

Ciro Biderman, Luis Felipe L. Cozac
José Marcio Rego

CONVERSAS COM
ECONOMISTAS BRASILEIROS

Roberto Campos	Edmar Bacha
Celso Furtado	Luiz Gonzaga Belluzzo
Delfim Netto	André Lara Resende
Conceição Tavares	Pérsio Arida
Bresser Pereira	P. Nogueira Batista Jr.
Mário H. Simonsen	E. Giannetti da Fonseca
Affonso C. Pastore	

Prefácio de Pedro Malan

editora ■ 34

Nascido em Cuiabá em 17 de abril de 1917, Roberto de Oliveira Campos cursou o seminário em Minas Gerais, diplomando-se em Teologia e Filosofia. No final da década de 30, mudou-se para o Rio de Janeiro, então Distrito Federal, entrando para o Itamaraty através de concurso público. Em 1942 foi para a seção comercial da Embaixada Brasileira em Washington. Após um intervalo de um ano e meio em Nova Iorque, a partir de julho daquele ano, retorna à capital americana, onde conclui seu mestrado em Economia na Universidade George Washington. Integra a delegação brasileira na Conferência Monetária e Financeira da Organização das Nações Unidas (ONU) em Bretton Woods.

É transferido para Nova Iorque em março de 1947. Matricula-se para o curso de doutorado em Columbia, onde realiza os *comprehensive oral examinations* com Ragnar Nurkse e James Angel, sem chegar a concluir a tese. Em Nova Iorque participou das primeiras sessões da Assembléia Geral da ONU, das reuniões entre as Partes Contratantes do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) e da Conferência Internacional de Comércio e Emprego em Havana.

Em 1949, retorna ao Brasil, participando, em 1950, da III Reunião da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) em Montevidéu. Integrou a assessoria econômica de Getúlio Vargas, chegando a primeiro-secretário e tornando-se conselheiro da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), sendo um dos principais relatores do documento final apresentado por essa comissão. Em seguida, participa da criação do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE, atual BNDES), assumindo a direção econômica do órgão. Sob sua direção, cria-se o grupo misto BNDE-CEPAL, coordenado por Celso Furtado. Em meados de 1953, demite-se do BNDE por discordar da orientação do diretor-superintendente do Banco, José Soares Maciel Filho. Em 1954 publica *Planejamento do Desenvolvimento Econômico de Países Subdesenvolvidos*.

Após um período como cônsul em Los Angeles, retorna ao Brasil e ao BNDE em 1955, como diretor-superintendente. Eugênio Gudín, então ministro da Fazenda, o havia indicado para o cargo. Após a posse de Juscelino Kubitschek é promovido a ministro de segunda classe. Integrou o Conselho

de Desenvolvimento, órgão diretamente ligado à Presidência da República, e fez parte do Grupo Executivo da Indústria Automobilística (GEIA), que coordenou a vinda das montadoras americanas e européias para o Brasil.

Em junho de 1958, Roberto Campos assume presidência do BNDES, substituindo Lucas Lopes, que passou a ocupar a pasta da Fazenda. Neste mesmo ano, ambos participaram da criação da Consultoria Técnica (CONSULTEC), empresa privada de elaboração de projetos. Colaborou no Plano de Estabilização Monetária (PEM) de Lucas Lopes, que previa uma reforma cambial, controle da expansão monetária e contenção de gastos públicos. Em julho de 1959, Juscelino rompe com o FMI, Lucas Lopes abandona o ministério e Campos retorna à diplomacia.

Após a posse de Jânio Quadros em 1961, Campos e o embaixador Moreira Salles são designados para renegociar a dívida externa e obter novos créditos. Assim, retomam as negociações com o FMI. Com a aprovação do Fundo ao programa de estabilização do governo Jânio Quadros, Campos e Moreira Salles prorrogam a dívida de curto prazo e obtêm um empréstimo de mais US\$ 2 bilhões. Pouco antes de renunciar, Jânio indica Campos para assumir a Embaixada Brasileira em Washington. Goulart manteve a indicação e Campos acabou exercendo importante papel em negociações junto ao governo americano. Em 1963 publica *Economia, Planejamento e Nacionalismo*, criticando a visão cepalina de desenvolvimento. Com a deterioração das relações entre Brasil e Estados Unidos, Campos pede demissão em agosto de 1963, permanecendo no cargo, por solicitação de João Goulart, até janeiro de 1964.

De volta ao Brasil, após o golpe militar de 1964, assumindo, em 14 de maio, o Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, cargo em que permanece durante todo o governo Castello Branco (1964-1967). Foi um dos principais mentores, ao lado de Octavio Bulhões, do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG). Durante esse período, Campos publica uma série de livros como *A Moeda, o Governo e o Tempo* (1964), *Política Econômica e Mitos Políticos* (1965), *A Técnica e o Riso* (1966).

Durante o governo Costa e Silva, Campos foi membro da Confederação Nacional do Comércio. Em 1968 tornou-se presidente do Investbanco e neste mesmo ano publica *Do Outro Lado da Cerca... Três Discursos e Algumas Elegias*. Atuou também como articulista do jornal *O Globo*, criticando em seus artigos a política econômica do ministro da Fazenda Delfim Netto. Em 1972 tornou-se presidente da Olivetti do Brasil e membro do Conselho Administrativo da Mercedes-Benz. Em dezembro de 1974, assume a Embaixada do Brasil em Londres.

Em 1979 publica *A Nova Economia Brasileira* em parceria com Mário Henrique Simonsen. Campos filia-se ao PDS em maio de 1980. Em junho de 1982 retorna definitivamente de Londres, para eleger-se senador pelo Estado do Mato Grosso no mesmo ano. Ao final do mandato, em 1990, elege-se deputado federal pelo Rio de Janeiro, votando a favor do *impeachment* do então presidente Collor de Mello, reelegendo-se em 1994, quando publica seu livro biográfico *A Lanterna na Popa — Memórias*.

Sua entrevista nos foi concedida em outubro de 1995. O deputado nos recebeu em sua cobertura no Arpoador, Rio de Janeiro, sob um clima de cordialidade diplomática.

FORMAÇÃO

Gostaríamos de começar perguntando sobre a sua tese de mestrado em Washington. Como foi essa experiência?

Essa tese de mestrado foi escrita no fim da Segunda Guerra Mundial, quando eu estava na Embaixada em Washington. E as duas referências principais eram, coincidentemente, dois austríacos: Gottfried Haberler, que tinha escrito o livro *Prosperity and Depression* [1937], e Joseph A. Schumpeter, que estava naquela ocasião em Harvard e era uma personalidade eminente. Já tinha escrito o *Business Cycle* [1939]. Entusiasmei-me bastante porque fui aluno do Haberler e achei extremamente interessante a teoria dos ciclos econômicos. Decidi então escrever minha tese sobre esse assunto, enfocando-o do ângulo da propagação dos ciclos internacionais. A idéia era de que as economias dos países subdesenvolvidos são economias basicamente reflexas e, portanto, não fariam senão repercutir as crises de depressão e os *booms* de prosperidade das economias dominantes. Minha preocupação então era estudar como se propagam os ciclos econômicos das economias desenvolvidas para as economias reflexas, por dois condutos: contaminação financeira e contaminação comercial. A propagação comercial se revelaria através dos *booms* e colapsos de preços de produtos primários. E a propagação financeira, através dos fluxos de capitais.

Como foi o seu contato com Schumpeter?

Eu fiz a tese em Washington e queria depois fazer o doutorado em Harvard. Isso é que me levava a comunicar-me com Schumpeter. Enviei-lhe um sumário da tese. Ele se declarou extremamente interessado, sobretudo por esse aspecto específico: mecanismos de propagação das crises cíclicas dos países

industriais para os países “atrasados”, *backward countries*, como se dizia na terminologia da época. Schumpeter era um homem muito cordial e muito terno para com os alunos. Ele quase não reprovava ninguém. Era extremamente benevolente e leniente, dando notas boas mesmo a alunos que outros professores consideravam medíocres. Ele se prontificou a ser meu “tutor”, isto é, orientador da tese em Harvard. Sendo funcionário do Itamaraty, pedi transferência para o Consulado em Boston, mas acabei sendo transferido para Nova Iorque, exatamente porque as Nações Unidas estavam em sua fase formativa, e naquela ocasião o Itamaraty não contava com nenhum funcionário treinado em Economia. Eu era uma espécie de monopolista, o único funcionário com treinamento formal em Economia. Ineri-me então na Missão Brasileira na ONU e fiz cursos na Columbia University. Para a tese de doutorado eu me propus fazer uma atualização da dissertação de mestrado. Começavam então a ser discutidas as teses de Raúl Prebisch, que serviriam de embasamento para a criação da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). A tese de Prebisch era de que as relações de troca tinham secularmente uma tendência desfavorável aos produtos primários. Propunha-me a avaliar esse novo enfoque, mas acabei não completando a tese.

Por quê?

