ISSN – 1807 - 2674

16

REVISTA de ECONOMIA POLÍTICA e HISTÓRIA ECONÔMICA

Ano 06 – Número 16 – Janeiro de 2009

Índice

05
A *Ouverture* da Energia Atômica no Brasil: 1946-1956

Paulo Marques

31
Os Mecanismos Institucionais da Gestão da Dívida Pública Mobiliária durante o Regime Militar Brasileiro (1964-1984)

Orlando Assunção Fernandes

56
Estamento Burocrático e Intencionalidade: Raymundo Faoro, Florestan Fernandes

Paulino Varela Tavares
Pedro Cezar Dutra Fonseca

75
Palestra: A Corrente Estruturalista-Keynesiana de História Econômica

Wilson do Nascimento Barbosa

120
Resenhas:

STIGLITZ, Joseph e BILMES, Linda J. *The Three Trillion Dollar War – The True Cost of Iraq Conflict.*

SECCO, Lincoln. *Caio Prado Júnior, o sentido da revolução.*

http://rephe01.googlepages.com

Expediente

REVISTA DE ECONOMIA POLÍTICA E HISTÓRIA ECONÔMICA
Número 16, Ano 05, Janeiro de 2009
Uma publicação semestral do NEPHE – Núcleo de Economia Política e História Econômica
Rua Luciano Gualberto, 52 – Cidade Universitária – São Paulo – SP – CEP 005000-000
http://rephe01.googlepages.com
e-mail: rephe01@hotmail.com

Conselho Editorial: Júlio Gomes da Silva Neto, Lincoln Secco, Luciene Rodrigues, Marcos Cordeiro Pires, Marina Gusmão de Mendonça, Osvaldo Luis Angel Coggiola, Paulo Queiroz Marques, Pedro Cezar Dutra Fonseca, Romyr Conde Garcia, Rubens Toledo Arakaki, Wilson do Nascimento Barbosa, Wilson Gomes de Almeida.

Edição: Luiz Eduardo Simões de Souza
Revisão: Eduardo Hardmann.

Autor Corporativo: NEPHE – Núcleo de Economia Política e História Econômica

A REPHE – Revista de Economia Política e História Econômica – constitui mais um periódico acadêmico que visa promover a exposição, o debate e a circulação de idéias referentes às áreas de história econômica e economia política. Pretende-se que a periodicidade da REPHE seja semestral.

Editorial

A REPHE atinge seu número 16, em quase cinco anos de publicações regulares com um número bastante característico. Dá-nos a honra de abrir este número mais um texto esclarecedor do professor Paulo Marques, especialista em ciência e energia nuclear no país, historiando os percalços da relação das nossas autoridades com o potencial energético e estratégico, frente ao interesse e ingerência estrangeira. Orlando Assunção Fernandes aborda – com um interessante levantamento bibliográfico, rico em teses e dissertações – os aspectos da formação da dívida mobiliária brasileira, mostrando em que sentido as "reformas estruturais" implantadas pela ditadura de 1964 – 1985 contribuíram para que a dívida interna brasileira se tornasse o problema que é hoje. Paulino Varela Tavares e Pedro Cezar Dutra Fonseca, diretamente do programa de pós-graduação em Economia da UFRGS, contribuem com um interessante texto comparativo entre Florestan Fernandes e Raymundo Faoro, sob o aspecto de um assunto caro aos dois autores: a burocracia. Fecha a seção de artigos deste número a transcrição de uma palestra proferida pelo Prof. Dr. Wilson do Nascimento Barbosa, em 14/10/2008, nas dependências do Departamento de História da Universidade de São Paulo, sobre a corrente estruturalista-keynesiana de pensamento econômico. Na seção de resenhas, a extensão geográfica da REPHE se faz ainda mais ampla: Vitor Eduardo Schincariol, diretamente da Universidade Federal de Alagoas, apresenta uma obra de Joseph Stiglitz e Linda Bilmes sobre a guerra no Iraque e José Rodrigues Mao Júnior – do Núcleo de Estudos D´O Capital - discorre sobre a obra de Lincoln Secco acerca do papel do pensamento de Caio Prado Júnior em sua vida como militante.

Agradecemos, como sempre, aos que sempre contribuem para a pluralidade de opiniões e riqueza de debates desta Revista.

Os Editores

Ficha Catalográfica

Revista de Economia Política e História Econômica / São Paulo, Núcleo de Economia Política e História Econômica - Número 16, Ano 06, *Janeiro* de 2009 – São Paulo, NEPHE, 2000 -

Semestral

1. História Econômica. 1.Economia Política

A Ouverture da Energia Atômica no Brasil: 1946-1956[1]

Paulo Marques[2]

Resumo

Este artigo trata da genealogia da energia nuclear no Brasil. Contempla, preponderantemente, a fase conhecida como a do desenvolvimento nacionalista e que se estende, sobretudo durante o segundo governo Vargas. Nele, serão abordados temas relacionados à feérica luta do nacionalista almirante Álvaro Alberto da Motta e Silva (híbrido de militar e cientista), que batalhou pela criação do CNPq, tendo como pedra de toque o uso da energia atômica, que tanto furor e glamour causaram ao final da Segunda Grande Guerra, através da detonação das bombas atômicas, em agosto de 1945. Ambas foram lançadas, como é sabido, sobre as populosas cidades japonesas de Hiroshima e Nagasáqui. Seu intento, no entanto, foi malogrado pela deletéria atuação de diplomatas pertencentes ao Itamaraty, bem como por servis membros da corporação militar brasileira, que se vergaram à preeminência exercida pelos EUA.

Palavras-chave: tecnologia nuclear, política científica e tecnológica.

Abstract

This article reports the genesis of nuclear energy in Brazil. The phase known as the nationalist development, during the second government of President Vargas, is predominantly considered. The strenuous effort of the nationalist Admiral Alvaro Alberto da Motta e Silva (doublé of military and scientist) for the creation of the CNPq (Brazilian National Council of Research), having as target the use of atomic energy, which provoked huge fury and glamour by the end of World War II owing to the detonation of the atomic weapons in August 1945, is also considered. Two bombs were launched, as is well-known, over the populous Japanese cities of Hiroshima and Nagasaki. Motta e Silva's intention, however, was hampered by the harmful performance of diplomats belonging to the Itamaraty (Brazilian Ministry of Foreign Affairs), as well as by servile members of the Brazilian Army, who bowed to the political preeminence of the United States.

Keywords: nuclear politics, scientific and technological Brazilian policies.

---

[1] O Autor deseja expressar sua mais sincera gratidão aos Professores Doutores Hermi Felinto de Brito e Shozo Motoyama, ambos da USP, pela acurada leitura crítica do texto original, bem como pelas oportunas sugestões gentilmente ofertadas. O Prof. Brito é Docente do Instituto de Química da USP e o Prof. Motoyama é o atual Diretor do Centro de História da Ciência, também da USP. As opiniões e os juízos de valor aqui manifestados, no entanto, são de minha integral responsabilidade.

[2] Doutor em Ciências, USP, 1990. Pós-Doutorado em Política Internacional e Comparada (área de tecnologia nuclear), USP, 1992. Professor-Visitante do Instituto de Estudos Avançados da USP (IEA/USP), biênio 1993-94. Pesquisador-Bolsista no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), triênio 1992-94. Pesquisador do Centro de História da Ciência da Universidade de São Paulo (CHC/USP) desde 1989. É o atual redator-chefe e jornalista-responsável do jornal Alquimista, publicação oficial e de periodicidade mensal editado (em versão eletrônica e mural) pelo Instituto de Química da Universidade de São Paulo (IQ/USP). Endereço-eletrônico do autor: pmarx@iq.usp.br.

"Se a luz de mil sóis
brilhasse de uma só vez no céu
seria equivalente ao esplendor do Todo Poderoso.
...
Eu me tornei morte.
Destruidor de mundos".

(trechos do Bhagavad-Gita [cap. 11, versos 12 e 34]*, livro sagrado hindu, lembrados pelo físico J. R. Oppenheimer ao assistir a explosão da primeira bomba atômica em 16 de julho de 1945- Trinity Test, deserto de Alamogordo, Novo México, EUA)*

Em 1975, a grande imprensa brasileira ufanava-se ao publicar nas manchetes dos seus veículos de comunicação a celebração de um megalomaníaco e milionário acordo assinado entre o Brasil e a República Federal da Alemanha, versando sobre a cooperação nuclear teuto-brasileira na área nuclear. Na época, os periódicos não poupavam elogios ao feito e ao qual a grande imprensa o adjetivava como "O Contrato do Século". Afinal vivíamos em pleno transcurso do pouco milagroso "milagre econômico", decretado pela truculenta e algoz vigência da Ditadura Militar (1964 – 1985). Tratava-se, portanto, de um período durante o qual não apenas a imprensa era severamente fiscalizada pelos censores de plantão, como também os jornalistas eram submetidos à draconiana Lei de Imprensa, que os punia, os prendia e os torturava. Atrocidades que muitas vezes resultavam em execuções sumárias, como bem ilustra (embora lamentavelmente) o rumoroso caso do jornalista Wladimir Herzog – o Vlado –, ocorrida no mesmo ano de 1975 nas masmorras do 2° Exército, instalado no aristocrático bairro do Ibirapuera, na capital paulistana.

Em que pese o ufanismo da grande imprensa brasileira daquela época – ao mesmo tempo escrava e dependente do poder público que lhes gerava receita através da inserção

de publicidade e propaganda oficiais – poucos brasileiros sequer sabiam que, na realidade, a verdadeira história remontava 30 anos passados (e, portanto, estamos falando de 1945) através de sombrias lutas travadas pelo establishment brasileiro (representado por burocratas políticos, militares e diplomatas), composto por inúmeros membros que eram mantidos como atores anônimos a navegar pelos obscuros meandros do setor nuclear brasileiro.

Registrem-se, em primeiro lugar, os nomes dos principais personagens no cenário internacional dos países industrializados e, como tanto, participes do seleto clube das nações que já detinham o domínio da tecnologia nuclear, ou dela já haviam se utilizado, seja para fins civis ou militares.

Assim, na Grã-Bretanha, poderíamos mencionar os nomes de ilustres e renomados físicos como J. D. Cockcroft, George Thompson, James Chadwick, Otto Frisch e Rudolf Peierls, como também do engenheiro Sir Christopher Hinton. Na França, valeria a pena recordar os nomes de Francis Perrin, Frédéric Joliot, Hans Von Alban, Lew Kowarski, Raymond Latarjet e, mais recentemente, o de André Giraud, que foi o grande organizador da indústria nuclear francesa pelos idos da década de 1980. Se falarmos na Alemanha, não podemos nos esquecer dos nomes de Karl Wirtz, Friedrich Von Weizsäcker, Karl Winnacker, Otto Hahn, Lisa Meitner, Fritz Strassmann, Paul Harteck e Wilhelm Groth.

Contudo, se nos referirmos aos EUA, além de Julius Robert Oppenheimer, Glenn Seaborg e Alvin Weinberg, não poderemos deixar de mencionar físicos de grande porte como Enrico Fermi, Hans Bethe, Leo Szillard e Edward Teller, dentre outros.

Em todos aqueles países, a questão-chave das discussões girava em torno do tipo do reator ou do ciclo do combustível a ser adotado. Obviamente que a intenção de produzir o Plutônio-239 (ver glossário apresentado ao final deste paper) o mais rapidamente possível impunha uma série de decisões que acabaram por se refletir sobre o programa civil escolhido, pois devido à limitação de recursos para a pesquisa, o reator eleito para fins militares deveria servir também de base para os reatores de potência. E, portanto, para uso civil. E, daí, a íntima colaboração entre os administradores militares e os especialistas civis na formulação de políticas coerentes e realistas para uso comum (isto é, civil e militar).

No Brasil, muito ao contrário, os principais físicos, engenheiros e tecnólogos vinculados à área nuclear sequer participaram das decisões na formulação das políticas voltadas à área nuclear. Certamente elas foram conduzidas e capitaneadas, preponderantemente por políticos. Mas, também, por diplomatas, que sequer conhecem os mecanismos e a dinâmica que regulam as atividades intrínsecas da C&T (Ciência e Tecnologia) e da P&D (Pesquisa e Desenvolvimento). Como veremos a seguir, se a comunidade científica brasileira tivesse sido envolvida nos debates, seguramente teríamos obtido melhores resultados ou firmado acordos infinitamente mais racionais e, com isto, mais efetivos em prol do desenvolvimento da área nuclear no Brasil.

Sem dúvida, nos primórdios da energia nuclear no País contávamos com especialistas e pesquisadores de bom nível que, isolados em seus laboratórios esforçavam-se para acompanhar o 'estado da arte' dos países mais avançados no campo atômico. Prova disto é que havia grupos de

excelência na área nuclear instalados no CBPF (Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas, sediado na cidade do Rio de Janeiro), mas também na Universidade de São Paulo, onde sob a influência de mestres europeus nossos pesquisadores desenvolviam pelos anos 40 e 50 do último século trabalhos notáveis em Física Nuclear. E isso, quer se tratasse da área teórica ou da experimental.

Muito ao contrário disto, à época no comando do processo decisório contávamos com um aparato burocrático-militar-diplomático bastante sensível às pressões políticas e aos jogos decorrentes de coerções exercidas por poderosos grupos econômicos internacionais. Em decorrência disto, figuras como as do então presidente Getúlio Vargas, do embaixador Raúl Fernandes e do almirante Álvaro Alberto da Motta e Silva – todos defensores de uma feérica política de desenvolvimento nacionalista – sucumbiram ante os interesses de carreiristas e negocistas brasileiros, que primavam por usar suas prerrogativas de funcionários públicos de alto escalão para promover negócios de interesse particular. Contávamos, ao mesmo tempo, com a existência de pressões políticas exercidas por muitos governos das grandes potências.

É indiscutível, no entanto, que a primeira forte pressão exercida no pós Segunda Grande Guerra, na área da energia nuclear se deu por parte dos EUA, por ocasião, em fevereiro de 1945, da visita ao Brasil do Subsecretário de Estado daquele país, Edward R. Stettinius Jr. Naquela ocasião, Stettinius chegou ao Brasil com instruções diretas do então presidente norte-americano Roosevelt para obter a concordância do presidente Vargas à exportação brasileira de monazita (ver glossário).

Ao final do encontro, os entendimentos entre Vargas e Stettinius foram formalizados numa troca de notas estabelecida entre o Itamaraty e a embaixada dos EUA no Rio de Janeiro, em 10 de julho de 1945, toda ela ratificada um mês depois pelo governo brasileiro. O objetivo era a venda anual de 3 a 5 mil toneladas de monazita, durante 3 anos, ao preço de US$ 30 a 40/tonelada. Praticamente com a "entrega" das nossas matérias-primas estratégicas, inaugurava-se a era do caminho errático da política nuclear brasileira. Entrementes, em 1946 criava-se a Comissão de Energia Atômica das Nações Unidas que, obviamente, era controlada pelas grandes potências. E mais ainda: aquele órgão exerceria poder integral sobre tudo o que se relacionasse à energia nuclear em nível mundial.

Como tímida reação em âmbito local, o almirante Álvaro Alberto da Motta e Silva (que era um double de militar e cientista) procurou criar um Conselho de Energia Atômica, chegando até mesmo a elaborar um projeto de lei para este fim. Contudo, a iniciativa dele não prosperou. Mas, sem dúvida, marcou um passo inicial para a formulação de uma política nuclear brasileira contrária à espoliação e à prepotência dos norte-americanos.

Por aquela época, a política do *big stick* era tão absurdamente arrogante que a Secretaria de Estado dos EUA chegou a propor, através do chamado Relatório Lilienthal, a criação de uma autoridade supranacional que deteria a propriedade e exploraria todas as minas de urânio (ver glossário) do planeta e operaria as instalações do ciclo do combustível e as usinas eletronucleares. A proposta foi apresentada por Bernard Baruch, empresário e delegado norte-americano junto à Primeira Assembléia Geral das

Nações Unidas (1948). Mas, contrariando as expectativas de algumas das grandes potências, ela não foi aprovada. E isto, sobretudo, em decorrência da forte oposição de várias delegações internacionais, dentre elas a soviética e a brasileira, chefiada por Álvaro Alberto.

Entretanto, nos próprios EUA, os anti-estatizantes locais promulgaram a Lei MacMahon, que garantia o monopólio estatal sobre os materiais físseis e restringia o intercâmbio técnico-científico com outros países. Ato contínuo, para se proteger de possíveis recrudescimentos na política imperialista norte-americana, o governo do Brasil criou, em 1947, a Comissão de Fiscalização de Minerais Estratégicos (CFME), com a finalidade de nacionalizar todas as minas de urânio e de tório (ver glossário) do País e, ainda, rever as concessões de exploração até então àquela época outorgadas. Sugeria-se, também, e por influência de Álvaro Alberto, a criação do Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq) e o estabelecimento de incentivos às empresas privadas nacionais que se dedicassem ao beneficiamento dos minerais de interesse nuclear. Vale lembrar que deste movimento – marcadamente nacionalista – participou o Conselho de Segurança Nacional que, por sua vez, recomendou ao presidente Dutra a revisão do Primeiro Acordo Atômico com os Estados Unidos da América.

A despeito disso, as exportações de monazita (ver glossário) continuaram a se processar de forma ininterrupta, o que demonstra claramente a existência de um forte embate, no País, de uma severa luta de bastidores envolvendo, de um lado brasileiro-nacionalistas e, de outro, os negocistas-entreguistas. Para obnubilar ainda mais este panorama sombrio, acrescentava-se outro desalentador antecedente:

em 1946 e logo após a visita do presidente Truman, o Brasil assinava um Acordo Administrativo com os ianques, dando continuidade ao espoliativo Programa de Cooperação firmado originalmente em 1940. Logo, enquanto uma corrente repudiava o Plano Baruch, a outra se submetia servilmente aos vis interesses comerciais e estratégicos dos EUA.

Por fim, em 1951 foi criado o CNPq com ampla jurisdição sobre a área nuclear. Pela lei aprovada, deveria ficar sob o controle do Estado (representado pelo CNPq) ou, quando necessário pelo EMFA (Estado Maior das Forças Armadas) ou, ainda, por outro órgão designado pelo presidente de República, todas as atividades referentes ao aproveitamento da energia nuclear, sem prejuízo da liberdade de pesquisa científica e tecnológica.

Com base na legislação àquela época já então promulgada, o CNPq baixou um conjunto de normas a serem observadas nos acordos internacionais nos quais o País viesse a assinar no campo da energia, visando à preservação e o desenvolvimento da indústria nuclear brasileira e o estabelecimento de compensações adequadas, não apenas comerciais, mas também em termos de equipamentos e assistência técnica por conta das exportações brasileiras de monazita. Ainda em 1951, foi expedido o Decreto n° 30.230, que regulamentava a pesquisa e a exploração de minerais de interesse nuclear. Este elenco de medidas que, de certo modo convalidava o embrião de uma política nuclear coerente, representou um triunfo da corrente nacionalista e construtiva tão tenazmente perseguida por Álvaro Alberto.

Enquanto isso, a corrente negocista-entreguista não dava trégua. Tanto que, em fevereiro de 1952, o Itamaraty da época mostrou toda a sua força subserviente forçando a

criação do Decreto n° 30.583, instituindo a Comissão de Exportação de Materiais Estratégicos (CEME), vinculado ao Ministério de Relações Exteriores e integrada por membros dos Ministérios da Fazenda e da Agricultura, além de representantes do EMFA, CNPq e da CACEX, que assumiam o controle da exportação dos minérios de urânio e do tório, bem como dos seus produtos beneficiados.

A referida comissão acima citada tinha poderes, inclusive, para aprovar e modificar os planos de exportação de quaisquer minerais estratégicos. Esvaziando, com isto e na prática, a corrente nacionalista que controlava o CNPq. Isto porque a CEME transformava questão de natureza estratégica em simples matéria de âmbito única e exclusivamente voltados aos aspectos de caráter comercial. Na mesma data da criação do CEME, o Brasil elaborou, com a vigência de três anos, o Segundo Acordo com os Estados Unidos, através do qual se comprometeu a exportar anualmente 2.500 toneladas de terras-raras e tório. Já em novembro de 1952 os norte-americanos solicitaram lhes fosse entregue, de uma só vez, todo o tório previsto no Acordo. A anuência da CEME foi imediata abrindo mão, com isto, das compensações preconizadas pelo CNPq. Em sua essência, esta última consistia na observância da chamada "compensação específica", postulada por Álvaro Alberto e que residia no princípio que assim poderia ser expresso: "os países possuidores de matérias-primas deveriam ter compensações, além de um preço adequado para estes materiais. A retribuição monetária deveria ser condição necessária, porém não suficiente, devendo os países abastecedores ter prioridade para a instalação, em seu território, de reatores nucleares de todos os tipos, inclusive para produção de

potência". Mas, de maneira solerte assim que todo o tório saiu do território brasileiro os Estados Unidos declararam haver encontrado depósitos de maior viabilidade econômica e que, por isto, não mais importariam o produto do nosso País.

O passo seguinte na atabalhoada e contraditória condução dos rumos da política nuclear brasileira ocorreram ano seguinte (e, portanto, em 1953), quando Álvaro Alberto recebeu autorização do presidente Vargas para liderar uma missão científica destinada a viajar a França e à Alemanha com o fim de inteirar-se dos progressos tecnológicos no campo atômico. O episódio mais inusitado (e ao mesmo tempo hilário ou tragicômico, segundo quem o leia ou o interprete) desta visita envolveu a contratação da construção secreta de três estágios de uma planta de ultracentrifugação destinada à separação isotópica do hexafluoreto de urânio. A transação custou US$ 80.000 (em valores históricos), pagos diretamente pelo governo brasileiro ao Instituto de Física e de Química da Universidade de Bonn. Em 1954, a 24 horas da saída do material pelo porto de Hamburgo e por ordem do Alto Comissário de Ocupação da Alemanha, o químico norte-americano James Connant, o embarque foi negado e todo o material apreendido. Vale registrar que a referida apreensão decorreu através da denúncia feita pelo entreguista e lambe-botas militar brasileiro, de nome Octacílio Cunha. O embargo, no entanto, só foi derrubado em 1956, durante o governo Eisenhower, através do abrandamento da política nuclear norte americana. Isso tudo mesmo a despeito do reconhecimento de que com as ultracentrífugas comercializadas, o Brasil só poderia enriquecer pequenas quantidades de urânio e, ainda por cima, a uma baixa porcentagem de isótopos do U-238.

Na França, Álvaro Alberto procurou a Société des Produits Chimiques des Terres Rares, com a finalidade de obter não apenas o fornecimento de urânio metálico de qualidade nuclear, mas também assistência técnica voltada à instalação de uma usina de beneficiamento de minério de urânio, em Poços de Caldas, nas Minas Gerais. Mas esta missão também malogrou, sobretudo por motivos ligados à política nuclear do governo Café Filho que, cedendo aos interesses dos EUA, modificou a política nacionalista do CNPq idealizada pelo almirante Álvaro Alberto. Antes, porém, em agosto de 1954, pela nefasta influência do Itamaraty foi assinado o Terceiro Acordo Atômico com os Estados Unidos, pelo qual o Brasil comprometia-se a fornecer 5.000 toneladas de areia monazítica (ver glossário), acrescidas de também 5.000 toneladas de sais de terras raras em troca de 100.000 toneladas de trigo do tipo *hard winter number 2*.

O desmonte da embrionária organização do setor nuclear brasileiro teve prosseguimento em março de 1955, quando o general Juarez Távora (então chefe do Gabinete Militar do presidente Café Filho) sugeriu que o almirante Álvaro Alberto se demitisse da presidência do CNPq. O motivo alegado foi o de falta de competência administrativa, de vez que tinham sido descobertas irregularidades no Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas (o CBPF), órgão subvencionado pelo CNPq. Na verdade a irregularidade de fato ocorreu, mas ela foi praticada por Álvaro Difini, que era membro do Conselho Deliberativo do CNPq (para mais detalhes consultar o Anexo 1, apresentado ao final do texto). Difini era, naquela época, um burocrata, sem qualquer produção científica. Desviou verba para gastá-la em jogo de azar, causando, em virtude disso, o arquivamento de um projeto de construção,

no Brasil, de um grande sincrociclotron para o qual já havia sido encomendado um modelo reduzido.

No entanto, o período situado durante a primeira metade dos anos 50 foi o de maior desenvolvimento dentre os grupos de pesquisadores das universidades e centros de pesquisas do País. Para isto observamos que os reatores de pesquisa dos EUA foram trazidos a diferentes grupos de cientistas brasileiros. Criado em 1952, o Instituto de Pesquisas Radiativas (o IPR, ligado à UFMG), em Belo Horizonte, abrigou o Grupo do Tório, constituído por uma equipe de pesquisadores que buscou o desenvolvimento de um reator de pesquisa diferente daquele que buscava o aprimoramento de um reator de pesquisa diverso daqueles que operavam, no Brasil, baseados no urânio enriquecido e água leve. Com efeito, o reator que buscavam desenvolver baseava-se em diferentes ciclos de combustível (não necessariamente à base de urânio enriquecido) e água pesada. Suas pesquisas foram encerradas em 1975, quando o governo federal optou pelos reatores de água leve (PWR) e firmou o Acordo com a RFA.

Importante, neste ponto, salientar que o IPR, sob a direção de Francisco Magalhães Gomes (1906-1990), carinhosa e respeitosamente chamado de "Chiquinho Bomba Atômica", teve uma atuação destacada na tentativa nacional de autonomia nuclear. Nele criou-se o famoso Grupo do Tório, intentando desenvolver uma tecnologia capaz de transformar o tório-232 – abundante no Brasil – em urânio-233, um importante combustível atômico. De acordo com Jair Mello, destacado participante do grupo, era ter um reator cujos componentes poderiam ser – num futuro próximo – fabricados inteiramente no País e capaz de operar com diferentes ciclos de combustível. Escolheu-se, então, a tecnologia da água

pesada (ver glossário), suficientemente flexível para fazer o reator operar com três misturas diferentes de materiais radiativos. Aquelas três possibilidades diversas traduziam-se em três diferentes projetos: (1) Instinto – uso do urânio enriquecido e tório como combustível; Toruna – urânio natural e Pluto – plutônio-tório.

Daquela forma, o País não ficaria refém de um único combustível, com a vantagem de utilizar o tório, um combustível que, como já foi dito é abundante no Brasil. Apesar das dificuldades orçamentárias sempre presentes no seu caminho, o Grupo do Tório, igualmente, contribuiu para o desenvolvimento de tecnologias de centrais nucleares. No entanto, suas recomendações nunca tiveram o destaque merecido na prática da política atômica brasileira.

Em 3 de agosto de 1955, às vésperas do I Congresso Internacional da Utilização Pacífica da Energia Nuclear, realizado em Genebra, o governo do então presidente Café Filho assinava um acordo integrante do programa "Átomos para a Paz". Pelo programa, os EUA comprometiam-se a arrendar urânio enriquecido para o funcionamento de reatores de pesquisa instalados no Brasil. Com isto, estava decretada a quase total falência do esforço nacionalista feericamente defendido pelo CNPq e pelo Almirante Álvaro Alberto da Motta e Silva. Desejo aqui ressaltar que o emprego da expressão "quase total falência" pareceu-me absolutamente legítimo e apropriado, de vez que na administração seguinte – a de JK – ainda perduraram, mesmo que de forma tênue, algumas iniciativas de cunho nacionalista. É preciso lembrar que a história da energia nuclear no País contou com três fases absolutamente marcantes: (1) a nitidamente nacionalista, que se estendeu do

final da segunda metade dos anos 40 até 1955; (2) a diplomática ou de submissão, que teve seu início de 1956 e perdurou até 1974 e, por fim, a terceira que é a do desenvolvimento dependente, iniciada após 1975 com a assinatura do Programa Nuclear Brasil – Alemanha. Vale lembrar que ela se estende até os dias de hoje já que as construções e operações das usinas Angra I, II e III e até as futuras unidades contam com a total dependência estratégica dos Estados Unidos da América (Angra I) e as demais Angras subordinadas ao poder decisório da atual República da Alemanha.

