



INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL
PROGRAMA NACIONAL DE PESQUISA ECONÔMICA



Série PNPE — 19

PENSAMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO: O CICLO IDEOLÓGICO DO DESENVOLVIMENTISMO

RICARDO BIELSCHOWSKY

Rio de Janeiro

IPEA/INPES

1988

III.3 – O Setor Público: Desenvolvimentismo “Não-Nacionalista”

III.3.1 -- Introdução

Houve no setor público brasileiro, conforme assinalamos, duas correntes de economistas desenvolvimentistas: a majoritária era constituída de nacionalistas; a outra, pouco numerosa, mas bastante ativa e influente na esfera governamental, era formada por economistas que acreditavam que o capital estrangeiro tinha uma ampla contribuição a dar ao processo de industrialização do país.

O desenvolvimentismo foi uma ideologia econômica com fortes vínculos com o nacionalismo, desde as suas origens, nas décadas de 30 e 40.⁹ Havia então toda uma inclinação ideológica, por parte da maioria dos adeptos do projeto de superação do atraso brasileiro pela via da industrialização, no sentido de desconfiar das possibilidades de se obter um concurso positivo do capital estrangeiro nesse projeto. Os mais radicais viam o capital estrangeiro como um bloco monolítico de interesses imperialistas antagônicos ao projeto. E, mesmo entre os moderados, predominava a visão de que, pelo menos nos setores fundamentais para a industrialização (energia, transporte, mineração, etc.), o Estado deveria garantir o controle decisório, deslocando o capital estrangeiro ou impedindo sua entrada.

A tendência predominante no setor público era de ceticismo quanto à possibilidade de os capitais estrangeiros virem a ter grande participação na produção industrial brasileira ou interesses de longo prazo no processo de industrialização. A corrente que, por falta de outro termo melhor, chamamos aqui de desenvolvimentista “não-nacionalista” compunha-se daquela minoria de economistas que vislumbravam tal possibilidade.

Diferentemente das duas outras correntes desenvolvimentistas que, desde os anos 30 e 40, já se encontravam aglutinadas em algumas

⁹ Ver, a propósito, o Capítulo I (Seção I.1) da Parte II deste trabalho.

instituições, o ponto de encontro básico dos desenvolvimentistas não-nacionalistas dar-se-ia no início dos anos 50. Com efeito, embora já tivessem militância intelectual (e político-ideológica) anterior, somente em 1951 é que esses economistas se reuniram em torno do projeto que instituiu, durante o segundo governo Vargas, a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e o BNDE.

Nesse projeto, que seria partilhado pelos desenvolvimentistas nacionalistas, vários dos principais nomes de destaque na fase inaugural constituem o grupo central da corrente desenvolvimentista não-nacionalista. São eles: Horácio Lafer, Valentim Bouças, Ary Torres, Glycon de Paiva, Lucas Lopes e em fase de gestação ideológica de um posterior alinhamento, o então nacionalista Roberto Campos. Naquele momento ainda de amadurecimento do projeto desenvolvimentista, foi graças ao entusiasmo com que esses homens apoiaram o ponto fundamental do ideário desenvolvimentista, ou seja, o projeto de industrialização planejada, que as divergências que os separavam da maioria de seus colegas desenvolvimentistas do setor público permaneceram em segundo plano.

Aos poucos, porém, foram sendo evidenciadas suas divergências básicas, que se davam essencialmente em dois planos:

a) Embora não fossem, de um modo geral, visceralmente contrários a investimentos estatais, combatiam a sua proliferação com o argumento de que o Estado não deveria ocupar o espaço em que a iniciativa privada pode atuar com maior eficiência. Como os conflitos concretos davam-se a nível de inversões em grandes projetos de infra-estrutura e mineração, para os quais o capital privado nacional não tinha suficiente porte financeiro, a posição dos desenvolvimentistas não-nacionalistas correspondia à opção pelo capital estrangeiro preferencialmente ao capital estatal.

b) Caracterizavam-se também pela ênfase que davam à necessidade de controle da inflação e não hesitavam em apoiar medidas de estabilização monetária.

Esses dois planos representavam pontos de contato básicos entre essa corrente e a dos neoliberais, que reduziam a distância ideológica entre ambas — distância esta que residia no inequívoco alinhamento dos desenvolvimentistas ao projeto de industrialização e em sua inequívoca inclinação pelo planejamento econômico.

Os desenvolvimentistas “não-nacionalistas” não chegaram a constituir instituições nucleares de pensamento econômico, como foi o caso dos neoliberais com a FGV ou dos desenvolvimentistas nacionalistas com o Clube dos Economistas. Sua reunião institucional deu-se apenas na Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951/53) e,

entre 1952 e 1959, como parte da cúpula dirigente do BNDE. Também não se deram o trabalho de instituir canais de divulgação de suas idéias, preferindo veiculá-las através de revistas das mais variadas tendências. A única publicação com tendência doutrinária algo mais definida na linha de suas idéias foi *O Observador Econômico e Financeiro*, revista de propriedade de Valentim Bouças a qual teve, aliás, forte penetração entre os economistas e empresários nas décadas de 40 e 50.

O economista de maior destaque dessa corrente foi Roberto Campos. Sua importância no debate brasileiro dos anos 50 e a representatividade de suas idéias relativamente aos economistas de sua tendência obrigam-nos a dar uma atenção especial a sua obra.

III.3.2 — O Pensamento de Roberto Campos

Roberto Campos é diplomata de carreira e foi graduado em economia pela Universidade de Columbia. Gudin relata que ouviu de Nurkse, certa vez, que Campos fora o aluno de economia mais brilhante que passara por aquela universidade em muitos anos. A leitura sistemática de seus textos faz com que não se duvide disso. Com uma vasta cultura, uma boa base teórica em economia, um espírito tipicamente cosmopolita e uma verve crítica ímpar entre os economistas brasileiros, Campos foi um argumentador incisivo e envolvente, capaz de confundir o mais inteligente dos adversários.

Observado retrospectivamente à luz do processo histórico efetivamente ocorrido no país, Campos destaca-se nos anos 50 como um pensador certo. Foi, sem dúvida, o economista da nova ordem do Brasil, que passava da velha estrutura agrário-exportadora à nova estrutura de economia industrial internacionalizada. Campos apostou na industrialização pela via da internacionalização de capitais e do apoio do Estado e ganhou.

De todos os economistas brasileiros mais ativos, foi aquele cujo projeto desenvolvimentista esteve mais próximo da política de investimentos efetivamente realizada. Isso é facilmente perceptível pela leitura conjunta dos textos que assinou e dos que escreveu sem que levem seu nome, isto é, as bases conceituais e analíticas dos Relatórios da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e do Programa de Metas. Esses textos, convém lembrar, definiram os planos de desenvolvimento que tiveram maior correspondência até hoje com a política econômica posta em prática e com o processo de crescimento efetivamente ocorrido no país. A leitura sugere que os traços básicos da formação da

estrutura industrial brasileira nos anos 50 passavam da cabeça de Campos aos pronunciamentos e à política desenvolvimentista de Juscelino Kubitschek.

Campos representa, no panorama político brasileiro do nosso período, a "ala direita" da posição desenvolvimentista. Trabalhou no projeto de industrialização do país e bateu-se pelo planejamento do desenvolvimento econômico. Ao mesmo tempo, defendeu a atração de capitais estrangeiros, inclusive para mineração e energia, e atacou a solução estatal para investimentos em quase todos os casos em que vislumbrava uma solução privada.

Dessas características políticas, que, juntamente com seu desempenho posterior a 1964, identificam-no como homem de direita no cenário político brasileiro, não se devem, porém, extrair conclusões preconceituosas sobre as características teóricas do pensamento econômico que expressava nos anos 50. Desde já, é necessário advertir que Campos estava naquela época, longe de ser um economista "ortodoxo", ou seja, de pensar de acordo com os postulados liberais ou neoliberais. No início dos anos 50, sua defesa de industrialização com apoio do Estado e de planejamento colocava-o em franca confrontação teórica com a essência da ortodoxia liberal e o identificava com a nata da heterodoxia teórica do subdesenvolvimento, isto é, com autores como Prebisch, Nurkse, Singer, Lewis e outros. Além disso, mesmo quando se consideram as análises que fez, antes de 1964, da questão que mais contribuiu para a formação de sua imagem como economista ortodoxo, isto é, mesmo quando se examina sua posição frente a problemas monetários e cambiais, essa imagem mostra-se imperfeita.¹⁰

A maior parte da obra intelectual de Campos no nosso período consiste em artigos, ensaios e conferências, em geral publicados pelo diário *Correio da Manhã* e pelo periódico *Digesto Econômico*, e posteriormente reunidos em cinco livros [cf. Campos (1963a, 1964, 1966, 1967b e 1969)]. Resenhamos, no que se segue, de forma resu-

¹⁰ Cabe aqui lembrar que nos estamos atendo exclusivamente ao pensamento do autor até 1964, isto é, que estamos desconsiderando o pensamento que expressou durante seu desempenho como ministro do governo militar após 1964, ocasião em que, juntamente com o Ministro Bulhões, praticou uma política monetária fortemente recessiva. Como se sabe, a revolta da esquerda brasileira contra Campos aguçou-se sobremaneira nesse período, em função não apenas das amplas concessões oferecidas ao capital estrangeiro — reforçando o incômodo estigma de "entreguista" com que os nacionalistas o rotulavam — mas, sobretudo, pelo "arrocho salarial" e pela recessão que serviram de base à sua política antiinflacionária. Foi em virtude desse desempenho que se reforçou sua imagem, até então inadequada, sob vários aspectos, de economista monetarista. Para uma crítica já clássica da gestão Campos, veja-se Fishlow (1974).

mida, a posição de Campos no que diz respeito ao elenco de questões fundamentais de economia política sobre as quais o autor se manifestou. É conveniente, de forma a dar uma idéia da cronologia de apresentação das idéias do autor, esclarecer, antes, que é possível distinguir três fases em sua obra dentro do período que nos interessa.

