

MARIA ALEJANDRA CAPORALE MADI

A VANGUARDA DO PENSAMENTO CONSERVADOR

Um Estudo sobre as Idéias Econômicas de
Roberto Campos no Período 1950-1964

Dissertação de Mestrado apresentada
ao Instituto de Economia da Univer-
sidade Estadual de Campinas sob a
orientação da Prof^a Dra. Liana Ma-
ria Lafayette Aureliano da Silva.

Campinas - 1985

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL

Para Oscar e Maria Luz, meus pais

Para concluir esta dissertação, encontrei condições adequadas no Instituto de Economia desta Universidade, onde venho desenvolvendo a atividade docente.

Foram muitas as palavras de entusiasmo, encorajamento e amizade que recebi no decorrer deste trabalho. Agradeço, em especial, a Liana Aureliano, orientadora, pelo incentivo e discussão sistemática. Estou grata ainda a Carlos Kurkineva e Waldir Quadros, que me deram importantes sugestões.

Paralelamente a isso, foi-me fundamental a presença compreensiva e estimulante de Helio.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	i
CAPÍTULO 1 - ESTADO E INDUSTRIALIZAÇÃO.....	1
DESENVOLVIMENTO E SUBDESENVOLVIMENTO.....	2
DESENCADEAMENTO E ACELERAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO.....	30
A intervenção do Estado.....	30
A formação de capital.....	42
O enfoque multidisciplinar.....	63
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL.....	69
ESTADO E PLANEJAMENTO NO BRASIL: O PROJETO DE DESENVOLVIMEN <u>T</u> TO DE ROBERTO CAMPOS NA DÉCADA DE 50.....	76
CAPÍTULO 2 - ESTABILIDADE MONETÁRIA E INDUSTRIALIZAÇÃO.....	111
O DEBATE: MONETARISMO E ESTRUTURALISMO.....	112
INFLAÇÃO E CRESCIMENTO.....	125
CAMPOS E O DESENVOLVIMENTISMO.....	162
Padrão de financiamento do Plano de Metas.....	164
Campos e o Programa de Estabilização Monetária.....	168
Inflação de demanda e de custo.....	172
Os subprodutos da inflação.....	186
O PROGRAMA DE ESTABILIZAÇÃO.....	195
CONCLUSÃO.....	214
NOTA BIOGRÁFICA.....	219
BIBLIOGRAFIA.....	221

INTRODUÇÃO

O objetivo desta dissertação é contribuir para uma revisão do pensamento econômico no Brasil. A escolha dos trabalhos de Roberto de Oliveira Campos deveu-se à importância do projeto conservador de transformação capitalista da economia e da sociedade brasileiras por ele liderado.

A problemática maior que guiou a organização da vasta produção de artigos, ensaios e discursos de Roberto Campos foi a discussão sobre os caminhos possíveis para o desenvolvimento do capitalismo no Brasil no pós-guerra, caminhos que se constituíram historicamente no embate entre os projetos de organização econômica e social e as possibilidades reais, determinadas pela hierarquização das forças políticas. Privilegiei, nesse sentido, os seus escritos dos anos cinquenta e início dos anos sessenta, pois foi nesse período que se definiram as linhas fundamentais do seu projeto de desenvolvimento. A explicitação desse projeto obrigou-me a recuperar os suportes teóricos da sua proposta, procurando reconstruir a articulação interna entre os conceitos-chave do seu quadro de análise e formulando ao mesmo tempo críticas externas, dado que compartilho com tantos outros cientistas sociais de outra postura teórica.

Este trabalho está estruturado em dois capítulos. O primeiro corresponde à minha leitura das proposições de Roberto Campos, colocando em evidência a relação Estado e desenvolvimento do capitalismo nas economias subdesenvolvidas da América Latina, particularmente o Brasil dos anos cinquenta. Essa relação será retomada no segundo capítulo a partir de sua inserção no debate travado entre "monetaristas" e "estruturalistas". Em outras palavras, pretendo recuperar esse debate latino-americano

com o objetivo de identificar, nos seus artigos sobre a conjuntura inflacionária do fim do período Juscelino Kubistchek, os elementos que permitam completar, ratificar os traços mais característicos da sua postura teórica e do seu projeto de desenvolvimento.