Assim, no governo do presidente Kubitschek, forças nacionalistas conseguiram se reagrupar, sobretudo através da criação de uma comissão especial para estabelecer as bases da política nuclear brasileira. Esta comissão produziu as "Diretrizes para a Política Nacional de Energia Nuclear", que propunham, dentre outras medidas, a criação de uma Comissão Nacional de Energia Nuclear, bem como fundo de financiamentos para o setor. Contemplava, também, programas de formação de recursos humanos e de prospecção de reservas de minerais radiativos. Além disso, as diretrizes também preconizavam o controle do governo sobre a comercialização e exportação de materiais de interesse nuclear, a produção nacional de combustíveis nucleares, o apoio à indústria nuclear nacional, a suspensão das exportações de minérios de urânio e de tório, assim como o cancelamento do Programa conjunto firmado com os Estados Unidos da América em 1955.

Ao colocar em prática as recomendações contidas nas diretrizes, Kubitschek criou em agosto de 1955 o Instituto de Energia Atômica (IEA e atual IPEN/CNEN), com o propósito de

estimular as pesquisas e intensificar os programas de formação de recursos humanos. Em outubro daquele mesmo ano de 1955 foi constituída a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) diretamente vinculada à Presidência da República e encarregada de ser o órgão normativo e definidor das políticas nacionais voltadas à área nuclear.

Ainda por aquela época dos anos 50, desdobrava-se no Brasil e com grande cobertura da grande imprensa nacional o escândalo decorrente da exportação de areias monazíticas pela Orquima S.A., sediada na cidade de São Paulo, e que depois da assinatura do lesivo acordo nuclear teuto-brasileiro seria incorporada como uma das empresas coligadas da holding praticada e exercida pela Nuclebrás. A Orquima era uma empresa criada por volta dos anos 40 por alemães radicados no Brasil. Por esta razão esta última empresa entrou numa lista de firmas alemãs a serem expropriadas, a título de reparação. O principal acionista daquela empresa era Kurt Weil, que também integrava sua diretoria. Junto a ele figuravam nomes de outros alemães, como Pavel Krumholtz, Viktor Demant e os brasileiros Paulo Assunção e o advogado, e também laureado poeta, Augusto Frederico Schmidt. É oportuno mencionar que ajudado, entre outros, pela Divisão Comercial do Itamaraty e por funcionários da Carteira de Exportações do Banco do Brasil (a CACEX), o poeta Schmidt prestou relevantes serviços à Orquima da qual, aliás, tornou-se um dos diretores daquela empresa.

Seja como for, o referido escândalo encontrou ampla ressonância política no País, até que o deputado udenista Carlos Lacerda concentrou o seu poder de fogo sobre o governo central e rebelou-se contra a facilidade com a qual o

presidente JK permitia a exportação de areias monazíticas brasileiras para os Estados Unidos.

É importante lembrar que a defesa daquela política de exportações foi assumida não apenas pelo líder do governo na Câmara como também e, sobretudo, pelo deputado federal Renato Archer (originário dos quadros da Marinha), eleito em 1954 pela bancada do PSD do Maranhão. Enquanto isso, a virulência de Lacerda provocou reações igualmente violentas por parte de vários deputados governistas e pela imprensa. O jornal Correio da Manhã engajou-se à fundo na polêmica, chegando a acusar Renato Archer de negocista. Como sói ocorrer com significativa parcela de políticos brasileiros, Archer mudou de discurso e associado ao deputado Dagoberto Salles do PSD de São Paulo, desencadeou ruidosa campanha pela imprensa que teve, ao menos, o mérito de mostrar o quanto a Nação brasileira estava sendo vítima da espoliação pela nossa exportação de materiais estratégicos.

Na reverberação daqueles acontecimentos, a Câmara dos Deputados criou, por resolução de 10 de dezembro de 1956, uma CPI para proceder a investigações sobre o problema da energia atômica no Brasil. A Comissão era presidida pelo deputado Gabriel Passos (UDN-MG), tendo como vice o deputado Arinos de Mattos (PSD-RJ) e como relator o deputado Dagoberto Salles (PSD-SP). Dentre os vários outros participantes da comissão – obviamente, todos deputados – figurava o nome de Renato Archer (PSD-MA).

O relatório final dos trabalhos daquela CPI – aliás, muito bem consubstanciados face à riqueza da farta documentação analisada – apontava em suas conclusões e recomendações o reforço às linhas políticas propugnadas

pelo CNPq e pela CNEN, seguidas pela linha adotada por Álvaro Alberto que, por sinal, foi um dos inúmeros depoentes ouvidos no decorrer da referida CPI.

Ao mesmo tempo, a divulgação dos resultados do trabalho da Comissão Parlamentar de Inquérito acima aludida fez com que políticos, funcionários públicos e empresários ficassem com uma péssima imagem junto à opinião pública brasileira. Seria longo, fastidioso e cansativo rememorar aqui todos os nomes. Vale à pena, contudo, relembrar algumas dessas deletérias figuras, que tantos desserviços prestaram ao Brasil. Liderando a lista temos o nome de João Neves da Fontoura e então chefe do Departamento Econômico do Itamaraty; ministro Edmundo Barbosa da Silva, pelo papel que desempenharam na criação da CEME na negociação de acordos lesivos ao País; o general Juarez Távora, por seu comportamento omisso e por haver cedido às pressões norte-americanas para demitir o almirante Álvaro Alberto da presidência do CNPq; embaixador do Brasil nos EUA, Walter Moreira Salles – falecido proprietário do sistema financeiro Unibanco, do Brasil – pela insistência com a qual defendia a política de exportações de monazita junto à Carteira de Exportações e Importações do Brasil (o CEXIM); o secretário-executivo da CEME, Mário da Silva Pinto, por sua atuação contrária aos interesses do País e o químico Hervásio Guimarães de Carvalho que, apesar de muito apoiado por Álvaro Alberto (no início da sua carreira), colaborou com Terril, da embaixada norte-americana no Brasil, e com o geólogo Max White na elaboração de quatro documentos secretos contrários à política do almirante Alberto e atentatórios à soberania nacional no que se referia ao setor nuclear. Além destes últimos, os empresários do setor privado nacional

Augusto Frederico Schmidt e Boris Davidovitch. Não deixa de ser interessante observar que além de Moreira Salles, como foi dito ser o proprietário do conglomerado Unibanco, tempos depois Hervásio de Carvalho foi elevado ao cargo de diretor da CNEN. Não bastasse isso, um dos mais atuantes membros da CPI, o deputado Renato Archer, de passado nebuloso (embora tenha, através da CPI, criado uma imagem de político moderno e intransigente defensor dos interesses nacionais), ocupou durante a administração do seu conterrâneo José Sarney o cargo de Ministro da Ciência e Tecnologia.

Como se pode constatar através dos fatos sobejamente aqui expostos temos, na verdade, a foto dantesca de um verdadeiro Circo dos Horrores na condução da esdrúxula política nuclear do País, no período aqui considerado.

Para ilustrar cabalmente a história verdadeiramente aberrante dos rumos da política nuclear brasileira, no período abrangido por este artigo (1946 – 1956), basta dizer que no início dos anos 50, a pressão exercida pelos EUA era tão truculenta que não faltaram ameaças violentíssimas. Como, aliás, declarou em depoimento à CPI de 1956, o general Góes Monteiro, para quem "fornecíamos minérios atômicos [para os EUA] ou teríamos de enviar tropas para a Guerra da Coréia".
Algo, enfim, tão contraditório e surrealista que nem mesmo Salvador Dalí conseguiria produzir uma obra pictórica a partir do panorama aqui exposto. Mas, o mais desalentador é o fato de constatarmos que na sua evolução (ou, o melhor, involução) dos anos 1956 até os dias atuais, os rumos da política nuclear do País têm surpreendentemente conseguido ser pior ainda. Mudou-se de mandante no Exterior, alterou-se drasticamente o panorama externo da correlação de forças

no setor nuclear, sobretudo face à entrada de novos atores nacionais como a Índia, a Argentina e o Paquistão, dentre outros. No entanto, a política exercida pelo poder público central do Brasil continuou e continua dentro da mesma linha de total mediocridade e de marasmo. É certo que contamos com casos pontuais de modernização na área nuclear. Mas estes constituem apenas surtos episódicos e esporádicos, que mudam ao sabor do gosto e da conveniência, ou conivência, dos detentores do poder político-partidário do País.

Glossário

água pesada: ao contrário da água leve (de símbolo H_2O), que é usada nos reatores nucleares do tipo PWR (*pressurized water reactor* – ou reator de água leve pressurizada, como Angra I, por exemplo), a água pesada (de símbolo D_2O) contém proporção maior de átomos de hidrogênio pesado (deutério). O deutério, por sua vez e de símbolo ^2H ou D, é um isótopo do hidrogênio cujo núcleo contém um nêutron e um próton, sendo, portanto, cerca de duas vezes mais pesado que o núcleo do hidrogênio normal, que contém um só próton. O deutério é também conhecido como hidrogênio pesado e ocorre na natureza na proporção de 1 átomo para cerca de 6.500 átomos de hidrogênio normal.

areia monazítica: concentração natural de minerais pesados que pode ocorrer ao longo do litoral (depósitos de praia) e em determinados trechos de rios (depósitos fluviais). Minerais pesados têm alta densidade, elevada estabilidade química e grande resistência física ao transporte. No Estado do Rio de Janeiro, a principal jazida de areia monazítica encontra-se em Buena, município de São Francisco do Itabapoana. Outros depósitos menores ocorrem em Parati, Angra dos Reis, Cabo Frio e Campos de Goytacazes. Pequenos depósitos fluviais ocorrem em Sapucaia e Valença. Essas areias são constituídas principalmente por monazita, zircão, ilmenita e rutilo.

monazita: fosfato de elementos de terras raras (ETR), com quantidades variáveis de tório e urânio, apresentando radiatividade. Apresenta várias

utilizações, principalmente na fabricação de vidros especiais, como tubos de televisão, catalisadores para *cracking* do petróleo e fibras ópticas.

plutônio: é o elemento químico de símbolo Pu, número atômico 94 (94 prótons e 94 elétrons) e o seu nome foi dado em homenagem ao planeta Plutão (na mitologia romana representado pelo deus dos mortos, equivalente ao deus grego Hades. Astro que até agosto de 2006 era considerado o nono e último planeta do sistema solar. Contudo, depois daquela data, após a realização de intensos debates havidos no plenário da XXXIª Assembléia Geral da União Astronômica Internacional realizada em Praga, na República Tcheca, ele foi rebaixado à categoria dos "planetas anões") . Traços de plutônio devem existir naturalmente em minerais de urânio, formados de maneira semelhante ao netúnio e pela ação no urânio dos nêutrons lá presentes. De forma artificial, o plutônio é produzido em reatores nucleares através da seguinte reação: 238U(nêutrons, radiação gama) → 239U(beta) → 239Np(beta) → Pu-239. Como demais todos os outros elementos transurânicos, os isótopos do Pu apresentam meias-vidas de duração variável. Lembrando que a meia-vida é o tempo que o elemento químico radiativo leva para ter sua atividade reduzida pela metade. Assim, o Pu-238 apresenta meia-vida de 88 anos; o Pu-239, de 24 mil anos e o Pu-242, de 36.700 anos. Trata-se de uma das substâncias mais radiotóxicas das quais se tem conhecimento: a inalação de um milionésimo de grama de Pu-239 é letal. Para isto, basta dizer que uma esfera com diâmetro de 4 a 5 cm poderia ser usada como combustível de uma bomba nuclear capaz de aniquilar milhões de pessoas. Por fim, é oportuno ressalvar que o Pu-239 foi produzido pela primeira vez em 1940 por Seaborg, McMillan, Kennedy e Whal, nas dependências da Universidade da Califórnia, em Berkeley, nos EUA.

tório: com o nome dado em homenagem a Thor (deus escandinavo da guerra) é o elemento químico de símbolo Th e número atômico 90 (90 prótons e 90 elétrons), com massa atômica aproximada de 232. À temperatura ambiente, encontra-se no estado sólido. É um metal existente na natureza e de caráter ligeiramente radiativo. Quando puro, o tório é um metal branco prateado que mantem o seu brilho por diversos meses. Entretanto, na presença do ar escurece lentamente tornando-se cinza ou, eventualmente, preto. O óxido de tório (ThO2), também chamado de "tória", apresenta um dos pontos de fusão mais elevados de todos os

óxidos (3.300° C). Quando aquecido, o metal de tório inflama-se e queima produzindo uma luz branca brilhante. Por esta razão foi usado, outrora, na fabricação de "camisas" de lampiões.

urânio: com nome dado em homenagem ao planeta Urano (o deus grego do céu) , o urânio é um elemento químico de símbolo U e de massa atômica 238, com número atômico 92 (92 prótons e 146 nêutrons). A temperatura ambiente apresenta-se em estado sólido. É um elemento metálico radioativo pertencente à família dos actinídeos. Foi descoberto em 1789 pelo alemão Martin Heinrich Klaproth. Foi o primeiro elemento através do qual se descobriu a propriedade da radiatividade. É utilizado na indústria bélica (bombas atômicas e detonador nas bombas de hidrogênio) e como combustível em usinas nucleares para geração de energia elétrica. Contudo, quando utilizado em usinas nucleares, em geral, não é o natural mas o obtido mediante o processo de enriquecimento. Na natureza existem vários isótopos de urânio, que diferem entre si apenas pelo número de nêutrons existentes no seu núcleo. Os vários isótopos são identificados pela soma do número de prótons e de nêutrons existentes em seu núcleo. Assim, o urânio mais comum na natureza é o urânio-238. O processo de enriquecimento consiste em adicionar urânio-235, obtendo-se uma mistura dos dois isótopos, cuja proporção varia segundo a aplicação que lhe for dada. Isto é feito porque o urânio-235 é altamente fissionável, enquanto o urânio-238 é bem mais estável o que permite controlar a energia produzida na reação em cadeia através da proporção entre eles. As usinas nucleares os utilizam na proporção aproximada de 3% de U-235 e 97% de U-238. As bombas atômicas, por sua vez, empregam um mínimo de 80% de U-235. É oportuno mencionar que o urânio natural contém apenas 0,7% de U-235. E elevar este porcentual é o que se denomina de enriquecimento do urânio.

Anexo 1: Documento secreto número 3

Transcrever-se-á, a seguir e na íntegra, o que Olympio Guilherme denomina de "documento secreto número 3". Trata-se de carta sem data e ao que tudo indica foi enviada pelas autoridades governamentais norte-americanas ao Itamaraty. É bem provável que tenha sido redigida em 1954, já que os documentos secretos de números um e dois tem datas de 9 de março e 22 de março de 1954, respectivamente. Este documento foi

publicado originalmente na obra: Guilherme. O. *O Brasil e a era atômica: livro negro dos acordos de minerais atômicos firmados entre o Brasil e os Estados Unidos.* Rio de Janeiro, Vitória, 1957. p. 301-3.

"1. Durante cerca de três anos, os Estados Unidos vêm tentando estabelecer um acordo sobre energia atômica, com o Brasil sem o menor sucesso.
2. A principal figura nessas negociações, do lado brasileiro, tem sido o Almirante. Os Estados Unidos chegaram à conclusão de que, provavelmente, é impossível chegar a qualquer entendimento mutuamente satisfatório, mediante novas negociações com o Almirante ou com o Conselho, tal como se acha atualmente constituído.
3. Os dois documentos anexos foram, em diferentes ocasiões aprovados, em essência ou integralmente pelo Almirante, embora tenha sido ele o principal obstáculo à aceitação deles como documentos de base para o estabelecimento de um acordo. Em várias ocasiões, em Washington e no Rio, foram feitos entendimentos com o Almirante, sobre assuntos de energia atômica. Essas negociações resultaram inconclusas e pouco satisfatórias.
4. Não ficaram bem caracterizadas, para os Estados Unidos, as possíveis objeções do Almirante a um acordo sobre energia atômica com os Estados Unidos. É evidente que tais objeções se baseiam no receio de que os Estados Unidos possam querer monopolizar os recursos ainda desconhecidos do Brasil, em materiais físseis. A esse respeito, deve ser salientado que os Estados Unidos são, atualmente, os produtores número um de urânio do mundo e firmaram contratos com várias nações produtoras de urânio, para a compra de quantidades suficientes de materiais estratégicos de urânio. A situação dos Estados Unidos é, agora, mais firme, em virtude de certos dispositivos da nova lei de energia atômica, que permite a troca de informações com as nações amigas.

5. O Almirante parece confiar, grandemente, em certas negociações que fez na França e na Alemanha. Não compreendemos como essas negociações poderiam dar lugar a resultados práticos, para o Brasil, em futuro próximo.

6. Os Estados Unidos vêm, justamente, de assinar um tratado de energia atômica com o Peru. O Governo dos Estados Unidos reputa que as negociações sobre energia atômica com a Argentina estão mais adiantadas que com o Brasil.

7. O interesse fundamental dos Estados Unidos, ao tentarem despertar o interesse do governo brasileiro para um acordo sobre energia atômica, está no desejo de apressarem a execução de um programa de energia atômica, no Brasil, que conduziria à produção de força atômica no Brasil. Não há necessidade de encarecer a importância disso quando as necessidades do Brasil, em combustíveis, são tão grandes.

8. Os Estados Unidos, na esperança de facilitar posteriores entendimentos, vê mantendo, sem nenhum ônus para o Brasil, dois geólogos que, nos últimos dois anos, têm tentado, com não muito sucesso, delinear um programa para as pesquisas de materiais estratégicos de urânio no Brasil. É significativo o fato de, em dois anos, o Conselho de Pesquisas só haver designado um engenheiro brasileiro, para cooperar nos trabalhos desse programa.

9. Está se tornando crescentemente evidente que o interesse dos Estados Unidos, na intensificação de um programa de energia atômica no Brasil, está diminuindo, mas, unicamente, porque não tem havido demonstrações de cooperação ou de interesse da parte do Brasil, representado pelo Almirante Alberto. Esse interesse continuará, indiscutivelmente, a diminuir, à medida que os Estados Unidos se empenharem, mais decididamente, nos entendimentos concernentes ao convênio internacional de energia atômica que vêm de patrocinar.

10. Na verdade, há alguns indícios de que, em vista das possíveis atividades, ligadas ao convênio de energia atômica, que englobam

outras nações, todas as negociações com o Brasil serão transferidas da base de tratamento preferencial, em que se assentam atualmente, para o plano de entendimentos de rotina, em pé de igualdade com ouras nações.

11. A posição do Brasil, em negociações rotineiras, será bastante desfavorável, uma vez que é sabido que o Brasil, não somente não possui nenhum programa prático de energia atômica, como também não tem nenhuma jazida de material estratégico identificado, o que é essencial em um programa de energia atômica. Portanto, o Brasil tem necessidade, não somente de um programa de energia atômica, organizado e dirigido por um grupo de especialistas em energia atômica, como de encetar trabalhos de pesquisa, no país, para procurar os materiais estratégicos indispensáveis à execução desse programa.

12. É supérfluo salientar que o Brasil tem deficiência de pessoal habilitado, equipamento e capital, para iniciar qualquer programa prático e que, portanto, deve solicitar a ajuda dos Estados Unidos.

13. Os Estados Unidos estão um pouco confusos com a evidente falta de confiança do Almirante, quando ele próprio declarou, recentemente, em uma prestação de contas ao governo brasileiro, que o Sr. Max White havia aconselhado um levantamento geofísico aéreo completo do Brasil, quando aconteceu, exatamente, o contrário.

14. Admite-se que o Brasil poderá progredir, por si mesmo, no sentido do estabelecimento de um programa de trabalho sobre energia atômica, caso seja organizado um órgão de execução, composto de brasileiros capazes que possa desempenhar as funções de 'uma Comissão de Energia Atômica'.

Talvez o Almirante, como representante do Conselho Nacional de Pesquisas, possa ser mantido, como assessor desse órgão.

15. Não está em discussão o fato de o caso de energia atômica estar sendo ou vir a ter interferência nas relações políticas e econômicas entre o Brasil e os Estados Unidos".

Fontes e Bibliografia

(A) impressas:

DIAS Jr. J. A. & ROUBICEK, R. *O brilho de mil sóis: história da bomba atômica.* São Paulo, 1994.

FURNAS – CENTRAIS ELÉTRICAS S/A (subsidiária da Eletrobrás). Glossário nuclear. 1ª ed., fev. 1972 (série "Conheça a energia nuclear" - vol. 4).

GIROTTI, C. A. *Estado nuclear no Brasil.* São Paulo, Brasiliense, 1984.

GUILHERME, O. *O Brasil e a era atômica: livro negro dos acordos de minerais atômicos firmados entre o Brasil e os Estados Unidos.* Rio de Janeiro, Vitória, 1957.

MARQUES, P. *Sofismas nucleares: o jogo das trapaças na política nuclear do País.* São Paulo, Hucitec, 1992.

MORAES MOREL, R. L. *Ciência e Estado: a política científica no Brasil.* São Paulo, T. A. Queiroz, 1979.

MOTOYAMA, S. (org.) *Prelúdio para uma história: Ciência e Tecnologia no Brasil.* São Paulo, Edusp; Fapesp, 2004.

MOTOYAMA, S. *et al*. "A história da tecnologia nuclear brasileira: um festival de equívocos". *In:* Vargas, M. (org.). *História da técnica e da tecnologia no Brasil.* São Paulo, EDUNESP; CEETEPS, 1994. p. 399-412.

RODRIGUES. E. C. *Solução energética.* São Paulo, Unidas, 1983.

(B) acessáveis pela *Internet*[3]:

MARQUES, P. *A revolução dos astros: viagem astronômica da Terra até os limites do sistema no qual vivemos (De novis revolutionibus orbium cœlestium).* 1ª. ed., out. 2006 e 2ª. ed., revista e ampliada, mai. 2007, 106 p. ilustrado. Dados eletrônicos (1 arquivo com aproximadamente 1,2 MB). Obra disponível gratuitamente através

[3] Para os que tiverem interesse em aprofundar seus conhecimentos sobre a fusão termonuclear (que rege o princípio de funcionamento das bombas H, ou de hidrogênio), recomenda-se consulta a duas excelentes fontes: (1)*Nuclear Engineering International* (www.fusion.org.uk/info/giantleap.html) e (2) na *Physics Today* (www. aip.org/pt/mar00/iter.htm).

das páginas da *Internet*. Modo de acesso: http://pauloqmarques.googlepages.com – versa sobre a etimologia dos nomes dos elementos químicos dados em homenagem aos astros e aborda, ainda, rudimentos das reações nucleares que ocorrem no núcleo do Sol e que não são de fissão, mas fusão termonuclear.

VOGT. C (org.). *Energia nuclear: custos de uma alternativa.* São Paulo, SBPC/Labjor, disponível dentro site: www.comciencia.br/reportagens/nuclear/nuclear09.htm – artigo de agosto de 2000, contendo entrevistas prestadas por especialistas da área (tanto favoráveis, quando contrários ao emprego da energia nuclear) e traz, ainda, uma interessante e sucinta história da energia nuclear no Brasil e no mundo.

Os Mecanismos Institucionais da Gestão da Dívida Pública Mobiliária Durante o Regime Militar Brasileiro (1964-1984)

Orlando Assunção Fernandes[1]

Resumo
Este trabalho realiza uma revisão dos primeiros vinte anos de institucionalização do mercado de dívida mobiliária federal doméstica no Brasil, apontando algumas vicissitudes presentes no desenvolvimento desse mercado. Em seu surgimento, a indexação teve papel essencial e posteriormente a redução dos prazos com a introdução de papéis prefixados de curto termo. Destaca-se também a necessidade do exercício de um papel de liderança na inovação financeira através da diversificação de instrumentos da dívida pública, aumentando a atratividade da mesma para os tomadores. Essa estratégia não foi desprovida de custos, como mostrou a indexação cambial da dívida mobiliária.

Palavras-chave: Brasil, dívida mobiliária, mercado financeiro, indexação.

Abstract
This article reviews the first twenty years of the domestic federal securities debt in Brazil and sheds a light on the specific features of its development. Early in its life, indexation played a crucial role and after the short-term fixed rate papers. It is also worth noting that the government has to play a leading role in financial innovation through diversification of its own debt instruments so thus increasing attractiveness to investors. Such strategy is not costless, as it was shown by the episode of exchange-rate indexation.

Keywords: Brazil, federal security, financial market, indexation.

1 Economista, Mestre e Doutorando em Economia pelo IE/Unicamp. Professor da Fundação Armando Alvares Penteado (FAAP) e da Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM).

1 – Introdução

A parcela mais importante e mais dinâmica da dívida pública brasileira atualmente corresponde à dívida mobiliária doméstica. Devido à sua importância no estoque total da dívida pública, os títulos que compõem a dívida mobiliária interna federal, tornaram-se determinantes da estrutura de prazos e de custos do mercado local de capitais, afetando diretamente a forma e a disponibilidade de instrumentos financeiros.

Entender sua evolução histórica e as estratégias utilizadas pelos gestores da dívida em sua fase inicial, constitui-se em excelente referencial para compreendermos o atual processo de endividamento público brasileiro, caracterizado hoje por um peso siginificativo da dívida mobiliária interna no estoque total da dívida pública do país.

Para evidenciarmos a trajetória dessa dívida e o desenvolvimento de mecanismos institucionais que, ao longo dos anos, transformariam os papéis emitidos pelo Estado brasileiro em um poderoso instrumento do processo de valorização financeira do capital em nossa economia, dividimos esse artigo em cinco seções, além dessa introdução. Na seção 2, falamos sobre o início singular do processo de endividamento mobiliário brasileiro, que se dá com a utilização de papéis indexados à variação de índices de preços. Na seção posterior, discutimos o aparecimento dos papéis prefixados e o subseqüente processo de redução do prazo médio da dívida, o qual ganharia força maior com a introdução das chamadas cartas de recompra, tema da seção 4. Na seção seguinte, passamos a analisar a origem da indexação ao câmbio no mercado de títulos de dívida pública brasileiro e sua intensificação no início dos anos

oitenta com a crise da dívida externa. Finalmente, na última seção, tecemos as considerações finais.