A primeira, escrita em sua maior parte sob inspiração de suas funções na Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e na direção do BNDE, em 1952 e 1953, é a principal fase conceitual do autor, aquela em que ele se definiu com relação à problemática do desenvolvimento brasileiro. Nessa fase, Campos apresentava posições que, de modo geral, caracterizavam-no como um nacionalista, e a grande ênfase de seus textos era a proposta de planejar o desenvolvimento. Em meados de 1953, afastou-se do BNDE, em consequência de conflitos pessoais que teve com o superintendente do Banco, homem de confiança de Vargas. O episódio, apesar de não ter tido qualquer conotação ideológica, parece ter provocado o início de uma mudança tanto em sua visão da participação do Estado e do capital estrangeiro no processo de industrialização brasileira como na seleção dos assuntos aos quais dava ênfase em seus textos e pronunciamentos.

Com efeito, a partir de 1955, de volta à diretoria do BNDE, Campos já passaria a privilegiar a crítica à política monetária e cambial brasileira, o ataque à estatização, que dizia exagerada e a defesa da atração do capital estrangeiro. Não abandonava, porém, com isto, sua posição favorável ao planejamento da industrialização. Apenas pronunciava-se pouco a respeito, talvez porque, ocupando um posto-chave de comando em sua estratégia de industrialização — foi superintendente do BNDE entre 1956 e 1958 e presidente daí até 1959 —, o discurso desenvolvimentista se lhe afigurava redundante.

A terceira fase inicia-se, pode-se assim dizer, após sua saída do BNDE, que se deu em meio à crise ligada ao rompimento do Brasil com o FMI. Ausente de cargos de destaque e provavelmente amargurado com o episódio de sua demissão, Campos passaria a expressar com maior radicalismo suas críticas à política econômica oficial e às proposições nacionalistas da esquerda brasileira, usando uma linguagem hostil, que só atenuou quando foi nomeado embaixador em Washington por João Goulart, em 1962. Alternaria então artigos sobre problemas internos brasileiros com outros sobre as relações entre os Estados Unidos e a América Latina, nos quais voltaria a demonstrar sua capacidade única de negociar empréstimos para países subdesenvolvidos, já exibida em seus tempos na Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e centrada em argumentos maliciosamente articulados para envolver a parcela progressista da tecnocracia norte-americana ligada ao Partido Democrata.

É conveniente uma introdução ao pensamento desenvolvimentista de Campos pela via fácil da comparação com o principal economista conservador brasileiro, Eugênio Gudín. Os textos publicados pelo primeiro em 1952/53 permitem distingui-lo claramente da posição conservadora. Ao escrever sobre "planejamento do desenvolvimento econômico de países subdesenvolvidos", ao falar sobre "o desenvolvimento econômico do Brasil", ou ao fazer suas "observações sobre a teoria do desenvolvimento econômico" e sobre "a crise econômica brasileira" [Campos (1952a, 1952b, 1952c, 1953a e 1953b)], revela um projeto econômico para o Brasil e uma visão interpretativa dos fenômenos econômicos do país que guardam ampla distância da ortodoxia conservadora de Gudín.

Curiosamente, à exceção de uma discrepância relativa à interpretação da crise econômica de 1953, não houve confronto intelectual entre os dois. É fácil entendê-la a partir da segunda metade dos anos 50, quando a história promoveu certa convergência de suas distintas posições na direção da defesa comum da iniciativa privada e da abertura ao capital estrangeiro, e também no sentido da crítica da política monetária oficial, que ambos consideravam inflacionária. É, porém, menos óbvia no início dos anos 50, sobretudo porque Campos se pronunciava abertamente favorável à industrialização pesada, admitia a participação direta do Estado nos investimentos de infra-estrutura e mesmo nas indústrias de base e se manifestava decididamente a favor do planejamento econômico.

A explicação para a inexistência do confronto — e convém lembrar que no ano de 1952 Gudín polemizou com Prebisch precisamente a respeito do planejamento — reside, talvez, no fato de que as argumentações de Campos giravam, na época, em torno da defesa dos trabalhos da Comissão Mista. Como se sabe, esses trabalhos consistiam, em sua maioria, na elaboração de projetos para as áreas de transporte e energia, o que os identificava tanto com objetivos agrário-exportadores quanto com objetivos de um projeto de industrialização. Além disso, a Comissão Mista era, na época, a expressão máxima da política de interação econômica com os Estados Unidos, e o alinhamento com essa nação era a questão política prioritária para os conservadores brasileiros naquele período de auge da guerra fria.

As divergências não eram, porém, desprezíveis, abrangendo dois grupos básicos de idéias. Em primeiro lugar, há clara discrepância no que diz respeito à interpretação do subdesenvolvimento brasileiro e à forma de superá-lo. Como vimos, Gudín prendeu-se ao conceito de pleno emprego para sustentar a aplicação da teoria econômica convencional ao caso brasileiro, atacou insistentemente a idéia de planejamento e considerava que uma estratégia de indus-

rialização violentaria a eficiência alocativa da economia de mercado do país. Campos, diferentemente, viu no processo de industrialização a forma de superar o subdesenvolvimento, utilizando inclusive o argumento do desemprego como justificativa para o esforço de industrialização [Campos (1953a, p. 63)]. Defendeu, ademais, o planejamento como instrumento eficiente de desenvolvimento econômico. Em segundo lugar, a posição desenvolvimentista de Campos levou-o à interpretação da inflação e a recomendações de política antiinflacionária que guardavam algumas diferenças com a posição de Gudín, não obstante o tom antiestruturalista de ambos os autores e a identidade de seus pontos de vista quanto a algumas questões importantes.

A interpretação de Gudín era, como vimos, a de que o desenvolvimento brasileiro é desequilibrado e ineficiente, devido a erros de política econômica. A inflação seria produto quase exclusivo desses erros e deveria ser debelada com energia. A eventual recessão que se seguisse à política antiinflacionária seria plenamente compensada pelas vantagens que adviriam da estabilidade monetária. A posição de Campos era de que há uma tendência ao desequilíbrio, inerente à estrutura mesma das economias subdesenvolvidas, que ele julgava fortemente vulneráveis a pressões inflacionárias e de balanço de pagamentos. Considerava, é certo, que as autoridades monetárias brasileiras deveriam por isso mesmo, combater cuidadosamente tais desequilíbrios, ao invés de persistirem em administrações monetárias ineficientes, capazes de transformar facilmente um processo inflacionário contido num processo aberto — e nesse ponto a distinção com relação à posição de Gudín é apenas formal. No entanto, diferentemente de Gudín — e diferentemente, também, da ortodoxia do FMI —, Campos preconizava, para atacar a inflação, um misto de medidas monetárias e fiscais através das quais se pudesse evitar prejuízo nos investimentos fundamentais para a transformação estrutural da economia.

III.3.2.1 — A Defesa da Industrialização

Quando Viner veio ao Brasil, em 1950, disse, em uma de suas conferências na Fundação Getúlio Vargas, que industrialização não é sinônimo de desenvolvimento, e que agricultura não é sinônimo de pobreza, mencionando a Nova Zelândia e a Dinamarca como exemplo de países desenvolvidos sobre uma base essencialmente agrícola. Argumentava, evidentemente, em favor do desenvolvimento pela via da velha divisão internacional do trabalho. Argumentos dessa natureza levaram Campos a iniciar suas “observações sobre a teoria do desenvolvimento econômico” abrindo uma concessão para a pos-

sibilidade do desenvolvimento baseado na agricultura, para logo em seguida, porém, fazer uma afirmação que vale a pena transcrever em toda sua extensão:

“A assimilação popular do conceito de desenvolvimento econômico com o de industrialização merece, entretanto, meditação mais percuciente. Algum fundamento deve haver para essa identificação pertinaz e quase instintiva. Radica-se tal assimilação no fato real de que, na grande maioria dos casos, o processo de desenvolvimento econômico não pode ser levado a bom termo sem industrialização. É o que sucede com países com alto coeficiente de pressão demográfica, que necessitam de expansão industrial para absorver excedentes de mão-de-obra agrícola, seja de natureza crônica, seja eventualmente liberados pelo progresso tecnológico na agricultura. É também o caso de países cuja dotação de recursos encerra produtos minerais essenciais para a indústria básica; ou que dispõem de um mercado interno razoavelmente amplo e integrado. Nessas circunstâncias, a industrialização é provavelmente o veículo mais rápido conducente ao desenvolvimento econômico.