Devo sublinhar que realizei um corte temporal sem proceder à tentativa de acompanhar a evolução do pensamento de Roberto Campos. Mais ainda, não coube no âmbito deste trabalho um exame da sua ação enquanto Ministro do Planejamento no período 1964/1967. Contudo, penso que esta dissertação se constitui em mais um passo no sentido de estabelecer a conexão íntima entre o projeto conservador liderado por Campos e os resultados relativos à implementação das diversas políticas durante o mandato de Humberto de Alencar Castello Branco.

CAPÍTULO 1 - ESTADO E INDUSTRIALIZAÇÃO

DESENVOLVIMENTO E SUBDESENVOLVIMENTO

Nos artigos de Roberto Campos, na década de 50, podemos identificar duas linhas de análise em relação ao conceito de desenvolvimento. A primeira delas, essencialmente não-histórica, está associada aos índices de produtividade. A segunda, inserida num contexto histórico específico, recupera as transformações do capitalismo a nível mundial. Subjacente a esses trabalhos está a preocupação básica de determinar as possibilidades de superação do subdesenvolvimento.

Quanto à primeira linha de análise, podemos ainda determinar duas abordagens: uma, centrada na relação desenvolvimento/produtividade e outra, na relação desenvolvimento/industrialização.

Privilegiando a relação desenvolvimento/produtividade, Roberto Campos define país subdesenvolvido como "aquele no qual predomina um baixo nível de renda per capita, com uma larga percentagem da população voltada para as atividades de baixa produtividade".⁽¹⁾ Associa o subdesenvolvimento à carência de capital e entende que a essência do mecanismo do desenvolvimento econômico é o aumento de produtividade decorrente da formação de capital.⁽²⁾ Podemos afirmar que, enquanto processo, iguala o desenvolvimento econômico ao aumento da produtividade e conseqüente aumento da renda per capita, dado que o aumento

(1) - CAMPOS, Roberto. "Observações sobre a teoria do desenvolvimento econômico" (Texto de conferência realizada na Escola de Guerra Naval, em novembro de 1952). In: _____. *Economia, planejamento e nacionalismo*. Rio de Janeiro, APEC, 1963, p. 83.

(2) - CAMPOS, Roberto. "Planejamento do desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos". In: *Op. cit.*, p. 38.

da produtividade reflete, por um lado, o aumento do nível de investimento e resulta, por outro, em elevação do nível de renda.

Nessa aproximação, Roberto Campos descreve as economias subdesenvolvidas a partir de índices de baixa/alta renda *per capita*, baixa/alta produtividade. O recurso a esses índices permite que o incluamos no grupo de economistas que, ao analisar o problema do subdesenvolvimento, reduzem a distinção entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos a diferenças de grau de um mesmo processo, no qual o progresso técnico cumpre a condição necessária do progresso geral.

Na segunda abordagem não-histórica do desenvolvimento, Campos julga teoricamente falha a identificação freqüentemente estabelecida entre desenvolvimento econômico e industrialização:

"O processo de desenvolvimento econômico se definiria então, contrariu sensu, como um aumento na taxa de formação de capital, com adoção simultânea de métodos tecnológicos mais produtivos, e resultante incremento na renda real per capita. Espelha-se, então, o processo promocional num incremento do estoque de capital, de um lado, e no aumento da produtividade do capital existente, do outro. É nessas características medulares, e não no conceito de industrialização per se, que repousa essencialmente o processo de desenvolvimento econômico."(3)

(3) - CAMPOS, Roberto. "Observações sobre a teoria do desenvolvimento econômico", p. 84.

Segundo esse autor, para que a industrialização seja a forma adequada de desenvolvimento econômico, algumas condições devem ser satisfeitas:

"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 expansão 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."⁽⁴⁾

Num outro trabalho, Roberto Campos reafirma sua posição, dizendo:

"(...) a industrialização só faz sentido quando ocorre uma das duas seguintes condições:

(4) - Id. *ibid.*

- a) se existem excedentes de população rural, cuja produtividade marginal é baixa, nula ou negativa, caso em que a transferência desses fatores para a indústria resultaria numa melhoria de produtividade e, conseqüentemente, em aumento do produto nacional;
- b) se inexistente o excesso de população rural, quando a demanda de produtos primários é instável nos mercados internacionais; neste caso, a industrialização poderia representar uma utilização mais econômica dos fatores de produção, permitindo, alternativamente, ou alcançar-se uma melhoria nas relações de troca, desde que o escasseamento dos produtos primários resulte num incremento dos respectivos preços no mercado internacional, ou obter-se maior estabilidade da renda, porque o país não ficaria então completamente na dependência da produção agrícola exportável, senão que disporia também de um setor industrial, que lhe permitiria compensar, ocasionalmente, o impacto depressivo das quedas da produção ou dos preços agrícolas."⁽⁵⁾