2 – O uso da indexação na gestão da dívida pública mobiliária brasileira

No início da década de 60, o quadro institucional financeiro no Brasil era nitidamente adverso ao desenvolvimento e ao crescimento econômico. A pesada industrialização e o crescimento da indústria de bens duráveis exigia um desenvolvimento financeiro que acompanhasse as mudanças em curso. A estrutura de financiamento se mostrava inadequada para fazer frente às necessidades dos novos setores da economia, o que ficou evidente no período compreendido pelo Governo Juscelino Kubitschek.[2] A pouca importância das emissões de papéis de dívida pública, o baixo volume de debêntures, e a pequena captação de recursos pelas bolsas de valores, evidenciavam as dificuldades em se captar voluntariamente as poupanças privadas.[3]

O setor público brasileiro possuía então uma pequena base de arrecadação, centrada, basicamente, em impostos sobre importações, sobre o consumo e no imposto de renda, o que dificultava a ampliação de suas atividades. Além dessas fontes fiscais, o governo dispunha ainda de duas outras fontes alternativas para financiar as suas despesas: a emissão de moeda e a emissão de títulos de dívida. Entretanto, apenas a primeira alternativa seria largamente utilizada como forma adicional de financiamento, gerando instabilidade monetária e criando problemas adicionais à existência de um horizonte

---

[2]Uma discussão sobre a estrutura de financiamento prevalecente antes das reformas do PAEG, e suas origens ligadas às necessidades do complexo cafeeiro, pode ser encontrada em Tavares (1977) e Mello (1982).

[3]Andrezo & Lima (2002: p. 25).

de cálculo mais dilatado para os agentes econômicos.[4] Já a emissão de títulos de dívida, representava, contudo, uma fonte de financiamento em termos relativos muito pouco significativa, dada a vigência da lei da usura e a própria natureza da arrecadação do Estado, que tornavam essa alternativa de financiamento praticamente inexistente. O país não possuía um mercado de capitais consolidado e nem dispunha ainda de um mercado de títulos de dívida pública desenvolvido.

O estímulo para o desenvolvimento do mercado de títulos da dívida pública no Brasil seria dado pela criação das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN) que institucionalizou a correção monetária. Antes da criação das ORTN, o mercado de títulos públicos praticamente não existia, dado que, com a vigência da lei da usura[5] e a aceleração inflacionária, os títulos públicos apresentavam baixa rentabilidade, juntamente com uma reduzida liquidez[6].

A dívida pública mobiliária constituía-se, até então, num conjunto de papéis nominativos e não padronizados que possuíam baixa credibilidade e atratividade, formados em sua maioria por apólices e obrigações de dívida, demandados apenas nos casos em que a legislação impunha obrigatoriamente sua aquisição.[7]

---

[4]Almeida Filho (1994).

[5]O Decreto 22.626 de 1933, conhecido como Lei da Usura, proibia a prática de juros nominais superiores a 12% ao ano.

[6]Segundo Tavares (1983: p.107-108): *"Frente a esta necessidade de "modernização" financeira, as elevadas taxas de inflação e as rigidezes institucionais, entre as quais a lei da usura, apareciam como obstáculo de primeira ordem, inibindo a criação e diversificação de instrumentos e títulos de dívida".*

[7]Segundo Andrezo & Lima (2002: p. 25), *"Como o país convivia com taxas de inflação elevadas, e os títulos da dívida governamental remuneravam à taxa nominal de 6% a 8% ao ano, sua aquisição voluntária era praticamente nula. Esses títulos eram geralmente colocados sob a forma de empréstimos compulsórios ou como alternativa aos recolhimentos obrigatórios dos bancos comerciais às autoridades monetárias".*

Até meados do século XX, o governo brasileiro emitia títulos de dívida interna com a finalidade de obter financiamento extraordinário para as suas ações de desenvolvimento, como a execução de programas de reaparelhamento de portos e ferrovias, elevação do potencial gerador de energia elétrica e promoção do desenvolvimento de indústrias básicas, entre outros, sendo que a maior parte deles era carregada de forma compulsória por instituições bancárias. Entretanto, durante o governo militar, com a finalidade de estabelecer uma padronização, bem como um melhor controle sobre sua dívida, foi operado um processo de consolidação da dívida pública, através dos Decretos-Lei n° 263 de 28/02/1967 e n° 396 de 30/12/1968. Esses decretos promoveram uma substituição de todas as antigas apólices de dívida federal interna, tornando público o processo de antecipação do vencimento das mesmas, bem como autorizando a realização de sua troca pelas novas ORTN até setembro de 1969. [8]

A ORTN foi regulamentada pela Lei n.º 4.357/64 e Decreto n.º 54.252/64. Era um título público com vencimento de longo prazo (3 a 20 anos), inicialmente corrigido trimestralmente, colocado no mercado através de leilões promovidos pelo Banco Central, com acesso exclusivo às instituições financeiras.

A ORTN tinha formalmente o objetivo de criar condições para a expansão do mercado de títulos públicos federais como alternativa para financiamento dos déficits e, gradativamente, promover o desenvolvimento das operações de mercado aberto. A própria Lei n.º 4.595 de 31/12/64 já

[8]Em 1957, durante o Governo Kubitschek, um processo semelhante já havia sido realizado, quando os gestores da dívida promoveram a permuta de todos os títulos emitidos no período entre 1902 e 1955 por novos. Sítio do Tesouro Nacional na Internet: www.tesouro.fazenda.gov.br

especificava a necessidade da realização das operações de mercado aberto, autorizando o Banco Central a realizar operações de compra e venda de títulos públicos federais, com a finalidade de servir como mais um instrumento de controle monetário.[9]

Assim, com o intuito de estimular o surgimento de um mercado para estes títulos, mesmo que este processo ainda fosse embrionário, o governo se valeu desde o início de alguns mecanismos que viessem a incentivar sua aquisição como, por exemplo, a possibilidade de se utilizar as ORTN para pagamento de impostos de esfera federal, a obrigatoriedade do uso das ORTN na forma de contribuições para o antigo Fundo de Indenizações Trabalhistas e a permissão de serem utilizadas para a composição, em parte, das reservas compulsórias dos bancos comerciais junto ao Banco Central, entre outras medidas. Mais tarde, outro recurso utilizado pelo governo para incentivar a aquisição do papel foi a emissão de ORTN com prazo decorrido, ou seja, títulos que formalmente possuíam prazo de vencimento de 1 ano, por exemplo, mas que eram emitidos faltando apenas 15 ou 30 dias do vencimento, reduzindo o prazo de carregamento do título, tornando-o mais atrativo para o mercado.

Desse modo, gradativamente as ORTN foram conquistando a confiança do público, haja vista que com o mecanismo da correção monetária e a sistemática do prazo decorrido, estas passaram a se tornar atraentes, devido não só a sua rentabilidade, mas também por seu reduzido prazo, além do fato de que o mercado não oferecia ainda outras alternativas.

---

[9]A Lei 4595/64 atribuía ao Banco Central do Brasil, em seu artigo 10, a faculdade de realizar operações de compra e venda de títulos como instrumento de política monetária. A Lei Complementar 12 de 08 de novembro de 1971 estendeu essa possibilidade também para títulos de emissão do próprio BCB.

Tabela 1 - Prazo Médio da Dívida Mobiliária Federal no Mercado (1965-1984)

Final do Período	ORTN	LTN	Total
1965	47m 09d	-	47m 09d
1966	24m 12d	-	24m 12d
1967	24m 21d	-	24m 21d
1968	24m 12d	-	24m 12d
1969	20m 09d	-	20m 09d
1970	17m 05d	20d	16m 10d
1971	16m 11d	01m 13d	14m 03d
1972	21m 23d	02m 20d	15m 12d
1973	27m 22d	03m 21d	18m 16d
1974	31m 02d	03m 24d	22m 28d
1975	37m 29d	03m 14d	27m 23d
1976	31m 28d	03m 19d	19m 10d
1977	30m 27d	03m 11d	17m 01d
1978	27m 12d	03m 07d	14m 08d
1979	25m 09d	03m 05d	13m 27d
1980	34m 02d	03m 02d	24m 21d
1981	35m 22d	04m 10d	24m 16d
1982	36m 01d	03m 12d	29m 20d
1983	31m 17d	02m 11d	25m 29d
1984	20m 06d	01m 26d	19m 01d

Fonte: Paula (1997) e Fernandes (1999). Elaboração do autor.

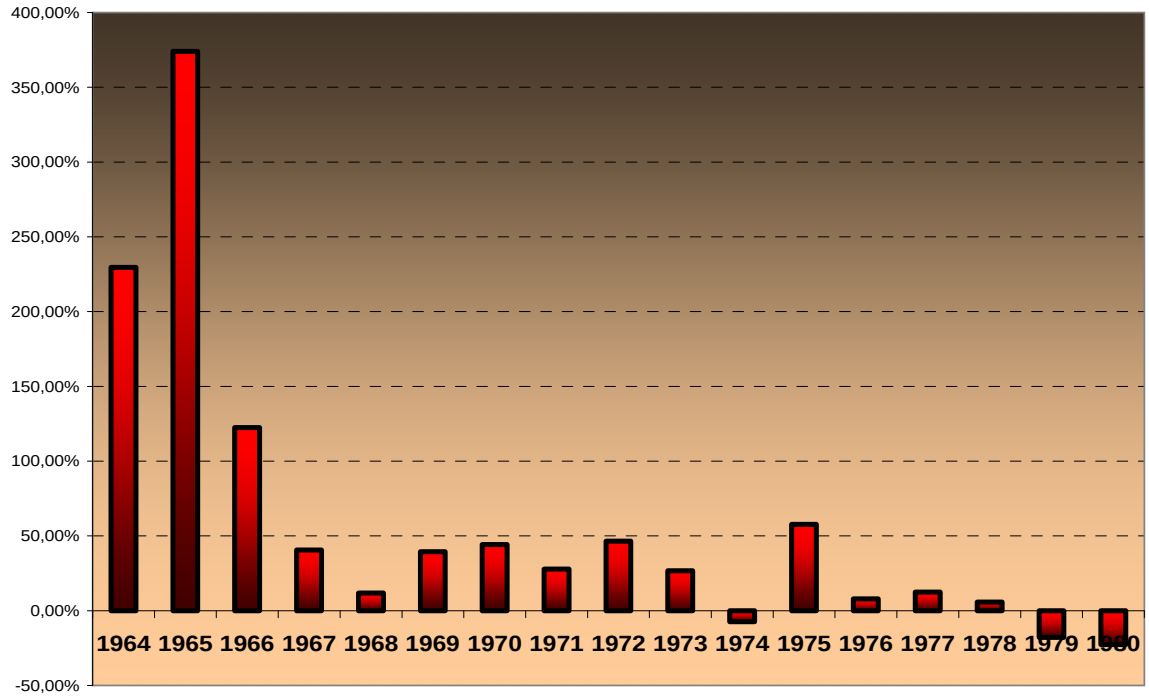
Pouco depois do seu lançamento, os gestores da dívida autorizariam as primeiras emissões de ORTN com prazo formal de vencimento de um ano, com o objetivo de serem utilizadas como instrumento de política monetária. Estas permitiam a opção entre correção monetária ou correção cambial, o que representaria outro marco no processo de gestão da DPMFi ao possibilitar ao tomador a opção por uma indexação atrelada a índices de preços ou uma indexação atrelada a uma variável do mercado de ativos. Além disso, na ausência de outro papel, as ORTN de menor prazo foram gradativamente dominando o mercado, fazendo com que o prazo médio da dívida se reduzisse consideravelmente, como se pode observar pela tabela 1. Assim, a idéia de usar a indexação como instrumento capaz de permitir o alongamento dos prazos, mostrou-se, logo de início, contraditória no Brasil, dada

que a justificativa pelo uso da indexação era justamente permitir o alongamento dos prazos dos títulos e não o contrário.

3 – A utilização de prefixados e o encurtamento dos prazos

A dívida pública mobiliária interna, como se pode observar pela figura 1, experimentou, nesses primeiros anos, uma taxa de crescimento assaz elevada, devido não somente a uma base de referência bastante pequena, mas também pelo sucesso dos mecanismos de atração de demanda postos em prática pelo governo durante o período.

Figura 1 - Taxa de Crescimento Real da Dívida Mobiliária Interna Federal
(1964-1980)



Fonte: Fernandes (1999) e Loureiro & Barbosa (2003). Elaboração do autor.

Contudo, mesmo com aceitação cada vez maior por parte do mercado em torno das ORTN, como alternativa de aplicação para suas "poupanças", as operações de mercado aberto não conseguiam deslanchar, pelo fato das ORTN possuírem prazos de vencimento mais dilatados. A ORTN foi

assim, durante os anos sessenta, o único instrumento tanto da política monetária como da política fiscal. Nesse cenário, os gestores viam como necessária a criação de um título público federal de prazo mais curto, de maior liquidez e de características mais simples[10], sendo mais adequado para servir como instrumento de política monetária.

Assim sendo, em 20/01/70, após estudos desenvolvidos em conjunto pelos bancos centrais brasileiro e americano, o Decreto Lei nº 1.079, criou as Letras do Tesouro Nacional (LTN), com o objetivo principal de dar maior impulso ao desenvolvimento das operações de mercado aberto. A LTN era um título prefixado e de menor prazo, lançado inicialmente com prazo mínimo de 35 dias. A emissão inaugural de LTN no mercado, que ocorreria somente em agosto desse ano, objetivava atender melhor as necessidades de aplicação do público.

As LTN foram criadas com o intuito de dotar o mercado de um título capaz de permitir uma maior flexibilidade e rapidez às operações de mercado aberto, as quais não poderiam ser atingidas pelas ORTN, haja vista tais títulos serem mais apropriados para a captação de poupança a médio e longo prazos. A idéia, portanto, era criar melhores condições para a execução da política monetária, permitindo ao governo contar efetivamente com mais um instrumento de política monetária, evitando ficar preso basicamente à utilização dos recolhimentos compulsórios, dado que o redesconto, nesse período, era utilizado fundamentalmente

[10]Para Araújo (2002), pelo fato das ORTN terem sua rentabilidade constituída de juros, correção monetária e ágio ou deságio, havia dificuldade para a realização de cálculos financeiros mais complexos. Assim, havia a necessidade de dotar o mercado de um título com características mais simples.

sob a forma de redesconto seletivo e não sob a forma de operações de assistência financeira de liquidez[11].

A aquisição de LTN foi estimulada pela permissão, dada aos bancos comerciais, de aplicarem as sobras dos depósitos à vista e a prazo captados, bem como pela utilização destes títulos como meio de pagamento de tributos federais. Essas formas de incentivo à demanda, já utilizadas por época do lançamento das ORTN, associadas a seu prazo mais curto, propiciariam em poucos anos uma expansão abrupta deste título no cômputo da dívida mobiliária. Além disso, logo nos primeiros anos da década de setenta, a maior demanda do mercado por esses papéis propiciou ao governo começar a captar poupança privada, via emissão de títulos, em volume superior ao necessário para o financiamento do déficit público.

Porém, com a expansão inflacionária ocorrida em meados da década de 70 (ver tabela 2), a partir da flexibilização, na gestão Simonsen, de boa parte dos controles de preços determinados pela CIP[12], somada a implantação de um processo de inflação corretiva[13], aumentou-se consideravelmente a demanda por títulos públicos indexados à correção monetária, ao passo que a procura por papéis prefixados passou a se concentrar fortemente em títulos de prazos bastante reduzidos.

---

[11]Marinho (1986).

[12]O Conselho Interministerial de Preços foi criado em 1968 com a finalidade de manter a inflação sobre controle, dado o diagnóstico do governo de que a inflação era essencialmente de custos. Os preços estabelecidos pela CIP só poderiam sofrer reajustes autorizados por ela, os quais só eram concedidos mediante documentação que comprovasse elevação de custos, levando-se em consideração ainda a rentabilidade média do setor, o tipo de mercado e a ocorrência de eventuais anomalias.

[13]A remoção dos controles artificiais de preços e a revisão de seus critérios provocaram imediato impacto nas taxas de inflação com importantes efeitos também sobre as formas de indexação.

Tabela 2 – Taxa de Inflação apurada pelo IGP-DI (1970-1979)

Ano	IGP-DI
1970	19,3
1971	19,5
1972	15,7
1973	15,5
1974	34,5
1975	29,4
1976	46,3
1977	38,8
1978	40,8
1979	77,2

Fonte: IPEADATA.

Nesse contexto, registrou-se um intenso processo de desenvolvimento das operações de mercado aberto, devido, em grande parte, à própria expansão da dívida pública mobiliária doméstica, além de um forte crescimento das LTN em poder do público, dado que as ORTN de prazo mais curto foram sendo gradualmente substituídas, passando as LTN a predominar junto às operações de mercado aberto. O mercado revelava sua preferência por papéis de curto prazo, dada a aceleração inflacionária.

Desse modo, a expansão das emissões de LTN passou a exercer pressão sobre o prazo médio da dívida mobiliária que começou a decrescer constantemente a medida em que a quantidade de LTN passava a representar um maior percentual no estoque total da dívida mobiliária, como se pode constatar na tabela 1.

Para atender essa demanda do público por títulos de curto prazo, e continuar conseguindo rolar e expandir a dívida, as autoridades governamentais tiveram que criar condições para que as instituições financeiras pudessem carregar estes papéis. O encurtamento dos prazos foi exercido

por intermédio de alguns expedientes, dos quais o mais importante, foi a introdução das cartas de recompra.

4 - a introdução das cartas de recompra e a criação do selic

As cartas de recompra, introduzidas através da resolução n.º 366/76, nada mais eram do que um processo de emissão de títulos públicos no mercado com a garantia de recompra após um prazo pré-estabelecido e a um preço previamente estipulado ou pelo preço de mercado do dia da recompra, proporcionando, assim, um aumento do grau de liquidez dos títulos federais, sendo a grande responsável pela crescente participação das LTN nos portfólios privados ao longo da segunda metade dos anos setenta. Na falta de um comprador final para os títulos, as cartas de recompra permitiam a colocação dos papéis de dívida pública no mercado, garantindo o compromisso de recomprá-los em prazo previamente estabelecido[14].

Este procedimento dava novo fôlego às operações de mercado aberto, mas criava dificuldades à condução da política monetária, dado que alterações ascendentes nas taxas de juros conduziriam a perdas para as instituições alavancadas em títulos públicos. A garantia de plena liquidez e rentabilidade, através das cartas de recompra e da redução dos prazos, criavam dificuldades para a política monetária, pois geravam maiores pressões inflacionárias, haja vista os títulos se transformarem em meios de pagamento. Além disso, a partir do desenvolvimento das cartas de recompra, o próprio prazo médio da dívida passou a ter que ser analisado com restrições, dado que do ponto de vista do aplicador a dívida era encarada como se possuísse o prazo

[14]Madi (1993).

de um dia, independente do perfil dos títulos que lastreavam a operação.

Com a utilização das cartas de recompra, o prazo médio da dívida começou a declinar rapidamente, em função da maior preferência por títulos de curto prazo, principalmente pelas LTN de 91 dias.[15] Com a instituição da carta de recompra todos os títulos ficaram líquidos no mercado de uma forma perversa, pois a circulação financeira criava um mercado de dinheiro propriamente financeiro, permitindo a valorização em si mesmo.[16]

Cumpre-se destacar aqui outro importante elemento para o desenvolvimento do mercado de títulos públicos no Brasil, o sistema Selic. Com a finalidade de dar maior transparência e agilidade às operações de mercado aberto que, como dissemos, se proliferaram a partir de meados da década de 70, e fortalecer o mercado secundário de títulos, os gestores da dívida viam como necessário a criação de um sistema de teleprocessamento de dados que promovesse maior dinamismo a estas operações.

Desde sua criação, as LTN eram emitidas na forma de cautela e as instituições que as adquiriam ficavam responsáveis por sua custódia. As operações financeiras eram liquidadas por intermédio de cheques, o que gerava inconvenientes como falsificação de títulos e pagamentos com cheques sem cobertura.[17]

A dinamização do mercado de títulos públicos exigia aperfeiçoamentos nos procedimentos e a criação de um sistema de liquidação e custódia de títulos. Tal sistema já vinha sendo estudado pelas autoridades desde meados de 1973, o

---

[15]Minella (1995).
[16]Tavares (1983).
[17]Araújo (2002).

que culminou com a celebração de um convênio entre o Banco Central e a ANDIMA no qual resultou a criação, em 1975, do primeiro sistema de controle escritural de títulos (Getip) e, em 1978, no Sistema Escritural de Emissão de Letras do Tesouro Nacional, que permitiu, o abandono das emissões de LTN físicas e o início das escriturais. No ano seguinte, no fim de 1979, seria criado o SELIC - Sistema Especial de Liquidação e Custódia. Com o SELIC o processo de liquidação financeira passou a ser feito por meio eletrônico, substituindo o uso de cheques administrativos.[18]

Esse conjunto de aperfeiçoamentos propiciou maior dinamismo ao mercado, tornando as operações mais eficientes e melhor coordenadas pelo Banco Central, ao passo que possibilitou também que os títulos públicos se tornassem substitutos quase perfeitos de reservas bancárias. Assim, as quase-moedas, na forma de depósitos em overnight lastreados em títulos públicos de prazos reduzidos, com a introdução do SELIC, ganhariam importante impulso.

A década de setenta caracterizou-se assim por um período de franco desenvolvimento do mercado de dívida mobiliária. Durante esse período a dívida pública mobiliária passou a ser um importante instrumento nas mãos do Estado. Entretanto, com a aceleração inflacionária, a demanda dos agentes passou a se concentrar em papéis indexados e de curto prazo. Ao sancionar essa preferência dos tomadores, com a utilização da correção monetária e com o processo de encurtamento de prazos, os gestores da dívida pública caminharam na direção de um desenvolvimento peculiar do mercado de títulos de dívida que passou a ter a finalidade de garantir não somente uma fonte alternativa de recursos para

[18]idem.

o financiamento das contas públicas de forma não inflacionária, como o processo de valorização financeira do capital em escala ampliada por um padrão definido pelo próprio Estado.

5 – A adoção da indexação ao câmbio nos títulos de dívida pública

O principal motivo para a indexação de parte da dívida mobiliária doméstica ao câmbio, além de ampliar a capacidade de obtenção de recursos por parte do setor público, é oferecer ao setor privado proteção cambial contra os efeitos das oscilações da taxa de câmbio em regimes de taxas flexíveis ou contra os efeitos de eventuais desvalorizações em regimes de câmbio fixo. Entretanto, a contrapartida de uma política de endividamento fundamentada na oferta de hedge cambial ao setor privado é a exposição do setor público ao risco cambial, o que traz importantes custos fiscais. Ao oferecer salvaguardas aos agentes privados, o setor público arca com uma parte significativa de um processo de desvalorização cambial. Tal processo de assunção do risco cambial por parte do setor público acaba por produzir instabilidade macroeconômica, na medida em que o governo assume para si o risco de se endividar em moeda estrangeira, na qual não tem capacidade de gerar receitas.[19]

No Brasil, a oferta de títulos indexados à variação cambial surgiu quase que imediatamente após a institucionalização do mercado de dívida mobiliária no Brasil. O Decreto-Lei n°.1 de novembro de 1965, com a finalidade de estimular a demanda de papéis de dívida pública, permitia

[19]Turolla (2005).

que os gestores da dívida pública oferecessem aos agentes, até maio de 1966, ORTN com opção entre uma indexação baseada na correção monetária ou uma baseada na correção cambial, prevalecendo, mais uma vez, aquela que fosse mais favorável ao possuidor do título.

Todavia, somente em maio de 1969, através do Decreto-Lei 599, o governo autorizou as primeiras emissões de ORTN exclusivamente indexadas ao câmbio. A emissão de papéis indexados à variação cambial objetivava diversificar os instrumentos de dívida, estimulando as operações de mercado aberto, haja vista permitir a criação de um mercado secundário mais dinâmico, que aumentando o grau de liquidez dos papéis, facilitaria, destarte, as emissões junto ao mercado primário.[20]

Porém, os papéis com indexação ao câmbio só ganhariam maior importância no estoque total da dívida pública no início dos anos oitenta. Diante do processo de estatização da dívida externa[21], promovido pelos chamados depósitos registrados em moeda estrangeira (DRME), o Tesouro Nacional foi obrigado a emitir ORTN cambiais para servirem de lastro a este passivo em dólares.

Vale notar que naquele momento as autoridades governamentais praticavam uma política ortodoxa de combate à inflação por intermédio da prática de juros elevados que procurava atrair capital externo, ao mesmo que tempo que visava deprimir o nível de demanda agregada, propiciando um processo de desaquecimento da economia, reduzindo as necessidades de importações, evitando agravar ainda mais o desequilíbrio do balanço de pagamentos sob

---

[20]Idem.

[21]Para maiores detalhes sobre o processo de estatização da dívida externa ver Cruz (1993).

um ambiente difícil. Tal política propiciou, enquanto foi possível contar com algum grau de liquidez internacional, elevar as captações externas pelo setor privado, gerando um grau de exposição às nuances do cenário externo que por si só já estimulava a demanda por hedge cambial.[22]

Desse modo, no começo dos anos oitenta, a oferta de ORTN com correção cambial, com prazo de cinco anos, acabou se constituindo em instrumento coadjuvante de uma política de atração de capitais externos, em meio à escassez de divisas gerada pela moratória mexicana de agosto de 1982. A expectativa sobre uma possível maxidesvalorização do cruzeiro, embora não tenha sido confirmada naquele ano, aumentou sensivelmente a atratividade das ORTN com cláusula de correção cambial. Num cenário de aceleração inflacionária e de expectativa de uma maxidesvalorização cambial, a demanda por LTN reduziu-se drasticamente e aumentou a procura pelas ORTN, como se pode observar na tabela 3.

[22]Fernandes & Turolla (2005).

Tabela 3 – Participação Relativa dos Títulos de Dívida Pública Federal em Poder do Público (1965-1984)

Final do Período	ORTN	LTN	Total
1965	100	-	100
1966	100	-	100
1967	100	-	100
1968	100	-	100
1969	100	-	100
1970	95,0	5,0	100
1971	84,8	15,2	100
1972	66,4	33,6	100
1973	62,3	37,7	100
1974	69,6	30,4	100
1975	72,5	27,5	100
1976	55,6	44,4	100
1977	47,8	52,2	100
1978	48,4	51,6	100
1979	58,8	41,2	100
1980	72,2	27,8	100
1981	63,2	36,8	100
1982	85,4	14,6	100
1983	96,1	3,9	100
1984	95,8	4,2	100

Fonte: Paula (1997) e Fernandes (1999). Elaboração do autor.

Com a forte participação de títulos com opção cambial no estoque total da dívida mobiliária interna federal, qualquer desvalorização cambial teria significativos impactos financeiros ao Estado. E foi exatamente isso o que ocorreu. Em fevereiro de 1983 o governo decretou uma maxidesvalorização de 30% o que trouxe reflexos negativos sobre a situação patrimonial do setor público brasileiro[23].

[23]Para Belluzzo & Almeida (2002; p. 147), o processo de ajustamento externo praticado no início dos anos oitenta *"(...) não só preservou os lucros e o patrimônio do setor privado, como permitiu o reequilíbrio externo em conta corrente, mas, ao mesmo tempo, produziu o agravamento das incertezas e (...) o aprofundamento da crise fiscal e de financiamento do setor público e das empresas estatais".*

Tabela 4 – INFLAÇÃO X ORTN X CÂMBIO (1980-1984)

Ano	IGP-DI	ORTN	CÂMBIO
1980	110,2%	50,8%	54,0%
1981	94,5%	96,9%	95,1%
1982	100,4%	100,2%	97,7%
1983	210,9%	159,2%	289,4%
1984	223,8%	223,8%	223,6%

Fonte: Barros (1993).

Assim, chegava-se a uma situação em que as LTN não encontravam demanda no mercado por serem papéis prefixados, e quando encontravam eram por títulos de prazos extremamente reduzidos. As ORTN concentravam a preferência do público por serem títulos indexados. Contudo, a justificativa de utilização da indexação como instrumento capaz de permitir um alongamento no prazo médio dos títulos emitidos não era concretizado. As ORTN passaram a ser emitidas com prazos cada vez mais curtos para atender a demanda dos agentes que, mesmo em títulos indexados, recusavam prazos mais longos.