Voltei ao Brasil e fui logo absorvido em tarefas econômicas, exatamente por haver pouquíssimos economistas. Fiquei algum tempo no Itamaraty, na Comissão de Acordos Comerciais. O trabalho era imenso, porque tinha-se que desbastar problemas comerciais e financeiros acumulados durante a Segunda Guerra Mundial. O Brasil naquela ocasião era credor, pois tinha fornecido matérias-primas aos países em guerra, acumulando saldos comerciais. Em alguns casos, utilizamos esses saldos para a liquidação de débitos. No caso da Inglaterra, por exemplo, usamo-los para a nacionalização de ferrovias inglesas. Era um trabalho insano negociar acordos com os países ex-beligerantes, seja vitoriosos, como a Inglaterra, seja derrotados, como a Alemanha. Estive algum tempo também, cedido pelo Itamaraty, na velha CEXIM [Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil]. Logo depois, fui para a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. Essa trabalhadeira intensa impediu-me desenvolver o pleno formato da tese. Na opinião de Schumpeter, o que eu havia enviado como sumário já era praticamente uma tese de doutorado. Se tivesse ido para Harvard provavelmente ele teria aceito, com algum pequeno desenvolvimento, minha tese de mestrado. É uma das minhas frustrações não ter sido um PhD schumpeteriano.

O senhor referiu-se há pouco ao binômio atrasado x industrial como terminologia da época. Como essa terminologia se desenvolveu?

Naquela ocasião não se usava ainda o termo “subdesenvolvido”, ou mesmo “país em desenvolvimento”. Falava-se em países adiantados, países atrasados ou países ricos e países pobres. É curioso como essa semântica evoluiu. Quando eu estava na universidade, durante a Segunda Guerra, as expressões usadas eram: *backward countries* ou *advanced countries*. Ou então *poor* ou *rich countries*. Depois, quando se criou a ONU, com seus órgãos de cooperação internacional, as definições se tornaram um pouco menos pessimistas. A denominação *backward countries* dava uma impressão de atraso fatal e no pós-guerra vicejou a idéia de que a cooperação internacional seria um excelente instrumento para a promoção do desenvolvimento econômico. Começou-se a pensar em termos mais dinâmicos. A terminologia mudou. Passou-se a usar a expressão *underdeveloped countries*, com a idéia de que se tratava de uma situação temporária, uma fase no processo de desenvolvimento que eventualmente os transformaria em países desenvolvidos. Depois houve ainda um grau maior de otimismo. Em vez de *underdeveloped* passou-se a falar de *less developed countries*. Num terceiro estágio a terminologia mudou para *developing countries*. Depois veio a expressão *newly industrialized countries*, para indicar aqueles que já tinham ascendido a um certo nível de industrialização. E finalmente *expectant countries*, refletindo a chamada “revolução das expectativas”. No tempo em que eu escrevi, também não se falava em “GNP” ou “PIB”. São conceitos que evoluíram a partir da guerra e foram estimulados pelo keynesianismo, que popularizou a fantasia estatística dos grandes agregados. Os austríacos com quem eu estudava, Harberler e Machlup, eram basicamente anti-keynesianos, ou pré-keynesianos, se quiserem. Eles davam muito mais atenção à Microeconomia dos investimentos do que à Macroeconomia dos agregados.

Qual era o problema que se apresentava na época?

Naquela ocasião, um problema presente em toda discussão de países subdesenvolvidos era o problema das relações de troca. Indagava-se se havia ou não tendência de longo prazo de deterioração das relações de troca, porque os países subdesenvolvidos sofriam profundamente de ciclos provocados pelas altas e baixas de preços de *commodities*. Isso levou [Eugênio] Gudin e [Octavio Gouvêa de] Bulhões, na reunião de Bretton Woods, a queixar-se da assimetria da Conferência. Estavam se criando duas instituições. Uma, o BIRD, para a reconstrução e desenvolvimento, que se imaginava inicialmente vol-

tada sobretudo para a reconstrução européia, e num estágio ulterior, para o desenvolvimento. Outra, o Fundo Monetário Internacional, que tratava de problemas de balança de pagamentos. Mas, argumentava Gudin, para países subdesenvolvidos, balança de pagamento é sinônimo de preços de matéria-prima. O que se teria de fazer era criar uma terceira organização que cuidasse especificamente da estabilização dos preços das matérias-primas e dos produtos primários. A concessão de liquidez financeira seria essencial para os países desenvolvidos transporem crises cíclicas, enquanto que as crises cíclicas dos países subdesenvolvidos estão diretamente radicadas sobretudo nas flutuações de preços de produtos primários.

Keynes, que era o presidente da Segunda Comissão em Bretton Woods, a comissão relativa ao Banco Mundial, reconhecia a validade do argumento, mas ressaltava que já seria extremamente complexo criar duas organizações internacionais àquela altura, quanto mais três. O problema ficaria sob exame mas não poderia ser tratado em Bretton Woods. Logo depois de terminada a guerra e implantado o Fundo Monetário, convocou-se a Conferência de Comércio e Emprego de Havana, para atender exatamente ao problema do comércio internacional, com particular atenção aos países subdesenvolvidos. A Conferência de Comércio, entretanto, fracassou porque em todos os países industrializados havia esquemas de protecionismo agrícola, inclusive e principalmente os Estados Unidos, que tinham o chamado “sistema de paridade de preços”. Não havia então interesse dos Estados Unidos em se auto-limitarem em matéria de protecionismo agrícola. O resultado foi que a Carta de Havana, que continha um capítulo sobre produtos agrícolas e subsídios, não foi nunca implementada, e nem sequer ratificada. Dela resultou o GATT [Acordo Geral de Comércio e Tarifas], que trata de um aspecto específico: o protecionismo industrial e o disciplinamento de tarifas industriais.

Quais foram seus professores mais importantes? O senhor reconhece algum mestre?

Eu diria que Haberler e Nurkse foram presenças muito importantes. A Universidade George Washington naquele tempo era muito boa em Economia por uma circunstância especial: o esforço de guerra mobilizara a nata do pensamento econômico. Peritos em planejamento, como Wassily Leontief, os austríacos, como Haberler e [Fritz] Machlup, o australiano Arthur Smithies tinham sido recrutados para o esforço de guerra e faziam, por assim dizer, um bico, dando aulas noturnas na universidade. Isso depois não se sustentou porque era tipicamente uma convocação bélica, uma mobilização emergencial.

O senhor teve participação na criação da Fundação Getúlio Vargas?

Não, não tive nenhuma ação direta na origem da Fundação Getúlio Vargas. Fui consultado quando de sua criação por Luiz Simões Lopes, que era muito meu amigo e na ocasião responsável pela CEXIM. Endossei plenamente a idéia. Apenas tinha reservas quanto ao nome. Eu não era particularmente afeiçoado a Getúlio, não o achava uma forte inspiração intelectual, conquanto reconhecesse que ele tinha sido um modernizador, particularmente no tocante ao serviço público. Eu próprio entrei no serviço público por concurso do Itamaraty, sem conhecer ninguém, sem ter nenhum “pistolão”. Os exames eram objetivos, não havia realmente clientelismo ou filhotismo no recrutamento. O DASP [Departamento de Administração do Serviço Público] era uma organização importante para o setor público. Reconhecia esse aspecto modernizador de Getúlio, mas não achava que o nome fosse adequado para uma instituição de pesquisas, pois Getúlio não era particularmente intelectualizado. Não tive também nenhum papel na formação do Instituto Brasileiro de Economia. Limitei-me a escrever alguns artigos para a *Revista Brasileira de Economia* e mantinha estreito relacionamento com Bulhões e Gudin, que foram realmente os inspiradores do esforço econômico da FGV, do IBRE e da revista *Conjuntura Econômica*.

Qual foi a influência de Eugênio Gudin na sua formação?

Gudin foi talvez a maior influência em minha formação profissional. Eu o conheci em Bretton Woods e depois ficamos amigos ao longo dos anos. É uma figura que tem que ser reexaminada. Foi muito maior do que a história corrente retrata. Felizmente, parece que o jovem economista Eduardo Giannetti da Fonseca está fazendo um estudo da personalidade do Gudin. Se nós analisarmos a evolução recente com a abertura econômica, a integração mundial e a ressurreição do liberalismo econômico, verificar-se-á que tudo isso era já profetizado por Gudin. Ele esposou todas as teses que hoje são corretas e que na ocasião eram malditas. Sempre foi crítico dos monopólios estatais — do monopólio do petróleo em particular. Sempre foi hostil ao desbalanceamento do nosso sistema de transporte, com sua excessiva dependência das rodovias e correlata negligência de hidrovias e ferrovias. Sempre teve uma visão que hoje se consideraria à *la page* moderna das funções do Estado, que ele queria voltado para as atividades clássicas de segurança, justiça, educação e saúde. Sempre foi um monetarista ortodoxo, acreditando intransigentemente no valor da estabilidade como pré-condição fundamental para qualquer outra coisa. Sempre foi um defensor da austeridade fiscal. Advogava a abertura em matéria de comércio internacional, acentuando a necessidade de se dar mais atenção às

vantagens comparativas. Era muito hostil à CEPAL, sobretudo às idéias cepalinas de substituição de importações praticamente a qualquer custo, e muito moderno na sua visão positiva da contribuição do capital estrangeiro. Gudin é mais moderno que a vasta maioria dos economistas brasileiros. Ficou entretanto com uma imagem distorcida, em virtude da grande controvérsia que manteve com Roberto Simonsen, que esposava sem reservas a tese, então simpática, da industrialização rápida por detrás de barreiras protecionistas, com secundária ou nenhuma atenção às vantagens comparativas. Essa tese depois foi empolgada pela CEPAL, que criou a idéia do pessimismo exportador e do otimismo substitutivo de importações. Coisas que horrorizavam o Gudin.