Resumindo as passagens acima, Roberto Campos apresenta como condições favoráveis para a industrialização uma dotação de recursos minerais adequada ao avanço das indústrias básicas, um elevado coeficiente de expansão demográfica (associado, inclusive, a excedentes de mão-de-obra agrícola), um mercado interno amplo e integrado e condições adver-

(5) CAMPOS, Roberto. "A crise econômica brasileira" (Trabalho apresentado na Associação Comercial do Rio de Janeiro, em 9/9/53) In: *Economia, planejamento e nacionalismo*, p. 60-61.

sas de comércio exterior. (6) Esta última, para ele, parece ser a condição relevante. Antes de irmos adiante, entretanto, recuperemos o que Campos entende por industrialização, na verdade um segundo enfoque ao problema do subdesenvolvimento. Embora ele nunca tenha explicitado o seu pensamento a esse respeito, o conceito de industrialização, para ele parece estar associado à implantação de um setor de produção industrial, isto é, com o crescimento industrial. Essa interpretação sustenta-se na medida em que ele dispensa o avanço nas indústrias de insumos básicos e bens de capital, caso o país tivesse um setor exportador com horizonte amplo de crescimento. Nessas condições, o comércio exterior poderia suprir de maneira mais econômica os produtos básicos e equipamentos necessários para o aumento da produção industrial. (7)

O conceito de industrialização que adoto está vinculado à plena formação das bases materiais do capitalismo, capazes de afiançar a dominância do capital industrial no processo global de acumulação. Esse conceito, pensado em termos da dinâmica capitalista de acumulação (das relações interdepartamentais e dos esquemas de reprodução), está vinculado à constituição do departamento de bens de produção:

"Deste ponto de vista, pensamos em constituição de forças produtivas capitalistas em termos de processo de criação das bases materiais do capitalismo. Quer dizer, em

(6) - Campos não confunde expansão demográfica com expansão do mercado interno.

(7) - CAMPOS, Roberto. "Inflação e crescimento equilibrado" (Trabalho apresentado à Mesa Redonda da Associação Econômica Internacional, Rio de Janeiro, agosto de 1957) In: *Economia, planejamento e nacionalismo*, p. 142.

termos da constituição de um departamento de bens de produção capaz de permitir a auto-determinação (sic) do capital, vale dizer, de libertar a acumulação de quaisquer barreiras decorrentes da fragilidade da estrutura técnica do capital." (8)

Assim, entendo que o conceito de industrialização deve ser colocado numa perspectiva histórica e está vinculado à constituição do departamento de bens de produção, diferentemente da posição de Roberto Campos, que pensa no avanço do setor de bens de produção somente no caso de o país apresentar condições adversas de comércio exterior.

Nesse sentido sua segunda abordagem não é incoerente com a sua primeira posição em que identifica a essência do processo de desenvolvimento com o aumento da produtividade, o que permite concluir que para esse autor o aumento da renda *per capita* num país subdesenvolvido poderia ser levado a cabo via industrialização ou manutenção de sua "vocaçãõ agrícola". Campos identifica-se, nesse particular, com os economistas brasileiros Eugênio Gudín e Otávio Bulhões, na medida em que o centro da sua argumentação sobre o desenvolvimento se reduz à idéia de aumento de produtividade, pois esses autores não se colocam contra a indústria, mas sim contra a indústria ineficiente, aquela que deveria ser protegida "eternamente" da concorrência estrangeira. (9)

(8) - MELLO, J. M. Cardoso de. *O Capitalismo tardio: contribuição à revisão crítica da formação e desenvolvimento da economia brasileira*. Tese de Doutorado. Campinas, IFCH/UNICAMP, 1975, p. 100.

(9) - BULHÕES, Otávio. *Economia e política econômica*. Rio de Janeiro, Agir, 1960, p. 117.
GUDÍN, Eugênio. *Análise dos problemas brasileiros*. Rio de Janeiro, Agir, 1965, p. 196-197.