6 – Considerações finais

O cenário de instabilidade monetária e a necessidade de obter uma fonte alternativa de financiamento para as crescentes despesas do Estado marcaram a trajetória da dívida pública mobiliária doméstica brasileira desde o seu nascimento. A dívida pública brasileira em títulos, em sua era moderna, ao contrário de outros países, já se deu, logo de início, com a emissão de títulos indexados à inflação, dada a existência da cláusula de correção monetária.

As ORTN, por serem dotadas de cláusula de correção monetária, protegendo os agentes da depreciação do poder de compra, por se comprometerem com o pagamento de

cupons semestrais atraentes, caracterizados por significativas taxas reais de juros, e pela redução dos prazos efetivos de retorno, com a utilização da sistemática do prazo decorrido (menor duration), acabaram por se constituir num marco na história do endividamento público brasileiro.

A partir de 1970, porém, passaram a ser ofertados os primeiros títulos prefixados. Com a introdução das LTN, e sua crescente participação no estoque total da dívida pública, gradativamente a qualidade da composição da dívida foi atingindo patamares mais elevados. Todavia, para encontrar mercado para papéis prefixados com a aceleração inflacionária, em especial a partir de meados da década de 70, os gestores passaram a ter que reduzir os prazos de vencimento dos mesmos. Nesse sentido, a utlização das cartas de recompra se constituiriam em outro marco no processo de gestão da dívida mobiliária interna brasileira.

Porém, no início dos anos oitenta o país se depararia com os impactos da chamada crise da dívida externa externa. A grave crise que assolou a economia brasileira na primeira metade da década de 80, esteve nitidamente ligada ao processo de endividamento externo praticado pelo país durante a década anterior, enquanto se pode contar com boa parte dos fluxos internacionais de capital para financiar parte significativa de seus déficits estruturais. O crescente envolvimento de fontes privadas de empréstimos, mais significativamente a partir dos anos setenta, em detrimento das fontes oficiais, acabou por conduzir a um processo de exposição a taxas flutuantes de juros, além de deixar grande parte da dívida soberana nas mãos de entes financeiros privados, o que teria efeitos dramáticos no início dos anos oitenta com o choque de juros promovido pela política Volcker. A combinação de três fatores - o segundo choque do

petróleo, a elevação sem precedentes dos juros internacionais e a recessão norte-americana do início da década – trariam sérias conseqüências ao país.

Entretanto, enquanto se pôde contar ainda com recursos externos, a crise não se fez sentir em toda a sua plenitude. Porém, a escassez de recursos, que já começara a dar sinais com a insolvência polonesa em 1981, com a decretação da moratória mexicana em 1982, tornou-se insustentável.

Desse modo, no início dos anos oitenta, a necessidade de executar um processo de ajustamento externo, promoveu uma acentuada pressão sobre as contas governamentais. A interrupção do fluxo de capitais externos, com a moratória mexicana, ocasionou o colapso do processo de financiamento baseado no crédito externo e o conseqüente aprofundamento da crise financeira do governo. Com os crescentes encargos de uma dívida externa elevada e estatizada, o setor público passou a ter que se financiar junto ao setor privado, tornando-se o grande tomador de recursos da sociedade, principalmente por intermédio da colocação de títulos públicos domésticos.[24] A opção brasileira, diferente da mexicana, foi a de continuar pagando os compromissos externos assumidos, defendendo o setor privado dos impactos que esta crise traria para os setores mais expostos ao endividamento externo[25].

---

[24]Belluzzo & Almeida (2002).

[25]O ajuste externo promoveu uma acentuada pressão sobre as contas governamentais. Visto os altos riscos inerentes às dívidas em moeda estrangeira, o setor privado passou a transferir aceleradamente sua dívida externa para o governo. De acordo com Cruz (1993), esta expansão abrupta da dívida externa do setor público ocorreu basicamente por dois motivos. Primeiro, o setor privado passou a exigir do setor público a criação de mecanismos de distribuição do risco cambial, com os esquemas de depósitos em moeda estrangeira (DRME). Em segundo lugar, com a recusa do setor privado pela opção do endividamento externo, tanto governos como empresas estatais passaram a ter que fazer, até de

Com a interrupção da liquidez internacional, a partir dos anos oitenta, os títulos do Tesouro passaram a ser emitidos, não só para fazer frente às necessidades de financiamento dos déficits públicos, pressionados ainda mais pelo processo de estatização da dívida externa, bem como para fazer frente às necessidades de rolagem da própria dívida mobiliária anteriormente emitida.

O estoque da dívida pública mobiliária interna se tornaria assim mais relevante a partir do início dos anos oitenta. Com a crise da dívida e o fim da farra do crédito externo, o financiamento da economia brasileira passaria a ser efetuado via poupança privada interna, através da emissão de títulos da dívida pública.[26] Com a inflação chegando aos três dígitos anuais (ver tabela 4), os prazos dos títulos continuaram sua trajetória de queda acentuada, ao passo que simultaneamente o mercado passou a exigir títulos indexados tanto pelo mercado de bens (inflação) como pelo mercado de ativos (taxa de câmbio).

A situação, do ponto de vista do gestor, tornava-se ainda mais grave, pois o estoque da dívida mobiliária registrava uma composição adversa, ou seja, uma dívida quase integralmente pós-fixada a índices de preços e ao câmbio, e de baixo prazo médio, que, com as cartas de recompra, na prática, apresentava prazo um duration ainda menor. Os agentes econômicos encontravam nessa situação, a possibilidade de satisfazer aos seus interesses rentistas, tendo

---

forma compulsória, grandes operações de empréstimos, com a finalidade precípua de fechar o balanço de pagamentos.

[26]Para Batista Jr. (1989: p. 71): *"Com a crise da dívida externa, reduziu-se drasticamente o acesso do setor público àquela que vinha sendo a sua principal fonte de financiamento desde os anos 70. O colapso do crédito externo (...) levou a uma mudança na composição do financiamento público, isto é, a uma rápida e desestabilizadora substituição de crédito externo por fontes internas de financiamento".*

simultaneamente elevada rentabilidade, baixo risco de mercado, e liquidez próxima a dos meios de pagamento, estimulando uma verdadeira ciranda financeira, que ganharia ainda mais força com a criação, já no Governo Sarney do instituto LBC/LFT.

Bibliografia

ALMEIDA FILHO. Niemeyer. *Os limites estruturais à política econômica brasileira nos anos 80/90.* Tese de Doutorado defendida junto ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, 1994.

ANDREZO, Andréa Fernandes & LIMA, Iran Siqueira. *Mercado Financeiro: aspectos históricos e conceituais.* São Paulo: Pioneira, 2002.

ARAÚJO, Carlos Hamilton Vasconcelos. Mercado de títulos públicos e operações de mercado aberto no Brasil: aspectos históricos e operacionais. Notas Técnicas do Banco Central do Brasil, n° 12, jan/2002.

BARROS, Luís Carlos Mendonça de. A moeda indexada: uma experiência brasileira. Economia e Sociedade, n° 2, agosto/93.

BATISTA JÚNIOR, Paulo Nogueira. Ajustamento das contas públicas na presença de uma dívida elevada: observações sobre o caso brasileiro. Revista de Economia Política, vol. 9, n° 4, out-dez/1989.

BELLUZZO, Luiz G. M. & ALMEIDA, Júlio S. G. *A economia brasileira: da crise da dívida aos impasses do Real.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CRUZ, Paulo Davidoff C. Endividamento externo e transferência de recursos reais ao exterior: os setores público e privado na crise dos anos oitenta. Texto pra Discussão: IE/Unicamp, n° 24, jul/93.

FERNANDES, Orlando Assunção. *A Política Monetária Brasileira Durante a Década Perdida.* Dissertação de Mestrado defendida junto ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1993.

FERNANDES, Orlando Assunção & TUROLLA, Frederico Araújo. Managing Brazil's Public Debt under the Original Sin Hypothesis. Brazilian Business Review, v. 2, n° 2, jul-dez/05.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – Séries Temporais – Ipeadata (www.ipeadata.gov.br).

LOUREIRO, André Soares & BARBOSA, Fernando Holanda. Dívida pública e prêmio de risco dos títulos públicos brasileiros. Notas Técnicas do Banco Central do Brasil, n° 42, nov/2003.

MADI, Maria Alejandra C. *Política Monetária no Brasil: Uma interpretação pós-keynesiana.* Tese de Doutorado defendida junto ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, 1993.

MARINHO, Henrique. *Política Monetária no Brasil: da teoria à prática.* Rio de Janeiro: Editora Campus, 1986.

MELLO, João Manuel Cardoso de. *O Capitalismo Tardio.* São Paulo: Brasiliense, 1982.

MINELLA, André. *A indexação dos contratos financeiros em contexto de alta inflação: o caso brasileiro (1964-1990).* Dissertação de Mestrado defendida junto ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, 1995.

PAULA, Luiz Fernando R. *Comportamento dos bancos em alta inflação: teoria e experiência brasileira recente.* Tese de Doutorado defendida junto ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, 1997.

TAVARES, Maria da Conceição. *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro.* Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

TAVARES, Maria da Conceição. O Sistema Financeiro e o Ciclo de Expansão Recente. In: BELLUZZO, L. G. M. e COUTINHO, R. (orgs.) *Desenvolvimento Capitalista no Brasil.* V. 2 São Paulo: Brasiliense, 1983.

TUROLLA, Frederico Araújo. *Política Cambial com Dívida Indexada em Moeda Estrangeira no Brasil, 1995-2004.* Tese de Doutorado em Economia defendida junto à Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, 2005.

Estamento Burocrático e Intencionalidade: Raymundo Faoro, Florestan Fernandes[1]

Paulino Varela Tavares[2]

Pedro Cezar Dutra Fonseca[3]

Resumo

O termo "estamento burocrático", de inspiração weberiana, foi utilizado por Raymundo Faoro em sua interpretação sobre a sociedade brasileira e geralmente é associado a patrimonialismo, privilégios extra-econômicos e, por outro lado, ao desenvolvimento das estruturas institucionais e políticas centralizadas e não racionais, com destaque especial para uma constante adaptação aos mecanismos de continuidade e permanência nas estruturas políticas de uma sociedade. Sob outro enfoque, também a caracterização de estamental para a sociedade brasileira aparece na obra de Florestan Fernandes. O artigo faz um cotejo entre as duas interpretações e enfoca a questão da intencionalidade ou racionalidade quanto a sua adoção pelo grupo dirigente, em diálogo com contribuições institucionalistas.

Palavras-chave: Instituições; Estado; Brasil.

Abstract

The term "estamento burocrático", inspired by Weber, was used by Raymundo Faoro in his interpretation of the Brazilian economy, and it is usually linked to patrimonialism, extra-economical privileges and, on the other hand, the development of the non-rational and centralized political and institutional structures, especially in regard to a constant adaptation to the mechanisms of continuity and permanence on the political framework of a society. Under a different approach, the characterization of patrimonialism in the Brazilian society is also mentioned by Florestan Fernandes. This paper compares the two interpretations and centers on the issue of purpose or rationality regarding their adoption by the ruling class, incorporating institutionalist contributions.

Keywords: Institutions; State; Brazil.

---

[1] Trabalho baseado nos textos e nas aulas das disciplinas de Economia Brasileira e Interpretações do Brasil, no Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) – Economia do Desenvolvimento.

[2] Doutorando em Economia pelo Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) – Economia do Desenvolvimento. paulino.tavares@ufrgs.br ; paulinotavares2007@yahoo.com

[3] Professor do Programa de Pós-Graduação em Economia – PPGE/UFRGS e pesquisador do CNPq.

1. Introdução

A constante discussão sobre a formação econômica, social e política da sociedade brasileira nos remete às múltiplas e não consensuais análises e interpretações históricas. Essa recorrência à história reforça a necessidade de revisitar seus grandes intérpretes, passo fundamental para compreender o presente e imprescindível para construir os alicerces para o futuro. Ademais, remete-nos à clássica questão sobre as forças que impelem as mudanças sociais e/ou contribuem para a continuidade e para a permanência de seus marcos estruturais ao longo do tempo.

Mudança, na concepção dos institucionalistas antigos – Commons – está associada ao comportamento evolucionário das instituições[4], ou seja, da cultura, crenças e hábitos, além das leis e regras, estas associadas às demandas da sociedade a qual, para Commons, está em constante transformação. Tendo em vista a sociedade brasileira, é imprescindível analisar as diferentes interpretações e, por outro lado, procurar nas mesmas quais suas linhas definidoras, a fim de captar o sentido que atribuem ao curso de sua história.

Caio Prado Jr., influenciado por Marx, deixa transparecer que a história segue uma linha evolutiva, ao passo que Faoro (1979)[5], rejeitando a acepção marxista e fortemente influenciado por Weber, também recorre a argumentos históricos, mas explicitamente descarta a possibilidade de uma "marcha progressiva": a metáfora que utiliza é de uma "viagem redonda", na qual os problemas se repetem e se reatualizam, com marcada linha de continuidade. Em Faoro, é plausível observar que é através da incorporação na história dos interesses (políticos, econômicos e estratégicos) do Estado patrimonial da

---

[4] O conceito da instituição pode ser expresso, em geral, por um conjunto de valores, crenças, regras, comportamentos e capacitações sociais, o qual se forma e se torna enraizado (*embedded*) e é transmitido socialmente.

[5] Todas as demais citações de Faoro foram extraídas desta obra.

metrópole (Portugal) que se torna possível perceber a formação da estrutura estamental no Brasil, remontando a suas origens. Já Florestan, mesmo que em abordagem muito diferente e também com marco teórico marxista, aceita a presença de marcada influência patrimonialista e estamental na sociedade brasileira – portanto, conjugando categorias weberianas com marxistas em sua análise. Em certo sentido, resgata a importância das teses de Faoro em uma reconstituição histórica do país de fundo marxista, uma vez que outros autores com esta formação, como Nelson Werneck Sodré, haviam criticado enormemente a concepção de Faoro (e este explicitamente trata o materialismo histórico como "dogma" já nas primeiras páginas de "*Os donos do Poder")*.

Ao ilustrar a importância das instituições no curso da história, na verdade procura-se, implicitamente, delinear três pontos críticos fundamentais, que vão ser abordados a seguir. São os seguintes: a sociedade estamental só é possível em um contexto de relações feudais ou pode coexistir com a expansão da circulação do capital (e/ou do capitalismo)? Caso a sociedade estamental se configure como barreira ao capitalismo, como se poderia explicar que o Brasil, ao longo dos séculos XIX e XX, desenvolveu uma economia com todas as características capitalistas? E, por fim, qual é a convergência, caso exista, entre essas duas questões anteriores?

Para se ensaiar uma resposta, mesmo preliminar, a essas questões, parte-se das interpretações de Raymundo Faoro e Florestan Fernandes (1981)[6], nas duas obras em que estes autores analisam em profundidade a formação histórica do Brasil desde o período colonial: "*Os Donos do Poder*" e "*A Revolução Burguesa no Brasil*". Por outro lado, tentar–se-á verificar a existência de ponto(s) de convergência entre ambas,

[6] Todas as demais citações de Florestan Fernandes foram extraídas desta obra.

principalmente no que tange às características estamentais e patrimonialistas da sociedade brasileira.

2. Estamento Burocrático em Faoro (1979)

Faoro consagra uma interpretação do Brasil transdisciplinar - com entrosamento entre variáveis econômicas, jurídicas, políticas, culturais e sociológicas -, e alicerçada em farta documentação histórica. Nela destaca dois aspectos que, ao seu ver, são interligados às próprias raízes históricas do Brasil.

O primeiro aspecto refere-se ao estamento e ao patrimonialismo[7]. Em sua concepção, esses termos apontam para fenômenos que são complementares e se auto-reforçam ao longo da historia da formação da sociedade brasileira. Quanto ao segundo aspecto, destaca-se a formação do Estado Nacional, que, segundo Faoro, está intimamente relacionada com a evolução do comportamento estamental – "os donos do poder" – em detrimento da ausência de uma legitimação formal-legal do poder político[8].

2.1. Faoro e Sistemas de Dominação: a Influência Weberiana

Faoro (1979), influenciado pela doutrina weberiana, defende que o patrimonialismo - a realidade do Estado patrimonial – além de uma forma de exercício de poder político, é derivado de um sistema de dominação que autorreforça a consolidação e a continuidade da estrutura estamental na sociedade. Como é conhecido, a dominação social em Weber pode apresentar-se segundo três tipos ideais: dominação carismática; dominação racional-legal; e, por fim, dominação tradicional.

---

[7] Em geral, o termo patrimonialismo refere-se a uma forma de exercício de dominação por uma pessoa e/ou grupo. Essa autoridade é legitimada pelos preceitos da tradição e costume, onde as características fundamentais repousam no poder individual do governante, este selecionado através de critérios pessoais. O governante exerce, de forma legal, o poder político e administrativo em determinado território e através de um quadro de funcionários.

[8] Em resumo, a ausência de uma estrutura burocrática estável leva ao estabelecimento de um vínculo orientado à administração.

A dominação carismática é uma forma de dominação pautada por fatores emocionais, afetivos, sobrenaturais e/ou divinos. O exercício de dominação é executado por líderes. A obediência do dominado é determinada, nesta forma institucional de dominação, por crenças (muitas vezes "arcaicas") em características qualitativas e subjetivas desses líderes que, por outro lado, nomeiam os dirigentes para cargos administrativos de acordo com as convicções pessoais.

A dominação racional-legal se dá através de estruturas regulamentadas, com objetivos e regras claramente especificados. Nesta estrutura institucional de dominação, existem normas, regras e/ou leis comuns para todas as classes, consagrando a universalidade e a igualdade jurídica entre cidadãos. O governante é escolhido por critérios definidos e "racionais" no sentido weberiano, de onde provém sua legitimidade. Por outro lado, os agentes que exercem essa dominação legal são considerados funcionários com contratos de trabalho fixos, prestadores de serviços mediante pagamento de ordenados e, por fim, com capacidades técnicas para tomar decisões, de interesses públicos, idealmente sem juízo de valor. Trata-se de uma burocracia também racional, impessoal e adepta de critérios universais em uma tipificação ideal.

A dominação tradicional, de um modo geral, manifesta-se a partir da existência de uma crença divina e aceita pela coletividade, de ordens e poderes legitimados à pessoa e/ou grupos que exercem a dominação. Essa aceitação da coletividade é fruto de costumes que, na ausência de contestação, mantêm-se e enraízam-se ao longo do tempo. Ou seja, a dominação tradicional se auto-reforça pela própria aceitação social, o que contribui para o desenvolvimento de fundamentos que enraízam o próprio estamento burocrático e, consequentemente, o fenômeno de patrimonialismo. Sendo assim, retoma-se, a seguir, mesmo que de forma breve, a relação

presente em Faoro entre dominação tradicional e Estamento Burocrático.

2.2. Dominação Tradicional e Estamento Burocrático

Na dominação tradicional, quando a sociedade reconhece quem exerce a dominação e/ou poder, por um lado, pode legitimar a não obediência das normas jurídicas instituídas e, por outro lado, validar os privilégios dos que exercem o poder em nome do soberano e/ou monarca. Este, por exemplo, ao instigar o aprofundamento do culto à personalidade, baseado na tradição, costume ou crença[9], tenta instituir e reforçar, através da persuasão, certo poder institucional quase divino. O poder do soberano e de seus funcionários é incontestável:

> "... a direção dos negócios da Coroa exigia o trato da empresa econômica, definida em direção ao mar, requeria um grupo de conselheiros e executores, ao lado do rei, sob a incontestável supremacia do soberano..." (Faoro, 1979, p. 60).

A incontestável supremacia do soberano demonstra uma dimensão absoluta para tomar determinadas decisões privadas, usando todas as estruturas públicas, inclusive determinando e fazendo valer leis, não só em benefício próprio, mas também em benefício daqueles que desempenham determinadas funções em nome do soberano. Nesse contexto, é importante destacar que, de um modo geral, não existe a separação dos interesses privados[10] dos soberanos em relação ao interesse público, sendo

---

[9] Em Commons e no Antigo Institucionalismo, as tradições, os costumes e as crenças são considerados como instituições.

[10] Exemplo: Evans (1996), ao caracterizar um Estado predatório, usou um exemplo muito difundido deum Estado Estamental corrupto, onde os r*ent-seekers* apropriam parte da renda gerada na economia. Zaire e Mobutu são citados como exemplos de estruturas (e agentes públicos) em que o *mainstream tem dificuldade para* explicar, embora, por vezes até seu comportamento possa ser previsto pela concepção neoutilitarista. É importante mencionar que a ação individual dos agentes para explicar a dinâmica do crescimento econômico constitui a peça-chave de *mainstream* microeconômico. Sendo assim, a ação individual de Mobuto como presidente do Zaire poderia ser explicada tendo em vista que grupos particulares controlam a própria ação e as decisões do Estado; o aumento das exportações de minérios tem uma relação direta com o aumento da riqueza particular desses grupos; o aumento da miséria e da pobreza correlaciona-se diretamente com a apropriação da renda por parte dos grupos políticos e com seu elevado grau de arbitrariedade. Neste ambiente, diante da ausência de aparato

assim, fundamental para o desenvolvimento do chamado estamento político e/ou burocrático. Portanto, Faoro (1979) destaca que, de um modo geral, o estamento político constitui uma conformidade legitimada pela coletividade, onde "os seus membros pensam e agem conscientes de pertencer a um mesmo grupo, a um círculo elevado, qualificado para o exercício do poder". E reforça que,

> "... a situação estamental, a marca do indivíduo que aspira aos privilégios do grupo, se fixa no prestígio da camada, na honra social que ela infunde sobre toda a sociedade. Esta consideração social apura, filtra e sublima um modo ou estilo de vida; reconhece, como próprias, certas maneiras de educação e projeta prestigio sobre a pessoa que a ela pertence; não raro hereditariamente..." Faoro (1979, p.61).

Partindo da afirmação anterior, percebe-se que a situação estamental, como subtipo da dominação tradicional, abrange uma relação entre indivíduos e grupos, os quais desfrutam privilégios e honra social, os quais não dependem necessariamente da hereditariedade. Os interesses políticos, misturados aos econômicos e, sobretudo, a perpetuação no poder são cada vez mais importantes para explicar o comportamento dos indivíduos e dos governantes. Assim, fica explícita que essa situação estamental se desenvolve em sociedades onde as condições econômicas, sociais e políticas[11] são frágeis, como acrescenta Faoro:

> "... os estamentos florescem, de modo natural, na sociedade feudal ou patrimonial. Não obstante, na sociedade capitalista, os estamentos permanecem, residualmente, em virtude de certa distinção econômica

---

institucional capaz de repensar o papel e a função do Estado, assim como de reformular e diferenciar os interesses privados e públicos, o Zaire de Mobutu exemplificaria um "Estado estamental coorporativo", onde as estruturas de *rent-seeking* ajudam a explicar sua própria dinâmica acumulativa.

[11] No caso do Brasil, a presença de benefícios particulares e políticos levam ao chamado problema de coordenação das políticas do desenvolvimento, porque as oligarquias existentes influenciam as decisões do estado. Por esta razão, a criação de estruturas capazes de impor determinadas características racionais dentro do processo de desenvolvimento torna-se necessária – como exemplo a criação do BNDES, como fonte de financiamento de longo prazo mediante análise de projetos, e não de vontade unilateral do governante (Evans, 1996).

> mundial, sobretudo nas nações não integralmente assimiladas ao processo de vanguarda...” (p. 62).

Faoro, ao mencionar que o estamento, como forma de dominação tradicional, desenvolve-se nas sociedades feudais ou patrimoniais, argumenta que isso não impede que também possa se verificar na formação histórica da sociedade brasileira, embora não mencione a existência de feudalismo no Brasil, como alguns autores marxistas da época. Para ele (p.62), o Estado patrimonial e estamental corporifica uma forma de dominação que, ao contrário da dinâmica da sociedade de classes, projeta-se de cima para baixo. Todas as camadas sociais, desde artesãos e jornaleiros aos lavradores e senhores de terra, assim como comerciantes e armadores, orientam suas atividades dentro das raias permitidas, respeitando os preceitos determinados pelo controle superior e submetendo-se às regras convencionalmente fixadas[12]. Sintetiza Faoro:

> “os estamentos governam, as classes negociam. Os estamentos são órgãos do Estado, as classes são categorias sociais (econômicas)”.

Como se sabe, há relativo consenso entre os estudiosos mais recentes da formação da sociedade brasileira quanto à inexistência de feudalismo em sua formação histórica. Nem mesmo instituições feudais, em comparação com a França e a Inglaterra, foram estruturas marcantes ao longo da história do Brasil[13]. Essa observação, para alguns autores, é fundamental para explicar por que a revolução burguesa no

---

[12] “Juntamente ao rei, livremente recrutada, uma comunidade – patronato, parceria, oligarquia, como quer que a denomine a censura pública – manda, governa, dirige, orienta, determina, não apenas formalmente, o curso da economia e as expressões da sociedade, sociedade tolhida, impedida, amordaçada” Faoro (1979, p.63).

[13] Florestan Fernandes, em divergência com Caio Prado Jr., afirma que o senhor de engenho, por exemplo, não possui comportamento empresarial, não é inovador e nem assume risco. Na economia colonial nordestina não havia nem feudalismo nem capitalismo, tampouco uma ordem social competitiva.

Brasil se deu através de um processo próprio, diferenciado dos casos "clássicos" das revoluções burguesa francesa e inglesa, onde o desfecho ilustra um confronto entre a burguesia e os defensores das estruturas feudais.

Levando em conta essas observações, podemos indagar como poderiam ter se desenvolvido, ao longo da formação da sociedade brasileira, os mecanismos e estruturas características do Estado patrimonial e estamental, à luz da concepção weberiana de dominação tradicional, se as relações sociais vigentes não se caracterizavam como feudalismo?

2.3. O Estamento e a Influência da Metrópole Portuguesa

Em Faoro, percebe-se que as características institucionais e administrativas da metrópole portuguesa evidenciam, desde as origens do Estado Nacional, a concentração do poder e da riqueza nas mãos do rei e/ou soberano. Assim, este, como detentor e controlador – via dominação tradicional – das forças políticas e econômicas da metrópole, determinava a criação de companhias, distribuía cargos e títulos como privilégios a um *estamento burocrático*. Em nome da nação, voltava-se à obtenção de lucros, para o que contava com a obediência dos subordinados, mesmo que burgueses:

> "... O contexto econômico de Portugal, no século XV, obedece a um núcleo ativo, dinâmico, associado ao Estado. Burguesia e domínio territorial estavam domesticados ao mesmo fim, sob as rédeas do soberano" (p. 69).

Segundo Faoro, a dinâmica da economia portuguesa nos séculos XIV e XV não conhecia, em sua teia social, a predominância de estruturas agrárias - condição fundamental para assegurar a apropriação do excedente e o poder à nobreza territorial e lhe conferir capacidade para uma

pretensão de compartilhar e/ou limitar o poder do soberano. Assim, segundo Faoro (p. 68), o sistema se afastava da concepção tradicional, ajustando-se aos interesses ligados ao comércio, onde há procedência, neste particular, do vínculo entre a economia monetária e capitalismo (embora não necessariamente o capitalismo industrial...):

> "... A nobreza cedia todos os seus privilégios ancestrais: no futuro, só lhe restaria, ares cortesãos, despida de arrogância, pedir um lugar no governo, fonte única de poder, de prestigio, de gloria e de enriquecimento. Por seu turno, a burguesia, orgulhosa de seus êxitos, sentirá, sem definir uma ideologia própria, que seu papel se reduz a agente do rei, o futuro insigne mercador da pimenta..." (p. 66).