O guru do Roberto Simonsen àquela época era um economista romeno, [Mihail] Manoilescu, cujas doutrinas se tornaram extremamente populares. Gudin chegou a se dar ao trabalho de convidar para vir ao Brasil algumas personalidades eminentes, para refutação das teorias de Manoilescu. Uma dessas personalidades foi Jacob Viner, que fez conferências na FGV. Outra foi o próprio Haberler. Mas na controvérsia com Roberto Simonsen coube a Gudin ficar com o lado antipático, quer dizer: recomendar cautela na industrialização, respeito à agricultura e à produção primária, insistência na diferenciação entre progresso e industrialização. O progresso, dizia ele, pode existir sem industrialização. Citava sempre casos como o da Dinamarca e Nova Zelândia, países de alto padrão de vida com baixo grau de industrialização (pelo menos de industrialização mecânica). Mas essa postura era associada, por deformações da mídia e da propaganda, e pelos círculos protecionistas, a uma espécie de agrarismo primário. Este teria a perversa intenção de manter o Brasil como um produtor primário, com uma economia dependente, sem o poder e a força dados pela industrialização. Simonsen defendia a tese, aparentemente mais robusta e corajosa, do intervencionismo governamental e do protecionismo, visando ao desenvolvimento industrial. Associava a idéia de desenvolvimento industrial à idéia de poder e riqueza. Gudin diferenciava bem as coisas.

Roberto Simonsen era bem equipado intelectualmente?

Não. Era um empresário de bastante mérito, com bons conhecimentos de história econômica, mas sem formação teórica. Estávamos no começo do surto industrial de São Paulo, e ele se seduzia pelo *glamour* da industrialização como talismã do crescimento. Foi até certo ponto um precursor da CEPAL, pois a controvérsia do Gudin com o Simonsen é de 1944, e a CEPAL só viria a ser criada em 1948.

O artigo clássico do Prebisch¹ é de 1949.

Sim, mas as idéias já vinham antes. Primeiro, havia a crença na capacidade governamental de pilotar a economia e de planejar globalmente. Segundo, o entusiasmo incontido pela industrialização. Terceiro, o pessimismo exportador, segundo o qual os produtores de matérias-primas e de produtos primários estariam condenados a ciclos periódicos, como economias reflexas, sendo pequena a dinâmica de expansão de seus produtos no mercado internacional. Havia um certo descaso pela agricultura. A força e o poder estavam associados à idéia de industrialização. Defendendo, por assim dizer, o lado antipático, Gudin ficou com uma imagem negativa, que se agravou quando ele lutou fortemente contra o monopólio de petróleo pela PETROBRÁS. Duas idéias se tornaram muito populares e contra ambas ele investiu: uma, a do monopólio de petróleo no começo da década; outra, a de Brasília, no fim dos anos 50. Ele foi um dos grandes inimigos da construção de Brasília, projeto que despertou enorme vibração emocional. Brasília catalisava a idéia de progresso, de “marcha para o oeste”. Os que objetavam a essas duas idéias passaram a ser acusados daquilo que agora o Fernando Henrique [Cardoso] chama de “fracassomania”.

A figura de Gudin tem que ser historicamente reavaliada. Em Bretton Woods, ele teve uma influência muito grande porque o Brasil se tornara um país importante durante a Segunda Guerra. Fora o único país latino-americano a enviar tropas à Europa e era um grande fornecedor para o esforço de guerra. Apenas quarenta e quatro países participavam de Bretton Woods, e dentre eles o Brasil tinha uma posição de muito destaque. O presidente da delegação brasileira era o ministro da Fazenda Souza Costa, absolutamente monoglota. Não falava nada além do português um pouco espanholado da fronteira gaúcha. Gudin tornou-se realmente o grande interlocutor brasileiro, entendendo-se com lord Keynes e com o secretário-geral Edward Bernstein, do Tesouro americano, que eram as figuras principais da conferência. É curioso que a galáxia de talentos concentrada em Bretton Woods revelou pouca capacidade profética. O grande receio era de que no pós-guerra recaíssemos na deflação e na desvalorização competitiva de moedas, replicando-se o fenômeno dos anos 30. Na realidade, o problema foi precisamente o oposto: inflação e contínua tendência de sobrevalorização de algumas moedas. Também se imaginava que a função principal do Banco Mundial seria inicialmente a reconstrução dos países devastados pela guerra, tarefa que teria prioridade absoluta. A isso objetavam

¹ Prebisch (1949) “Desenvolvimento Econômico da América Latina e seus Principais Problemas”.

os países da América Latina, que desejavam uma divisão mais ou menos equitativa dos recursos entre reconstrução e desenvolvimento. Na realidade, o Banco Mundial acabou fazendo muito pouco pela reconstrução, porque a dimensão dos problemas era tal, e a urgência tamanha, que foi promulgado em 1947 o Plano Marshall. A responsabilidade da reconstrução européia passou a ser, em grande parte, delegada a esse plano.

Quais os livros que o senhor considera clássicos?

Na literatura econômica brasileira, eu acho que o melhor livro é *Princípios de Economia Monetária*, do próprio Gudin [1943]. Do lado histórico, o trabalho do Celso Furtado, *Formação Econômica do Brasil* [1959], é bastante importante, conquanto haja várias interpretações históricas equivocadas. Na literatura mundial, a *Teoria Geral*, de Keynes [1936], foi um livro seminal, conquanto muita gente ache, e eu nisso concordo, que o *Treatise on Money* [1930], escrito muito antes, é provavelmente mais duradouro que a *Teoria Geral*. Na realidade, o período de domínio do pensamento econômico pelas teses keynesianas foi relativamente curto, da Segunda Guerra Mundial até os anos 70. Mais condizente com a tradição neoclássica, o *Tratado Sobre a Moeda* teve maior sobrevivência. Seria difícil dizer qual terá sido o livro mais importante no meu período formativo, mas certamente o *Business Cycles* [1939], de Schumpeter, e o *Prosperity and Depression* [1937], de Haberler, foram obras seminais que me impressionaram fortemente.

METODOLOGIA

Qual, na sua opinião, é o papel do método na pesquisa econômica? Como o senhor vê a aproximação metodológica através da história como fizeram, por exemplo, Delfim Netto em sua tese² e Celso Furtado em vários livros?

A importância do enfoque histórico tem variado no curso do tempo. Os institucionalistas alemães enfatizaram instituições e sua história. Já a tradição clássica inglesa é mais analítica, lida com magnitudes — muito mais do que com instituições. Recentemente está havendo uma ressurreição do interesse histórico-metodológico. Uma indicação disso foi o prêmio Nobel dado ao professor Douglass North, que coloca ênfase sobre a evolução das instituições. A

² Delfim Netto (1959) *O Problema do Café no Brasil*.

escola austríaca difere bastante da escola institucionalista, porque não acentua a história de economias individuais, mas se debruça muito sobre o estudo das instituições “espontâneas”, como o mercado. A tradição institucionalista alemã e a tradição austríaca se contrapõem aos economistas clássicos, anglo-saxões, que deram relativamente pouca importância à análise institucional, com exceção de Adam Smith, que se preocupou com instituições e com valores éticos. Seu primeiro livro, aliás, foi intitulado a *Teoria dos Sentimentos Morais* [1759].

A questão metodológica está no cerne do debate de Max Weber com os economistas da época. Max Weber centrava seu interesse nos fenômenos sociológicos, mas acabou perdendo terreno para os economistas, que enfatizavam a predominância das leis econômicas. Mas isso é um fenômeno cíclico. Agora, estou cada vez mais convencido de que Douglass North tem razão: já existe, por assim dizer, uma tecnologia de desenvolvimento, mas sua eficácia depende fundamentalmente do clima institucional.

E qual o papel da Matemática e da Econometria na pesquisa econômica?

Eu acho bastante limitado. Apenas dá maior precisão de raciocínio, mas à custa de uma extraordinária simplificação das hipóteses. Gostaria de relembrar um incidente pitoresco. Quando embaixador em Londres, fui convidado para um seminário em Cambridge em que pontificavam os econometristas. Formulei então uma piada algo irritante para a audiência, mas que reflete minha convicção: “A Econometria é a arte de matematizar os erros da gente, exceto em Cambridge, onde se matematizam os preconceitos” (risos). Vejo com inquietação o atual furor matematizante dos economistas. Isso leva invariavelmente a terríveis simplificações. Simpatizo muito mais com a visão austríaca, menos matematizada, que dá muito mais importância às motivações da ação humana que a fórmulas abstratas.

A aplicação da Matemática em Economia avançou muito, não há dúvida, mas hoje em dia o senhor não acha que está havendo um refluxo dessa tendência, quer dizer, uma volta ao que se chamava, no passado, de Economia Política?