A crítica que subjaz à interpretação de Roberto Campos é a de industrialização como panacéia, isto é, se for mal orientada, a industrialização não assegura o aumento da renda *per capita*. Entretanto, se o país reunir as condições apontadas por esse autor como favoráveis à industrialização, então ela representará o caminho adequado para o desenvolvimento. Perpassa na interpretação de Campos uma crítica à proposta da CEPAL, que colocava como saída para o subdesenvolvimento o crescimento industrial. Em última análise, Campos critica o ponto central do pensamento cepalino que acentuava a existência de uma tendência à reprodução das desigualdades entre nações, se fosse mantido o mesmo padrão de comércio internacional. (10)

Roberto Campos, entretanto, apresenta uma segunda linha de análise, na qual avança em relação à problemática não-histórica da teoria do desenvolvimento econômico, qual seja, o desenvolvimento como um processo eminentemente técnico, como a passagem de uma sociedade "tradicional" para uma sociedade "moderna" (capitalista), onde o progresso técnico contínuo estaria assegurado. Esse autor avança em relação ao eixo teórico das análises da teoria econômica convencional no pós-guerra, na medida em que não dissolve totalmente a questão do processo histórico de evolução do modo de produção capitalista. (11) Apresenta, assim, sua face mo-

(10) - CARDOSO, Fernando Henrique. "Originalidade da cópia: a CEPAL e a idéia de desenvolvimento". In: _____. *As idéias e seu lugar - ensaios sobre as teorias do desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Vozes, 1980, p. 17-56.

(11) - Os trabalhos de W. W. Rostow e de Arthur Lewis exprimem com clareza o núcleo dessa teoria. Rostow defende a idéia de que o desenvolvimento se concretiza pela superação de uma série de etapas. Ver ROSTOW, W. W. *Etapas do desenvolvimento econômico - um manifesto não comunista*. 5. ed., Rio de Janeiro, Zahar, 1974.

O modelo de Arthur Lewis mostra como se difunde, no seio da sociedade tradicional, a forma capitalista de organização da produção. Ver LEWIS, W. Arthur. "O desenvolvimento economi

terna, porque se aproxima da análise do subdesenvolvimento enquanto uma estrutura específica. Nesta análise rompe com a tradição representada no Brasil principalmente por Eugênio Gudin, que entendia a problemática do desenvolvimento a partir do "evolucionismo", isto é, de premissas universais, não históricas: seja qual for o momento da história do capitalismo, o fenômeno do desenvolvimento seria caracterizado pelo aumento da produtividade. (12)

Esta segunda linha de análise de Roberto Campos é portanto histórica, na medida em que o autor pensa em duas fases do desenvolvimento capitalista a nível mundial: distingue o capitalismo liberal (ou "bucaneiro") do século XIX - guiado pela mão invisível - do que ele denomina "capitalismo democrático-social" ou ainda "capitalismo social", no qual "a intervenção quase onipresente do Estado é um datum sociológico inquestionável". (13)

A esse respeito afirma:

"Os regimes capitalistas já experimentaram sua quota de desencanto no tocante ao profético otimismo do liberalismo da escola manchesteriana. Nenhum mercado, por si só, guiado pela mão invisível, levou a uma distribuição ideal da renda e da riqueza, nem o livre comércio internacional levou a uma ótima distribuição, entre as nações, dos ganhos de renda e produtividade. O intervencionismo esta-

co com oferta ilimitada de mão-de-obra". In: AGARWALA, A. N. e SINGH, S. P. orgs. *A economia do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro, Forense, 1969, p. 406-454.

(12) - GUDIN, Eugênio. "Rumos de política econômica". (Relatório apresentado à Comissão de Planejamento Econômico sobre a Planificação da Economia Brasileira). In: SIMONSEN, Roberto e GUDIN, Eugênio. *A controvérsia do planejamento na economia brasileira*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1977, p. 115 e 141.

(13) - CAMPOS, Roberto. "Sobre um conceito belo e vago". (Artigo publicado no *Correio da Manhã* de 3/9/61). In: _____. *A moeda, o governo e o tempo*. Rio de Janeiro, APEC, 1964, p. 151. Ver também "Planejamento do desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos", p. 11.

tal, hoje generalizado, e o protecionismo comercial, assim como várias modalidades do planejamento econômico ora em voga, são constantes desmentidos ao profético otimismo do liberalismo econômico de antanho. Na realidade, nada mais existe que se pareça com o capitalismo liberal (...). O que se encontra hoje nos países capitalistas é uma economia mista, com variados graus de intervenção estatal e variadas atitudes psicológicas". (14)

O "capitalismo social" é para esse autor uma nova etapa de desenvolvimento capitalista, que corresponde à evolução do sistema "aperfeiçoado por preocupações de equidade e justiça distributiva e purificado de seus aspectos predatórios, porém não estrado em seu vigor produtivo ou nas liberdades básicas da democracia". (15)

A sua caracterização dos sistemas econômicos apresenta um forte sinal de vinculação ao contexto da Guerra Fria, que, após a Segunda Guerra Mundial, tornava-se o mais importante componente ideológico e prático nas relações entre blocos mundiais (capitalista e socialista). (16) Campos faz uma defesa da racionalidade

(14) - CAMPOS, Roberto. "Sobre os perigos da profecia" (Artigo publicado no Jornal do Brasil de 2/2/64) In: *A moeda, o governo e o tempo*, p. 219.