Assim, a associação entre uma nobreza com bem menos privilégios, se comparada aos casos "clássicos" antes mencionados, com uma burguesia[14] sem ideologia própria (ou seja, formada à sombra do estado e muitas vezes avessa à concorrência e às regras liberais de mercado), sustentava o poder absoluto do rei, o que contribuiu para o fortalecimento dos mecanismos e dos arcabouços propícios para a institucionalização do estamento burocrático em Portugal. Em Faoro, fica evidente que o poder do Estado patrimonial, enraizado com este estamento burocrático, associado à situação geográfica de Portugal, foram importantes para as conquistas ultramarinas[15] durante os séculos XV e XVI. Pois, como observa Faoro (p. 67), a geografia, se elevada à causa

---

[14] "A aristocracia, não aquinhoada de novas terras, isolada do comércio, precisava de rendosos postos, dentro do estamento. Ceuta foi a solução, a Ceuta cobiçada pela burguesia cosmopolita, centro irradiador do comércio africano, sob os cuidados dos detestados mouros. A decisão cabe ao rei, que, definida a campanha, busca o apoio dos homens do dinheiro, os quais viam na empresa o lucro fácil, pingue, nababesco..." (Faoro, 1979, p.72).

[15] "A proposta da expedição, maduramente pesada e discutida pelo antigo Mestre de Avis, não veio da burguesia nem da velha nobreza. Saiu da cabeça de João Afonso, membro do estado-maior do rei, vedor de sua fazenda, homem que, pelas suas funções, estava em permanente e íntimo contato com a burguesia marítima. O estamento filtra, pondera e tece um plano que daria ao tesouro real grossas compensações..." (Faoro, 1979, p.72).

autônoma, sugeriria aos espanhóis o comando da empresa ultramarina, cujo povo estava ativamente empenhado nas trocas mediterrâneas. Todavia, a centralização tributária precoce de Portugal foi variável institucional não desprezível:

> "... O estamento, com o colorido particular que lhe infunde o século XIV zela pela supremacia do poder nacional, poder ao mesmo tempo civil em oposição à nobreza e ao controle do poder econômico. A nobreza perdeu a ampla imunidade fiscal, sujeita que ficou à sisa, o primeiro imposto geral e permanente de Portugal, logo representando três quartos das rendas públicas" (p. 66).

A conjugação de outros fatores, todavia, além dos cais europeus assentados nas costas portuguesas, elegeu Portugal para a aventura ultramarina. Mas, em termos institucionais e organizacionais, o estamento burocrático foi fundamental porque, ao associar o poder estamental aos interesses políticos, econômicos e financeiros advindos das conquistas de então, era quem detinha a força com capacidade de organizar, financiar e usar forças militares nos territórios ultramarinos.

> "... O comércio exigia maiores lucros, maiores rendas e maiores vantagens. Comércio, note-se sempre e uma vez mais, conduzido pelo rei, herdeiro do Estado patrimonial, cercado pelo estamento, que discutia razões e objeções ..." (Faoro, 1979, p. 70).

Percebe-se que a construção das estruturas coloniais que garantem maiores lucros, rendas e vantagens das conquistas ultramarinas dependia das classes sociais e econômicas como nobreza e burguesia, mas apenas parcialmente, posto que estava fundamentalmente nas mãos de uma força maior: o Estado patrimonial e estamental português:

> "O estado atinge a perfeição capaz de lançá-lo ao grande salto, às suas portas desde dois séculos, da expansão no mundo. Somente esta organização política

> ensejaria, naquela hora, a magna arrancada ultramarina...” (p. 67).

É importante acrescentar, finalmente, que as atividades e conquistas ultramarinas[16] da metrópole portuguesa, como expõe Faoro (p.68), além de imprescindíveis para o desenvolvimento econômico e social, também o foram para a edificação das “raízes da nacionalidade, donde sobe como a seiva para o tronco, mas é como que a linha medular que dá vigor e unidade a toda a sua história”. Nesse contexto, podemos acrescentar que a influência da estrutura institucional portuguesa – Estado patrimonial e estamental – foi para Faoro determinante, mesmo sujeita às transformações ao longo do tempo, para a constituição, no Brasil, de características similares:

> “... O mercantilismo empírico português, herdado pelo Estado brasileiro, fixou-se num ponto fundamental, inseparável de seu conteúdo doutrinário, disperso em correntes, facções e escolas. Este ponto, claramente emergente da tradição medieval, apurado em especial pela monarquia lusitana, acentua o papel diretor, interventor e participante do Estado na atividade econômica...” (p. 81).

Por fim, a influência do Estado português pode ser considerada intencional[17], fruto de decisões conscientes e sujeitas a um cálculo racional, com a criação de empreendimentos, órgãos burocráticos e regras por parte dos governantes, tanto na metrópole como nas colônias. Portanto, o estamento burocrático, nesse contexto, traz consigo um

---

[16] “... A mola que orienta o comércio marítimo e a formação territorial é uma só, definida desde a reconquista, inscrita no Estado patrimonial...” (Faoro, 1979, p. 68).

[17] “O infante dom Henrique (1394-1460) não é o pai do comércio e da expansão ultramarinas. Limita-se a dirigir a empresa marítima, racionalmente planejada e racionalmente expandida. Foi a era de dom Henrique: o comércio africano, modelo do futuro comércio ultramarino, patrimônio inalienável da Coroa, reconhecido pelas bulas papais, se empreendeu em duas modalidades: por conta do príncipe ou mediante delegação régia. Não se confunda este sistema com o exclusivismo nacional, nem com o açambarcamento da coroa – o comércio era, na verdade, atividade do Estado, que podia delegá-la ou confiá-la a particulares, mediante concessão de privilégios.” (Faoro, 1979, p.73).

sentido histórico e particular, ou seja, foi instituição fundamental para atingir os objetivos das conquistas do Estado patrimonialista e colonial: lucros financeiros, expansão e defesa territorial - condições para o poder do soberano – eram ao mesmo tempo as bases do poder do próprio estamento[18].

3. Florestan Fernandes, Revolução Burguesa e Estamento

Florestan Fernandes foi desde cedo extremamente preocupado com a metodologia de pesquisa nas ciências sociais, tendo escrito vários estudos epistemológicos, como *Fundamentos Empíricos da Investigação Sociológica* (1959). Seu rigor evidencia-se, dentre outras razões, por defender uma metodologia alicerçada em pesquisas empíricas, crítica e avessa a generalizações apressadas e a deduções *a priori.* Em sua obra, nota-se a influência tanto de como Marx como de Max Weber, além da chamada "Missão Francesa" na USP, intelectuais que contribuíram para a iniciação do ensino e da pesquisa em ciências humanas nessa instituição.

Florestan Fernandes, apesar de reconhecer a influência de Caio Prado Jr. em sua obra e na história do marxismo brasileiro, não concorda com sua tese segundo a qual o capitalismo nasce no Brasil com a próprio empreendimento colonial, já que este se circunscreve ao circuito internacional do capital mercantil. Menciona que "senhor de engenho" não

[18] "A realeza, para garantir a posse da conquista, constrói, como o fez nos primeiros tempos da formação nacional, fortalezas militares destinadas a garantir a posse efetiva das novas terras e assegurar a regularidade dos resgates. No ultramar voltam a encontrar-se o colono, o militar, o mercador e o missionário. Ao lado do forte crescem, paralelas, a feitoria comercial e a igreja. Portugal crescia, assim, pela ocupação militar, pela exploração mercantil e pela evangelização – constantes da história ultramarina" Faoro (1979, p. 75).

era inovador, nem feudal e nem capitalista, além da ausência nele de um comportamento empresarial e voltado à ordem competitiva. Entende que a revolução burguesa no Brasil foi resultado de um processo que se desenvolveu lentamente, mas nem por isso menos efetivo quanto a seu sentido e desfecho: a consolidação das relações capitalistas e a consolidação do poder burguês. Todavia, assinala a existência de empecilhos[19] para a construção de uma ordem competitiva a qual, por outro lado, representa ambiente propício para a expansão e permanência de estruturas estamentais. A vinda da corte portuguesa para o Brasil contribuiu para que o processo de independência se desse como uma alteração política que não decorreu imediatamente de causas econômicas endógenas, contribuindo para a permanência de instituições coloniais arraigadas, pois não houve ruptura drástica com a velha ordem[20]. E afirma que:

> "Baseados na evidência fornecida pelos fatos, que atestam a persistência daquela ordem social de forma inabalável, e na inexistência de mobilização das massas para a luta política, concluem que a independência representou uma transição política pacífica, inteligente e segura da casa de Bragança", (Fernandes, p. 31).

Sem permitir metodologicamente a generalização e influenciado pela abordagem weberiana de ação racional e intencional, Florestan procurava analisar e reconstruir – através de fundamentos empíricos – tipologias para captar fatos mentais (supra-históricos), mas inseridos em uma situação

---

[19] Por exemplo, a ausência de uma classe burguesa estruturada e forte é considerada um dos mais importantes empecilhos existentes que afetam a transição das características patrimoniais para a ordem competitiva.

[20] "Na fase de transição, as elites nativas encaravam o Estado, naturalmente, como 'meio' e 'fim', para realizar a internalização dos centros de decisão política e promover a nativização dos círculos dominantes; e o 'fim' de ambos os processos, na medida em que ele consubstanciava a institucionalização do predomínio político daquelas elites e dos 'interesses internos' com que elas se identificavam", Fernandes (1981, p. 34).

concreta (Marx), este representando uma síntese entre objetividade e abstração. Nesse contexto, Florestan afirma que a revolução burguesa no Brasil é um processo que se construiu ao longo do tempo, sem rupturas abruptas, onde, "sem negar a ordem social imperativa na sociedade colonial e reforçando-a, ao contrário, as referidas elites atuaram revolucionariamente[21] ao nível das estruturas do poder político, que foram *consciente e deliberadamente* adaptadas às condições internas de integração e de funcionamento daquela ordem social"(p. 32).

No entanto, para Florestan, tanto a abertura dos portos brasileiros em 1808 quanto a independência do Brasil em 1822 representam dois acontecimentos que balizam uma mudança não desprezível na ordem política patrimonialista[22], em direção para uma ordem competitiva. Ou seja, sob ponto de vista econômico e político, os dois fenômenos representam, respectivamente, o fim do estatuto colonial e a ascensão de políticos brasileiros para dirigir a nação. Florestan reforça que, com a Abdicação, em 1831, e o fim do regime de escravidão, em 1888, além da proclamação da república, em 1889, venceram-se empecilhos para que houvesse o predomínio da ordem competitiva, mas o processo foi gradual – sem a negação da existência dos preceitos estamentais no cerne do Estado brasileiro.

Nesse sentido, Florestan destaca que o processo de Revolução Burguesa no Brasil não se assemelha com os "caos clássicos"; se é verdade que as relações capitalistas tendem a

---

[21] "O elemento revolucionário aparecia nos propósitos de despojar a ordem social, herdada da sociedade colonial, dos caracteres heteronômicos aos quais fora moldada, requisito para que ela adquirisse a elasticidade e a autonomia exigidas por uma sociedade nacional", Fernandes (1981, p. 32).

[22] "...A dominação patrimonialista vinculava, ao nível da sociedade global, os interesses e as formas de solidariedade dos estamentos senhoriais à constituição de um Estado nacional independente e à ordenação jurídica-política da nação.", Fernandes (1981, p. 55).

se universalizar, a forma com que o processo concretamente ocorre em cada nação não é igual, pois cada qual tem suas peculiaridades históricas e institucionais; sinteticamente: cada nação constroi sua própria história, e por isso a ordem capitalista e competitiva, em certas circunstâncias, pode coexistir com o patrimonialismo e com a sobrevivência de estamentos.

3.1. Estamento em Florestan Fernandes

Florestan, como vimos, ao abordar a transição das estruturas patrimonialistas para uma ordem competitiva, afirma que o processo se deu de forma gradual. Admite, sem dúvida, a existência, concomitantemente, de relações sociais antagônicas, mas que foram fundamentais para explicar o processo particular de revolução burguesa no Brasil. Nesse sentido, ao destacar o fim do estatuto colonial e a evidência de elementos empíricos que reforçam o comportamento capitalista, mostra que, no caso brasileiro, a nação é organizada a partir de "dentro" e/ou do "velho", elementos que contribuem para a manutenção de um o lado conservador na transição. Por exemplo: a manutenção da grande propriedade e do trabalho escravo ao longo do século XIX, e a influência no poder, após a proclamação da república, de grupos políticos e econômicos simpáticos à manutenção do império; e, por fim, a manutenção e, talvez, a expansão da sociedade estamental, em análise bem próxima ao "estamento burocrático" de Faoro:

> "O elemento conservador evidencia-se nos propósitos de preservar e fortalecer, a todo custo, uma ordem social que não possuía condições materiais e morais suficientes para engendrar o

> padrão de autonomia necessário à construção e ao fortalecimento de uma nação", Fernandes (p. 33).

Assim, a ausência de rupturas e a manutenção de algumas estruturas coloniais tornaram-se condições propícias para o desenvolvimento de arcabouço institucional, nas estruturas do Estado, alicerçado no patrimonialismo, onde a não diferenciação dos interesses privados dos interesses públicos coexiste com a lógica capitalista de acumulação e, ao mesmo tempo, reforça o grau de acomodação da dinâmica competitiva. Mas, Florestan, assim como Faoro, deixa transparecer que o estamento é um fenômeno que está relacionado com a estrutura institucional desenvolvida ao longo da colonização portuguesa, mesmo sendo autorreforçado por grupos de "dentro" após da independência nacional[23].

> "A dominação senhorial traduzia um estilo estamental de pensamento e de ação, mas não integrada a visão do mundo e a organização do poder dos agentes, como e enquanto membros de estamentos dominantes" (p. 41).

Com isso, o autor reforça que o estamento, mesmo sendo empecilho à transição para uma ordem competitiva plena, não constitui, por si só, um obstáculo para a revolução burguesa, pois tem capacidade de acomodação e de adaptação às circunstâncias históricas.

Enfim, tudo sugere que para Florestan Fernandes, o Estado patrimonial e estamental resultou de um longo processo histórico que remonta à expansão capitalista das

---

[23] "A estrutura do patrimonialismo permanecia a mesma, pois continuava a manter-se sobre a escravidão e a dominação tradicional. O aparecimento de um Estado nacional, a burocratização da dominação senhorial ao nível político e a expansão econômica subseqüente à 'Abertura dos Portos' colocavam em novas bases, contudo, as funções econômicas e sociais dos estamentos intermediários e superiores", Fernandes (1981, p. 47).

conquistas ultramarinas. Este em parte representou empecilho na transição para uma estrutura dinâmica capitalista moderna, mas, por outro lado, é fundamental para explicar a própria dinâmica de acomodação no cerne da revolução burguesa no Brasil. E, ao contrário de Faoro, deixa dúvida quanto à consciência em torno deste marco da formação histórica brasileira: *"O presente (estrutura estamental) e o futuro (capitalismo) estão contidos, na mesma escala, nas opções históricas, conscientes ou não, que ficam por trás da absorção de um padrão de civilização* (p. 49).

4. Conclusão

A aproximação, mesmo limitada, entre Raymundo Faoro e Florestan Fernandes, na abordagem sobre estamento e patrimonialismo traz um elemento que tem sido pouco explorado por seus críticos e analistas. Mostra que, a despeito de *approaches* diferentes, para ambos estes foram fenômenos que marcaram a formação histórica brasileira e tenderam a nela permanecer, mesmo coexistindo com a ordem capitalista e competitiva. Quanto à intencionalidade do fenômeno, para Faoro fica evidente que a organização das expedições ultramarinas, sendo coordenada e dirigida pelo Estado patrimonial e estamental português, onde o soberano e/ou o rei praticamente monopolizava todas as decisões, tinha o objetivo maior era usufruir das riquezas conquistadas nas colônias. Assim como para Caio Prado Jr., para Faoro a colônia era, para Portugal, "um negócio". E, como tal, o empreendimento era racionalmente organizado, planejado e executado. A estrutura estamental, assim, entende-se como intencional, fruto de decisão consciente dos governantes: estes precisavam do estamento burocrático

para fazer valer seus interesses econômicos e políticos seja na metrópole seja na colônia.

A intencionalidade na instituição do estamento, no caso das colônias, está relacionada com a própria expansão ultramarina, a defesa dos territórios conquistados e, por fim, o estabelecimento de uma estrutura que garantisse a manutenção, não só do poder do soberano, mas também, que assegurasse a defesa de seus resultados econômicos e financeiros. Não havia distinção entre o negócio privado do rei e os negócios privados da burguesia mercantil.

Portanto, para terminar, tanto em Raymundo Faoro quanto em Florestan Fernandes é possível observar que a constituição e permanência de um Estado patrimonial e estamental no Brasil, coetâneo à ordem capitalista, dependeu de decisões que, a rigor, representaram projetos conscientes de governantes. Mas Florestan, ao contrário de Faoro, apresenta mais precaução ao afirmar tal consciência, embora também afirme que se trata de "opções históricas". Mas, para ambos, o patrimonialismo ficou arraigado na sociedade brasileira, permanecendo nas instituições até o século XX.

Bibliografia

EVANS, Peter (1986). El estado como problema y como solución. Desarrollo Económico, v.35, n. 140, enero-marzo.

FERNANDES, Florestan. *A Revolução Burguesa no Brasil.* São Paulo, Zahar, 1981.

FAORO, Raymundo. *Os donos do Poder; Formação do Patronato Político Brasileiro.* 7. ed. Porto Alegre, Globo, 1979, 2v.

Palestra: A Corrente Estruturalista-Keynesiana de História Econômica

Wilson do Nascimento Barbosa[1]

Resumo

Esta é a transcrição da gravação da palestra que ocorreu na sala de Conferências Fernand Braudel (Universidade de São Paulo), sob o nome "A Corrente Estruturalista-Keynesiana de História Econômica". O evento foi organizado pelo CAHIS – Centro de Estudos de História do Departamento de História da FFLCH-USP e ocorreu em 14 de outubro de 2008.

Palavras-Chave: Estruturalismo, keynesianismo, métodos indutivos, métodos dedutivos, escolas históricas.

Abstract

This is a corrected transcription of the records of the speech held at Fernand Braudel conference room (University of São Paulo), under the name "The keynesian – structuralist school of economic history". The conference was demanded by CAHIS – Centro de Estudo de História, DH-FFLCH-USP and ocurred in October, 14 of 2008.

Keywords: structuralism – keynesianism – inductive methods – deductive methods – historical schools.

Formação na pós-graduação

Qual o problema do estudante de pós-graduação em História Econômica? É aquele problema de separar-se da experiência da graduação, em que todos os teóricos, todas as teorias e todas as interpretações pareciam ser certas e começar a caminhar com as próprias pernas. O investigador iniciante precisa fazer suas escolhas de (a) teoria, de (b) metodologia, de (c) temas a trabalhar e particularmente descobre que não ficou convencido com as explicações que

[1] Professor Titular do Departamento de História – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

lhe foram dadas, ou que encontrou nos livros, durante a graduação.

Ele então verifica que tem um problema de formação na pós-graduação. Para ser um pesquisador, ele tem que fazer escolhas, que muitas vezes lhe parecem difíceis, mesmo enquanto escolhas provisórias. O pós-graduando de História Econômica quer debater ou desenvolver uma certa *tese,* que não tem certeza se é correta ou não, que depende de certas premissas, para as quais ele deve escolher uma dada *metodologia* com que tire o máximo aprendizado desde sua *abordagem*. Isso vai-lhe permitir discutir a tese, talvez através de algumas *hipóteses.* Esta maneira de proceder que começou a se generalizar lá pelos anos (18)80, sessenta anos depois ganharia muito em eficácia, pela combinação de três metodologias de apoio, que em muito viriam facilitar o aprendizado científico nessa área das ciências sociais. São elas: a Contabilidade Nacional, a Estatística Inferencial e a Macroeconomia. A Contabilidade Nacional, como diz o historiador Marcos Cordeiro, é uma disciplina que permite padronizar a abordagem dos fenômenos econômicos de um país e compará-los em suas partes componentes dentro deste país ou em relação a outro país. A Estatística Inferencial é uma disciplina que permite usar a inferência sobre casos singulares e sobre o que neles é particular ou não; saber o que é particular ou o que é geral. As estimações, as provas de hipóteses e o estudo dos efeitos combinados das variáveis são ferramentas iniciais muito importantes para o estudante chegar à *medida econômica*, cujas tentativas se dão num campo da Estatística Inferencial chamado Econometria.

A Macroeconomia é uma disciplina que se dedica a ver a economia como um conjunto, subordinado a regularidades

próprias, e não como uma sucessão de casos particulares, como a oferta e a procura de um bem, o consumo de uma região ou grupo, o problema de alguma firma, etc. A análise macroeconômica trabalha com teorias gerais sobre o desempenho de conjuntos, como, por exemplo, os agregados da Contabilidade Nacional que podem ser descritos em dimensão estatística. Hoje em dia estas disciplinas estão bem condensadas como ponto de partida por diversos autores, sob a forma de manuais de ensino, como A. Pinheiro, Chiavenatto, Ruggles e Ruggles, E. Shapiro, Luís Fuenzalida, Donald Koosis e muitos outros.

De forma que os pós-graduandos, ou quem pretenda vir a sê-lo, deve recorrer a esses manuais, lê-los com atenção, fichá-los, etc, antes de procurar fazer os cursos respectivos dessas disciplinas que podem aproximá-los da condição de pesquisadores e não simplesmente leitores de trabalhos alheios. Quando você não estuda um assunto devidamente, fica com a impressão de que é inferior aos outros. Daí que é melhor trabalhar com rigor, para não ficar dependente de explicações dadas em sala de aula, muitas vezes de mão única, e um tanto apressadas pela extensão do programa. Se você vai fazer um curso tendo lido previamente a literatura do mesmo, obterá, decerto, um aprendizado muito melhor.

O fortalecimento dessas três metodologias de apoio da História Econômica não se deu ao acaso. A Macroeconomia é uma disciplina que evoluiu desde o seu primeiro formulador, Quesnay, até se tornar o elemento central da Economia Política, trabalhada que foi por todos os teóricos desta área da Ciência Social que produziram contribuições de efetiva importância. Um grande teórico – e não há mais que uma dúzia – faz uma escolha sobre qual teoria tem poder de

explicação mais extenso sobre o conjunto dos fatos econômicos e estabelece semelhante teoria como a viga-mestra de toda uma cobertura capaz de expor corretamente a dinâmica econômica societária.

Repare que este é o mesmo problema que o investigador iniciante teve para fazer sua escolha. Mas enquanto eu, você e aquele investigador iniciante apenas escolhemos um tema para nossa pesquisa de mestrado e doutorado, aquele candidato a *grande teórico* escolheu explicar o todo, apanhando a rua principal escondida dessa cidade perdida que é o funcionamento econômico da sociedade.

Essa rua perdida pode ser a teoria do valor pelo trabalho; pode ser a teoria do valor pela utilidade; etc. Não importa aqui neste momento. O que importa é que a escolha tem que ser feita. O pós-graduando não chegará a nada coerente, caso não se familiarize com as disciplinas existentes e seja capaz de manejá-las.

Importância da História Econômica

Dentro das Ciências Sociais, a História Econômica é uma das disciplinas mais vinculativas. Max Weber, comentando as relações entre as ciências sociais, referia que cada disciplina nada mais é que uma porta, pela qual, ao se entrar, se adquire acesso a uma sala comum, onde já não tem importância qual foi a porta pela qual se entrou. Isso é uma verdade, aparentemente até obvia. No entanto, é muito difícil para o cientista social adquirir uma visão interdisciplinar e conseguir aprender de outro ramo de atividade que não foi sua própria especialização. Nesse sentido, a História Econômica é uma ponte que interliga vários conhecimentos.

Como ponte, ela também substitui, com sua função, o terreno que falta. Ela oferece uma base sobre a qual muitas outras teses e explicações podem ver-se fundadas ou revelam-se mistificadoras. Aliás, este último ponto está fortemente ligado à irritação contra a História Econômica. Quando uma tese qualquer é desmistificada por uma prova oriunda da História Econômica, então o autor ou defensor daquela tese manifesta contra tal história toda sua irritação. Veja-se um exemplo. Os liberais, os antipopulistas, os udenistas, etc, de tamanha quantidade no meio acadêmico, costumam classificar o varguismo, o juscelinismo, etc, de "regimes populistas". Segundo eles, Getúlio Vargas, Kubistchek e Goulart eram demagogos contumazes, que viviam de prometer aos trabalhadores soluções falsas e que nunca poderiam ser alcançadas. No entanto, quando se mede a taxa salarial daqueles governos, ou daquele regime pré-1964, verifica-se que a mesma taxa, nem antes, nem depois, nunca foi tão elevada. O mesmo se dá com o salário-mínimo, tanto nominal quanto real. Dessa forma, a observação empírica indica que a direita não tem razão. Na verdade, a aliança e conciliação pregada pelo getulismo ou varguismo, etc, entre "trabalhadores e patrões" não era mentirosa. Era um fato político comprovável com evidência econômica. Como se vê, até mesmo uma função de produção pré-1964 indica uma remuneração muito maior do que aquela propiciada pelo livre mercado dos liberais (ou fascistas?), que "libertaram" os trabalhadores do "populismo".

Nesse caso, as teorias salvacionistas dos liberais têm que ser elaboradas descoladas da análise econômica da realidade e baseadas em hipóteses completamente falsas,

importadas desde a Austrália (curva de Phillips), Grã-Bretanha, etc.

Nesse caso, qual a vantagem que estará sendo propiciada pela metodologia da História Econômica? No lugar de simplesmente repetir coisas que teriam se passado em algum lugar e adotar o *evolucionismo aparente* de que o mesmo ir-se-ia passar aqui, a metodologia histórico-econômica toma certas categorias de uma teoria econômica e as mede na realidade local, para ver se aquela hipótese se constitui uma *possibilidade real* nas condições locais. Essa atitude relativizadora, que procura unir uma elaboração teórica (categoria, hipótese) com um *teste* na realidade que se quer conhecer, não resulta de todos os tipos de pensamentos ou escolas filosóficas. Esta postura no quadro das ciências sociais foi produto de certas aproximações entre correntes abstracionistas do pensamento clássico e certas correntes da chamada escola clássica Alemã.