No caso brasileiro, para ser específico, parece claro que o desenvolvimento econômico deve ser associado a uma industrialização intensiva, não só pelo alto coeficiente de crescimento demográfico (que eventualmente criará a necessidade de uma absorção mais rápida da mão-de-obra deslocada da agricultura), como também pelas potencialidades de um amplo mercado interno; e ainda por uma estrutura de recursos minerais conducente à industrialização e apenas amenizada por deficiências energéticas francamente superáveis” [Campos (1953a, pp. 62-3)].

Campos era, pois, favorável a uma industrialização intensiva. Não fez, no mesmo texto, uma defesa teórica preocupada com as exigências da academia, isto é, não discutiu o problema das limitações da obediência aos princípios ricardianos para alcançar o máximo de eficiência nas economias subdesenvolvidas — talvez porque essa discussão pudesse cansar o auditório da Escola de Guerra Naval, onde foi feita a conferência. Mas o fato é que ele se definia pela industrialização, apontando não só para duas condições necessárias para o processo — mercado interno amplo e estrutura de recursos produtivos satisfatórios —, como também para o argumento do desemprego, freqüentemente usado na contestação do liberalismo econômico e central na argumentação de Prebisch e da Cepal.

III.3.2.2 – A Defesa do Planejamento

Seu projeto de desenvolvimento incluía o planejamento da industrialização. Campos preparava, naquele início dos anos 50, o percurso profissional que em poucos anos o transformaria no principal executivo do desenvolvimento econômico brasileiro — foi, no BNDE, o autor e principal administrador do Plano de Metas —, armando-se de uma firme argumentação em favor do planejamento. Pensava, não como Gudin, que a administração pública é necessariamente ineficiente, mas que se deveria procurar contornar a arcaica máquina administrativa brasileira, incapaz de executar as tarefas do desenvolvimento, através da formação de equipes de planejamento e administração voltadas para a formulação e execução de uma política de investimentos básicos. Como se sabe, Campos pôs em prática, com grande sucesso, essa sua concepção, tanto na Comissão Mista Brasil-Estados Unidos como no BNDE.

Suas idéias básicas sobre planejamento foram publicadas no *Digesto Econômico* [Campos (1952a)], onde se posicionava então contra as idéias que Hayek e Von Mises expuseram na famosa controvérsia dos anos 30, afirmando:

“Como quer que seja, é indiscutível que o grupo antiplanificador se torna rapidamente uma minoria na atribulada fraternidade dos economistas. As objeções teóricas sobre a irracionalidade do sistema de preços e distribuição de fatores nas economias planificadas foram destruídas em grande parte pela análise de Barone, Taylor e Lange” [Campos (1952a, p. 45)].

Em seguida, explicou que, diferentemente dos países desenvolvidos, onde o planejamento visa a manutenção do pleno emprego, “nos países subdesenvolvidos é óbvio que o planejamento visa, primordialmente, acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico, que seria demasiado lento. . . se deixado à iniciativa espontânea” [Campos (1952a, p. 16)]. E destacou as “características especiais dos países subdesenvolvidos, que tornam o planejamento econômico e a *intervenção estatal* mais prementes e importantes que nos países mais desenvolvidos”: a) necessidade de compensar a debilidade da iniciativa privada; b) necessidade de concentrar recursos (de forma a contornar o problema da inexistência de um mercado de capitais que viabilize os investimentos concentrados, bem como de forma a transformar em investimento, via tributação, os recursos que seriam utilizados em consumo ostentatório pelas camadas ricas da população); c) necessidade de tomar decisões sobre investimentos em função do longo prazo, ou de aproveitar o que chamou de “faculdade teles-

cópica” do governo, que contrasta com a visão imediatista dos investidores privados e dos consumidores; e d) necessidade de acelerar o ritmo do desenvolvimento.¹¹ Sobre este último aspecto, vale a pena transcrever, uma vez mais, o próprio texto:

“Nunca é demasiado frisar que o desenvolvimento econômico é, essencialmente, um processo cumulativo, uma espécie de reação em cadeia. Um investimento numa indústria básica, como, por exemplo, a indústria pesada de aço, provoca investimentos colaterais nas indústrias químicas à base de alcatrão de coque, nas indústrias de cimento à base de escória, nas indústrias mecânicas etc. Para que os benefícios do processo cumulativo sejam plenamente utilizados é preciso, entretanto, uma determinada velocidade de desenvolvimento e, em particular, que o crescimento da renda exceda o ritmo do crescimento da população por uma margem suficiente para apressar a acumulação de capital. Dada a escassez de recursos internos característica dos países subdesenvolvidos, de um lado, e o parco volume de migração internacional de capitais, de outro, o desenvolvimento econômico espontâneo tende a ser, em nossos dias, demasiado lento. Unicamente através do planejamento se poderia lograr uma disciplina de distribuição de fatores capaz de evitar duplicação competitiva de facilidades e desperdício de recursos, promover a intensificação dos ‘investimentos-chave’ que permitam ritmo mais rápido de capitalização e, finalmente, distribuir as tarefas promocionais entre os setores público e privado” [Campos (1952a, pp. 18-9)].¹²

Campos fundamentou de forma clara, portanto, sua inclinação pelo planejamento nos países subdesenvolvidos. No mesmo texto, argumentou considerar correta a conceituação de Wallich e Singer de que a teoria do crescimento aplicada aos países subdesenvolvidos não poderia ser de cunho schumpeteriano (já que o crescimento não é um processo acionado de forma espontânea pelo lado da oferta) e de que a formulação adequada é a da teoria de crescimento “derivado” ou “planejado”, que privilegia o lado do consumo, porque

¹¹ Campos (1952a, grifos nossos). Campos é, tipicamente, um economista formado sob o impacto da Depressão dos anos 30 e da revolução keynesiana, e fala a linguagem do moderno administrador público keynesiano. A firmeza e simplicidade com que se refere à intervenção estatal não deixa a menor margem de dúvidas a respeito. Leu (aliás, com cuidado) a obra de Keynes, como se pode comprovar através de um bem articulado trabalho teórico publicado na *Revista Brasileira de Economia* [Campos (1950)].

¹² Em outro texto da mesma época o autor destaca o problema do “efeito-demonstração” como característica do subdesenvolvimento que justifica ação planificadora [Campos (1953a, pp. 68-9)].

“cresceram as preocupações sociais, espelhadas nos movimentos socialistas, que forjaram uma atenção muito maior ao problema do bem-estar das massas”. Assinalou ainda que, nesse quadro, “o grande investidor tende cada vez mais a ser o governo, encurtando-se a esfera da ação do capitalista privado” [Campos (1953a, p 74)].

Campos era, efetivamente, do ponto de vista teórico, o que se pode chamar de economista eclético. Observe-se, contudo, que, apesar das eventuais referências teóricas que fazia, o autor não tinha maiores preocupações de natureza acadêmica.¹³ Estava, na época, defendendo os trabalhos da Comissão Mista e a criação e consolidação do BNDE, prensado entre uma elite brasileira ainda não conquistada para a idéia de planejamento e industrialização pesada e autoridades financeiras internacionais relutantes em conceder financiamentos aos projetos de investimento em infra-estrutura que usassem como argumento a idéia de inexistência de uma programação adequada.¹⁴

III.3.2.3 – Planejamento Seccional, Pontos de Germinação e Pontos de Estrangulamento

Ao mesmo tempo em que se batia pela industrialização planejada, Campos expunha idéias sobre a modalidade de planejamento que considerava conveniente para o país — e que efetivamente, sob sua supervisão, transformou-se na marca básica da política desenvol-

¹³ Restringia-se, via de regra, a fazer referências a autores em suporte de suas idéias. Um dos que mais citava era Prebisch. O argumento da deterioração dos termos de troca, por exemplo, era aceito por Campos, embora o fosse apenas para salientar a dificuldade de planejamento que reside na baixa capacidade de importação, derivada de insuficiente afluxo de capitais e deterioração dos termos de troca.

¹⁴ O argumento político mais contundente de que se valia Campos para justificar o trabalho de planejamento era o fato de que o Banco Mundial e o Eximbank insistiam em unicamente receber projetos justificáveis pela sua articulação com um programa global de desenvolvimento. Nesse sentido, aliás, seu ousado discurso ao secretário de estado norte-americano, Dean Acheson, no Rio de Janeiro, em 1952, contém uma envolvente argumentação. Mostrou, primeiro, que os trabalhos da Comissão Mista atendiam plenamente às exigências dessas instituições, implicando, com isto, injustiça nas eventuais recusas aos financiamentos solicitados. E, ao concluir, arriscou afirmar: “É necessário que esses Bancos pensem em termos ousados e criadores e que se disponham a focalizar os projetos sob um ponto de vista prático, em termos de mercados potenciais, antes que de mercados consolidados. É necessário, outrossim, que não se julguem eles detentores de fórmulas perfeitas de eficiência no terreno da gerência e organização, e que não procurem forçar a aceitação de métodos de organização do trabalho e gestão de empresas que, conquanto desejáveis em si mesmos, não sejam adequados ao nosso cenário institucional” [Campos (1952c, pp. 33-4)].

vimentista dos anos 50. Como se sabe, a política de investimentos com suporte estatal, naqueles anos, correspondeu à execução dos programas da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para os setores de energia e transporte e do Plano de Metas para energia, transportes e indústrias de base. A filosofia que nortearia essa política era defendida por Campos, em 1952, sob a denominação de *planejamento seccional*, e correspondia à idéia de planejar o desenvolvimento de determinados setores da economia considerados prioritários por seu poder intrínseco de geração de crescimento.