Acho que sim, conquanto haja recaídas. Uma universidade americana, hoje talvez a maior detentora de prêmios Nobel, que é a de Chicago, não era particularmente matematizada na época de Milton Friedman, e agora está fascinada pela numerotagem. Houve, por assim dizer, um retrocesso. Mas, de um modo geral, eu acho que o ensino da Economia está sendo repensado. Primeiro, cresceu muito a influência da escola austríaca; segundo, existe maior preocupação

com a formação humanista; terceiro, surgiram teorias como a da “escolha pública”, que dão muita importância a fatores político-institucionais e à segurança jurídica da propriedade privada como elementos fundamentais, que devem ser inspecionados cuidadosamente. Na análise clássica convencional, examinam-se conseqüências de se ter um mercado baseado no princípio da propriedade, porém não se analisa institucionalmente o que é a propriedade, qual o seu alcance, como se originou, e como a atitude em relação à propriedade modifica o cálculo econômico. Hoje se sabe, por exemplo, que o fracasso do socialismo deriva menos da falta de sinalização pelo mecanismo de preços do que da crise de motivação criada pela abolição da propriedade privada. A primeira propriedade privada é a do corpo humano, cujo corolário é o exercício do direito de uso do fruto das faculdades individuais. Aí temos uma diferenciação fundamental entre a mecânica capitalista e a mecânica socialista. O princípio axiológico do capitalismo é que o homem é dono de seu corpo e do produto de suas faculdades e só pode ser privado do produto dessas faculdades por consenso, contrato, ou pela aceitação de tributos sujeitos ao crivo da representação democrática. Já o socialismo parte do princípio de que o homem é proprietário de seu corpo, mas não é proprietário do uso de suas faculdades. Esse produto pode — e deve — ser redistribuído segundo determinados critérios ideológicos e políticos para alcançar algo definido como “justiça social”.

Ou seja, o fundamento ético do marxismo: “De cada um de acordo com sua capacidade e à cada um de acordo com sua necessidade”?

Sim, mas isso significa um divórcio entre as faculdades e o domínio dessas faculdades. As faculdades são exercidas pelo indivíduo, mas seu produto pode ser arbitrariamente redistribuído por outrem, segundo visões ideológicas. O resultado é que não se otimiza o esforço produtivo. Toda a tragédia do socialismo é, no fundo, a sub-otimização do esforço produtivo.

O senhor tem acompanhado o desenvolvimento da literatura sobre os caçadores de renda, a teoria do rent seeking?

Sim, James Buchanan, Gordon Tullock...

Como o senhor vê a aplicação desse instrumental para a economia brasileira?

Fundamental, porque o regime brasileiro, que alguns dizem capitalista, é pré-capitalista. Ainda estamos na fase do mercantilismo patrimonial. Reservas de mercado não são outra coisa senão isso. Vários monopólios estatais abrem infinitas possibilidades de *rent seeking*. Trata-se de um problema crucial para

nós, e sua discussão é atualíssima. No Brasil, hoje, confunde-se duas coisas bastante diferentes: governo e Estado. O Estado é uma entidade abstrata, à qual se atribuem qualidades beneficentes. A questão é que o Estado é mera abstração; o que existe é o governo, e o governo é composto de funcionários. Esses funcionários operam segundo seu próprio conceito de lucro, que não é necessariamente o lucro monetário, mas se expressa em termos de promoção pessoal, segurança de emprego e poder burocrático. Eu costumo dizer que o estatismo brasileiro provém da confusão que se faz entre a figura do funcionário e a figura do missionário. O funcionário não é um missionário; frequentemente, é um corsário. Essa confusão de sufixos é fatal. Por isso a teoria da escolha pública é absolutamente fundamental. Contribuí também para demonstrar outro aspecto importante: o mercado é uma instituição sumamente democrática. O mercado não é mais do que a aplicação diária do voto à vida econômica. Da mesma maneira que a democracia política é o exercício do voto periódico, o mercado é o exercício do voto constante. Por isso é que capitalismo e democracia combinam bem.

Para o senhor, o mercado é um conceito objetivo?

Sim, é extremamente objetivo, é um grande mecanismo de sinalização e coordenação. Absolutamente insubstituível, tão insubstituível e tão misterioso como a língua ou a religião. Quem criou a língua? Quem criou a religião? Quem criou o mercado? São instituições evolutivas que nasceram espontaneamente do consciente coletivo. Um dos nossos graves problemas é ficar sempre falando nas “falhas” do mercado. O que, por contraposição, implicaria aceitação da “correção” dessas falhas por burocratas iluminados. Na realidade, as falhas burocráticas são mais graves que as falhas do mercado, porque estas são minidesvios corrigíveis, enquanto que as falhas da burocracia são macrodecisões de difícil correção.

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Qual sua concepção de desenvolvimento econômico? E como estão associados crescimento do PIB per capita e melhoria do bem-estar social?

Eu distinguiria crescimento de desenvolvimento. Crescimento é conceito quantitativo, cuja melhor medida é a elevação do PIB *per capita*. Hoje há algumas qualificações, como o índice de desenvolvimento humano (IDH), que leva em consideração fatores sociais, e a contabilidade ecológica, que pode ser um

fator redutor do PIB na medida em que leva em consideração depredações e agressões ecológicas. Melhoramentos ecológicos naturalmente exerceriam ação positiva. Já o conceito de desenvolvimento implica transformações mais amplas, de natureza institucional, cultural e social. Aí já se incluíam conceitos como sustentabilidade, estabilidade, viabilidade ecológica, distribuição de renda etc.

Alguns modelos de crescimento defendem a idéia de que haveria uma convergência de performance econômica entre os países, ou seja, que todos os países caminhariam para um determinado nível de bem-estar homogêneo. O senhor concorda com essa idéia?

Acho que a idéia de progressismo linear é insustentável. Gunnar Myrdal falava, ao contrário, na causação circular da pobreza³. Linearidade certamente não existe. Na América Latina houve avanços e retrocessos. A Argentina, por exemplo, chegou a ser um país que, nos anos 20 e começo dos 30, era considerado desenvolvido. Tinha talvez a sétima renda por habitante do planeta. Depois descambou, na fase peronista, para o subdesenvolvimento e agora está penosamente emergindo de novo. O Peru já chegou a ser um país de renda média, não só no contexto latino-americano como no contexto mundial. Hoje é de baixíssima renda, desmentindo o progressismo e a linearidade. Vários países africanos, como Uganda e talvez Nigéria, tinham índices melhores durante o período colonial do que agora após a independência. Tanto que a própria marxista Joan Robinson, apesar de inglesa, aceitava mansamente as acusações marxistas ao imperialismo de seus patrícios. Mas quando voltou de uma viagem à África, algum tempo depois da descolonização, emitiu o famoso julgamento: “só há uma coisa pior do que ser explorado pelo imperialismo: é não ser por ele explorado”. O que está acontecendo nos países ex-comunistas é também um desmentido à linearidade do progresso. Vários desses países regrediram. A antiga Tchecoslováquia era uma economia industrial avançada, de alto padrão de vida antes da guerra. Decaiu enormemente e agora a República Tcheca está se reabilitando, após um período de efetivo empobrecimento, absoluto e relativo. O progressismo linear é portanto uma utopia.

Luiz Carlos Bresser Pereira [na entrevista a nós concedida] faz referência a uma divergência sua com o livro dele de 1968, Desenvolvimento e Crise no Brasil. Basicamente, qual era?

³ Myrdal (1957) *Economic Theory and Under-developed Regions*.

Ele fazia uma análise muito preconceituosa do que havia acontecido entre 1964 e 1967. Primeiro, era extremamente cético sobre a perseguição da estabilidade como um objetivo dominante. Advogava a teoria do combate “condicional” à inflação, quer dizer, “deve-se combater a inflação desde que não se prejudique o crescimento, que não se crie desemprego, que não piore a distribuição de renda”. Eu defendia a tese de que a estabilidade é um fim em si mesmo, um valor condicionante e não condicionado. Porque sem um razoável grau de estabilidade monetária, nenhum dos outros objetivos, por mais nobres que fossem, poderiam ser atingidos. Seria inútil buscar melhorias na distribuição de renda sem estabilidade, e não era factível o desenvolvimento sustentado num ambiente inflacionário. Ele achava que isso era um conselho cruel, que levaria ao desemprego e à estagnação. Para a visão de esquerda naquela época, a estabilidade era apenas um dos valores, mas não o valor condicionante.

Considero uma das minhas poucas vitórias ter persuadido o presidente Castello Branco de que um objetivo “fundamental” era conseguir-se a estabilidade de preços, ainda que se anunciasse também, simultaneamente, objetivos outros, como a correção dos desequilíbrios regionais, a melhoria da distribuição de renda, saneamento do balanço de pagamentos etc. Acho que só agora, três décadas depois, é que Fernando Henrique e o seu grupo no poder, aderiram ao refrão de que “sem estabilidade não se consegue nada; a distribuição de renda tem de ser melhorada, mas o primeiro capítulo desse esforço de renda é a estabilidade de preços”. Isso é minha convicção antiga. O Bresser achava também, se me lembro bem, que o programa do PAEG era uma abjeta submissão ao Fundo Monetário Internacional e não apenas um impostergável exercício de racionalidade.