Assim, o historiador econômico procura obter e desenvolver ferramentas que lhe permitam compreender a época em que vive. Para tal historiador, a fronteira entre passado, presente e futuro obedece a parâmetros que se movem de acordo com certos interesses a iluminar e esclarecer. É óbvio para tal historiador que uma releitura de 1950-1960, de acordo com novos pressupostos, ilumina diferentemente tanto aquela época quanto esta. Para as correntes estruturalistas em história econômica – e isso inclui a abordagem keynesiana – pode-se acrescentar novos elementos explicativos ao que já era conhecido ou suposto conhecer, a partir da modificação do conjunto de pressupostos de uma tese ou da própria tese. A resposta a se obter é sempre um esclarecimento adicional a outras teses

que já se haviam debatido. No entanto, nada disso modifica a importância que pode ser revelada desde o exame do singular ou do particular, que não é *errado,* mas é, obviamente, *diferente*. Assim, por exemplo, ordenar as relações (supostas) entre dadas variáveis supostas descritoras de uma realidade pode levar a um teste qualitativo ou quantitativo. No escopo de uma distribuição, por exemplo, quantitativa, de poucas observações fenomênicas – caso corrente nas relações histórico-econômicas – ter-se-á uma distribuição de Student, que pode ser lida pelos parâmetros *t* ou *F*. O estatístico *F*, por exemplo, testa o efeito do conjunto das variáveis independentes na equação construída. Toma-se o nível de significância (SL; NL) de 5% (ou outro) e vê-se o valor crítico respectivo na tabela, de acordo com os graus de liberdade (do numerador da razão). Expressa-se a hipótese como:

H0 : b1= b2 = b3 = 0 (ausência da efeito)

H1 : b1≠ b2 ≠ b3 ≠ 0 (presença de efeito)

Traços da economia neoclássica

Diferentemente da abordagem estruturalista da história econômica, a teoria econômica dominante até 1931 (e depois entre 1973 a 2008), ou seja, a chamada escola neoclássica, não se interessa pelos (a) efeitos da observação histórica; nem (b) pelas peculiaridades de cada caso macroeconômico; nem, conseqüentemente, pelo (c) caráter necessariamente inexato da medida do fenômeno econômico.

A *escola neoclássica* tem defendido em todas as suas variantes, o (1) caráter abstrato e lógico dos fenômenos econômicos; portanto, submetidos à (2) medida exata pelo cálculo diferencial; e (3) o fundamento psicológico racional dos "agentes econômicos", que não se confundem com grupos sociais ou classes sociais.

Como acúmulo de conhecimento são três os traços da teoria neoclássica:

● há uma situação de equilíbrio econômico de longo prazo no capitalismo de mercado; por isso, a economia, "deixada livre", tende sempre a restabelecer tal equilíbrio;

● se o equilíbrio é contínuo, o crescimento é balanceado; dão-se taxas de crescimento constantes; ou seja, o equilíbrio é proporcional;

● os *agentes econômicos* não têm um caráter político-social, ou não correspondem a seres histórico-sociais; a história nesse caso seria ilusória; por isso, existe estabilidade desse possível estado contínuo de equilíbrio e forças que reorientam o sistema, caso necessário.

Podem, segundo o exposto, ser consideradas *criaturas* da escola neoclássica as seguintes teorias econômicas contemporâneas, que expressam os atuais sistemas de poder: (a) o monetarismo bastardo; (b) a reaganomia (reaganomics); e (c) a chamada economia de oferta. Seus principais teóricos são Arthur Laffer, Jude Wanninsky, Milton Friedman, Robert Lucas, Frenkel, Johnson, Donald T. Regan e outros membros da "escola de Chicago". Pode-se enumerar grosseiramente os principais traços dessas escolas cripto-liberais, como se segue:

- reduzir as "elevadas taxas"de impostos, principalmente aqueles incidentes sobre os ricos; restringir assim o Estado arrecadador de impostos;
- cortar as despesas sociais; eliminar o Estado do Bem-Estar Social; os pobres devem pagar suas próprias contas;
- eliminar os controles e a regulamentação do mercado (liberdade para poluir); eliminar o Estado regulador;
- voltar ao *mercado livre*;
- voltar à *empresa livre;*
- comércio internacional livre;
- contração da oferta monetária, através da volta ao padrão-ouro.

São traços da reaganomia (principal teórico: Donald T. Regan):

- redução do crescimento dos gastos públicos, com exceção das de defesa;
- diminuição das alíquotas fiscais; diminuição do período da depreciação das instalações, maquinaria, veículos e ferramentas;
- reforma da política de regulamentação; eliminar regulamentos desnecessários; reduzir os gravames à empresa privada e aos governos estaduais e municipais;
- incremento da moeda ajustada pelo ritmo da economia de bens e serviços.

É evidente que o conjunto dessas proposições, aparentemente produto de uma reflexão científica, escondem apenas dois objetivos: (a) maximizar a exploração dos trabalhadores e dos pobres em todas as partes; e (b) assegurar um comércio internacional amplamente favorável aos países ricos. Semelhantes propostas são coadjuvadas pelo

regulador mundial do comércio, o FMI, cujos objetivos programáticos são (artigo 1 do Estatuto):

- garantir a liquidez, favorecendo suficientes ativos de reserva internacional aos diferentes países, para financiar o déficit no Balanço de Pagamentos (BP);

- apoiar política de estabilização ajudando o crescimento sustentável do comércio mundial e da receita dos países, mediante a adequação de preços e volumes negociados internacionalmente.

Particularmente, o último desses preceitos do FMI equivale por um verdadeiro discurso para qualquer pessoa que ainda esteja viva. No entanto, a associação entre os objetivos do FMI com as ilações teóricas da escola neoclássica e de seus discípulos é ainda mais estarrecedora. Trata-se evidentemente de uma teoria de uma elite cujo principal objetivo é reservar o mundo para o seu consumo.

Estruturalismo econômico

Nós, que representamos outras forças sociais que não a elite da elite, também desejamos consumir alguma coisa no mundo. Até aceitamos a premissa atual de reduzir o consumo e atribuir-lhe *racionalidade* para deixar de lado o ambiente de savana do Serengueti, que a palavra *livre* empresta ao consumo das elites. Não nos agrada uma filosofia do mundo onde só há leões e gazelas. Para uma visão mais responsável, mais orientada pelos interesses coletivos, torna-se importante olhar para o *relativismo* das escolas não-ortodoxas, particularmente para as linhas estruturais da economia nacional. Todos aqueles que não acreditam que a solução do leão e da gazela sejam a mesma, costumam olhar para a metodologia econômica com um olhar diferenciado. Esta

diferenciação leva à escola estruturalista. Deixando de lado algumas interessantes correntes estruturalistas, vamos valorizar aqui apenas o *Keynesianismo* e o *estruturalismo latino-americano* de Prebisch e Furtado (corrente cepalina). Grosseiramente, eles podem ser assim resumidos.

Keynesianismo (para economias maduras):

● o mecanismo de preços no mercado não ajusta automaticamente, nem de maneira contínua, o desequilíbrio entre oferta e procura;

● o sistema de preços do mercado livre não é perfeito, nem eficiente; não cumpre as funções teóricas do equilíbrio;

● as negociações salariais no mercado de trabalho determinam salários nominais que são rígidos quanto a baixar; os salários reais não são aí determinados;

● a formação de poupança não assegura o investimento; mas o nível de investimento acarreta uma poupança proporcional;

● Não existe dicotomia entre setor monetário e o setor real; a importância da moeda deriva do fato de ser um elo entre presente e futuro, entre expectativas atuais e futuras;

● pode ser demonstrada (matematicamente) a importância da moeda e das instituições financeiras na economia real; e vice-versa;

● desajustamentos podem gerar desequilíbrio em qualquer dos três mercados:

- no mercado de bens e serviços, a poupança não governa o investimento, nem a oferta cria a sua própria procura;

- no mercado monetário, o aumento da oferta monetária talvez não reduza a taxa de juros (a armadilha da liquidez); se a taxa de juros for sentida como "muito baixa", pode tornar-se indiferente manter moeda em espécie ou adquirir outros ativos;
- no mercado de trabalho, os salários nominais não são flexíveis à baixa.

Influenciado pelas teorias de Keynes e Kalecki e pela experiência de industrialização latino-americana, formou-se neste continente o chamado *estruturalismo cepalino*(1942-1970), cujos principais expoentes foram Noyola Vasquez, Victor Urquidi, Louis Swenson, Raúl Prebisch, Celso Furtado e J.A. Mayobre. São os traços principais desta escola:

Comércio centro-periferia

- O progresso técnico reduz a composição de insumos primários no produto final;
- a elasticidade-renda da procura por alimentos é menor que um nos países industriais; logo, a procura por esses bens tende a decrescer em relação ao crescimento da renda desses países;
- os países industriais opõem barreiras ao livre comércio dos países periféricos, mas exigem a internacionalização da economia dos mesmos;
- a aliança entre os oligopólios e os sindicatos dos países industriais mantém os preços de sua força de trabalho e dos bens industriais artificialmente mais altos;

Estratégia de industrialização substitutiva:

- promover políticas locais de industrialização, com protecionismo sadio;
- elaborar políticas adequadas de alocação de recursos externos, reduzindo a competição em excesso dentro da região e promovendo a complementaridade dos mercados locais;
- aplicar programas industriais de substituição de importações;
- usar a política salarial local para expandir o consumo no mercado interno.

Torna-se evidente que o pensamento de Keynes, ao retirar o automatismo do mercado do primeiro plano da expectativa quanto a teoria, valorizou a elaboração independente de políticas econômicas e condenou o espírito de cópia dos manuais. O keynesianismo, com seu espírito cético, valorizou a instância empírica e contribuiu para dúvidas teóricas que levam ao *ineditismo* de outras interpretações (como Prebisch-Furtado).

Esta nova atitude é importante não apenas para se buscar entender o que ocorreu na história econômica em que tais personalidades viram-se envolvidas, como em geral, para o estudo de quaisquer fases de outras histórias econômicas, permitindo a dúvida, a descrença e a elaboração (teste) de outras hipóteses que ainda não foram ou haviam sido valorizadas.

Kalecki (1899-1970)

Michal Kalecki foi um economista de origem polonesa que se estabeleceu na Inglaterra. Sua formação marxista é o pano de fundo de todos os seus trabalhos. Desses, os mais importantes foram publicados a partir de 1931, sendo escritos

primeiramente em polonês e em francês. Por isso, seus trabalhos nos anos 1930 eram pouco conhecidos na Grã-Bretanha, devido à barreira do idioma. Como economista marxista, Kalecki estudou os dois braços da crise capitalista, ou seja, (a) a vertente da tendência à queda da taxa de lucro e (b) a vertente do problema da realização. Dessa forma, a procura efetiva estava no centro de suas preocupações, quando ele produziu a sua primeira família de modelos lineares para explicar a distribuição do rendimento nacional, a partir da efetivação da taxa de lucros.

Kalecki foi pioneiro no uso da matemática superior para expressar a dinâmica da matemática cíclica em modelos econômicos. Nesse sentido, ele deve ser reconhecido como o fundador da macroeconomia contemporânea. Após trabalhar alguns anos nas categorias econômicas dos clássicos e dos marxistas, Michal dedicou-se a construir modelos para expor a competição perfeita, a distribuição de rendimento e o conjunto das classes sociais. Elaborou para tanto o caminho formal de abordagem através das técnicas das diferenças finitas, que logo iria caracterizar a abordagem de modelos nos países da chamada Europa Oriental ("campo socialista"). Suas soluções caminharam para três momentos distintos:

1. – uso de técnicas lineares, com equações em diferenças para obtenção de ciclos, com temáticas de defasagem de variáveis (1931 – 1935);
2. – uso de sistemas não-lineares para obter ciclos endógenos (1937- 1939);
3. – uso de sistemas lineares, para representação com choques exógenos (1954).

Em virtude do rigor das elaborações de Kalecki, ele inspirou Joan Robinson, Kaldor e Goodwin em suas formulações da dinâmica keynesiana. Sendo Michal o pioneiro na solução matemática dos fenômenos cíclicos para distribuição de rendimento, sua relação instrumental de situar uma lacuna entre a decisão de investimento e a instalação de bens de equipamento seria adotada por Roy Harrod (1936). Roy utilizou o *mecanismo de lucro* kaleckiano para explicar o caráter defasado do *acelerador*, incluído no trabalho de Keynes. No entanto, a posição de Kalecki é mais rigorosa (taxa de lucro) do que o mecanismo acelerador, que recua a solução teórica para um mero compósito empírico. Para Kalecki a questão central da dinâmica econômica está, como em Marx, situada na taxa de lucros, de que derivam as determinações possíveis de distribuição do rendimento entre o capital e trabalho.

Dessa forma, a incorporação da macrodinâmica kaleckiana tornou a dinâmica keynesiana mais sólida. Mas o contrário não pode, contudo, ser dito.

O trabalho de Kalecki se sustenta por si mesmo. Os textos mais interessantes de Kalecki montam a cerca de trinta. Destes, os primeiros foram: as previsões de Sr. Keynes (1936); Uma teoria do ciclo econômico (1937); O princípio do risco crescente (1937); Os determinantes da distribuição do rendimento nacional (1938); Ensaio sobre a teoria das flutuações econômicas(1939); Uma teoria dos lucros (1942); Estudos em dinâmica econômica (1943); Aspectos políticos do pleno emprego (1943); Acerca do estado estacionário clássico do professor Pigou (1944); etc.

Kalecki exerceu também uma influência importante na formação da economia pós-keynesiana norte-americana

(1960-1990). Uma boa introdução brasileira ao pensamento kaleskiano é Acumulação de capital e demanda efetiva, de Jorge Miglioli. Os textos de Peter Krieslek, de Malcom Sawyer e Gary Dymski constitui acesso importante. No Brasil, além de Miglioli, entre outros, pode-se recorrer a: Tamás Szmrecsányi; Lenina Pomeranz; Cláudia Heller; e Gilberto Tadeu de Lima.

Assim, a sofisticada metodologia keynesiana de construção de modelos a partir do caráter probabilístico, com o uso da aleatoriedade, aprendeu em suas origens algo da formulação avançada da Macroeconomia por M. Kalecki. Do ponto de vista da metodologia da História Econômica, os recursos quantitativos que parametrizam as relações do presente com o futuro podem igualmente ser reconstituídos – pelo aspecto dos resíduos e outras técnicas – para permitir reconstruir diferentes passados alternativos. Dessa forma, as escolas de teoria marxista, keynesiana, estruturalista, etc, podem trabalhar suas potencialidades empíricas, valendo-se das diferentes disciplinas auxiliares, sem prejuízo da manutenção de suas respectivas independências de postulados. A cooperação teórica e metodológica dos pesquisadores keynesianos e marxistas na Cambridge inglesa comprovam o caráter frutífero de tal cooperação (1931-1980). Uma cooperação entre métodos abstratos e concretos.

Os historiadores econômicos têm assim sempre o que aprender de tão sólida experiência histórica. Atualmente, quando a História Econômica volta a despertar crescente interesse aos estudantes de pós-graduação, relembrar o ensinamento contido na experiência histórica é sempre relevante. É preciso também a história da história. Quando um estudante monta hoje um modelo sinusoidal ou um modelo

auto-regressivo, é bom que tenha noção das escolhas intelectuais e sociais que tornam possível tal poder explicador.

Keynes (1886- 1946)

Certos traços de personalidade que, por exemplo, Joan Robinson atribui a Keynes, devem haver influído bastante em sua maneira de elaborar o modelo teórico que hoje se conhece como Keynesianismo. Robinson, que foi muito próxima a Keynes, relata certos traços do mesmo. Vivaz, brincalhão, piadista até, aparentemente pouco observador das pessoas; sem meio-termos, gostava ou não gostava de pessoas à primeira vista; cavalheiresco, até frio em situações formais, só poucos logravam privar de sua personalidade; de percepção profunda e rápida, desinteressava-se de debates retóricos ou arrastados.

Como ex-aluno de Marshall, Keynes tinha pruridos em criticar a Escola Neoclássica, coisa que, no entanto, fazia o tempo todo, apontando soluções que diferiam do modo de raciocinar daquela escola. Convivendo num meio de crítica sistemática, foi por isso estimulado a afastar-se cada vez mais do ninho marshalliano, sua origem. Para poupar Marshall, talvez inconscientemente, seu pensamento focou em certos pontos cruciais da elaboração teórica, capazes de permitir manter um elo estreito com o nível empírico, que para ele interessava manipular num curto prazo, *jogando fora todos os demais*. Esse abandono do aparato formal neoclássico, lhe permitiu constituir uma teoria compacta, de poucas hipóteses, bem aparafusada ao escopo da Contabilidade Nacional e, por isso, capaz de aferir os efeitos da política econômica *no curto prazo*.

Para Keynes, a possibilidade de se conhecer a *realidade* era escassa e talvez decepcionante. Doutor em probabilidade, era partidário da chamada escola *subjetiva*, que trata a matemática com a desconfiança que merece cada armadilha do espírito. Não sendo um crente, era quase um neokantiano – posição geralmente que lhe é atribuída. Para ele, não se conhece efetivamente o que ocorre, mas apenas as conjecturas próprias que se elaboram sobre as hipóteses do que se passa. Na área da economia, que considerava uma disciplina um tanto grosseira, era "impaciente com o baixo nível da elaboração corrente" (comentário, ouvido pelo palestrante, da própria Joan Robinson). Robinson comentava que sua mente brilhante rapidamente expunha ao ridículo os pontos cruciais do trabalho de semanas de seus colegas. Isso lhe gerava hostilidades ocultas.

A preocupação em dar à teoria o dever de contrastar com a realidade fez portanto Keynes diferenciar-se da escola matemática corrente que levara à condição neoclássica . A observação histórica exigia tirar algo da descrição dos fatos, gerando números que pudessem permitir em certo grau de verificação das teorias. Era uma ponte para a chamada Escola Histórica alemã, e o manejo da pesquisa empírica requeria o pressuposto de casualidade nas hipóteses elaboradas acerca do que se investiga. Esta independência da elaboração das hipóteses acerca da realidade leva naturalmente ao caráter estocástico da explicação dada sobre a mesma. Ou seja, desde a descrição dos fenômenos econômicos, deve-se chegar a uma dada conclusão sobre a direção – múltipla ou singular – das hipóteses explicativas que eles contêm.

O caráter hipotético, pois, das construções que são feitas sobre o real, decorre da compreensão inacabada que se tem de constituir desde a análise. Este elemento de indeterminação se expressa na condição de *aleatoriedade*. Ou seja, os pontos de vista lógicos que são constituídos sobre a natureza da realidade são *aleatórios*, mas não necessariamente que a realidade o seja. Então a teoria oferece hipóteses para descrever certas facetas da realidade que por elas (hipóteses) possam ser captadas. Desse modo, por exemplo, a função de consumo ou de investimento, são hipóteses que a teoria oferece para captar variações de diferentes realidades, no caso das economias nacionais, através dos aparatos metodológicos da Contabilidade Nacional e da Econometria. A medida dessas hipóteses em cada realidade particular permite elaborar elementos explicativos de conjunto que podem possuir – ou não – um caráter geral, ou um caráter particular.

Desse modo, uma variável dependente teórica pode expressar condições diferentes em distintos contextos metodológicos de aferição enquanto fenômeno. Por exemplo, o *consumo* expressa tanto uma hipótese teórica como, quando aplicada em relação funcional, manifesta tal hipótese num contexto do real, dando uma posição medida *maximizada* ou *ótima* de decisão dos consumidores, nos contextos daquelas relações passadas, presentes ou próximo-futuras. Essa *aferição* da realidade não é uma verdade absoluta, mas uma expressão *estocástica* e, portanto, hipotético-explicativa. Ela está expressa estatisticamente pela distribuição de Student. A distribuição da variável aleatória é expressa no cálculo das probabilidades. Seu mundo de existência é um conceito matemático.

De certa forma, o passo adiante das proposições keynesianas em relação às proposições neoclássicas consistiu na tentativa de aferição estatística da realidade para as hipóteses elaboradas, e não simplesmente em constituir regras dedutivas desde o fundo matemático disponível para justificar a realidade. Assim, o modelo keynesiano tornou possível medir diferentes hipóteses nele contidas sobre o funcionamento da economia, desde um prazo e parâmetros de escolha.

Revolução Keynesiana

Portanto, após as graves conseqüências da crise de 1929-1932, em que as variantes neoclássicas simplesmente deixaram de explicar ou produzir uma solução para a crise, coube a aqueles que discordavam do pensamento liberal – ortodoxo elaborar teorias alternativas. Entre os que se destacaram nessa tarefa, pode-se destacar M. Kalecki (diz-se "kaleski") e J. M. Keynes. Uma vez que para Keynes a poupança de um país era uma função de seu rendimento global e menos de sua taxa de juros, esta menina-dos-olhos dos banqueiros perdeu a centralidade na explicação do fundamento econômico. A falta de flexibilidade da taxa de juros quanto a seus parâmetros limite (muito alto ou muito baixo), particularmente pior para baixo, desvincula da mesma o processo de liquidez e libera variantes decorrentes possíveis de política econômica. Os investimentos tendem a crescer quando diminui a taxa de juros, mas apenas até um ponto em que o total dos investimentos independe da mesma. Ao considerar o ambiente dispersivo o cenário geral da reprodução do capital, Keynes valorizou as políticas do governo para a indução do emprego e do crescimento, levando ao primeiro plano o uso das estatísticas nacionais e a

técnica de modelos de curto prazo associada com a contabilidade nacional.

A partir dos anos trinta, deu-se a "revolução keynesiana", que valorizou a ação consciente da teoria do crescimento, da teoria do emprego e das técnicas estatísticas de modelização das situações econômicas que, obviamente, deviam ser testadas antes de experimentadas na prática. A descoberta de que a taxa de juros não desempenhava uma função equilibradora estimulou os estudos empíricos, reforçando o conhecimento efetivo tanto dos partidários de Keynes como de seus adversários. O discurso econômico teve que ser substituído por alguma nova qualidade, perdendo a teoria o seu lugar sagrado e passando agora para um novo nicho, onde é apenas uma conjetura que, se aprovada num teste, descreve parcialmente uma dada situação. Pode-se dizer que a revolução keynesiana consistiu no desaparecimento da pseudo sabedoria absoluta no campo das ciências sociais econômicas. Ela implicou tanto (a) numa nova atitude, como na (b) elaboração de novos métodos de trabalho.

Keynes, partindo da condição do dinheiro como mercadoria central, indicou que numa situação de crise a descida do preço do dinheiro é que se encontra no centro. Os inimigos do keynesianismo buscam sempre desqualificar essa tese, porque se ela se mantém observada torna difícil confundir o keynesianismo com as macaquices da chamada "síntese neoclássica". O conflito entre o (1) sistema institucional e a (2) tendência à queda dos preços nas condições depressivas é a fonte de uma série de peculiaridades que impede o funcionamento dos alegres supostos automativos de J. B. Say.

Os sindicatos de trabalhadores e a aliança dos oligopólios, por exemplo, lutaram neste ambiente para preservar o nível nominal de preços da força de trabalho e das mercadorias oligopolizadas, gerando *excedentes*, ou seja, desemprego e estoques não vendáveis.

Sendo os preços das mercadorias sustentados pelos oligopólios, a rigidez adaptativa na baixa contribui para levar o sistema a uma sucessão de pontos de equilíbrio temporários. Cada um desses possíveis patamares caracteriza um possível *equilíbrio com desemprego*, que impacta sobre (a) o consumo, (b) a poupança e (c) o investimento, com tendência a deprimi-los. Daí a importância de uma política de investimentos que busque reverter este *acúmulo crescente de forças desacumulativas,* através daquilo que se convencionou chamar de uma elevada *procura efetiva*. Com a descida do preço do dinheiro, surge a tendência ao *entesouramento*, com a compra de ouro, jóias, imóveis e outras formas de acumulação improdutiva. Quando diminuem os investimentos produtivos, diminui a parte da poupança que é levada à produção como investimento e diminuirá, em seguida, o consumo. Isto tende a agravar a crise econômica, a menos que haja uma política de investimentos reversa. Keynes acopla a sua teoria da crise a uma teoria de flutuações econômicas e coloca na categoria do investimento a centralidade para reverter a descida do preço do dinheiro. Os economistas partidários de Keynes trataram de desenvolver tais elementos, aprofundando o estudo empírico das categorias keynesianas e elaborando também modelos com e sem equilíbrio, dinâmicos e estáticos, para o estudo das conjunturas de médio e longo prazos. Concentram-se tais teóricos na exploração empírica das correspondências

estruturais entre poupança e investimento; poupança-rendimento; rendimento-consumo; consumo-investimento, etc. Estudaram a categoria do multiplicador, em suas formas dinâmicas para o investimento e o emprego, etc.

Foram notáveis estudiosos keynesianos (1930 – 1980) Joan Robinson, R. Harrod, E. Domar, L. Klein, E. Egner, R.M. Goodwin, N. Kaldor, J.S. Duesenberry, J.W. Fellner, entre muitos outros. R.C.O Matthews, com os já citados, influenciou muito para a formação da chamada história econômica keynesiana, no período entre 1945 e 1975.

O corredor da Cambridge e o Circo

Joan Violet Robinson (1903 -1983) quase sempre nos debates de fecho de suas conferências, tinha que responder a perguntas sobre o famoso "corredor da Cambridge"e a formação do grupo dos keynesianos da Cambridge inglesa, o chamado Circo (Circus), onde Keynes sacramentou o texto de seu famoso"teoria geral" (1936). Ela mesma havia-se formado no Girton College em 1925 e casou-se no ano seguinte com E. Austin Robinson (1897-?). Ele, como funcionário do governo, foi para a Índia, onde ambos fizeram parte da chamada comissão de pesquisas das relações anglo-indianas. Depois de retornar, foram eles mesmos membros do "circo", em seus debates sobre o impacto da crise de 1929-32 na teoria econômica e como superar isso. Era o grupo original, além de J.M. Keynes (1897-1946): Joan e Austin Robinson; Piero Sraffa (1898-1983); Richard Kahn (1905-1989); e James Meade (1907-?), que nunca se considerou keynesiano. Em torno do circo gravitavam outros estudiosos, com destaque para Roy Harrod (1900-1978), da Oxford; Evsey D. Domar (1914-1997) ; e da London School, Nicholas Kaldor (1908-1989), Abba Loerner

(1903-1982) e John Hicks (1904-1989), este também não-keynesiano.

Joan Robinson passou por todos os momentos teóricos da Cambridge inglesa no século XX (1925-1983) e pode ser tomada como um referencial do desenvolvimento dos keynesianos da Cambridge inglesa. Ela tornou-se livre-docente em 1937 e nos anos (19)30 fez importantes contribuições teóricas para os neoclássicos e o keynesianismo nascente. Seu livro de 1941 é tido como importante contribuição teórica à neoclássica de equilíbrio geral. Nesse período, chamou a atenção seu trabalho sobre a teoria da distribuição de produtividade marginal. Em 1933, contudo, havia escrito um livro – hoje clássico – sobre a teoria da competição imperfeita, que a afastava da ortodoxia. Teve neste momento uma certa querela da parte de E.H. Chamberlain, mas o interesse dela não estava aí, mas no Circo. Discutia-se então ali partes de textos de Keynes (1934-1935) que serviriam de base para a Teoria Geral (1936). Nos anos seguintes, Joan (1936-1938) foi a principal porta-voz do keynesianismo nascente. Joan reforçou em seguida (1938-1942) sua ligação intelectual com M.Kalecki, o que contribui para o seu livro Ensaio sobre a economia marxista (1942). Nessas décadas foi militante ativa no Partido Trabalhista e no governo (1940-1970), fazendo muitas viagens, particularmente à União Soviética, China e Ceilão. Escreveu então numerosos textos sobre a teoria do crescimento econômico; e seu livro central, A Acumulação de Capital (1956). Como teorizadora do crescimento econômico, suas idéias convergiam com as de Nicholas Kaldor, gerando a chamada "Teoria do crescimento Robinson-Kaldor". A construção de modelos que combinam a teoria da procura efetiva de Keynes com uma retomada da teoria de valor de

Ricardo criou a corrente neoricardeana, formando nela os então jovens Luigi Pasinetti, Piero Garegnani, John Eatwell e Geoff Harcourt. (1965-1995).