Campos não se dizia, porém, teoricamente contrário ao tipo de “planejamento integral” que a Cepal preconizava e pelo qual Furtado e a esquerda brasileira se batiam.¹⁵ É útil reproduzir a comparação que fez entre as duas modalidades:

“A vantagem do planejamento seccional é a sua mais fácil exequibilidade. O planejamento integral ou universalizado pressupõe a solução prévia de determinados problemas, tais como o da coordenação entre iniciativas públicas e privadas, o da informação estatística sobre renda nacional e seus elementos componentes, evolução de preços etc. — problemas cuja solução não é fácil nem rápida. O planejamento seccional teria ainda, argúi-se, a vantagem de circunscrever a área de intervenção governamental ao mínimo necessário para o desenvolvimento econômico, consideração esta que é de alguma importância quando a eficiência técnica dos órgãos públicos deixa a desejar. De um modo geral, entretanto, as desvantagens potenciais do planejamento meramente seccional são de molde a tornar aconselhável um esforço por parte dos países subdesenvolvidos para chegarem a um planejamento integral” [Campos (1952a, p. 25)].¹⁶

Sua objeção ao planejamento integral centrava-se num argumento relativo à sua operacionalidade e seu significado político:

“Num país vasto e complexo como o nosso, com numerosas subdivisões políticas autônomas e uma gama diversíssima de graus de evolução econômica, a tarefa de planejamento integral é simplesmente de meter medo. O resultado de qualquer es-

¹⁵ Ele reconhecia abertamente o respeito que tinha pelos trabalhos da Cepal sobre planejamento [veja-se, por exemplo, Campos (1969, pp. 83-5)]. Sabe-se que utilizou amplamente, na elaboração do Plano de Metas, o importante trabalho de Celso Furtado e Regino Botti sobre “programação da economia brasileira”, elaborado em 1954/55 no Grupo Misto Cepal/BNDE (1957).

¹⁶ É interessante notar que o autor remete o leitor, “para uma discussão pormenorizada desses tópicos”, ao texto “Problemas teóricos con prácticas del crecimiento económico”, de Prebisch.

forço demasiado ambicioso de planejamento seria provavelmente gastarmos tanto tempo na confecção de um plano que o mesmo, ao ser terminado, estaria obsoleto. Ou então teríamos que instalar um governo socialista altamente centralizado e com violenta fúria dirigista; mas isto seria pagar um preço demasiadamente alto, em termos de liberdade humana, pela dúbia vantagem de um esquema econômico compreensivo” [Campos (1952c, pp. 29-30)].

Daí a preferência pelo planejamento seccional, concepção fundada sobre a idéia-força de “pontos de germinação”:

“A Comissão Mista se tem confinado a uma modalidade mais realística de planejamento, que constitui a identificação e seleção de ‘pontos de crescimento’ ou ‘pontos de germinação’ capazes de provocar um surto de investimentos colaterais. Esses pontos de germinação são — nunca é demais repeti-lo — energia elétrica, transportes, melhoramento da produtividade agrícola e expansão de algumas indústrias-chave” [Campos (1952c, p. 30)].¹⁷

Adicionava porém que, realisticamente, o que a Comissão Mista se propunha fazer era simplesmente romper com “pontos de estrangulamento”, que corresponderiam a desequilíbrios setoriais criados pela rapidez com que a economia se industrializava, isto é, passava de economia exportadora a uma “economia de mercado interno em franca e ebulliente expansão” [Campos (1952c)]. O planejamento seccional era visto, assim, como uma forma de transformar “pontos de estrangulamento” em “pontos de crescimento”.

É interessante notar que, na prática, esse tipo de planejamento assemelha-se em muito à estratégia de crescimento desequilibrado que, anos mais tarde, seria apresentada por Hirschman (1961). Não obstante o fato de que são objetivos teóricos distintos que acabam por aproximá-los — Campos não formulou a estratégia hirschmaniana de planejar desequilíbrios como instrumento de crescimento —, ambos buscam, na prática, localizar os setores-chave com maior potencial de irradiação de estímulos para o restante da economia. Não deixa de ter sentido, portanto, o emprego não incomum da expressão “estratégia de tipo hirschmaniano” para definir o Plano de Metas.

¹⁷ Outro economista que teve grande influência na concepção do planejamento setorial e do Plano de Metas foi Octávio Dias Carneiro [ver Rangel (1963, p. 42)].

III.3.2.4 — A Interpretação do Processo de Crescimento

Na visão de Campos sobre planejamento econômico é possível identificar dois importantes aspectos analíticos, que são centrais à sua interpretação do processo de crescimento econômico brasileiro. O primeiro é o que fica evidenciado quando, ao justificar o planejamento em função da necessidade de acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico, ele define este último como “um processo cumulativo, uma espécie de reação em cadeia”. A própria categoria-chave de sua filosofia de “planejamento seccional”, ou seja, a idéia de “pontos de germinação”, encerra, ao mesmo tempo, a qualidade de categoria definicional de uma estratégia de crescimento e a qualidade analítica de categoria interpretativa de um processo de expansão econômica. Infelizmente, porém, Campos não chegou a explorar o potencial analítico do conceito. Coube a Hirschman (1961), como se sabe, aprofundar essa linha analítica, enriquecendo-a, por exemplo, com os conceitos de efeitos “para frente” e “para trás”. O segundo, que está presente em toda sua defesa de investimentos localizados nos pontos de estrangulamento da economia, consiste na sua interpretação sobre a tendência a desequilíbrios inerente à estrutura de economias subdesenvolvidas em processo de rápida industrialização. Uma breve revisão desse aspecto faz-se aqui necessária, não só pela importância que tem no pensamento do autor, mas também porque compõe a visão do mesmo a respeito da problemática inflacionária e cambial dos países subdesenvolvidos.

Campos acreditava haver uma tendência ao desequilíbrio no desenvolvimento que se processa em estruturas econômico-sociais subdesenvolvidas. Essa sua convicção é perceptível em vários de seus textos, mas é particularmente objeto de análise em dois deles.

Em 1953, Campos interpretou a conjuntura econômica de então como uma “crise de crescimento” ou uma “crise estrutural”. E afirmou: “se existe uma crise econômica, no momento, não se pode atribuí-la a um fenômeno de retrocesso ou estagnação; é menos a agonia de marasmos do que a agonia da evolução. Forçoso é reconhecer, entretanto, a existência de certos desequilíbrios estruturais, que afloraremos agora, ao discutir a diagnose do desequilíbrio” [Campos (1953b, p. 31)]. No texto, deu especial atenção ao “elemento inflacionário estrutural, inerente ao processo de industrialização”. Explicou a “pressão inflacionária intrínseca” como proveniente, basicamente, do impacto da industrialização sobre a oferta agrícola inelástica, das alterações nos hábitos de consumo e das necessidades de investimento que acompanham o processo de industrialização e urbanização. E adicionou que “um terceiro germe da

inflação é o alongamento do período de produção" [Campos (1953b, p. 33)], apontando também para o desperdício de recursos correspondentes ao chamado "fascínio imobiliário".

A análise das pressões inflacionárias reapareceu de forma mais articulada num texto apresentado em 1957 à "Mesa-Redonda da Associação Econômica Internacional", no Rio de Janeiro [Campos (1961)]. Ele partiu da idéia de que os países subdesenvolvidos são particularmente vulneráveis à inflação, quando comparados àqueles que passaram pelo processo de desenvolvimento no século XIX. E explicou-o dando três razões principais:

a) é — recuperando o que dissera anos antes — o fato de que, modernamente, o desenvolvimento não seria "schumpeteriano", mas sim "derivado", isto é, encontrava sua motivação nas aspirações de consumo das massas e levava os governos a incentivarem de todas as formas a produção;

b) correlatamente a essa primeira razão, haveria o chamado "efeito-demonstração", que concorreria para reduzir o potencial de poupança e agravaria o potencial inflacionário; e

c) o terceiro fator distintivo do crescimento das economias subdesenvolvidas seria o fato de que, em contraposição a países como os Estados Unidos e o Canadá, que tiveram seu processo de desenvolvimento facilitado por uma agricultura essencialmente produtora de alimentos, baseada em técnicas e culturas transplantadas da Europa, os países subdesenvolvidos são, em geral, especializados em produtos minerais ou matérias-primas de exportação e têm um setor de alimentos relativamente inelástico e de baixa produtividade. Não teriam passado, portanto, por uma "revolução agrícola" adequada à transformação industrial.

Nessa vulnerabilidade peculiar às economias subdesenvolvidas, Campos identificou características gerais do processo de desenvolvimento econômico que "forçosamente" geram "certa dose de pressão inflacionária". Afirmou:

"Em primeiro lugar, o processo de desenvolvimento acarreta mudanças estruturais, ao deslocarem-se os fatores de produção primária para a produção secundária e terciária. Dada a imperfeição dos fatores de mercado e os obstáculos à mobilidade de fatores, a rápida diversificação e o crescimento da procura contrastam com um padrão de oferta relativamente inelástica de equipamentos, produtos intermediários e conhe-

cimentos técnicos, necessários tanto à industrialização quanto à modernização das práticas agrícolas. Especialmente durante as fases de crescimento rápido, a mobilidade da procura será, provavelmente, maior que a mobilidade da oferta" [Campos (1961, pp. 85-6)].