Outro aspecto da controvérsia com o Bresser era uma suposta crueldade do PAEG para com os trabalhadores, os quais, segundo ele, estariam pagando o preço do ajuste recessivo do tempo do governo Castello Branco. Essa tese foi desenvolvida pelo economista americano Albert Fishlow⁴. “O custo insuportável do ajuste” tornou-se uma tese das esquerdas. Mal sabia ele que outros ajustes “heterodoxos” que viriam posteriormente teriam custos muito maiores e dolorosos. E eu fiquei zangado com o Fishlow porque ele fazia parte da missão Howard Ellis, da Universidade de Berkeley, que fora contratada para me dar assistência técnica no Ministério do Planejamento. Em vez de formular recomendações corretivas e discuti-las comigo naquela época

⁴ Fishlow (1972) “Origens e Conseqüências do Processo de Substituição de Importações”.

ca, ele fez suas críticas acadêmicas anos depois. Elas alimentaram a literatura corrente das esquerdas, que passaram a falar no “arrocho salarial” e na “injustiça distributiva”. Chegou mesmo à afirmação absurda de que havia uma deliberada intenção do governo Castello Branco de aniquilar os sindicatos para diminuir a participação operária no bolo de renda.

Na verdade, o que tinha havido era uma mudança de enfoque. Nós passamos a acreditar que a distribuição direta por via salarial era um pouco suicida, porque gerava pressões inflacionárias e os aumentos de salários eram logo corroídos pela inflação. Buscamos então mudar a psicologia operária, induzindo os trabalhadores a diversificarem suas reivindicações, tratando de negociar em termos de acesso à habitação, acesso à educação, acesso à terra, sem pensar exclusivamente no salário monetário. Era aquilo que chamávamos de “distribuição indireta”. Não havia obviamente nenhuma intenção de destruir os sindicatos. Havia, sim, a intenção de despolitizá-los, pois vínhamos da fase João Goulart, em que determinados sindicatos eram escolhidos como “parceiros políticos”. Eram os sindicatos que tinham capacidade de paralisar a atividade econômica: eletricitários, ferroviários e portuários. Estes tinham reajustes salariais negociados politicamente, e se transformaram em linha política auxiliar do governo Goulart. Queríamos então uma fórmula que eliminasse ou reduzisse tal politização dos sindicatos. Essa a origem da fórmula matemática de cálculo dos reajustes, sugerida pelo Mário Simonsen: reajuste pela média do salário real dos 24 meses, mais um coeficiente de produtividade, mais metade da inflação programada.

Reduziu-se então realmente, temporariamente, a capacidade “negocial” dos sindicatos, pela aplicação dessa fórmula. Mas isso visava a eliminar a espúria “aristocracia do proletariado”, extremamente politizada, que se havia criado antes. E para compensar a relativa estagnação do salário real monetário, criaram-se várias modalidades de salário indireto, como os financiamentos do BNH e um programa de bolsas de estudos gerido pelos próprios sindicatos. No setor rural, formulou-se o Estatuto da Terra. Mas essa mudança de enfoque foi mal interpretada. Curiosamente, o Bresser, que na época nos acusava muito de relativa insensibilidade social, quando ministro da Fazenda, ao criar a URP (que até hoje está dando motivos a demandas judiciais), passou a praticar uma defasagem trimestral dos salários, em época de aguda inflação. De acusador passou ele a acusado.

Qual o conceito de desenvolvimento que estava por trás do PAEG?

Havia naquela ocasião uma confiança ainda um pouco lírica na capacidade direcional do governo de, através do planejamento governamental, impul-

sionar a economia desde que se tivessem criado pré-condições de factibilidade. Essas condições seriam uma módica estabilidade de preços e saneamento internacional para poder atrair capitais estrangeiros. Mas a idéia ainda era de que o governo, de alguma maneira, era ainda um grande “descobridor de oportunidades”. Eu falava muito na “capacidade telescópica” do governo, o qual, através dos impostos, podia criar uma bacia de acumulação de recursos, o que não acontece com o capital privado. Em segundo lugar, o governo poderia planejar a longo prazo, enquanto que o capital privado precisa pensar na sobrevivência no curto prazo.

Era uma visão um pouco ingênua. Hoje eu diria o contrário. O governo é que não tem capacidade de planejar a longo prazo porque sofre de pressões políticas e da doença da descontinuidade. É o capital privado que hoje pensa mais no longo prazo. Também o grande descobridor de oportunidades não é o governo e sim o empresário privado. Imaginar que um tecnocrata tem uma visão melhor que a do empresário no mercado sobre qual o desejável encadeamento da cadeia produtiva é, a meu ver, uma enorme ingenuidade. Mas essa ingenuidade eu cometi. Foi uma doença, uma espécie de gonorréia juvenil.

Hoje acredito muito mais nas doutrinas da escola austríaca. O “descobridor de oportunidades” é o empresário privado. O que o governo tem que fazer é criar um ambiente institucional favorável à iniciativa privada e intervir para preservar a concorrência, não para asfixiá-la.

Curiosamente, o programa que foi desenvolvido aqui em 1964/1967 era surpreendentemente semelhante aos programas asiáticos. Visitei a Ásia ao sair da Embaixada em Washington em 1964, antes de ser ministro do Planejamento, e ouvi falar das reformas que estavam se fazendo, no sentido de estabilização monetária e liberalização comercial ao mesmo tempo. Mas eram idéias ainda em gestação. As reformas estavam apenas começando. E o fato de termos adotado substancialmente o mesmo modelo aqui foi mais uma coincidência do que imitação. Quais são as coincidências do modelo? Primeiro, a prática da austeridade monetária e fiscal, acentuando-se a prioridade da estabilização monetária. Segundo, a orientação exportadora. Terceiro, a abertura para investimentos estrangeiros. E, quarto, a moderação do protecionismo comercial, feita através de nossa mini-reforma aduaneira em 1967.

A resposta da economia brasileira a esse tipo de programação de reformas institucionais foi surpreendentemente rápida. O milagre brasileiro ocorreu no fim da década de 60. O milagre asiático só viria no fim da década dos 80 — exceto no caso do Japão, cuja “virada” começara em 1960, através do plano Ikeda de duplicação da renda nacional.

Começamos a perder terreno em três coisas. Dois dos países asiáticos que tinham extensão territorial considerável, Taiwan e Coréia, fizeram a reforma agrária, e isso evitou um desbalanceamento do poder político em favor das cidades e em desfavor da agricultura. No nosso caso, a agricultura foi prejudicada pela supremacia do consumidor urbano. Não se criou um bloco de renda rural suficientemente ativo. Trata-se porém de um erro de implementação e não de concepção, porque em 1964 foi passado o Estatuto da Terra, que visava exatamente a corrigir essa deficiência.

Um segundo fator de diferenciação foi a ênfase asiática sobre educação básica. O Brasil continuou com um sistema de educação elitista, com grande parte do dispêndio público voltada para o ensino universitário. Também isso foi mais um desvio de implementação do que um erro de concepção. Tinha-se criado o salário-educação, destinado exclusivamente à educação básica. E na Constituição de 1967 houve o famoso artigo 138, que estabelecia o princípio de educação gratuita, dos sete aos catorze anos, sendo pagos os estágios ulteriores. No ensino secundário, dar-se-iam bolsas não reembolsáveis aos estudantes pobres e no ensino universitário, bolsas reembolsáveis, ou seja, a educação terciária seria paga pelos ricos e financiada para os pobres. Isto está na Constituição de 1967, mas ficou na dependência de lei complementar, que nunca foi votada. Em 1968, assumiu o poder o marechal Costa e Silva, que não tinha a mesma percepção dos problemas. E houve a grande rebelião estudantil mundial, cujo episódio central foi a revolta dos estudantes em Paris, em maio de 1968. E os estudantes universitários, fermento mundial da rebeldia, passaram também no Brasil a centralizar a atenção do governo militar. Era difícil punir estudantes. Eles se tornaram assim um setor privilegiado na oposição aos governos militares, que ficaram intimidados. Ao invés de estabelecerem restrições à gratuidade universitária, pelo contrário, abriram vagas para “excedentes”, passando o governo a adular os universitários. Então perdeu-se o sentido de urgência e prioridade para a educação básica.

O terceiro elemento componente do sucesso asiático, no qual nós fracassamos completamente, foi o planejamento familiar. Entre 1970 e 1990, nossa população urbana cresceu em cem milhões de pessoas, uma brutal taxa de crescimento que só começou a se desacelerar nos últimos quinze anos (felizmente agora essa redução está sendo relativamente rápida). O que é pior é que essa população adicional se concentrou toda nas cidades, gerando o fenômeno das megalópoles costeiras.

Isso explicaria a nossa defasagem em relação aos asiáticos?

Não foi somente isso. O determinante decisivo foram circunstâncias que vie-

ram a ocorrer nas décadas de 70 e 80. Na década de 70, havia quatro fórmulas de adaptação à crise de balanço de pagamentos, oriunda do choque do petróleo: expansão de exportações; aperto interno de cinto, quer dizer, restrições temporárias do crescimento; endividamento; e substituição de importações. O Brasil optou pelas duas últimas: substituição acelerada de importações e endividamento interno e externo. Os asiáticos optaram pelas duas primeiras: ênfase sobre exportações e aperto de cinto. Em resultado, fizeram uma adaptação muito melhor à crise do petróleo do que nós. Mas o grande divórcio de tendências viria na década dos 80, sobretudo após a redemocratização.