A partir da questão chamada "Ruth Cohen Curiosum", no debate do problema da agregação do capital no livro Acumulação de Capital (1956) Joan iria se envolver numa discussão de longo curso, conhecida como "controvérsia cambridgeana sobre o capital". Todos os que fizeram a universidade nos anos (19)70 eram logo apresentados a esse debate. Joan apoiou Sraffa quando ele havia produzido o famoso texto Produção de mercadorias por meio de mercadorias, entrando ambos em debates com os neokeynesianos norte-americanos. A ressurreição da teoria do valor de Ricardo por Sraffa levou Joan a tornar-se líder da chamada corrente neo-ricardeana. Ela manteve sua ligação com Kalecki, que produziu modelos quantificáveis marxistas sobre a endogenia das macroflutuações. M. Kalecki (1899-1970) seria nos anos 50 e 60 funcionário da ONU e professor em seu país natal, caracterizando-se como um dos mais influentes economistas do século XX.

Joan Robinson dedicou os últimos anos de sua produtiva existência a estudos sobre as teorias de crescimento e a experiência prática de diferentes países, para enfrentar o subdesenvolvimento. Na fase (1973-1983), foi bastante crítica às teorias de equilíbrio, à obsessão pela planificação da produção (que ela chamava de "batalhas" no estilo de Mussolini) e ao burocratismo de todos os tipos. Sua simpatia a Mao Tse-Tung e à revolução cultural na China valeram-lhe inúmeras críticas. Sua censura dura aos privatistas e aos oligopólios serviram-lhe para que fosse ignorada pelas elites

do chamado Primeiro Mundo. Mesmo a social-democracia de direita a hostilizou, contribuindo para que lhe fosse negado o Prêmio Nobel, o que certamente seria até uma mancha em seu prodigioso uniforme de pessoa progressista e intelectual honesta.

Dessa forma, através de pessoas como Joan, o Circo keynesiano continuou a contribuir para a formação de novas gerações, através de discípulos como Lorie Tarshis (1911-1993), Richard Stone (1913-?), George Shackle (1903-1992), Maurice Dobb (1900-1976) e tantos outros.

Ótica Keynesiana

A crítica de Keynes à hipótese então dominante, qual fosse, a de que o mercado é capaz de, se livre, gerar uma seqüência de automatismos que o mantêm autoregulado, mostrou com toda clareza que o referido "mercado livre" não era capaz, fosse de (a) autoregular-se, fosse (b) de garantir uma situação duradoura de equilíbrio com pleno emprego. A força da teoria de Keynes é tão interessante que qualquer estudante que se sentar alguns dias e se dedicar e desdobrar o desenvolvimento equacional básico por ele indicado, verá por si mesmo as falácias necessárias de que escapar, matematicamente, à sua lógica interna, para evitar o que fazem Milton Friedman, Frenkell e outros, com suas simplificações restauradoras do neoclassicismo. Keynes, ao contrário, com seus pressupostos indica a sucessão de desajustamentos que o mercado real deve acarretar, tornando a análise macroeconômica até uma disciplina interessante.

As expectativas e os riscos associados às decisões de investimento potencial na leitura keynesiana tornam a *incerteza* e o *desconhecimento* do futuro próximo elementos importantes da avaliação do momento atual. Na verdade, caso se reflita o "curto prazo" keynesiano, ele se revela para Keynes uma rede densa de potencialidades, dentro de um arco de ciclo de Kitchin (36 a 40 meses). Nessa situação, movendo-se os parâmetros, o futuro e o passado próximos são presentes em uma densidade conveniente para medir e tomar decisões.

Os adversários e inimigos de Keynes costumam se agarrar para valorizar, às hipóteses e decisões disponíveis que ele não escolheu. Na verdade, todos os grandes teóricos sofrem esse tipo de assédio *a posteriori*, de gente ruim e incompetente. Keynes, como qualquer outro pensador, fez as escolhas que ele queria fazer, dentro de uma época em que elas tinham significado, e com os instrumentos que tal época possuía. Sentar-se hoje num computador e desdobrar cada hipótese keynesiana em dez ou vinte outras possibilidades, e construir modelos capazes de comprovar *o quanto* Keynes estava *errado*, não faz nenhum sentido. O *cabeça-de-prego* que se dedica a semelhantes exercícios se esquece que ele está usando as ferramentas que o keynesianismo lhe deu, de forma malévola. Não era função de Keynes resolver os problemas que não pertenciam à sua época. Nem criar problemas irresolvíveis de sala-de-aula, valendo-se do recurso de trabalho criado por outros para favorecer a vida das comunidades. A falsidade da análise de semelhantes antikeynesianos – muitos premiados com o Nobel – está em desservir a comunidade a que pertencem, procurando tornar a vida social ainda pior.

A ótica keynesiana revolucionou o pensamento econômico porque se interessou em transformar os implícitos da elaboração das políticas econômicas em elementos a serviço do homem comum, do pagador de impostos rico ou pobre, do homem "médio" da sociedade de massas. Para Keynes e seus seguidores, o Estado, através de seus diferentes governos, deve intervir no "mercado livre", não apenas em defesa dos empresários, mas a serviço da criação dos empregos, das oportunidades do aumento da produção. Para Keynes, os efeitos da revolução industrial não são o privilégio de um grupo de vencedores, mas devem sim ser entendidos e alcançados por todos. A eliminação do desemprego permite a cada trabalhador contribuir para o todo social. Em certa medida, nós que somos treinados em história social, revemos aqui uma retomada legitimadora das bandeiras da revolução de 1848, com sua tese de república social e garantia de direito ao trabalho.

O caráter cego dos mercados capitalistas, particularmente os mercados financeiros de investimento, conduz à *incerteza*, e ao crescente movimento de especuladores. Para gerenciar o potencial em expansão da procura efetiva, o governo deve tanto (1) assegurar remuneração adequada aos títulos, nominalmente, nos mercados, quanto (2) assegurar, em prazo mais amplo, a opção privada pelos investimentos produtivos, adotando para esse duplo fim as estratégias de mercado de títulos que permitam maximizar os ganhos do setor produtivo, no médio prazo. No curto prazo, adotam-se as políticas fiscais e monetárias adequadas a assegurar os objetivos estratégicos fixados para médio prazo.

Deste modo, no curto prazo por exemplo, os elaboradores da política econômica keynesiana puderam, como na administração Kennedy, escolher em que grau reduzir os impostos sobre a renda (ou rendimento) pessoal, medindo previamente o seu impacto sobre o consumo e, daí, sobre as variações de demanda efetiva. O livrinho editado por Walter W. Heller, *Perspectives on Economic Growth, (a vintage book)*, de 1968, ainda hoje continua sendo a "bibliazinha" daquela política econômica, com as hoje clássicas contribuições de Arthur Okun, Warren Smith, James Tobin e George Perry.

Na França, sob o impacto dos modelos kaleckianos e keynesianos, Michel Aglietta e seus seguidores lograriam instalar um sistema de acompanhamento da economia local e mundial, em que a construção e emprego de modelos cumpriram tanto um papel indicativo quanto previsivo.

Por todas estas razões, agora que a sociedade e a economia brasileiras lograram superar inúmeras situações negativas, é importante ter-se em referência as óticas que buscam uma percepção analítica das condições societárias, sendo a ótica keynesiana clássica um importante instrumento de uma história econômica e de uma análise econômica que estejam vivas.

Ótica estruturalista em economia

O elemento basilar da ótica estruturalista em economia é um privilegiamento da diferença (local ou nacional) como fonte de estudos de uma maneira de estruturar-se e de responder ao ambiente exterior em que se insere. Nesse sentido, o estruturalismo econômico nasceu (1905) da recusa

da tese de que todos os países devam reger-se pela mesma teoria econômica, e de que haja países avançados a dar um modelo e países atrasados, que devam adotá-lo, existindo, portanto, uma teoria econômica que seja *normativa*.

A percepção da importância da diferença vem de inúmeros economistas. Na virada do século XIX, para XX, Wicksell e Schumpeter, antes adeptos do conceito de uma economia normativa, mas ambos afiliados à II Internacional Socialista, se recusaram a divulgar em seguida o princípio básico da escola neoclássica, a saber, que existia uma só teoria econômica para um só mundo. Estes teóricos realçaram então a importância da *gradação analítica*, isto é, em condições distintas, os mesmos princípios resultariam em avaliação diferente face a distintas realidades e condições, tornando-se decisiva a sua mensuração para definir-lhes o papel local. Desta forma, para tantas distintas economias, haveria tantas distinções relacionais dos princípios, podendo algo ser *verdade* aqui e *falso* ali, sob outras condições. Não houve repercussão favorável a tais *conceitos de relativização*, até que eclodiu a primeira guerra mundial, e viram-se dela os efeitos práticos.

A idéia de um mundo único viu-se então pulverizada. Como resultado da Paz de Versalhes, tentou-se eliminar a Alemanha como país industrial. Como efeito da duplicidade da Itália durante o conflito, intentou-se deixá-la de fora das posessões coloniais e do fornecimento de crédito novo, etc. A sucessão dos conflitos político e econômico resultantes da guerra e o surgimento de novos países na Europa, colocaram em moda na maioria dos governos europeus, os partidos das *escolas estruturalistas*, que duvidavam de um saber

econômico universal. A Romênia, Itália, a Hungria, a Polônia, a Alemanha, etc, adotaram *políticas de economia nacional*, colocando em segundo plano o comércio internacional. Logo, a maioria desses países, para enfrentar as crises de 1919-1921;1924;1927;e 1929-1932, adotariam as chamadas políticas de *industrialização substitutiva*. Desta forma, ganhava um espaço próprio a ótica estruturalista em economia.

A dura crise de 1929-1932, com seu colapso do comércio internacional, agravou sobremaneira as relações dos países dominantes com os países subordinados, na esfera internacional. Não seria exagero afirmar que o comércio internacional iria desempenhar um papel secundário entre 1929 e 1945. Somente após a segunda guerra mundial, voltariam as antigas metrópoles a exercer um papel significativo na vida político-econômica dos antigos países coloniais e dependentes. Desta feita, com o apoio do FMI, do Banco Mundial e das bolsas de estudos das universidades metropolitanas, tratariam de refazer o tempo perdido. Contudo, haviam as metrópoles coloniais perdido algo mais do que tempo. Associado com a *análise empírica* e o desenvolvimento de seus instrumentais, o pensamento das escolas estruturalistas continuou o seu processo de evolução própria. As teorias falaciosas a serviço do capital encontraram cada vez maior dificuldade para serem defendidas. Nos anos (19)50, (19)60, e (19)70, criaram-se importantes frentes de luta intelectual contra a ortodoxia, em que certos trabalhos, mestrados, teses de História Econômica, constituíram-se elementos de recuperação de verdade.

Nesse sentido, as obras de Arghiri Emmanuel, Samir Amin, Gundher Frank, Theotonio dos Santos, Ruy Mauro Marini,

Enzo Falletto, Aníbal Quijano, Aníbal Pinto, Aldo Ferrer, Sergio Bittar, Celso Furtado, Conceição Tavares, A.Fishlow, Francisco Oliveira, Milton Santos e muitos outros, tornaram-se instrumentos indispensáveis da formação intelectual da juventude. Elas buscam a interdisciplinaridade. O monopólio do poder em mãos das forças reacionárias não pôde corresponder ao desejo de envolvimento da alma societária. A sociedade civil logrou sobreviver. E a partir dela, mantém viva a possibilidade de reconstruir os movimentos sociais.

Também nas metrópoles, o movimento da intelectualidade progressista não deu boa vida aos partidários da "exploração e das trevas". O desenvolvimento da teoria do comércio internacional associada à função de consumo e à função de investimento permitiu colocar de novo modo as relações entre norte e sul, contribuindo para a formação de um pensamento crítico. As primeiras tentativas de planejamento em inúmeros jovens países, seguindo a experiência da União Soviética, Índia e China, refletiu a crescente importância da teoria do crescimento econômico e da busca por um desenvolvimento multilateral dos países e de suas culturas.

Infelizmente, contudo, houve aí o impacto negativo da depressão de 1973-1996, com a crise internacional de recursos, principalmente energéticos, e desenvolvimento de novas tecnologias, geralmente associadas com a chamada "terceira revolução industrial". Uma vez que tais novas tecnologias viram-se concentradas nas mãos de um punhado de oligopólios, elas contribuíram para novos armamentos e novas guerras de agressão, consolidando uma vez mais a hegemonia de um punhado de países capitalistas, que

chamam a si mesmos de "comunidade internacional". Apesar do fim das guerras de libertação do Vietnam, ocorreram novas guerras de agressão, como Irã X Iraque, invasão do Iraque e Afeganistão, etc, eliminando-se por um largo trecho histórico certamente, o poder de barganha ou de negociação dos países pobres.

Dentro desse ambiente, a reflexão dos pensadores estruturalistas em economia e em história econômica guarda ainda a importância de contribuir para a interpretação dos mecanismos de produção, distribuição de riquezas e defesa dos recursos escassos do planeta, recursos estes que não podem mais ser objeto da política predatória das metrópoles.

Celso Furtado (1920-2004)

Furtado, além de ser um dos teóricos do chamado estruturalismo cepalino, foi também um dos mais importantes historiadores brasileiros no século XX. Seu livro mais famoso, Formação econômica do Brasil (1959), causou verdadeira reação no ambiente da nossa ciência social. Foi um livro que sofreu em três anos de execração, por centrar-se no subdesenvolvimento, adquirindo, no entanto, pouco a pouco, uma posição de destaque com uma outra leitura do país. Em certa medida, durante a ditadura, o livro de Furtado se beneficiou de espaço na literatura acadêmica, da qual precisava ser excluída a influência de qualquer tipo de marxismo (1964-1985). Isso em nada depõe contra o trabalho de Furtado enquanto tal, porque é uma dessas raras obras que possui densidade enquanto historismo. O esforço que o texto representa para captar o fluxo histórico torna-o muito mais denso do que as obras historiográficas suas

contemporâneas, em sua maioria frouxas e que não dizem a que vieram.

Dessa maneira, Furtado não é apenas o introdutor do estruturalismo de Perroux, Keynes, Nurkse e outros no Brasil. Ele é um importante trabalhador do método histórico, constituindo-se em fonte de reflexão metodológica e aprendizado para as novas gerações a se formar. Ao lado de Caio Prado Júnior, Sérgio Buarque de Holanda, Capistrano de Abreu e outros poucos, Furtado é uma possibilidade metodológica muito rica, um veio que em tudo merece ser seguido por quem deseja se formar.

Ainda no começo de sua obra certamente, ele foi expulso da vida pública brasileira pela infame ditadura de 1964. Pode-se apenas imaginar o quanto este fato prejudicou a sua criação historiografia posterior, obrigando-o a se ausentar do país e separando-o das fontes, das pessoas e das oportunidades para aprofundar as pesquisas.

Os inimigos de Furtado procuram desmerecer o seu pensamento a partir do ataque à sua ótica pró-planejamento. Fazendo o caminho inverso destas críticas, pode-se facilmente encontrar os verdadeiros autoritários que criticam o autoritarismo das propostas de planejamento. O ponto forte de Furtado é certamente mostrar que processo algum de mudança ocorrerá em extensão séria sem a presença e a participação de um Estado pró-reformas. A alternativa ao "processo centralizador" do planejamento via-Estado é obviamente o "autoritarismo de mercado", em que os liberais socorrem apenas aos ricos e punem os pobres. Não existe e não poderá existir Estado neutro. O lugar próprio do estruturalismo latino-americano é indicar as responsabilidades

do poder público, na elaboração de uma pauta indicativa de soluções capazes de intervir na estrutura de desigualdades, para eliminar aquelas que são desnecessárias, desumanas e desumanizadoras. O humanismo está no centro da preocupação do planejamento estruturalista. Trata-se de chamar a razão a uma postura militante, porém a serviço da maioria prejudicada. O pensamento furtadiano – sem ser o único – tem esta qualidade humanista. Ela coloca, portanto, a importância do trabalho intelectual sistemático, a necessidade de se conhecer os traços próprios da realidade local, para poder debatê-la e elaborar programas corretivos. Tal pensamento requer um Estado a serviço da cidadania, para tomar as medidas que sejam necessárias a diminuir as injustiças sociais.

Por estas razões, Furtado é um notável historiador econômico, que tem o que ensinar às novas gerações. O pensador social não pode tornar-se apenas um boneco a serviço de uma suposta razão fria. Este pesquisador pertence a uma dada cultura e está embebido nessa cultura. Suas proposições, desde aí, devem fazer parte de uma compreensão viva. Ao se esforçar por melhorar o mundo em torno de si, tal pesquisador está fazendo a sua parte em favor de todos.

Os autoritários que estão a serviço do Estado-mínimo certamente acham uma maravilha o grau de concentração da propriedade e dos rendimentos que o mundo alcançou no pós-segunda guerra mundial. Eles também sentem arrepios de felicidade quando vêem o fracasso das proposições estruturalistas da CEPAL ser obtido pela via da violência e não do debate democrático. Este é o verdadeiro autoritarismo,

manter a maioria na pobreza, pelas regras do "mercado livre". No golpe do Chile de 1973, explicava-me uma dirigente do Partido Nacional daquele país que o "povo é assim mesmo". Estes "índios têm que ser esmagados de trinta em trinta anos". Eis aí o verdadeiro autoritarismo.

Em nenhum momento, o pensamento da CEPAL ou de Furtado preconizaram semelhantes soluções para o "problema latino-americano". Aliás, para os estruturalistas da região, tal "problema" não suscita irritação, suscita antes a imaginação. E foi assim que para Celso Furtado o "problema brasileiro", com suas especificidades, não era motivo de desespero, mas era encarado como uma *oportunidade.* Era a possibilidade de se fazer algo de modo positivo. Não era a ideologia própria dos parasitas. Era produto de um legítimo sentimento de pertencer àqueles que devia servir e buscar ajudar. Era a energia criadora de um sertanejo, que via na ciência social o instrumento adequado à libertação social de sua gente, sendo ela o povo brasileiro. Como era de se esperar, Furtado foi também indicado para o Prêmio Nobel de Economia. Como no caso de Joan Robinson, no entanto, acharam no ano alguém mais interessante em cujo peito espetar aquele prêmio.

Estruturalismo latino-americano

O chamado estruturalismo latino-americano foi um subproduto da falência dos ganhos que se seguiu ao colapso do comércio internacional, com a crise de 1929-1932. Não houve na América Latina a criação de uma política industrialista, a partir de um pensamento autônomo local em Economia. Houve algo bastante ao contrário. O colapso do comércio levou a tentativas de industrialização, para obter,

pelo menos em parte, os bens que não podiam ser importados. No contexto da segunda guerra mundial, os governos dos EUA e suas empresas insistiam na necessidade dos países latino-americanos se auto-abastecerem, pelo menos tanto quanto possível. No contexto da guerra – advertia o governo Roosevelt – não havia bens para abastecer a periferia latino-americana.

No entanto, ao findar-se o segundo conflito, e tomadas as medidas para reorganizar a economia das potências vencidas (Plano Marshall), voltou à baila a necessidade de restabelecer as relações anteriores a 1929. A máquina neocolonial das metrópoles – sob a hegemonia dos EUA – voltava então a mover-se, para restaurar-se, para restaurar a velha divisão internacional do trabalho.

Neste novo cenário, (Truman – Eisenhower), buscariam alguns – apenas alguns – governos latino-americanos resistir à maré regressista, fortalecendo a independência de uns grupos intelectuais (tipo ISEB – MEC no Brasil) e apoiando uma nova teorização dos problemas latino-americanos na CEPAL-ONU. Este estruturalismo local foi, portanto, fonte para grandes agitações intelectuais e políticas, particularmente no seio da juventude, com a formação de correntes nacionalistas, socialistas, etc. Nestas condições, teve enorme impacto favorável a disseminação de outros pensadores de outras partes do mundo, com a difusão crítica, debates, etc.

A solução encontrada pela hegemonia norte-americana para todo o continente foram os golpes-de-estado, com os característicos banhos-de-sangue periódicos, para silenciar por aqui o processo de formação nacional independente. No entanto, apesar dos assassínios, torturas,

perseguições, e cessação de direitos de dezenas de milhares de latino-americanos, não foi possível eliminar de todo o movimento da história. Particularmente não foi possível eliminar a memória intelectual.

Apesar do pouco tempo de vigência das idéias estruturalistas sobre a economia latino-americana, a riqueza de suas interpretações e o colorido de sua imaginação lograram sobreviver. Tal sobrevivência se reflete hoje no nível político de vários países, e vem contribuindo para o surgimento de um novo pensamento de esquerda. Particularmente a juventude tem buscado compreender o seu verdadeiro passado histórico e encontrar ali as pistas de uma nova potenciação para o futuro.

O miolo do estruturalismo econômico da região apresenta dois aspectos: (a) a desmistificação do comércio exterior internacional como o "motor do crescimento" local; e (b) a defesa de uma política de substituição de importações, particularmente através de uma industrialização integrada da região. Estas idéias já se encontravam nas formulações originais de Prébisch e Furtado para o comércio da região, na fase inicial do trabalho da CEPAL (1948 – 1952).

A política de substituição de importações, que visa eliminar a dependência econômica da região, sempre compreende três pontos interarticulados: (1) política ativa de cada Estado local para o desenvolvimento nacional e integrado com seus vizinhos da região; (2) estímulo à exportação, conformação de fundos de recursos para promover a industrialização local e regional; e (3) política fiscal favorável aos capitais externos e sua internalização no processo de industrialização.

Ao enunciar estes três objetos já ficam eliminadas as calúnias sob pretensas fobias e xenofobias do nacionalismo latino-americano. Os novos governos democráticos tiveram que enfrentar a falta de meios para pôr em marcha a retomada dos elementos básicos necessários à integração – ao menos – sul-americana. Foi criado na atualidade o Mercosul e tomadas as medidas iniciais para adotar regras de cooperação e complementaridade do comércio local em integração e – tanto quanto possível – estender tais medidas no sentido da produção local global.

Vê-se assim a elevada importância que possui a retomada do pensamento estruturalista latino-americano em termos de pesquisa econômica. A formação de uma nova geração de historiadores econômicos capacitados a empreender o estudo da região, desde suas condições efetivas, é parte importante desse novo despertar político que a atualidade apresenta.

Novas tarefas da velha divisão internacional do trabalho continuam sedo atribuídas à América Latina. As necessidades de empregos e de desenvolvimento da região são totalmente ignorados pelas políticas oligopolistas, seus teóricos da escola de Chicago e pelos governos locais que eles têm sob sua subordinação. Dessa forma, elaborar um programa alternativo que corresponda aos interesses do consumo e da elevação rendimento locais só pode se dar com o estudo dos cenários e das condições latino-americanas. O conhecimento de sua história econômica recente, a elaboração descritiva e analítica de seus mecanismos próprios é o caminho que nos apontam grandes estudiosos da nossa parte da América,

como Raul Prébisch, H. Singer, Celso Furtado, Noyola Vasquez, Aníbal Pinto e tantos outros mestres.

Debate (resumo)

→De que maneira pode o pleno emprego resultar da procura efetiva, se ela é necessariamente menor do que toda a procura potencial?

A dificuldade resulta da aplicação da teoria neoclássica. Nas condições da teoria keynesiana o rendimento e a procura efetiva agregada não permanecem constantes – ajustadas – ao longo do tempo. O consumo é uma tendência histórica porque só pode sustentar-se no essencial, nas necessidades básicas, pelo menos nas condições de crise. Não tem lógica que ele se mantivesse no mesmo patamar ou aumentasse nas situações de crise, com perda de emprego, recuo da produção, cautela nos investimentos e no crédito, etc. Na teoria clássica ou na neoclássica, a variação na taxa de juros igualaria os volumes dos investimentos e da poupança, o que escapa ao sentido da teoria keynesiana. Para a teoria geral, o rendimento agregado depende do volume do pleno emprego. A propensão a consumir indica que a quantia de despesas para o consumo dependeria do nível do rendimento, ou seja, (a) das despesas de consumo e (b) das despesas de investimento. Como a oferta agregada e a propensão a consumir tendem a flutuar menos, serão as flutuações do investimento o elemento primário das oscilações do volume de emprego.

→Por que o Estado deve cortar suas despesas nas condições de crise?

Pelo menos, esta é uma recomendação pelo contrário que aparece todos os dias na mídia. Vou citar aquele velho ditado Sioux: "o homem branco fala com a língua em forquilha, como uma serpente. Uma ponta da língua diz uma coisa, a outra ponta diz outra". A sociedade, como a serpente do Sioux, espelha o discurso contraditório dos interesses que não convergem. Aqueles que perdem o seu dinheiro na crise desejam que a massa total dos impostos recolhidos pelo governo seja reservado para seu socorro, com a compra de seus papéis podres, o funcionamento de suas empresas, etc. No entanto, o que seria lógico, para diminuir o impacto da crise, seria o governo investir os seus fundos, seja dos impostos, seja induzido, de acordo com o potencial de maximizar a retomada do emprego e sustentar o nível de consumo das famílias. Keynesianamente, também deveria identificar as atividades que mais puxariam a expansão das taxas de crescimento e financiá-las.

Nas circunstâncias da presente crise, o nível de sofisticação do controle econômico poderia permitir fazer escolhas precisas, macro e microeconômicas, do que virá socorrer ou não; e a quem ou o que financiar. No entanto, de certa forma, entraria em conflito com a ordem jurídica, em virtude do caráter privado dos potenciais beneficiários. As despesas públicas devem ser um tanto desfocadas, com aumento de gastos que sejam mais tiros que batem áreas do que atinjam alvos precisos. Do contrário, uma parte dos capitalistas não aceitaria tal procedimento.

→O controle de despesas do governo em crise não pode evitar uma quebra ainda pior?

Não se pode administrar uma sociedade ou um país como se fosse uma casa de família. Isso é um discurso de políticos na mídia, que o limite de gastos do Estado deve ser igual ao de qualquer família. A Macroeconomia é a ciência que trata dos grandes agregados, como os países. Os países não podem falir, como as famílias. Do ponto de vista contábil-empresarial, os EUA estariam falidos, quando com despesas de guerra muito acima de suas rendas, gastou 65 bilhões de dólares na produção da primeira bomba atômica. Ou quando Bush produz um déficit de 275 bilhões hoje. Quem vai emitir a promissória? Quem vai cobrá-la? Os jornalistas perguntaram ao Williamson se Bush ia à reunião dos G-20 atrás dos nove trilhões que estes têm em cofre. Depois de tergiversar, Williamson calou-se e disse: "sim".

→Por que o valor da economia financeira supera várias vezes o valor da economia real?

Isto porque a economia financeira representa uma montanha de papéis. Ninguém abandona as posições que já conquistou por outras em estado de ficção. Fazendeiros e industriais ganham os lucros que podem ganhar em suas atividades e mantém-se como proprietários para: (1) manter o seu nível de vida; (2) aumentar seu consumo através dos créditos que obtêm graças às suas posições de classe; (3)participar do lucro de outros, com jogos financeiros, bolsa, usura, etc. A reprodução do capital – como indica Kalecki – é garantida pelo consumo dos capitalistas e não com aquele consumo dos trabalhadores.

→Como sugere Keynes quedas nas taxas de juros para o capital especulativo?