Quanto à questão da capacidade para importar, Campos demonstrava inclinação para a aceitação das teses de Prebisch. Acreditava, inclusive, haver uma tendência estrutural ao desequilíbrio no balanço de pagamentos dos países subdesenvolvidos em processo de industrialização. Na análise que fez sobre desequilíbrio cambial, afirmou que "nossos problemas de balanço de pagamentos, nos últimos tempos, são rebeldes em consequência da intensidade da industrialização" [Campos (1953b, p. 38)]. Mais adiante, no mesmo texto, disse que "a presente crise de pagamentos externos dramatiza um dos problemas cruciais dos países desenvolvidos: o desenvolvimento econômico por si só tende a gerar uma demanda de importações, por dois motivos: primeiro, porque o emprego do capital exige grande dose de equipamento industrial; segundo, porque a elevação do nível de renda tende a provocar uma demanda derivada de importações" [Campos (1953b, p. 40)].

A verificação do reconhecimento por Campos da existência de pressões inflacionárias estruturais corresponde apenas a uma etapa, necessária porém insuficiente, de uma caracterização rigorosa da sua posição no que diz respeito à inflação brasileira. Como veremos na seção seguinte, esse reconhecimento não levou Campos a considerar os desequilíbrios monetários e cambiais como inevitáveis, mas, ao contrário, como passíveis de serem corrigidos mediante o emprego de adequada política monetária, fiscal e cambial.

O que de fato considerava inevitável era uma certa dose de desequilíbrios setoriais. Pensava mesmo, a esse respeito, que "as desproporções são elementos dinâmicos essenciais ao processo de desenvolvimento econômico" [Campos (1961, p. 88)]. Afirmou, por exemplo, que "a voluminosidade dos investimentos, especialmente em transporte ferroviário, energia elétrica e na própria indústria pesada, costuma resultar em desequilíbrios e desproporções temporários, que são tecnicamente inevitáveis" [Campos (1961, pp. 88-9)].¹⁸ No argumento que vem em seguida, no mesmo texto, apa-

¹⁸ Campos remete-nos, a esse propósito, ao texto de Dominguez e Pilvin (1954), onde se argumenta que a indivisibilidade e a inelasticidade nas ofertas de mercadorias podem causar inevitáveis discrepâncias entre a oferta e a procura em alguns mercados.

rece também a posição do autor no que diz respeito à “desejabilidade” dos desequilíbrios ou, mais propriamente, aos limites de tolerância com relação ao fenômeno:

“Pareceria, assim, que a noção de ‘desenvolvimento equilibrado’ deveria ser interpretada com as devidas qualificações, porquanto, *stricto sensu*, apenas uma economia com uma oferta infinitamente elástica, distribuída por cada mercadoria e perfeitamente ajustável às mudanças na estrutura da demanda, poderia aspirar a um desenvolvimento equilibrado. Como esta hipótese é obviamente impossível, o objetivo prático para os países desenvolvidos não pode ser o de evitar casos temporários de excessiva procura ou excessiva oferta, mas, pelo contrário, o de evitar que as desproporções se tornem cumulativas e dêem origem a pontos de estrangulamento que impeçam a continuação do processo de crescimento” [Campos (1961, p. 89, tradução nossa)].

Se, no caso das desproporções setoriais, o autor via necessidade de se adotar uma postura mais ou menos flexível, evitando apenas os pontos de estrangulamento, no que diz respeito à tendência aos desequilíbrios cambiais e monetários sua posição era, ao contrário, mais ou menos rígida ou pelo menos tornou-se mais rígida a partir de 1954/55, à medida que os desequilíbrios se agravaram.

Referindo-se ao desequilíbrio externo do início dos anos 50, Campos manifestou concordância com a situação de supervalorização cambial a que se chegara através da política de licença prévia e câmbio fixo, que perdurou de 1948 a 1953. Afirmou então: “essa política de supervalorização cambial tem sido ferozmente criticada e cominada mesmo, pela ortodoxia econômica, com o anátema reservado aos pecados capitais ... Como sói acontecer, entretanto, essa visão ortodoxa é demasiadamente rígida e não faz justiça às sutilezas do fenômeno ... Tratava-se de uma política estimulante à industrialização e, portanto, dilatadora do mercado interno” [Campos (1953b, pp. 38-9)]. Sintomaticamente, porém, datava, nesse texto, os limites da concessão: “Acredito, pessoalmente, que até cerca de meados de 1950, ou mesmo início de 1951, essa política cambial pecaminosa tenha trazido mais benefícios do que desvantagens. O divisor de águas ter-se-á talvez situado entre 1950 e 1951” [Campos (1953b, p. 39)].

Na prática, o reconhecimento da funcionalidade do desequilíbrio cambial para um período passado constituiu, do ponto de vista da política econômica corrente em 1953, apenas uma forma não-convencional de chamar atenção para a necessidade de conter

os desequilíbrios externos. Isto Campos passaria a fazer, com determinação, a partir de 1955.

Essa pequena concessão relativa à desejabilidade do desequilíbrio externo não se reproduz, em nenhum momento, para o caso do desequilíbrio monetário. Eventualmente, Campos reconhecia as virtudes de uma pequena inflação, mas fazia-o apenas como tempero introdutório à apresentação de suas convicções sobre a impossibilidade de manter a inflação em taxas reduzidas em países subdesenvolvidos — “uma pequena inflação é como uma pequena gravidez”, costumava dizer — e de suas convicções sobre os efeitos negativos do fenômeno sobre o desenvolvimento econômico.

III.3.2.5 — A Visão da Questão Inflacionária e da Questão do Desequilíbrio Externo

O reconhecimento da vulnerabilidade à inflação nos países subdesenvolvidos e o desenvolvimentismo baseado na idéia-força de planejar investimentos para romper pontos de estrangulamento — e criar pontos de germinação — levaram o autor a fazer, nos anos 50, um esforço intelectual para ajustar sua convicção sobre a necessidade de estabilidade monetária ao desejo de viabilizá-la sem prejuízo do desenvolvimento econômico. Na prática de reflexão para combinar os elementos conflitantes que se apresentavam em sua equação desenvolvimentista, Campos amadureceu o ponto de vista de que é possível compatibilizar estabilidade e crescimento em países que sofrem severas pressões inflacionárias. Talvez por isso, no momento em que a corrente estruturalista se difundia no continente através da Cepal, o autor estava preparado para transformar-se no principal opositor brasileiro às idéias daquela escola. Isto, por sua vez, em muito concorreu para criar-lhe a imagem de monetarista.

Para o período aqui estudado, e de um ponto de vista estritamente teórico, essa imagem é imperfeita. É difícil escrever sobre Roberto Campos limitando a análise ao período anterior a 1964, como é o nosso caso. Sua imagem, especialmente no campo da política monetária, tornou-se indiretamente ligada à sua gestão como ministro do Planejamento, entre 1964 e 1967, quando, juntamente com Octávio Bulhões, praticou uma política considerada ortodoxa sob muitos aspectos. Teria então preservado a interpretação de “inflação de demanda”, que empregava em suas análises antiestruturalistas dos anos 50, num momento em que sobressaíam a capacidade ociosa e o desemprego em toda a economia. Essa imagem está associada sobretudo à política de arrocho salarial, que Campos

justificava com o argumento de "inelasticidade da oferta". Para possibilitar um exame do seu pensamento anteriormente a esse período, é necessário deixar, desde logo, um ponto bem claro: antes de 1964 Campos não foi um economista monetarista no sentido teórico básico do termo. Observe-se que mesmo as referências às negociações de Campos e Lucas Lopes com o FMI, em 1958 e 1959, como subordinadas à ortodoxia monetarista do órgão — e de natureza "antidesenvolvimentista" ou "entreguista" — são injustas. Campos foi, no período, um negociador maduro, que discordava, é certo, do rompimento com o órgão, mas que discordava também de suas recomendações e da orientação teórica monetarista. Tem razão o autor ao defender-se:

"Nessa controvérsia entre monetaristas e estruturalistas, respectivamente simbolizados pelo FMI e pela Cepal, eu me posiciono em igual distância dos dois pólos, pois meu ponto de vista é bastante eclético" [Campos (1963b, p. 157, tradução nossa)].

O termo monetarista se aplica ao Campos do período anterior a 1964 sobretudo num sentido restrito: o de sua oposição ao estruturalismo. O ponto aqui é o mesmo que levantamos na análise do pensamento de Gudín. Segundo os estruturalistas, são monetaristas os economistas que não estão de acordo com a idéia de que, na maioria dos países subdesenvolvidos, o crescimento conduz necessariamente à inflação (que tem causas que só podem ser combatidas no longo prazo, mediante a transformação da estrutura sócio-econômica subdesenvolvida) e que, por não entenderem o que está na raiz do processo inflacionário, não percebem que as políticas monetárias tradicionais, além de comprometerem essas transformações, são inócuas, porque sempre que a economia retoma o crescimento reaparecem as pressões inflacionárias. Campos não concordava com essa visão. Nesse sentido limitado, era um monetarista.