O primeiro grande erro foi a lei sobre a política de informática, sancionada seis meses antes do fim do governo militar, em outubro de 1984, exatamente no ano em que o computador pessoal se tornou um artigo de consumo de massa. A passagem dessa lei que convalidou a reserva de mercado foi um total desastre, uma renúncia à corrida tecnológica. Nós, que éramos muito superiores à Coréia, sendo até mesmo exportadores de componentes de informática, hoje somos inferiores à Malásia, Tailândia e Cingapura em produção de microeletrônica. Veio depois o Plano Cruzado, quando destruimos a estrutura de preços. Depois a moratória unilateral, que arruinou nosso crédito internacional. Depois a Constituição de 1988 e, finalmente, o Plano Collor, que repetiu os erros do Plano Cruzado, como o congelamento de preços, e agregou-lhe mais um erro: o confisco da poupança privada. Erros sucessivos, tenazmente praticados, explicam por que o Brasil, que participara da primeira onda mundial de crescimento no pós-guerra, no fim dos anos 50 — após a formação do Mercado Comum Europeu —, e também da segunda onda, no fim dos anos 60 até a crise do petróleo, ficou inteiramente à margem da terceira onda de crescimento, na década dos 80. Esta, para nós, foi uma década perdida.

O PAEG E SUA “DEGENERAÇÃO”

Qual foi a reação do FMI ao programa de estabilização contido no PAEG?

O Fundo Monetário Internacional não aceitava o gradualismo. Sugeriu um tratamento de choque. Nós argumentávamos que o tratamento de choque era impraticável e que os modelos europeus de cura súbita da hiperinflação não eram aplicáveis ao caso brasileiro, porque as hiperinflações européias eram mais ou menos como tumores, que se poderia lancetar, ao passo que em nosso caso se tratava de uma septicemia, cuja cura teria que ser necessariamente mais lenta. Isto porque o longo hábito de inflação tinha alterado fundamen-

talmente a estrutura patrimonial das empresas. As empresas fugiam desesperadamente do capital de giro sob forma monetária e procuravam imobilizações. O capital de risco se derretia com a inflação. Nesse contexto, um programa de contração monetária súbita levaria à uma falência generalizada porque a estrutura patrimonial estava deformada. Coisa diferente do caso europeu, em que a inflação tinha sido episódica.

O Fundo Monetário objetava à instituição da correção monetária. Nós achávamos que, precisamente porque não era possível extinguir rapidamente a inflação, tínhamos de criar mecanismos temporários de encorajamento à poupança e de formação de um mercado “voluntário” de títulos públicos. Esse o objetivo, provisório e limitado, da correção monetária. Na correção monetária, tal como concebida inicialmente, havia um prazo de carência para os saques. Ela era portanto um estímulo à poupança, uma viabilização de contratos a longo prazo, mas não servia de “quase moeda”. A correção monetária só se tornou “quase moeda” a partir de 1980, quando foi gradualmente reduzido o prazo de carência, até aplicar-se a correção monetária no *overnight*, dando-se-lhe uma liquidez imediata, coisa não contemplada na idéia original. E o governo agora tem toda a razão em querer se livrar da correção monetária, dadas as perversões a que o instrumento foi submetido no curso do tempo. De qualquer maneira foi concebido como um artifício temporário, enquanto não se fazia uma grande reforma fiscal (que afinal foi feita em 1966/1967), enquanto não se saneava o setor público e não se restaurava o instinto de poupança.

Maria da Conceição Tavares, em Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro [1972], afirma que “a reforma Campos/Bulhões aplicou não poucas das receitas heterodoxas recomendadas por Rangel em seu livro A Inflação Brasileira [1963], em relação a financiamento público, mercado de capitais” e até mesmo a questão da indexação. Até que ponto procede essa afirmação?

Não houve influência intelectual maior do Rangel, que eu me lembro. O programa foi concebido por Bulhões, pelo Simonsen, que era assessor, e por mim, e se procurássemos inspiração, o inspirador seria Gudin e não Ignácio Rangel.

O senhor travou contato com o Rangel?

Sim. Ele foi admitido no BNDE no meu tempo de superintendente. Eu promovi um concurso em 1956. Enfrentei dificuldades, pois quatro dos técnicos aprovados eram militantes de esquerda e não tinham o “certificado de ideologia” do Conselho Nacional de Segurança. Eram o Ignácio Rangel, o Juvenal Osório, o João Lira e o Saturnino Braga. Mas eu resolvi nomeá-los

assim mesmo, alegando não poder afastar-me da ordem de classificação dos concursados. Rangel passou anos depois a defender a privatização de empresas estatais de infra-estrutura — o que na época constituía uma heresia para as esquerdas —, com um argumento interessante: o único meio de se obterem financiamentos privados, desonerando o governo, seria que as empresas de serviço público dessem garantias reais, hipotecando seu patrimônio físico. Enquanto essas empresas ficassem sob gestão e propriedade governamental, seu patrimônio físico seria impenhorável. De modo que o único jeito de viabilizar garantias satisfatórias para a comunidade financeira internacional seria privatizá-las, tese que hoje faz parte de quase todos os programas de modernização. Obviamente, outras justificativas existem para o movimento de privatização: escassez de recursos governamentais, a necessidade de maior eficiência, a necessidade de o governo se concentrar nas funções clássicas e insubstituíveis do Estado. Mas a tese do Rangel continua válida.

Como já disse, a nomeação daqueles quatro técnicos sofreu impugnações. Na fase ditatorial de Vargas havia sido criado o “certificado de ideologia”, para evitar a infiltração comunista na burocracia. Graças à inércia burocrática, essa exigência nunca fora formalmente abolida. Foi por isso que recebi da Secretaria do Conselho de Segurança Nacional uma notificação sobre a “suspeição” ideológica dos quatro. Eu tomei a posição de que nenhuma restrição dessa espécie havia constado do edital de convocação. Eles haviam sido aprovados de acordo com as condições explicitadas no edital das provas, adquirindo assim direito legítimo à nomeação.

Um aspecto relevante do PAEG foi as instituições criadas, especialmente as ligadas ao sistema financeiro, que era muito incipiente. Gostaríamos que o senhor comentasse a criação dessas instituições.

Sem dúvida não se pode julgar o governo Castello Branco apenas em termos de resultados estatísticos da luta contra a inflação, porque foi um governo que se dedicou a grandes reformas institucionais. Na realidade, a ossatura institucional do Brasil moderno foi em grande parte concebida naquela época. Entre os episódios importantes, figurou a criação do Banco Central, em 1964, e a legislação sobre o mercado de capitais, em 1965, com a diferenciação de funções entre bancos comerciais, bancos de investimento, sociedades de crédito e financiamento e sociedades de crédito imobiliário, além de corretoras que já existiam. Arquitetou-se assim um mercado de capitais. Um terceiro elemento importante foi a criação do FGTS, em substituição à estabilidade de emprego. Imaginem o que teria sido do desenvolvimento capita-

lista do Brasil se permanecesse a garantia da estabilidade de emprego. Naquele tempo quase não se compravam ou vendiam empresas, porque o passivo trabalhista era absurdamente intimidante. Os empresários, ao invés de absorverem uma instalação deficitária mas já existente, que com melhorias gerenciais e algum equipamento poderiam ser vitalizadas, preferiam construir uma fábrica ao lado, para não se onerarem com o passivo trabalhista. Ao mesmo tempo, requerer eficiência funcional de trabalhadores protegidos pelo instituto da estabilidade era algo quase impossível. A criação do FGTS, desafiando um tabu da era getulista, o tabu da estabilidade, foi algo de conquências muito relevantes para o surto industrial brasileiro.

Mais importante talvez que tudo isso foi a reformulação do sistema fiscal, com o Código Tributário de 1966, depois incorporado à Constituição de 1967. O Código Tributário sofreu várias mutilações no curso do tempo, mas ainda é, até hoje, um documento meritório. Foi considerável a modernização do sistema fiscal, que passou a assentar-se num grande tripé: o Imposto de Renda, o IPI, que era o imposto sobre produção, e o ICM, o imposto sobre circulação de mercadorias. Na Constituição de 1988, o ICM se transformou em ICMS, passando a abranger alguns serviços. A transformação principal da reforma de 1966 foi a criação do ICM, que se transformou num imposto sobre o valor agregado, substituindo o antigo imposto de vendas e consignações, que era um imposto cumulativo em cascata. O interessante é que o imposto sobre o valor agregado foi criado no Brasil bem antes de se tornar norma na Comunidade Econômica Européia. Foi realmente um grande esforço modernizante.

Também se substituiu o chamado "imposto da lambida", o imposto do selo, pelo IOF [Imposto sobre Operações Financeiras], que foi concebido não como um imposto ordinário, mas sim como um fundo de reserva monetária do Banco Central. O imposto de exportação foi federalizado, para ser usado somente quando necessário à criação de fundos de estabilização. A idéia é que o café e o açúcar, por exemplo, nos períodos de alta internacional, pagariam um tributo, que construiria um fundo para subvencionar esses mesmos produtos, na fase de baixa. Era o esquema clássico dos fundos de estabilização de produtos primários. Houve ainda incentivos a aplicações em Bolsa, através do famoso decreto-lei 157.