(15) - CAMPOS, Roberto. "Freios para Leviatã" (Artigo publicado no Correio da Manhã de 20/11/60) In: *A moeda, o governo e o tempo*, p. 53.

Roberto Campos em um artigo de 1968 afirma que o "capitalismo social" é um sistema "humanizado cada vez mais pela tributação progressiva, pelo Imposto de Renda, pelas intervenções corretivas do Governo e pelo poder dos sindicatos". CAMPOS, Roberto, "Si jeuneux savait, ... si viellesse pouvaite..." (Artigo publicado em O Globo de 23/4/68) In: *Ensaio contra a manê*. Rio de Janeiro, APEC, 1969, p. 194.

(16) - Essa caracterização aparece sistematizada nos trabalhos de Roberto Campos após 1964, mas os elementos principais

dade do capitalismo identificando-o com os processos democráticos e de justiça social, e condena o socialismo pela sua incapacidade de promover simultaneamente o desenvolvimento econômico, a justiça na distribuição de renda e a garantia das liberdades políticas.

Para a caracterização do "capitalismo social", Campos parte da observação das transformações históricas do sistema capitalista, isto é, das suas modificações estruturais, que ele denomina "revisãoismo" das economias capitalistas avançadas. (17) Para diferenciar o capitalismo liberal do "capitalismo social", dá ênfase aos seguintes elementos: o fim do mercado auto-regulado, a presença ativa do Estado e o surgimento da tecnoestrutura. Para apreender qual o grau e a extensão do "revisãoismo" realizado por Campos, entretanto, é necessário, num primeiro momento, traçar as linhas básicas do quadro clássico da teoria de livre mercado, isto é, do capitalismo liberal. (18) Nesse quadro teórico, os microagentes (produtor, consumidor, proprietário de fatores de produção) são racionais e adotam condutas maximizantes de seus interesses (as empresas/lucro; consumidor/satisfação; proprietário/rendimento). A agregação dos microcomportamentos racionais conduz à maximização macroeconômica do interesse coletivo da sociedade (bem-estar), e garante a "magnífica perfor

se encontram esparsos, em seus artigos, na década de 50 e início dos anos 60. Ver os artigos "Sobre um conceito belo e vago" (3/9/61), p. 151, "Os dois revisãoismos" (11/2/69) e "P'ra não dizerem que não falei de opções (I)" (4/11/68) In: _____. *Temas e sistemas*, 2. ed., Rio de Janeiro, APEC, s/d, p. 115-119 e 43-50.

(17) - CAMPOS, Roberto. "Os dois revisãoismos" (11/2/69), p. 115-119.

(18) - Carlos Lessa fez uma excelente sistematização da "utopia" neoclássica do capitalismo. Ver LESSA, Carlos. *O conceito de política econômica: ciência e/ou ideologia?*, Tese de doutoramento. Campinas, IFCH/UNICAMP, 1976, p. 123-165.

mance" dos mercados organizados de forma competitiva, isto é, sob concorrência perfeita. Os traços constitutivos deste estágio ideal são: atonicidade de demandantes e ofertantes, homogeneidade de bens, livre entrada em qualquer mercado, perfeita mobilidade de fatores, perfeita informação, ausência de restrições. Em outras palavras, a perseguição do interesse próprio individual é convergente com o interesse coletivo. Nesse sentido, a "magnífica performance" do sistema representa: ótima alocação de recursos e fatores, distribuição eqüitativa da renda e pleno emprego, ou seja, a teoria econômica de livre mercado postula que o sistema econômico tende ao equilíbrio com pleno emprego, sendo dirigido pela "mão invisível", pelo comportamento racional dos microagentes. (19) O problema central nesse quadro teórico é a distribuição da renda e não a sua determinação: conforme a Lei de Say, a oferta cria a sua própria demanda; sendo a renda dada, a preocupação é a de determinar sua composição entre consumo/ investimento, gasto público/gasto privado, lucros/salários. (20)

Os desequilíbrios podem aparecer, mas são transitórios, provocando desemprego temporário. A longo prazo, as livres forças do mercado, através do mecanismo eficiente de formação de preços e alocação de recursos, levam a demanda e a oferta em to

(19) - A interdependência de mercados (via curvas de oferta e de manda) conduz a uma solução única de equilíbrio geral ótima para determinada distribuição de fatores, estado de técnica e preferência dos consumidores.