Para tornar mais precisa a caracterização da posição do autor, é conveniente explorarmos três analogias que cabem entre a acepção do termo "monetarista", na linguagem teórica keynesiana, e seu significado na linguagem estruturalista. Em primeiro lugar, pode-se dizer que, assim como os keynesianos designam de monetaristas aqueles economistas das economias maduras que, ao preconizarem a contenção de crédito e de despesas públicas para lidar com inflação em situações de desemprego, contribuem para obstruir o crescimento no curto prazo, Campos seria, segundo os cepalinos, um monetarista, porque, ao recomendar tais medidas em economias subdesenvolvidas, concorria para obstruir o seu desenvolvimento a longo prazo.

A segunda analogia é um pouco mais sutil. Como se sabe, a dificuldade do uso da expressão "monetarista" em países desenvolvidos é que há, por um lado, aqueles economistas "não-quantitativistas", que fazem um falso diagnóstico keynesiano da inflação, porque a atribuem a pleno emprego em situações típicas de desemprego. Nesse caso, embora suas recomendações ortodoxas não os transformem propriamente em "monetaristas", eles assim são chamados por razões essencialmente políticas e ideológicas. Há, por outro lado, os verdadeiros monetaristas ou "quantitativistas", para quem pouco importa, para aplicação da política ortodoxa, se a economia se encontra ou não em pleno emprego. Campos seria, pela lógica cepalina, um caso especial do primeiro grupo. Seu diagnóstico era de "plena capacidade" — aliás, nunca de pleno emprego — quando, segundo os cepalinos, deveria ser, quando muito, de "plena capacidade parcial", em alguns setores-chave, isto é, nos "pontos de estrangulamento" do sistema. O erro de Campos, segundo a lógica estruturalista, seria o de que seu diagnóstico geral de "plena capacidade" ou "inelasticidade de oferta", ao conduzir a políticas contencionistas, arrastaria à retração os setores capacitados a expandirem a produção sem maiores problemas. Ou, visto de outro prisma, seria o de proceder a uma análise excessivamente agregada da economia, desconhecendo as especificidades setoriais.

A terceira analogia é que, tanto para os keynesianos como para os estruturalistas, os monetaristas são economistas de orientação liberal, que diagnosticam a inflação como derivando de equívocos de política econômica, ignorando as condições reais. Esse ponto merece uma atenção maior, pois nos remete à essência da posição antiestruturalista de Campos.

Um primeiro aspecto que imediatamente chama a atenção em vários textos do autor, no que diz respeito à questão dos desequilíbrios monetários da economia brasileira, é o fato de ele iniciar suas análises com o reconhecimento da existência de fatores estruturais que pressionam no sentido do desequilíbrio. Na forma como a idéia é apresentada, porém, a importância de tais pressões é minimizada e sua menção serve apenas como argumento fortalecedor da defesa da estabilização. Por exemplo, em seu texto clássico sobre estruturalismo e monetarismo, Campos afirmou:

"O crescimento equilibrado, *stricto sensu*, é quase praticamente impossível. Mas isso não significa que os desequilíbrios devam tornar-se cumulativos e *self-feeding*; isso só acontece quando se seguem diretrizes que convertem os desequilíbrios inerentes ao processo de crescimento, autocorrigíveis, em desequilíbrios induzidos e cumulativos" [Campos (1967a, p. 86)].

O autor servia-se desse tipo de colocação para abrir caminho à sua linha crítica de oposição ao estruturalismo. Sua posição básica era que, no caso brasileiro, a inflação vinha sendo causada por excesso de demanda, viabilizada por déficits no orçamento público e por expansão de crédito anormal e provocada por uma insuficiência de oferta que advinha muito mais de má gestão da política econômica do que de rigidez estrutural.

Por essa via é que Campos se aproximava da visão liberal, ou seja, da visão de que os problemas básicos das economias derivam dos equívocos praticados na intervenção do governo. Não era, como vimos, um adepto do liberalismo, antes pelo contrário. Mas, em seu diagnóstico da inflação como resultante da ineficiência da política do governo ou das formas específicas de ingerência do governo brasileiro na economia de mercado — que estariam artificialmente ampliando a demanda e limitando a oferta —, passou a usar uma linguagem ao sabor dos economistas neoliberais.

Para Campos as causas básicas da inflação não seriam, como queriam os estruturalistas, a rigidez da oferta agrícola, os outros pontos de estrangulamento em setores básicos e a incapacidade estrutural para importar. Ao invés, seriam erros de política econômica, muitas vezes correspondentes à incorreta seleção de medidas anti-inflacionárias que violentam as regras do mercado, porque distorcem o sistema de preços e de alocação de recursos.

De acordo com essa crítica, a pressão inflacionária proveniente da insuficiência de oferta agrícola seria resultante muito mais da política pseudo-estabilizadora de subsídios ao consumidor e/ou de congelamento de preços, que encorajava artificialmente o consumo e desestimulava a produção, do que de uma hipotética rigidez estrutural de oferta agrícola, problema em princípio contornável mediante estímulos adequados. No que se refere à insuficiência de serviços básicos como transporte, energia e comunicações, Campos atribuía tal situação à política de não-elevação de tarifas que, posta em prática com o objetivo de evitar alimentar a inflação no curto prazo, acabava por fortalecê-la, porque descapitalizava as empresas públicas e afugentava os capitais privados, impedindo os investimentos necessários.

Quanto à baixa capacidade para importar, Campos reconheceu, como já vimos, o problema da inelasticidade da demanda internacional e da tendência à deterioração dos termos de troca. Mas argumentou que a principal causa eram os desestímulos à produção de bens exportáveis, que advinham da supervalorização do câmbio (por receio da inflação e da deterioração dos termos de troca) e de pesados tributos. Ademais, argumentou que a própria inflação afugentava o afluxo de capitais do exterior, que poderia auxiliar

a contornar o problema. Em resumo, portanto, considerava que a inflação é que criava os obstáculos à superação do estrangulamento externo — e a política econômica equivocada, bem entendido — e não o inverso, como argumentavam os estruturalistas.

Essas observações não anulam o que afirmamos inicialmente, isto é, não contradizem a idéia de que Campos preocupava-se em compatibilizar crescimento e estabilização ou, mais ainda, desenvolvimento industrial e estabilidade monetária. Foi principalmente por esse lado que ele se distinguiu da corrente neoliberal brasileira e foi também por aí que se pôde dizer um economista “eclético”, equidistante da Cepal e do FMI.

Campos enfatizava, por um lado, os tradicionais argumentos sobre os malefícios da inflação, em torno das idéias de que as distorções no sistema de preços subvertem a alocação de recursos, reduzem a poupança e criam um clima de tensões sociais desfavorável ao desenvolvimento. Concluía, então, com a proposição de que é necessário introduzir políticas de estabilização. Mas ressaltava, por outro lado, a necessidade de combinar políticas monetárias a políticas fiscais. Defendia a necessidade de preservar o andamento dos investimentos prioritários e de se buscar, através de aumento da carga fiscal e de maior fiscalização da evasão de impostos, o reforço à capacidade de financiamento não-inflacionário do Estado. Suas recomendações de contenção de despesas públicas dirigiam-se primordialmente às despesas de consumo e não às de investimento. Essa é uma característica que acompanha todos os textos em que ele lidou com a questão, desde a época da Comissão Mista até o fim do período aqui estudado. A nível de argumentação geral, pelo menos seu objetivo de romper com os pontos de estrangulamento e criar pontos de crescimento não foi em momento algum abandonado, nem mesmo em nome da estabilização.

Campos tinha, portanto, o direito de criticar o FMI da forma como fez naquele texto de 1963, onde se lê também a acusação de que o órgão mantinha a “posição formalista” de se evadir dos problemas reais, valendo-se do fato de que sua função estatutária o limitava aos problemas de balanço de pagamentos, e onde aparece ainda a seguinte afirmação:

“Até os últimos tempos, pelo menos, os programas do Fundo marcavam a preocupação essencial de comprimir o excedente da demanda global, mas pouca preocupação em distinguir as despesas de consumo das despesas de investimento, e de identificar os setores onde se produzem os pontos de estrangulamento, e nos quais dever-se-ia manter, e mesmo acelerar, os investimentos, se necessário através de uma ampliação do financiamento de origem estrangeira” [Campos (1963b, p. 154)].

Essa crítica mantinha Campos absolutamente coerente com tudo o que havia escrito anteriormente. A coerência era menor, porém, em outra crítica que se seguia à anterior no mesmo texto. O autor ali afirmou que o FMI errava ao preconizar políticas simultâneas de equilíbrio interno e externo, argumentando que o controle do desequilíbrio externo deve ser evitado nas primeiras fases de um programa de estabilização, para não prejudicar o objetivo de combate à inflação.

