política Brasileira*. Petrópolis: Vozes. 1984.
- MYRDAL, Gunnar. *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas*. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Editora Saga. 1972.
- NURKSE, Ragnar. *Problemas da Formação de Capital em Países Subdesenvolvidos*. Editora Civilização Brasileira. Rio de Janeiro. 1957.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Programa de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek: estado do plano de desenvolvimento econômico em 30 de junho de 1958*. Rio de Janeiro, Serviço de Documentação, vol I. 1958.
- ROSENSTEIN-RODAN, P. N. Problemas de industrialização da Europa do Leste e do Sudeste. In: Agarwala; Singh (Org). *A economia do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado. 2010.
- ROSTOW, W. W. *Etapas do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Zahar. 1974.

Recebido em 8/5/2013

e aceito em 10/8/2013