A remuneração dos fatores de produção se dá conforme o valor de sua contribuição ao processo produtivo, de acordo com a teoria da distribuição com base na produtividade marginal dos fatores.

(20) - Para uma recuperação da Lei de Say e suas implicações, consultar MIGLIOLI, J. *A acumulação de capital e demanda efetiva*. São Paulo, T. A. Queiroz, 1981, p. 10-73.

do mercado de volta à sua posição de equilíbrio. O mercado é o mecanismo auto-regulador do processo econômico e auto-corretor de eventuais e transitórios desequilíbrios do capitalismo, basicamente através dos preços flexíveis. O mercado garante o mínimo custo de bens e serviços, o mínimo preço, o esforço constante de diversificação, o aprimoramento de qualidade, o progresso técnico e social contínuo e automático, a arbitragem de conflitos interindividuais ou intergrupais. Em verdade, demonstra-se que, sob o sistema da iniciativa privada e em condições de concorrência, atingir-se-ia um padrão de vida mais elevado do que sob qualquer outra forma de organização econômica compatível com a preservação da democracia política.

O Estado desempenha, assim, um papel passivo e restrito como agente guardião e policial: supõe-se que a sua intervenção ameace as liberdades individuais. A ampliação de suas funções leva a uma baixa geral de eficiência da economia devido à ação da burocracia e à ausência de espírito competitivo da ação estatal e abre a possibilidade de o poder estatal se tornar um fim em si mesmo, colocando a ameaça do totalitarismo.⁽²¹⁾ Para minimizar esse potencial perturbador da ordem econômica, entendida como mercado de concorrência perfeita, limitam-se as suas funções à segurança interna e externa, legislação, serviços de utilidade pública, e definem-se as suas regras de comportamento: sistema tributário neutro, equilíbrio orçamentário, minimização do arbítrio, esfera monetária disvinculada da ação estatal.

A década de 1930 marca a liquidação da confiança no mercado e seus automatismos.⁽²²⁾ Após John M. Keynes, a ciência e-

(21) - LESSA, C. *Op. cit.*, p. 145-146.

(22) - Sobre o processo de revisão crítica "intra-muros" da ciência oficial, consultar LESSA, Carlos. *Op.cit.*, p. 123-165.

conômica admite finalmente a presença do Estado, surgindo, entretanto, novas questões: qual o sentido da intervenção estatal, quais as causas da intervenção, qual o tratamento a ser dado à variável "Estado"?⁽²³⁾

Keynes não acreditava no mundo clássico de equilíbrio natural nem no sistema de livre mercado como mecanismo de ajuste automático e equitativo. Para ele, o funcionamento da economia capitalista gerava um problema fundamental: o desemprego. Para explicar a instabilidade dos níveis de produção e de emprego, ele centrou sua análise nas expectativas e risco associados a todo investimento em um mundo onde existe incerteza quanto ao futuro.⁽²⁴⁾ A tese de Keynes afirmava (em oposição aos clássicos) que o Estado deveria intervir na economia de mercado com o fim de diminuir o desemprego involuntário e aumentar a produção: o elemento-chave, no curto prazo, consistiria na "administração" da demanda efetiva por parte do Estado.⁽²⁵⁾

Roberto Campos incorpora essa crítica interna da ciência econômica, após 1930, a partir da qual se abandona a idéia de harmonia natural pela qual o sistema se auto-regula e se admite a ne

(23) - Digo finalmente dado que a ação do Estado na economia não se inicia com a era do capitalismo monopolista, pois o Estado dito liberal detinha igualmente um papel econômico importante. A esse respeito, consultar POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro, Graal, 1981, p. 190.

(24) - As proposições básicas do paradigma keynesiano são: no mercado de trabalho, as negociações salariais entre trabalhadores e empresários somente determinam o salário nominal, o nível de emprego é determinado pela demanda efetiva, o investimento é a variável que determina o processo de alteração do nível de renda e, portanto, da poupança e do consumo, a instabilidade do investimento é inerente a uma economia monetária. Ver. KEYNES, J. M. *A teoria geral do emprego, do juro e do dinheiro*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1970.