Ao dizer isso, omitiu a posição que expressara em 1955 num memorando confidencial ao Ministro Whitaker, então recém-emposado em substituição a Eugênio Gudim — que justamente se havia recusado a arriscar um ataque simultâneo nas duas frentes. Eis as palavras de Campos:

“Até o momento, a hesitação do governo em desvalorizar se devia, em grande parte, precisamente ao receio de suas conseqüências inflacionárias. Seria indiscutivelmente preferível só desvalorizar após contida a inflação, a fim de se ter segurança de que o estímulo às exportações não seria prontamente eliminado pela alta interna de custos, e de que a propensão a importar não se exacerbaria. Infelizmente, entretanto, a conjuntura cambial decorrente da estagnação de exportações é tão séria que não há mais possibilidade de espera. O problema cambial tem que ser resolvido autonomamente, procurando-se paralelamente (e não previamente, como seria de desejar) conter a inflação através de uma política coordenada de contenção fiscal e creditícia.”¹⁹

¹⁹ Memorando de Campos sobre a reforma cambial dirigido ao ministro da Fazenda [ver Whitaker (1972, pp. 286-94)]. O documento contém a proposta de adoção do sistema de câmbio flexível (aliado a novo sistema de sobretaxas cambiais, que seriam mantidas até que se instituisse o novo quadro de tarifas que à época se preparava). A proposta reaparece numa palestra realizada na Confederação Nacional do Comércio no ano seguinte. Nesse momento, o autor aventou inclusive a hipótese da possibilidade teórica de que a desvalorização cambial acabasse por não afetar diretamente os preços internos. O argumento era que a política de restrição de importações sem controle de preços internos então em vigor permitia lucros monopolistas, auferidos através do fato de que tais preços eram elevados até o limite da procura do consumidor. Daí que “uma alta efetiva do custo do câmbio para o importador em muitos casos significa apenas redução de sua margem de lucros e não uma alta do custo efetivo para o consumidor” [Campos (1956, p. 84)]. Vale notar ainda que, no mesmo texto, Campos questiona a idéia de que os termos de intercâmbio necessariamente se deteriorem como conseqüência da desvalorização cambial (pp. 87-8). Em momento algum Campos esteve tão próximo da ortodoxia do FMI como nesse texto.

Um último aspecto que convém mencionar no pensamento do autor é sua avaliação dos efeitos recessivos de uma política de contenção de crédito. A lembrança que dele se tem no Brasil associa-se, hoje, à inflexibilidade de sua política antiinflacionária no período em que foi ministro, entre 1964 e 1967. Antes de 1964, porém, deu indicações de que a considerava problemática e merecedora de cuidados especiais. No texto já mencionado, de 1963, reconheceu, por exemplo, que os empresários enfrentam, em situações inflacionárias “crises de caixa”, porque estocam ao máximo como forma de defesa contra a desvalorização monetária. Explicitamente, nesse texto, referia-se apenas à redução da produção e ao aumento do desemprego, bem como à crise política daí decorrente, mas é óbvio que, implicitamente, estava alertando para a inconveniência de uma política rígida de contenção de crédito. E, numa conferência em que defendia o Programa de Estabilização Monetária, que elaborou em co-autoria com o Ministro Lucas, Campos defendeu o gradualismo no combate à inflação. Afirmou, então, em resposta às acusações de que a contenção monetária preconizada pelo Programa afetaria negativamente a produção, que sua política creditícia era “extremamente modesta” e que o objetivo não era conter o crédito, “muito menos reduzi-lo”. O objetivo seria limitar sua taxa de expansão “a um volume razoável que permita à economia desinchar gradualmente, voltando, ao fim de certo tempo, à estabilidade monetária” [Campos (1952b, p. 22)].

Para essa e para a maioria das outras discussões importantes sobre a questão inflacionária no Brasil e na América Latina fluiu, como se sabe, uma série de posições políticas e ideológicas que se desafiavam no campo ideológico do debate intelectual. De uma forma ou de outra, o tema da inflação envolveu discussões sobre o projeto de desenvolvimento econômico, sobre o problema do capital estrangeiro e dos capitais estatais, sobre a questão da distribuição de renda entre as classes sociais e entre setores econômicos e, até mesmo, sobre reforma agrária. Por isso mesmo, nesta seção, ao se resumir a visão de Campos sobre a questão inflacionária, foram forçosamente mencionados diversos elementos com que ele angariou a oposição das esquerdas. Distintamente, nas seções que se seguem, destacamos os principais elementos políticos do pensamento do autor que aparecem de forma independente de sua discussão sobre inflação.

III.3.2.6 — A Visão sobre Capital Estrangeiro e Empresas Estatais

A defesa da estabilização monetária foi, talvez, a principal preocupação intelectual de Campos a partir de 1955. Como observamos, o tema envolveu uma série de aspectos políticos que o aproximaram

de quadros conservadores da vida política brasileira. A segunda importante área de preocupações politicamente controversas em torno da qual o autor angariou grande hostilidade de esquerdas diz respeito à questão do capital estrangeiro e, de forma associada, da participação do Estado como empresário nas atividades diretamente produtivas.

A posição que o autor passou a enunciar a partir de meados dos anos 50 foi a de que a insuficiência de capitais, de *know-how* e de capacidade para importar faziam com que os interesses da nação envolvessem uma política de atração de capitais externos. A participação do Estado em empreendimentos produtivos deveria ser tolerada, mas apenas naqueles projetos indispensáveis em que, momentaneamente, não houvesse interesse privado nacional ou estrangeiro em investir. E mesmo o capital privado nacional deveria evitar certos ramos de investimento. Nas palavras do próprio autor:

“Se existe a possibilidade de se estabelecer uma divisão de trabalho entre o capital nacional e o estrangeiro, com vistas a apressar o ritmo normal de capitalização do país, a atitude racional parece-me ser a de procurarmos orientar o capital estrangeiro, que provém geralmente de países de alta densidade de capital, para os ramos de investimentos: a) que exigem doses maciças de capital por unidade de produto; b) que exigem investimentos de longo período de maturação; c) que envolvem riscos elevados, como a exploração petrolífera, ou comportam rentabilidade direta relativamente baixa, como energia e transportes.

Sob esse aspecto, nossa política de investimentos estrangeiros pode ser classificada como uma obra-prima de irracionalidade” [Campos (1969, p. 133)].

Seus argumentos a respeito estão espalhados num bom número de artigos e versam principalmente sobre três aspectos do problema, ou seja, discutem a participação do capital estrangeiro nas atividades de mineração, a participação nos setores de energia e transportes e, finalmente, a questão mais geral dos argumentos nacionalistas relativos à remessa de lucros.

Quanto ao primeiro deles, Campos absorveu as idéias de um companheiro profissional, o geólogo e economista Glycon de Paiva, que era conhecido pela insistência com que repetia que a riqueza mineral brasileira é insuficiente e que o nacionalismo só contribui para reforçar a debilidade da capacidade produtiva do setor. A base do argumento era a idéia de que o país só produzia 50 dos 300 minerais essenciais à economia industrial moderna, muitas vezes em escala por demais reduzida. Campos dizia, então, que a pobreza mi-

neral, especialmente grave no caso dos recursos energéticos, e a pobreza em capitais e em técnica eram reforçadas por uma atitude psicológica negativa, correspondente a um “nacionalismo temperamental” ou a um “pseudonacionalismo”. Afirmou por exemplo, que o fato de o país ser “voraz consumidor de subsolo alheio . . . deve ser ponderado pelos nossos nacionalistas, pela perigosa dependência em que ficamos do exterior [Campos (1963a, p. 190)], ou, ainda, que “nacionalistas devemos ser todos nós. A questão é sermos nacionalistas pragmáticos ou apenas temperamentais; e medirmos resultados e não intenções; e não rejeitamos o esforço econômico alheio, a não ser que estejamos preparados para substituí-lo” [Campos (1963a, p. 195)].

No caso específico do petróleo, Campos não chegou a investir contra a existência da Petrobrás. Procurava cuidadosamente elogiar sua criação, mas preconizava a quebra do monopólio estatal e a associação com capitais estrangeiros em diferentes empreendimentos.²⁰

No caso do setor de energia elétrica, bem como no de transportes, a baixa rentabilidade dos empreendimentos seria, segundo o autor, razão suficiente para que o governo deixasse o suprimento de economias externas à iniciativa de capitais estrangeiros, para o que cabia uma alteração da política tarifária. De um ponto de vista verdadeiramente nacionalista, a política em curso seria inteiramente irracional:

— “Há, portanto, uma forte dose de irracionalidade da nossa atitude frente a esse problema. Uma das conseqüências é que o capital estrangeiro que sobrevive, varrido dos transportes, desencorajado na energia elétrica, proibido de acesso ao petróleo e mineração, se orienta para as atividades de distribuição e para a indústria de transformação. Deixa de roer o osso da economia, para competir com o brasileiro no consumo do *filet mignon*, com a agravante de poder competir com grandes vantagens sobre o capital nacional. Em resumo: sendo o capital privado brasileiro insuficiente de densidade para atacar os setores de infra-estrutura, tem o governo que assumir a responsabilidade de suprimento de economias externas. Inadequada, em qualidade e quantidade, a ação governamental, criam-se pontos de estrangulamento que dificultam a aplicação dos capitais pri-

²⁰ Uma das mais acirradas disputas em que se envolveu Campos foi o episódio do Acordo de Roboré, que concedia a empresas privadas brasileiras o direito de exploração da bacia petrolífera na Bolívia. Como personagem central do episódio, o autor teve oportunidade de reafirmar com detalhes concretos seus argumentos em defesa da participação de capitais estrangeiros em empreendimentos petrolíferos [ver Campos (1963a, pp. 217-44)].

vados; baixa ao mesmo tempo a produtividade do capital privado nacional, o qual já de per si tem menor resistência e densidade que o capital estrangeiro.