Como se deu a degeneração desse sistema?

O código de mineração, por exemplo, foi atualizado em 1967 e permaneceu como instrumento de estímulo à produção mineral, a qual avançou aceleradamente durante quase dois decênios. A modernização da política mineral, resultante do código, provocou aumento de investimentos até 1988, quando a

nova Constituição adotou novamente praxes restritivas do capital estrangeiro. No curso do tempo, o sistema fiscal sofreu várias deturpações. Uma delas foi no governo Médici, a criação do PIS/PASEP, pecado menor, mas de qualquer maneira representou um retrocesso por se tratar de tributo cumulativo e regressivo. Já no governo Figueiredo, houve uma distorção muito maior, que foi a criação do FINSOCIAL, um imposto bem mais pesado e também cumulativo. As grandes deformações, entretanto, viriam com a Constituição de 1988, que, do ponto de vista fiscal, foi um desastre completo. Isso porque criou três sistemas paralelos: o sistema tributário propriamente dito, elencando os impostos clássicos; o sistema tributário previdenciário, com três fatos geradores: folha de pagamento, faturamento e contribuição sobre o lucro líquido da empresa (caso típico de bitributação); e um terceiro sistema paralelo, constituído pelo imposto sindical obrigatório e a contribuição por categoria, votada em assembléia geral. Passamos a ter então três sistemas fiscais superpostos.

Foram criados alguns impostos disfuncionais, como o imposto sobre grandes fortunas, que nunca foi regulamentado. Trata-se de uma total imbecilidade, que seria saudada com enorme exaltação no Uruguai, ou no Caribe, ou em Miami, para onde se dirigiam as grandes fortunas. Outro foi o imposto de renda estadual, que também provocou um grande número de controvérsias, sem nunca gerar receita apreciável. Criou-se o IVV, imposto sobre vendas a varejo de combustível. E, a par disso, o governo federal ficou privado de um importante instrumento, que era o imposto único sobre combustíveis, muito bem concebido, partilhado entre a União, estados e municípios. Segundo a Constituição de 1967, 60% eram reservados para o governo federal, que destinava esses recursos ao Fundo Rodoviário (essa percentagem foi reduzida para 40% através de emenda constitucional de 1983). O restante era distribuído a estados e municípios para a construção de rodovias. Tratava-se de um imposto vinculado, com destinação específica.

Na Constituição de 1988, esse imposto foi extinto e a capacidade tributária sobre combustíveis foi entregue aos estados, que imediatamente elevaram a alíquota de 12% para 25%. Como o imposto ficou desvinculado, os recursos não foram destinados unicamente à pavimentação de estradas, mas passaram a fazer parte do bolo geral de receitas tributárias dos estados, servindo para financiar o inchaço do funcionalismo. O governo federal continuou com a responsabilidade de construção de rodovias-tronco, sem os recursos para tanto. Com o imposto sobre a eletricidade se deu a mesma coisa: o imposto passou para os estados, permanecendo com o governo federal, empobrecido, a responsabilidade da construção de grandes centrais elétricas. O imposto sobre minérios também passou para estados e municípios, que imediatamente se

puseram a tributar minérios desordenadamente. Trata-se em grande parte de produtos de exportação, que enfrentam severa competição no mercado mundial. Em suma, ao extinguir os impostos únicos, a Constituição de 1988 criou um caos fiscal. E condenou o governo central a um déficit estrutural.

O que se nota que opera no Brasil implacavelmente é a lei da "entropia burocrática": as instituições se degeneram no curso do tempo. Uma das criações importantes daquela época foi o BNH, que operou até 1986. Desviou-se de suas finalidades, sofreu certos inchaços políticos, mas não era o caso de extingui-lo e sim de saneá-lo. Suas atividades acabaram transferidas para a Caixa Econômica Federal, que não tinha a cultura da habitação popular, já desenvolvida pelo BNH, e muito menos a cultura da infra-estrutura urbana. Todo um cabedal de experiência em habitação popular e infra-estrutura urbana foi perdido com a extinção do BNH e sua substituição pela Caixa Econômica Federal. Sem nenhuma economia de gastos, aliás, porque todo o funcionalismo do BNH foi absorvido pela Caixa. Como os salários do BNH eram superiores aos da Caixa, houve até uma elevação das despesas salariais, subtraindo-se recursos que poderiam ser destinados à habitação popular. Outro instituto que foi pervertido no curso do tempo foi o FGTS, que, sendo administrado também pela Caixa Econômica Federal, foi empregado em grande parte para financiamentos a estados e municípios insolventes, o que transformou um patrimônio legítimo dos trabalhadores em aplicações a fundo perdido. Grosseira injustiça!

Algumas conquistas permaneceram: o mercado de capitais se desenvolveu e sofisticou. Mas, de um modo geral, a lei de entropia burocrática funcionou com excepcional crueldade no caso brasileiro.

O ajuste de 1981/1983 foi eficiente para resolver o problema da balança de pagamentos, mas não teve sucesso no combate à inflação. Foi neste momento que começaram a surgir, com muita força, teorias que partiam de uma idéia antiga de [Mário Henrique] Simonsen, que é a teoria da inflação inercial. O senhor acha que o problema do combate à inflação era o diagnóstico? E, ainda, por que fracassaram tantos planos de estabilização? Existe algum elo comum?

O elo comum que existe entre os diferentes planos é que nenhum deles pode ser descrito como realmente ortodoxo. Fala-se na ortodoxia do Simonsen ou do Delfim, mas nenhum deles perfilhou qualquer ortodoxia monetarista. Para começo de conversa, ambos admitiam controles de preços e de câmbio, violando portanto dois dos princípios fundamentais da ortodoxia monetária. Em 1981/1983 houve dois estágios. No primeiro estágio, Delfim cometeu o maior

pecado possível contra a ortodoxia, que foi o de congelar a correção monetária e a taxa de câmbio, disso resultando uma enorme crise de balança de pagamentos. Não só o ajuste não debelou a inflação como não resolveu a crise de pagamentos externos. Não debelou a inflação porque essa foi a época de maior frouxidão na política salarial. Tinha-se votado o decreto-lei 2.065, admitindo-se reajustes de 110% para o salário mínimo — com reajustes menores para os escalões superiores. Isso era totalmente irrealista. O mercado de salários se orientava tendo como referência o salário mínimo, e se este é aumentado acima da inflação, em 110%, fica extremamente difícil achatar a pirâmide através de aumentos menores para os escalões superiores.

Em suma, nesse período a política salarial foi frouxa, a política fiscal relativamente estável e a política cambial, um desastre. Essa sua afirmação de que houve êxito em termos de balança de pagamentos só é válida a partir de 1983, quando se fez um acordo com o Fundo Monetário, combinando-se uma maxidesvalorização de 30% com um aperto fiscal. Mas não houve nenhum progresso na luta contra a inflação. Pelo contrário, a inflação subiu do patamar de 100% para 200%, principalmente por causa da política salarial. Desde então, as equipes econômicas aprenderam algo. A primeira coisa que fez a atual equipe de FHC no lançamento do Plano Real, em julho de 1994, foi a desindexação salarial.

No tocante à segunda gestão Delfim, de 1979 a 1985, houve uma guinada na política cambial, a partir de 1983, quando Affonso Pastore exercia a presidência do BACEN. Restabeleceu-se o sistema de minidesvalorizações freqüentes, que havia sido temporariamente congelado em 1980. O sistema de minidesvalorizações passou a refletir a inflação interna sem desconto da inflação internacional. Isso equivaleu a uma sobredesvalorização. E resultou em uma enorme melhoria da balança de pagamentos, porque houve ao mesmo tempo um esforço de contenção fiscal. Mas não resultou em queda de inflação: por quê? Porque a política salarial era expansiva e porque qualquer desvalorização tem em si embutida uma pressão inflacionária.

A QUESTÃO FISCAL

Quais as dificuldades de se implantar uma reforma fiscal em um país federalista com as dimensões do Brasil?

O sistema federal cria inevitáveis complexidades. Acho que a fórmula da reforma tributária de 1967 era uma fórmula boa. Foi acusada de ser excessivamente centralizadora de receitas. Mas, novamente, resultou centralizadora

em sua aplicação, porém não o fora em sua concepção. Em realidade, buscava-se concentrar a coleta para reduzir custos burocráticos, mas havia subsequente distribuição das receitas entre os órgãos federados. Faz sentido centralizar a coleta, não só porque o governo federal tem maior capacidade de organização e é mais independente em relação aos fatos geradores, como porque há substanciais economias em uma coleta centralizada — desde, naturalmente, que não haja retenção de receitas pelo governo central.