(25) - Para uma análise da política fiscal da depressão ver DILLARD, Dudley. *A teoria econômica de John Maynard Keynes*. São Paulo, Pioneira, 1976, p. 95-122.

cessidade de alguma intervenção reguladora *extramercado*. O autor entende que mudara a presença do Estado na economia; enquanto no capitalismo liberal ele exercia uma ação periférica e arbitral, policiando as regras do jogo, no "capitalismo social" passa a exercer uma intervenção mais direta no domínio econômico, de maneira a combater o desemprego cíclico e a promover programas de caráter social. (26) O fundamental é que Campos, nesse momento, apresenta uma concepção keynesiana da ação do Estado via controle do gasto.

A caracterização de Campos sobre as transformações do sistema capitalista completa-se com a referência à tecnoestrutura, na expressão de Galbraith. (27) Afirma que o crescimento das empresas industriais fez-se acompanhar da difusão do capital por ações, do desenvolvimento das sociedades anônimas com disseminação da propriedade, e que esse movimento operou a distinção entre dirigentes da empresa e proprietários de ações. Considera que, nesse processo, se afirma um grupo de administradores profissionais, que adota diretrizes de política diferentes da simples procura de rentabilidade a curto prazo, isto é, que possui objetivos distintos do capitalista individual. Assim, a ação desse grupo de administradores estaria orientada, por motivações de poder político, de desenvolvimento econômico e social, ou para uma

(26) - Campos estabelece, ainda, uma convergência entre a ação do Estado promovendo medidas de bem-estar no "capitalismo social" e no socialismo. Baseado nesse fato, argumenta que a diferença entre o moderno capitalismo e as aspirações socialistas são cada vez mais estreitas. Para uma revisão crítica da "tese da convergência" consultar PRYBYLA, J. S. "Convergencia de los sistemas económicos occidental y comunista: estimación crítica". In: BORNSTEIN, Morris. (ed.) *Sistemas económicos comparados*. Buenos Aires, Amorrortu, 1973.

(27) - GALBRAITH, J. K. *O novo estado industrial*. Col. *Os Economistas*. São Paulo, Abril, 1982.

melhor exploração das capacidades e dos recursos produtivos da empresa. Como consequência, a grande empresa se tornaria independente, até certo ponto, das flutuações de mercado e das pressões de rentabilidade imediata.⁽²⁸⁾ O surgimento desta "elite gerencial" provocou uma redefinição das funções do empresário do quadro clássico: ganharam relevância os aspectos político-sociais e os princípios de administração científica. O fator escasso, segundo Roberto Campos, passou a ser o talento organizacional e não o capital.

Retomando o argumento central, pode-se dizer que para Campos, o "capitalismo social" caracteriza-se pelas modificações a nível de mercado: o fim dos automatismos; o aparecimento da grande empresa que cria mercados através da propaganda, administra preços e regula a concorrência em função dos seus objetivos de expansão e de minimização de riscos, e a presença do Estado que visa a realizar uma política ativa de crescimento e de distribuição mais eqüitativa da renda.⁽²⁹⁾

As modificações estruturais do capitalismo são de crucial importância no seu estudo do desenvolvimento, dado que atribui um modelo econômico a cada fase do capitalismo a nível mundial.⁽³⁰⁾

(28) - Para uma visão crítica sobre este ponto, ver CARDOSO, Fernando Henrique. *Empresário industrial e desenvolvimento econômico no Brasil*. 2. ed., São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1972, p. 13-51.

Cardoso argumenta que a redefinição das motivações dos dirigentes das empresas corresponde a uma visão apologética do capitalismo na etapa monopolista, dado que subjaz a essa tese a idéia de supressão do lucro como motor do sistema e, portanto, do conflito de classes.

(29) - No pós-64, Campos introduz a nível de mercado a ação dos sindicatos com poder reivindicatório. CAMPOS, Roberto. "O milagre de escapar do escapismo", *Digesto Econômico*, 220, São Paulo, 1971, p. 40-52.

(30) - Campos adota a classificação desenvolvida por Henry Wallich "Algumas notas para uma teoria do desenvolvimento derivado" In: AGARWALA, A. N. e SINGH, S. P. Orgs. *A economia do subdesenvolvimento*, p. 197-211.