Essa a contribuição, a meu ver negativa, do nacionalismo temperamental para a industrialização do Brasil ...” [Campos (1969, p. 134)].

De forma conseqüente com essa posição, Campos foi também um ardoroso defensor da política de atração do capital estrangeiro, na qual a questão da remessa de lucros tem papel crucial. O tema foi, como se sabe, foco de acirrada disputa política no Brasil. A posição da esquerda era que o capital estrangeiro era uma espécie de parasita, que vinha ao país para sugar a mais-valia do operariado brasileiro e para fazer retornar ao país de origem um capital muito superior àquele enviado. Nesse sentido, propunha uma legislação que limitasse rigidamente a remessa.

Os argumentos de Campos contrários à visão nacionalista aparecem em diversos textos. O autor minimizou a relevância da idéia de “sangria”, reunindo dados que mostram que a remessa de lucros correspondia a uma parcela reduzida do passivo do balanço de pagamentos do país e a uma parcela ínfima do Produto Interno Bruto. Seu ponto essencial era, porém, conceitual. Afirmou que “rendimentos e entrada de capital são apenas dois itens isolados no panorama do balanço de pagamentos e decrescem ainda de importância, se considerados no cenário mais amplo das repercussões sobre a renda nacional ...” [Campos (1963a, p. 272)]. Consubstanciou então a idéia, dizendo que o argumento da sangria é teoricamente equivocado, porque não faz o cômputo de vários efeitos. Não leva em conta o efeito positivo, sobre o balanço de pagamentos, envolvido na receita de exportações atribuíveis a atividades estrangeiras, nem a liberação de divisas pelo valor adicionado dos produtos substitutivos de importações [Campos (1963a, pp. 273-4),²¹ e não leva em conta o efeito global do incremento do produto nacional líquido pelo aumento da capacidade produtiva do país e pela difusão da tecnologia, nem tampouco o aumento conseqüente da capacidade doméstica de poupança e investimento. Desenvolveu então argumentos em torno da idéia de que é inadequado, para efeito de legislação sobre remessa de lucros, tratar entradas de capital diferentemente de reinvestimento.

²¹ A esse respeito, vale notar que o autor também observa que não se leva em conta o valor das importações ocasionadas pelo financiamento das empresas estrangeiras.

Toda essa argumentação era e continua sendo altamente polêmica. Não nos cabe aqui entrar numa discussão sobre a mesma, pois não podemos enveredar, no presente trabalho, pelo caminho do exame crítico da correspondência entre idéias e processos reais. Isso exigiria, por exemplo, pesquisas sobre inflação e balanço de pagamentos, ou eficiência de empresas estatais, ou ainda, em relação ao presente assunto, sobre comportamento de corporações multinacionais no país e sobre os efeitos da atuação das mesmas na estrutura produtiva e na distribuição de renda da economia.

Em sua destacada participação no explosivo debate ideológico sobre participação do capital estrangeiro, Campos repetia com frequência que o verdadeiro nacionalismo deve incluir a atração de capital estrangeiro, porque essa é a forma de desenvolver mais rapidamente a nação. Dentro do procedimento adotado neste trabalho, não nos cabe discutir o mérito de seus argumentos. É necessário, porém, para fazer-lhe justiça, lembrar que, dentro de sua forma de “nacionalismo”, Campos atuou de maneira coerente e inteligente na difícil tarefa diplomática de negociar empréstimos para o país. Nesse terreno, assumiu atitudes corajosas frente a bancos internacionais, o que nem por isso reduziu o respeito que inspirava na comunidade financeira internacional. Não foi por outra razão que o próprio governo trabalhista de João Goulart o nomeou, em pleno 1962, embaixador em Washington.

III.3.2.7 – Outras Características Básicas

Nas discussões sobre capital estrangeiro e sobre inflação, bem como em diversos outros artigos, Campos manifestou-se frequentemente contrário à intervenção direta do Estado, como empresário, na economia. Não recusava todo e qualquer empreendimento estatal, mas batia-se contra o que chamava de falácia do “socialismo intervencionista”. Dizia, por exemplo, que as decisões de investimento estatal estão quase sempre envolvidas em politização indevida, e que os empreendimentos estatais são em geral ineficientes devido à insensibilidade quanto ao custo real dos serviços [Campos (1969, pp. 133-9)]. Abria concessões à idéia da necessidade de que o Estado assumisse controle regulatório ou mesmo gerencial de empreendimentos de natureza monopolista, como é o caso dos serviços públicos, mas alertava para a conveniência de que este se fizesse sem controle patrimonial, isto é, através de associações com capitais privados. Para Campos (1969, p. 136), a “mania de estatização do investimento” é uma conseqüência da “ingenuidade” dos socialistas, que se esquecem de que “... a mola propulsora mais eficiente do esforço

econômico ... é o estímulo monetário e, direta ou indiretamente, o poder que dele deriva".²²

A "ingenuidade socialista" leva também, segundo o autor, à crença no "Estado paternalista". A premissa socialista básica seria a "concepção do progresso econômico e social menos como uma questão de eficiência do que como uma questão de justiça distributiva" [Campos (1969, p. 135)]. Para ele, "o grande drama do socialismo paternalista tem sido sempre o de se concentrar mais na apropriação dos resultados do que no problema dos estímulos necessários para provocar o esforço de produção" [Campos (1969, p. 136)]. Em suma, Campos recusava o que acreditava constituir-se numa redistribuição prematura da renda ou numa repartição da miséria, ao invés da criação de riqueza pela via de maior poupança e investimento.

Na questão crucial ao debate sobre distribuição de renda, isto é, no problema de remuneração do trabalho, Campos não divergiu, no essencial, do que se configurou como uma posição quase consensual dos economistas das mais distintas correntes: era favorável ao princípio de elevação salarial de acordo com a soma da elevação do custo de vida e da produtividade — princípio que não seguiu, porém, durante sua gestão no Ministério do Planejamento entre 1964 e 1967. Manifestou, por outro lado, uma grande preocupação com o "distributivismo prematuro", no que lembra a atitude dos economistas que sustentam o referido princípio quando há ameaça de que os salários superem a referida soma, mas que esquecem de sustentá-lo no caso inverso.

No que diz respeito ao grande tema social do início dos anos 60, isto é, a reforma agrária, o que ocorreu foi uma omissão por parte de Campos, no período anterior a 1964. A menos que nos tenha escapado algum texto — não consultamos artigos de jornais não reproduzidos em revistas e livros —, o autor manteve silêncio sobre a questão. Pode-se apenas extrair elementos de sua posição em textos de análise da inflação, onde eventualmente se põe a refletir sobre o problema da rigidez da oferta agrícola. Num deles, por exemplo, minimizou a importância da forma de repartição da terra na explicação dessa rigidez, que considerou, como vimos, resultante da inexistência de uma revolução prévia à industrialização na técnica da agricultura tropical, analogamente à que teria ocorrido nos países de clima frio, como Canadá ou Austrália, que puderam importar técnicas de cultivo da Europa. Em vários outros, argumentou que a pressão inflacionária proveniente dos preços de alimentos decorre em grande parte do equívoco da política de contenção de preços e

²² O autor acrescenta que "em suas intervenções corretivas não deve esse princípio ser perdido de vista pelos partidários do socialismo" [Campos (1969)].

de subsídios ao consumo, que deprime a oferta e excita a demanda. Mas esses elementos não permitem qualquer conclusão a respeito da posição do autor quanto à justeza da reivindicação política fundamental das esquerdas no início dos anos 60.

Já na questão das desigualdades regionais, Campos manifestou-se favoravelmente a que, por motivos de cunho humanitário — e, portanto, alheios à racionalidade econômica — se procurasse subsidiar o desenvolvimento das regiões atrasadas, de modo a compensar a drenagem de recursos financeiros e humanos que o desenvolvimento das outras regiões lhes impunha.²³ Observe-se que, enquanto presidente do BNDE, em 1958, convidou Celso Furtado para integrar a diretoria do Banco e foi com ele solidário em suas intenções de promover o desenvolvimento nordestino, antes mesmo que Furtado fosse convidado por Kubitschek para deslanchar a Operação Nordeste.

Encerramos aqui, finalmente, a resenha sobre o pensamento de Campos. Aos que iniciaram a leitura notando a consonância da visão do autor, no início dos anos 50, com posições teóricas tipicamente nacionalistas, e que então surpreenderam-se com a ênfase que ele deu à estabilização monetária e à atração de capital estrangeiro a partir de meados da década, resta lembrar uma vez mais que Campos não chegou a ser propriamente incoerente com seu pensamento original. A alteração da natureza política dos seus textos foi compatível com a própria transformação da vida econômica e política brasileira e com o próprio percurso do envolvimento pessoal do autor como personagem desse processo de transformação. Isto ficará claro, esperamos, na Parte II do presente trabalho, onde procuramos prender nossa história das idéias à história real.