Através da colocação de ondas sucessivas de títulos no mercado, com taxas de remuneração diferentes. A elevação da remuneração nominal baixa o ganho dos títulos emitidos anteriormente a taxas inferiores. Quem investiu o mesmo montante, perde ou ganha com taxas diferentes. Por exemplo, você colocou 100 reais a 8% e outro colocou a mesma quantia a 12%; e o prazo é o mesmo, você perdeu cerca de 3,6% em relação a ele, ou seja, quase a metade da sua taxa. Dê uma olhada em Dudley Dillard, A teoria econômica de John Maynard Keynes, da pp153 a 160. Deve ser a política do Banco Central (Bacen) obrigar as taxes de descontos dos bancos membros a seguir as variações das taxas de redesconto do Bacen. Para Keynes, uma melhoria prática na técnica da regulação monetária é fazer-se um oferecimento complexo do Bacen para comprar e vender – aos preços estabelecidos – títulos mais seguros e de todos os vencimentos.

Se a eficácia marginal do capital descer a um nível muito baixo, o Bacen nada pode fazer para lograr uma recuperação, via a diminuição da taxa de juros.

→A pergunta que não que calar: e agora? E os próximos dez anos?

Uma das questões interessantes das correntes estruturalistas é que elas trabalham com o conceito de crise e a relação das crises com o movimento periódico dos ciclos. Não se reduzem estas correntes a observar flutuações, mas buscam entender seus padrões e sua natureza. Daí uma quantidade enorme de informação disponível para análise. A crise atual é o que se convenciona chamar uma *crise geral*, ou seja, uma (a) combinação de uma baixa cíclica com

(b)uma crise de realização. Pode-se deduzir daí a gravidade de seu impacto. O sistema capitalista tem sua dinâmica a partir das crises. Isso não é novo. Foi assim, é assim e continuará sendo assim. É da sua natureza. Esta crise era esperada para 2012 ou 2013. Antecipou-se por acúmulo de erros específicos. Isso quer dizer que a crise de 2022 antecipar-se-á para 2021? Quem sabe?

Empiricamente é possível medir, e acreditar ou não na efetividade futura das medições. Depende do acerto dos parâmetros escolhidos. Depende da dança do "ceteris paribus". O que se vai mexer, diferente daquilo que se pode prever? Há muitos modelos e muito potencial de debate neles.

→O problema da separação entre a economia financeira e a economia real: quais as crises que não afetam a economia real?

A distância entre as crises e a natureza da crise vindoura depende da (1) maneira com que foi feita a recuperação da crise prévia e sobre que (2) fundamentos. Isso indicará em que grau a próxima crise irá afetar a economia real. Não existe, na verdade, separação entre "crise na economia financeira" e "crise na economia real". Isso porque o mercado financeiro é um lugar onde se fazem apostas sobre o desenvolvimento futuro da economia real, com o dinheiro que pode se converter ou não em força produtiva em um futuro próximo. O discurso que atribui uma autonomia ao mercado financeiro é marcadamente propagandístico, fora que as autoridades e as pessoas comuns não manifestam o desejo de regulamentar-lhes as atividades. Esta crise, por exemplo, foi resultado de ganhos excessivos e manipulações excessivas com o capital

imobiliário. Semelhante operação de alavancagem, troca e acumulação de derivativos, etc, foi feita com ampla contaminação e sem nenhum controle. Logo, a montanha de papéis sem valor que gerou se revelou no momento em que os recursos faltaram para (1) continuar construindo casas ou (2) pagar as casas construídas. Haverá uma fuga para todos os ativos de valor intangível ao papelório perdido e o último de tais ativos, o menos valorizado, mas ainda fronteiriço, será o dólar norte-americano. Só depois que os mercados produtivos estiverem parados e o dólar parar de se valorizar poderá algum setor da economia real retomar a atividade expansiva. Até lá, não há como separar a destruição necessária, de uma destruição – aparentemente desnecessária –, uma da outra.

Resenha: STIGLITZ, Joseph e BILMES, Linda J. The Three Trillion Dollar War – The True Cost of Iraq Conflict. Nova York: W.W. Norton & Company. 2008.

Num mundo dominado por forças hostis, são sempre muito bem vindas pelos progressistas as obras em que a guerra e o imperialismo são criticados. Porém, a crítica não pode deixar de fazer a "crítica da crítica", a troco de permitir reforçar as posições dos adversários às custas das próprias perspectivas que se julgam contestadoras - como mostrou uma vez Marx na crítica ao *Programa de Gotha*.

Chegou ao Brasil, praticamente no mesmo momento de seu lançamento nos Estados Unidos, a obra *The Three Trillion Dollar War – The True Cost of Iraq Conflict,* de co-autoria de Joseph Stiglitz e Linda Bilmes. Joseph Stiglitz é um economista de renome mundial, e dispensa maiores apresentações. Já ela, além de professora da *Harvard University's Kennedy School of Government*, trabalhou em cargos do governo norte-americano, tendo sido, entre outros, secretária do *Department of Commerce*.

Objetivo explícito do livro: recalcular e reavaliar (evidentemente para pior) os custos e impactos iniciais estimados pelo governo norte-americano da invasão e destruição do Iraque. O enfoque visa abordar não apenas o orçamento do governo federal, mas outros aspectos mais gerais, principalmente as decorrências macroeconômicas e sociais advindas de mais uma guerra. Daí, faça-se justiça: o livro contribui para reforçar no discurso econômico (a) uma avaliação crítica da guerra, como um indício de que sempre há caminhos alternativos, e (b) uma avaliação da guerra em termos mais abrangentes do que os limitados apenas aos gastos orçamentários ou nas estatísticas econômicas.

Neste sentido, o enfoque do livro de Stiglitz e Linda Bilmes é interessante, porque nele tentam-se métodos contábeis específicos

para o estudo de tais impactos, que não estão apenas no plano do orçamento do governo, como o pagamento de juros pela dívida pública etc.. Exemplo: mensurar uma vida perdida na guerra em termos de dólares. Isto pode soar brutal, mas em termos econômicos é importante como estimativa de quanto os mortos poderiam ter contribuído para a economia de cada nação, em termos de trabalho e produção (num sentido mais amplo: produção física, intelectual etc.). De fato, os dois negam-se a atribuir à perda de uma vida iraquiana custos menores para o Iraque do que os custos da perda de uma vida norte-americana para a economia dos Estados Unidos. Assim, mensuram as perdas das vidas iraquianas em dólares, mesmo que isto não seja correto de um ponto de vista meramente econômico. A estrutura de capítulos espelha então esta metodologia; numa tradução livre, eles são: "São realmente 3 trilhões?" (cap.1); "Os custos para o orçamento da nação" (cap.2), "O verdadeiro custo de cuidar de nossos veteranos" (cap.3); "Custos que o governo não paga" (c.4), "Os efeitos macroeconômicos do conflito" (c.5), "Conseqüências Globais" (c.6), "Saindo do Iraque" (c.7), "Aprendendo mais de nossos erros: reformas para o futuro" (c.8).

Além disso, a leitura é interessante porque dá detalhes que as mídias insistem em não revelar (motivos...?). Exemplos: privatização do exército norte-americano, com milícias privadas organizadas por empresas específicas norte-americanas no lugar de soldados tradicionalmente recrutados, devido às dificuldades de recrutamento e custos menores; superfaturamento de obras de reconstrução, onde as firmas locais são sistematicamente preteridas em relação às do país invasor; etc.

Mas, como se diz, neste mundo nem tudo são flores, ou acertos... Vamos a alguns comentários críticos a pontos específicos e à metodologia da obra, que comprometem em demasia o projeto dos autores.

Na introdução, inicialmente vemos a perspectiva bisonha costumeira de muitos economistas *yankees* ao definir a própria

natureza dos acontecimentos: a guerra é tratada como "falha" (*The Failure of Iraq*) e "erro" – e não como um fruto de *interesses* das corporações em sua política de cooptar as políticas públicas do governo. Disto resultam estultices sem par. Por exemplo: na página xix, ainda na introdução, lê-se: "Cientistas sociais tentam entender as fontes sistemáticas destas 'falhas' e procurar reformas para reduzir a probabilidade de ocorrerem e para mitigar suas conseqüências." Qual! A linguagem é bonita, mas só. Nem a *Lockheed Martin*, nem a *Halliburton* certamente consideram "erradas" ou "falhas" as compras milionárias de armas e mísseis *Tomahawk* despejados nas casas e infraestrutura iraquianas. A política econômica, como toda ação social, nunca é um "erro"; ela deriva da intenção objetiva dos grupos sociais. A vida não é um "erro"; ela é, apenas. Ela só é um "erro" no sentido do *julgamento de valor* que se faz em relação a ela, face àquilo que poderia substituí-la; nunca pode ser em si mesma ser classificada como "falha", como fazem os autores. Por acaso julgam que há uma vida realmente verdadeira e "sem erros" oculta por detrás dos fatos?

Segundo lugar: soa bastante curiosa a preocupação dos autores pelos custos que envolverão "repor o desgaste das armas". Eles contam isto como um dos elementos que irão levar aos três trilhões, classificando-os como imprescindíveis, mas não declarados oficialmente pelo governo. (Os trechos onde isto aparecere parecem vir especialmente de Linda Bilmes, pelo estilo da escrita; mas desde que Stiglitz os aceitou, assume o fardo também...) Quando falam em tom de alarme em "*the cost of replacing military equipment, weaponry, and inventory, and restoring the armed forces to their prewar strenght*" (p.34), sub-repticiamente estão legitimando o poder das forças armadas na política econômica, quando deveriam justamente, coerentemente com a lógica da obra, criticá-los! Quer dizer: porque as armas e seu desgaste têm de ser repostos? Não se trata de *diminuir* a militarização? É claro que os autores estão tentando construir um cenário que reúna muitos simpáticos à causa de suas críticas, inclusive entre os que

dificilmente vão simpatizar com o "recado": lamentavelmente, pode-se ler que Stiglitz e Bilmes não são tão críticos do complexo-industrial, como poderia sugerir sua obra.

> "We will have to invest heavily on the troops to restore their prewar levels of strenght, fitness and readiness". (p.43)

Em terceiro lugar: a avaliação do que significa a guerra e as forças armadas em termos sistêmicos. "Hoje nenhum economista sério sustenta que a guerra é boa para a economia" (p.115). Evidentemente, novamente o problema da valoração, da categorização objetiva. A guerra não é "boa" para os soldados que vão à guerra; não é "boa" para os que necessitam do sistema público de saúde; não é "boa" para os iraquianos. Ela talvez ainda não seja "boa" para os acionistas das empresas de Dick Cheney, que podem lamentar que a alta de seus papéis se dêem "infelizmente às custas de algumas milhares de vidas". Mas é lucrativa, e é o que basta.

Mas, certamente, os gastos federais com as empresas de guerra permitem realocar a poupança que as corporações não alocam devido à tendência para a queda dos lucros; permite realocar a poupança dos setores mais ricos que conseguem poupar; permitem alimentar um tipo de demanda que não tem um limite determinado pelo tamanho e pela "propensão marginal ao consumo doméstico"; permitem manter o predomínio militar norte-americano; e, contrariamente ao que os autores dizem, os investimentos no complexo industrial-militar permitem sim elevar a taxa de produtividade. Lembremos que a *internet* nasceu como um projeto do Pentágono; poder-se-ia perguntar quantas tecnologias aplicadas à produção *não* surgiram como derivadas de descobertas feitas no complexo industrial-militar.

Ora, o sistema americano sempre esteve indissoluvelmente ligado à guerra. A questão não é lhe atribuir as características que ela não traz à economia. É entender qual o seu papel estrutural na economia norte-americana como um todo, e, como uma questão de princípio, intervir a favor de outro tipo de organização social. A

vida social deve ser criticada pela atividade racional consciente, o que implica extinguir em extinguir o militarismo e reordenar a orientação dada aos recursos. A economia pode crescer de duas, três, *n* maneiras possíveis, cada qual com suas vicissitudes. Todas maneiras têm "custos", no sentido dado pelo livro; mas todos têm diferentes efeitos benéficos, seja para os trabalhadores ou para os lucros. O fato de que a economia vem crescendo à base dos investimentos na indústria de guerra simplesmente mostra que a guerra é a mais funcional para os interesses corporativos dominantes na política norte-americana. Mas não adianta negar à guerra, com o argumento que ela acarreta custos, as vantagens que ela traz a um *determinado tipo de crescimento* do PIB dos Estados Unidos. O caso é: há outros tipos de crescimento?

Mas quais são os "custos" macroeconômicos da guerra, na visão deles, ao todo, incluídos os custos sociais como as mortes de trabalhadores que iriam contribuir para o PIB futuro? Como chegam a 3 trilhões? Vejamos. Além dos custos sociais, o fato de que parte da poupança doméstica faz "desviar capital" do investimento privado para o estatal representaria parte de tais custos. Isto sugere que naturalmente houvesse uma alocação automática da poupança para os investimentos privados. Mas, pode-se perguntar: se o pagamento de juros pelo governo vai aos bancos, posteriormente porque não são re-emprestados ao setor privado, isto é, porque o setor privado não os toma emprestado? O governo é o único cliente do sistema financeiro norte-americano? As empresas privadas estão mesmo "disputando capital" com o Estado? Se é assim, porque a economia não tem crescido à base somente da economia privada?

Em segundo lugar, assumem-se como virtuais "custos" a queda dos níveis de produtividade, pois os investimentos são feitos em bens não consumíveis na produção ou consumo final. Já se comentou este ponto acima; é impossível calculá-lo com alguma precisão. Em terceiro, o aumento do preço do petróleo vindo com a guerra (o porquê exato do qual eles não explicam). Neste caso,

corretamente, os autores apontam os custos para a economia como um todo, em favor das corporações norte-americanas que extraem o petróleo. Só se esquivam de ressaltar: o suprimento de petróleo está *garantido* às corporações e por decorrência à economia norte-americana.

Vamos acompanhar a metodologia dos autores mais de perto, no cálculo das "perdas". Tal se faz pela noção de multiplicador e, derivada dele, pela noção de quanto gastos agregados a economia deixou de realizar em forma de consumo, por exemplo, pela elevação dos preços do petróleo pago aos países que o exportam aos Estados Unidos. Eles estimam um multiplicador de 2, bastante conservador. [2] Daí que, se os custos do aumento do petróleo são de aproximadamente 25 bilhões ao ano em consumo de bens de consumo a menos, 260 bilhões a menos foram gastos na economia norte-americana, em favor dos exportadores árabes. Adicionando as perdas que o comércio exterior norte-americano teve porque seus parceiros tiveram de comprar também petróleo mais caro (deixando de comprar bens dos Estados Unidos, logo), chegam a um total de perdas de 800 bilhões em "custos" (isto é, gastos que deixaram de ser feitos). Adicionam mais 90 bilhões em perdas no consumo das famílias no fato de que o governo terá de aumentar impostos para financiar os juros mais altos, frutos de seu próprio endividamento maior. A isso unem: os efeitos "inquantificáveis" do aumento da "incerteza" e suas implicações para a "psicologia" das corporações; os custos de manutenção de veteranos; as futuras operações de guerra, ainda a serem feitas.

Muito bem; os "custos" chegam a 3 trilhões de dólares, ou 4, dependendo-se de uma série de variáveis a adotar, como a dimensão do multiplicador. "Só" há dois problemas: a metodologia utilizada: (1) confunde radicalmente custos reais, isto é, perdas que realmente não se realizaram, com outros elementos que não são

[2] Calculei, a partir das contas de consumo e poupança do Bureau of Economic Analysis, um multiplicador de 5,88. Para isto, basta-se fazer a regressão entre renda (x) e consumo (y), em dólares correntes, para obter a pendente da reta, que é justamente a propensão marginal a consumir. Depois, realizar o cálculo do multiplicador, sendo ele 1/1- pmc.

perdas macroeconômicas, mas sim gastos de tipos diferentes do que os juízos de valor dos autores gostariam que fossem, e (2) incrivelmente não leva em consideração os efeitos multiplicadores dos próprios gastos militares a partir de 2003, face à tendência histórica de queda deles desde 1990! Fazem as contas como se os gastos bélicos não tivessem representado *um determinado* aumento da demanda efetiva! Ora, trata-se de miséria da macroeconomia!

De fato, os custos adicionais do petróleo e as perdas em comércio exterior podem ser corretamente vistas como perdas reais; isto é, deixaram de ser gastas, e não serão mais. Mas contabilizar os custos futuros das operações militares, o auxílio a veteranos, e o efeito *crowd out* (o deslocamento e a assim as perdas dos investimentos privados ocasionados pelos empréstimos ao governo) como perdas, é estranho demais, visto que eles representaram e representarão gastos, de qualquer forma. Nesta macroeconomia esquisita, calcular os custos das virtuais perdas sem subtrair os efeitos multiplicadores dos gastos que o governo fez e efetivamente fará no futuro, significa computar apenas os custos contrapostos ao cenário ideal que visualizaram (isto é, ausência da guerra), sem computar como positivos (para o PIB) *os gastos efetivamente feitos pelo governo, e que significaram demanda efetiva!*

Na verdade, é impressionante como conseguiram chegar aos custos sem contrapô-los a tudo o que o governo investiu e investirá na guerra (já que põem os custos totais de 3 trilhões como resultados dos gastos ainda vindouros também). Isto implica afirmar que a guerra representou somente "custos"; isto é, que são "custos" o fluxo de salários, consumo e investimentos gerados pelos déficits fiscais no complexo industrial-militar. É uma maneira engraçada de falar. Teriam chegado a resultados muito diferentes se: (a) tirassem dos custos os resultados que não são efetivamente "custos", mas demanda efetiva, pura e simples – demanda de padrão diferente do que se gostaria de ter, mas ainda sim *demanda*; (b) tivessem

tomado as variações dos gastos com defesa depois de 2003, mais os que virão no futuro, os multiplicado por 2 (o multiplicador) e os subtraído dos "custos" estimados, presentes e futuros, porque estes gastos com a guerra foram e serão demanda efetiva. Chegariam à conclusão de que, simplesmente, a guerra representou um fluxo de consumo e investimentos enorme.

Assim, os gastos com a guerra de 646 bilhões efetivamente feitos desde 2003 (aproximadamente o aumento das despesas militares, dada a antiga tendência herdada do período da guerra fria, como se vê abaixo), mais as operações futuras de 526 bilhões, mais os gastos com veteranos (desde quando isto não virará demanda efetiva na economia?), mais os outros custos de desmobilização de 132 bilhões (idem!), vezes dois, nos dão 2 trilhões e seiscentos bilhões. Ficam de fora da conta somente os gastos com petróleo e com o comércio exterior, que são perdas reais, e as perdas em vidas humanas – gastos estes que, no total, ficam em 500 bilhões, aproximadamente. Nesta perspectiva, o impacto positivo no produto da guerra foi dois trilhões e cem bilhões.

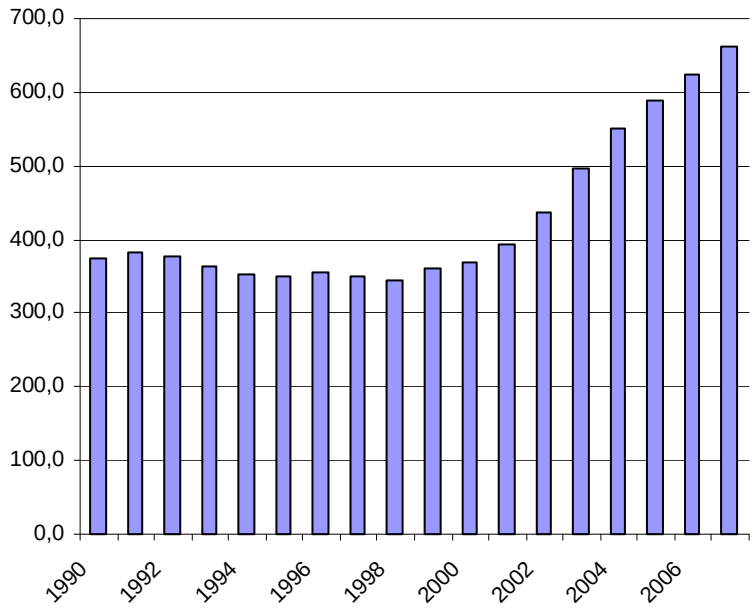


Gráfico. Gastos com defesa do governo norte-americano, em bilhões de dólares correntes. Fonte: BEA (disponível em www.bea.gov).

Assim, todo o cálculo realizado na obra fica comprometido por aplicarem juízos de valor à macroeconomia, não vendo que os

gastos de guerra foram e serão efetivamente realizados – quer dizer, que se tornaram, *objetivamente*, demanda efetiva. Os pontos complicados restantes, alguns dos quais apontados acima, são obscurecidos por esta miopia fundamental, que por sua vez obscurecem as qualidades que o livro tem. O problema todo reside em quererem caracterizar o tipo de gastos de uma economia em guerra como "custos econômicos", quando eles são, no máximo, custos sociais: o que se gastou em armas poderia ter sido gasto de forma racional. Mas de modo algum a demanda efetiva em forma de compras à indústria de guerra é "ruim para a economia", nos seus próprios termos; tal como está arranjado o complexo industrial militar, os gastos de guerra impactam positivamente no PIB. É uma ilusão achar que os efeitos negativos advindos da manutenção da demanda efetiva em forma de produção para a guerra (aumento da inflação, por exemplo) são muito maiores que as dificuldades que a economia teria para expandir-se de modo "pacífico".

Teria sido melhor a Stiglitz e Linda Bilmes escrever um livro eminentemente político, do que enveredar-se por uma macroeconomia que desconsidera a realidade objetiva simplesmente porque a julgam (neste único caso, corretamente) ruim. Talvez o caminho do mundo industrializado sem a indústria da guerra seja apenas o da estagnação, como no Japão e na Alemanha, evidentemente pior de um ponto de vista daquilo que os liberais esperam que seja o capitalismo – um sistema que apresente crescimento contínuo da produção e do consumo.

Vitor Eduardo Schincariol
Mestre e Doutorando em História Econômica – USP
Professor do Departamento de Economia - UFAL

Resenha: SECCO, Lincoln. Caio Prado Junior, o Sentido da Revolução. São Paulo: Boitempo, 2008.

A obra de Caio Prado Júnior foi um marco na história do pensamento brasileiro. Ao lado de Gilberto Freyre, autor de *Casa-Grande e Senzala* (1933); de Sérgio Buarque de Holanda, autor de *Raízes do Brasil* (1936), Caio Prado Júnior marcou esta geração de grandes intelectuais brasileiros da década de 1930, com a publicação de *Evolução Política do Brasil* (1933).

Caio Prado Júnior partilhou – assim como inúmeros intelectuais de sua geração – da ousada preocupação de tentar entender a realidade brasileira como uma totalidade dotada de sentido, através de grandes obras de síntese. Esta perspectiva foi em parte abandonada pelas gerações seguintes que em nome de uma crescente especialização do conhecimento passaram a produzir trabalhos de caráter cada vez mais fragmentário.

Não obstante, esta necessidade de compreender a realidade de nosso país em um sentido mais amplo permanece sendo uma contínua e insatisfeita demanda. Neste sentido saudamos o lançamento da instigante obra: Caio Prado Júnior: o sentido da revolução, de autoria do eminente historiador Lincoln Secco, publicada pela Boitempo Editorial, em setembro de 2008.

Escrever a biografia intelectual de um dos maiores historiadores brasileiros não é uma tarefa de pouca monta. Implica necessariamente em escolhas metodológicas e opções de recorte epistemológico bastante complexas. Assim, a obra de Lincoln Secco se revela extremamente inovadora ao definir a dimensão política do biografado como eixo central. É importante ressaltar que a política foi a principal preocupação de Caio Prado Júnior, e que a sua obra foi essencialmente de intervenção política, através de uma intensa busca pela explicação do Brasil contemporâneo.

A partir da definição deste eixo fundamental que conduz a narrativa, Lincoln Secco, perseguindo a compreensão do

biografado em sua totalidade, vai incorporando as demais dimensões que compõe a trajetória intelectual e pessoal de Caio Prado Júnior de maneira competente e harmoniosa.

As concepções históricas caiopradianas expressas, principalmente, nas obras *Evolução Política do Brasil* (1933), *Formação do Brasil Contemporâneo* (1942), *História Econômica do Brasil* (1945); tornaram-se consensuais nos meios acadêmicos brasileiros, particularmente nos anos 1960 e 1980. Apesar disto foi impedido de ingressar na Universidade por três vezes: em 1954 quando concorreu à cadeira de Economia Política da Faculdade de Direito de São Paulo; em 1963 quando o Governo Estadual impediu a sua contratação para a Universidade Estadual de Araraquara; e em 1968 quando o Governo cancelou o concurso no qual Caio Prado concorria para a cadeira de História do Brasil da Universidade de São Paulo. Desta forma, o maior historiador brasileiro foi impedido de lecionar na Universidade.

Certamente Caio Prado Júnior pagou caro por suas idéias, mas jamais renunciou a elas por mais que as constelações lhes brilhassem adversas. Membro do Partido Comunista Brasileiro (PCB) desde 1931, preso quatro vezes (1929, 1935-37, 1948 e 1970-71), eleito Deputado Estadual em 1947 (cassado no ano seguinte). As perseguições, prisões e esporádicos desterros jamais abalaram as suas convicções e a sua disciplina partidária. Apesar das inúmeras divergências teóricas (e políticas) que sustentou com os demais intelectuais do Partido, manteve-se até o final da vida fiel ao ideal que abraçou ainda na juventude, quando alistou-se no Partido Comunista do Brasil – PCB, Seção Brasileira da Internacional Comunista - IC.

Hoje, a decadente elite brasileira, incapaz de ocultar a grandiosidade da obra de Caio Prado Júnior, procura desnaturalizar o seu pensamento tentando eliminar o seu fio revolucionário. Nas insistentes abordagens acerca das divergências partidárias, criou-se a imagem e o senso comum de Caio Prado Júnior como o brilhante intelectual perseguido pelo Partido "obscurantista".

Tentam com isto desvinculá-lo *post mortem* dos ideais que o nortearam até o final da vida. Desta forma, o resgate da dimensão política realizado com exímia competência na obra de Lincoln Secco, representa, antes de mais nada, um acerto de contas com a história.

José Rodrigues Mao Junior
Doutor em História Econômica
Membro do Núcleo de Estudos D´O Capital

Normas de Publicação:

A REPHE publica textos inéditos referentes às áreas de História Econômica e Economia Política. Os textos podem ser:

- Artigos: mínimo de dez páginas em times new roman tamanho 12, em espaço 1,5.
- Resenhas: entre duas a sete páginas em times new roman tamanho12, em espaço 1,5.
- Entrevistas: entre duas a sete páginas em times new roman tamanho 12, em espaço 1,5.

Os textos devem ser enviados ao e-mail rephe01@hotmail.com .
Juntamente com o texto, devem ser enviados um resumo de dez linhas (no caso dos artigos), uma versão em inglês do resumo, e um breve registro da qualificação acadêmica e profissional do(s) autor(es).
As normas de citações, referências, gráficos e tabelas seguem os padrões da norma técnica da ABNT.
Os conceitos emitidos nos textos publicados pela revista são de responsabilidade de seus autores.

PRÓXIMA CHAMADA DE TEXTOS: 10 de maio de 2009
© NEPHE 2009

© NEPHE 2009
http://rephe01.googlepages.com
e-mail: rephe01@hotmail.com