Na prática, no entanto, essa retenção tornou-se rotineira, apesar das proibições e cominações contidas na própria Constituição. Outra prática habitual, em detrimento dos estados, foi que o imposto único sobre combustíveis, que era para eles uma importante fonte de receita, foi gradualmente dessorado no curso do tempo. Precisamente porque se tratava de imposto sujeito à partilha das receitas, o governo federal preferiu criar encargos adicionais sobre combustíveis, contrariando a própria nomenclatura do imposto, que perdeu sua característica legal de “imposto único”. Passaram a incidir sobre combustíveis o FÍN-SOCIAL, o PIS/PASEP, depois o FUP [Fundo de Uniformização de Preços], com o propósito principal de se reduzir a parcela atribuível aos estados, ou subvencionar artificialmente o custo dos transportes. Isso provocou naturalmente uma revolta fiscal dos estados, que passaram a acusar o sistema de excessivamente centralista, quando na realidade a execução é que tinha sido defeituosa.

Uma outra deformação foi o crescimento desordenado do IOF. O IOF nunca foi concebido como um imposto. Era uma reserva monetária do Banco Central, para que ele fizesse política monetária, atendendo outrossim a emergências bancárias. Era uma espécie de seguro bancário. Tributavam-se as operações não para fins orçamentários e sim para formar-se um fundo de reserva, para controle de liquidez e atendimento de emergências bancárias. Entretanto, o IOF passou a ser considerado receita normal do governo, com a vantagem de não haver obrigação de partilha com as subunidades federadas. Então, toda a vez que havia uma escassez de receitas, a primeira coisa que ocorria às autoridades era aumentar o IOF, precisamente para reforço de caixa do governo central. Vê-se que o excessivo centralismo que se atribuía ao sistema era um defeito burocrático de implementação.

Como o senhor vê a competição entre os estados para diminuição do ICMS?

Sou pessimista, no longo prazo, quanto à validade última da guerra fiscal. Mas lhe sou favorável no curto prazo, porque a chamada guerra fiscal entre os estados denota uma coisa importante: uma mudança da “cultura da verba” para a “cultura do investimento”.

Os estados estão percebendo que a flexibilidade de aumentar alíquotas é reduzida, em virtude da rebelião dos contribuintes, e que a melhoria da arrecadação depende sobretudo de investimentos reais. Dispõem-se, portanto, a sacrificar receitas teóricas e potenciais — a isenção para projetos novos não sacrifica a receita corrente — a fim de ativar a economia geral pelo aliciamento de investidores. Isso é perceptível sobretudo no Rio de Janeiro: a cultura brizolesca era de antagonismo a multinacionais como geradoras de perdas internacionais. Era, por assim dizer, a idolatria da verba pública. Brizola não fazia nenhum esforço para atrair investidores privados. Agora estamos ingressando, no Estado do Rio, na cultura do investimento: atropelaram-se municípios e o governo estadual para atrair uma fábrica da Volkswagen, oferecendo-lhe incentivos fiscais. Isso está sucedendo em vários outros estados. Acho que não se deveria deter já esse movimento. Daqui a mais algum tempo a *competição* no campo das isenções vai se provar frustrante. O ganho de um pode ser a perda de outro. Mas é extremamente importante essa mudança de cultura, e por isso vejo com muito mais tolerância a guerra fiscal do que os tributaristas do governo central.

PONTOS CONTROVERSOS

O senhor foi pioneiro na crítica que se desenvolveu internamente à CEPAL, apresentando um artigo em Santiago⁵ em fins de 1959.

Quais seus principais pontos críticos?

A simples percepção de que o que se chamava de rigidez estrutural na América Latina não era uma moléstia congênita, mas uma rigidez provocada. Eu achava, por exemplo, que o baixo nível de resposta da produção agrícola aos preços não resultava de uma deformação da estrutura agrária, e sim do fato de serem os preços agrícolas controlados. Isso implicava uma alteração do balanço de poder em favor dos consumidores urbanos, que tinham poder político superior ao da agricultura. Sob o pretexto de evitar preços abusivos de alimentos, asfixiava-se a renda agrícola. E criava-se a falsa impressão de que a agricultura não responde adequadamente ao estímulo de preços, tornando-se necessários remédios estruturais. Na realidade, o problema não era a *inelasticidade estrutural* da produção agrícola, e sim a interferência da política de controle de preços. É o eterno problema do relativo poder político do fazendeiro *vis à vis* o do conglomerado urbano.

⁵ Veja Campos (1961) “Two Views on Inflation in Latin America”.

O segundo aspecto é que eu nunca acreditei na teoria da CEPAL de que há uma espécie de fatalismo nas relações de troca. Nunca aderi ao pessimismo exportador, daqueles que acreditavam que a exportação de produtos primários provocaria uma queda equivalente dos preços unitários, anulando-se o esforço exportador. Os economistas da CEPAL citavam estatísticas de todo o tipo para documentar a inexorabilidade da queda de preços de produtos primários *vis à vis* dos industrializados, ou seja, a tendência secular de deterioração das relações de troca. Minhas dúvidas provinham do fato de que a comparação de preços é às vezes falaciosa. O café de 1912 é o mesmo de hoje, qualitativamente, enquanto que o automóvel de 1912 não é o mesmo automóvel de 1990. Eu achava que o problema cambial da América Latina era muito menos uma questão de inelasticidade de exportações, ou de queda fatal de preços de produtos primários, do que de taxas cambiais erradas. Essas as duas teses que defendi.

A CEPAL tinha basicamente quatro postulados: primeiro, é melhor enfatizar a substituição de importações porque as exportações são inelásticas; segundo, a inflação é um problema estrutural, sendo contraproducentes os remédios puramente monetários; terceiro, o governo tem capacidade planejadora e confiabilidade no planejamento, ou seja, o dirigismo governamental é possível e saudável; quarto, o capital estrangeiro tem que ser encarado com suspicácia, porque além de trazer interferências políticas, resulta em encargos de remessa de dividendos etc. Eu defendia o ponto de vista precisamente oposto: o investimento direto é saudável pois submete o investidor às vicissitudes da economia nacional, enquanto que o empréstimo é exigível independentemente do êxito do projeto, criando assim o perigo de insolvência financeira ou cambial. Portanto, é muito melhor ter sócios do que credores. Toda a tradição de Getúlio, semelhante no caso à postura das esquerdas na América Latina, é a de aceitar prazerosamente o endividamento, mas suspeitar do investimento direto. Os quatro postulados da CEPAL teriam, a meu ver, que ser virados pelo avesso. Hoje, há consenso em que são inaceitáveis, analiticamente errados e empiricamente falsos.

Dentro do pessimismo exportador da CEPAL não havia apenas ceticismo em relação à tendência dos preços dos produtos primários e à expansividade dos mercados desses produtos. Prevalencia também a idéia de que o protecionismo dos países industrializados era de tal ordem que os países latino-americanos não tinham chance de se industrializar, a não ser por via da substituição de importações por trás de altas barreiras tarifárias. Coisa que coreanos e taiwaneses — e agora também a China costeira — se encarregaram de desmentir, pois são países subdesenvolvidos que invadem o mercado

de uma grande potência industrial, como os Estados Unidos. O gigante norte-americano está logrando diminuir um pouco seu déficit comercial com o Japão, enquanto se expande rapidamente o déficit com a China.

Gostaríamos que comentasse a tese de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto [1970], Dependência e Desenvolvimento na América Latina.

Sempre achei equivocada essa incursão de sociólogos na Economia. Para o economista, as questões são de *muchmoreness*. Quer dizer, tudo é questão de grau. Então, do subdesenvolvimento ao desenvolvimento há apenas um espectro de variações quantitativas. Já o sociólogo gosta de criar categorias, e categorias estáticas no tempo. Assim, enquanto para os economistas o subdesenvolvimento é um mero estágio, ao longo de um processo, para os sociólogos em questão configurar-se-ia como uma categoria especial de desenvolvimento: o desenvolvimento “dependente” ou “associado”. Hoje, essa distinção sociológica entre “centro” e “periferia” saiu da moda, com a ascensão dos tigres asiáticos, que passaram rapidamente ao rol dos países industrializados, superando-os mesmo em algumas indústrias de ponta. Hoje, os navios da Coreia, os computadores de Taiwan, os *chips* de Cingapura intimidam os competidores de países desenvolvidos. É que o capital aplicado em sucessivas doses acaba gerando um espectro contínuo de crescimento, sem distinção entre centro e periferia.

Eu nunca compreendi a tese do Fernando Henrique. Ela sempre me pareceu bastante ridícula, primitiva mesmo. É a eterna confusão de *faseologia* com *ideologia*. Dá-se uma interpretação ideológica àquilo que é meramente *faseológico*: confundem-se fases de desenvolvimento com categorias estruturais.

E a teoria da inflação inercial, como o senhor analisa?

Acho que há um grande exagero no “inercialismo”. Se o governo tem hábitos de financiamento inflacionário, o agente econômico tende a projetar para o futuro esse mesmo comportamento. São muito mais as expectativas do futuro do que a correção monetária do passado que provocam a inflação. Na realidade, entre 1964 e 1973 a inflação baixou enquanto se generalizava a aplicação do instituto da correção monetária. Ou seja, a correção monetária até ajudou na luta antiinflacionária, porque viabilizou um aumento da poupança e permitiu contratos de longo prazo e negociações salariais sem que se embutissem nos contratos majorações destinadas a cobrir a inflação futura. Friedman, por exemplo, advoga que a indexação é uma adaptação racional a situações de expectativa inflacionária.