Contrapõe as especificidades do desenvolvimento no capitalismo clássico, concorrencial, liberal, às do "capitalismo social", principalmente no que diz respeito à ação dos agentes, empresário, massas e Estado.⁽³¹⁾

Campos entende que o desenvolvimento econômico que se processou nos marcos do capitalismo liberal corresponde ao "desenvolvimento econômico espontâneo" - processo gradual de inovações técnicas e acumulação de capital, cujo herói foi o empresário inovador schumpeteriano com mentalidade disposta a assumir riscos.⁽³²⁾ Apreende a essência da máquina do crescimento a partir da propensão a inovar, isto é, a criar e implementar novas funções de produção. O desenvolvimento espontâneo era essencialmente um fenômeno de oferta, de produção: o padrão de consumo e o padrão distributivo tinham papel secundário nesse processo.

Roberto Campos afirma que a época do desenvolvimento espontâneo acabou e que no "capitalismo social" deve-se pensar no "desenvolvimento econômico derivado", processo que não mais se identifica com a força motivadora do empresário schumpeteriano:

(31) - CAMPOS, Roberto. "Observações sobre a teoria do desenvolvimento econômico" (1952), p. 92 e segs.

(32) - Para J. Schumpeter (*Teoría del desenvolvimiento económico*. México, Fundo de Cultura, 1976), a atividade empresarial aparece como uma função na dinâmica do desenvolvimento, que pode ser exercida independentemente da qualidade de "capitalista" ou de "proprietário" dos meios de produção. A categoria capitalista não se confunde com a de empreendedor, cuja função consiste na combinação de novos meios de produção e crédito; não é uma função herdada, não é cargo, nem categoria profissional ou classe. Os empreendedores são capazes de realizar as funções inovadoras - novas possibilidades de combinações econômicas - modificando as práticas tradicionais e quebrando o "fluxo circular". Nisto consiste a essência do desenvolvimento. Nas palavras de F. H. Cardoso "...o homem faz a história, a história do capitalismo é a história (a ação) dos empreendedores..." (*Empresário industrial e desenvolvimento econômico no Brasil*, p. 26).

"É óbvia a existência de sérios percalços ao desenvolvimento econômico espontâneo em nossa era. O aguçamento da concorrência entre mercados, o estiolamento dos movimentos internacionais de capitais, o estancamento de correntes migratórias - todo esse complexo de forças cria um ambiente pouco estimulante para o desenvolvimento econômico espontâneo. Além disso, como antes se notou, as classes dirigentes da maioria dos países subdesenvolvidos não mais exibem a mentalidade puritana do capitalismo original, registra-se ainda o agravante de que, com a maior facilidade de comunicações, criaram-se padrões miméticos de consumo nos países subdesenvolvidos que levam os respectivos habitantes a perfilhar os hábitos de consumo dos países desenvolvidos, hábitos que não podem ser sustentados pela sua débil estrutura de produção e recursos."⁽³³⁾

A objeção a ser levantada à sua análise é que ela deixa de fornecer uma explicação para a seguinte pergunta: por que alguns países se desenvolveram espontaneamente, enquanto outros deixaram de o fazer? A diferenciação entre desenvolvimento espontâneo e o derivado não capta a especificidade do subdesenvolvimento enquanto articulação entre o movimento do capitalismo em geral (nas suas etapas de formação, competitiva e monopolista) e os processos particulares de constituição de cada capitalismo.⁽³⁴⁾ Entretanto, pode-se dizer que Roberto Campos apresenta

(33) - CAMPOS, Roberto. "Observações sobre a teoria do desenvolvimento econômico" (1952), p. 92.

(34) - Penso na natureza complexamente determinada do processo de constituição de cada capitalismo, em última instância pelo desenvolvimento do capitalismo a nível mundial, em primeira instância pelo ponto de partido interno. Nesse sentido, pode-se pensar numa industrialização originária, nas industrializações atrasadas (que se reali-

sua face moderna quando pensa o subdesenvolvimento enquanto processo inserido no marco das transformações estruturais do capitalismo, que acabam imprimindo ao desenvolvimento derivado características próprias.

Campos descreve os traços fundamentais do desenvolvimento derivado, o que ele chama de "moderna teoria do desenvolvimento econômico". Entende que é necessário alterar os parâmetros de análise em relação ao desenvolvimento espontâneo. Segundo esse autor, cresceram as preocupações sociais: o processo de desenvolvimento derivado passara a ter, como objetivo, satisfazer o desejo das massas de elevarem o seu padrão de vida, o seu bem-estar.⁽³⁵⁾ Nesse sentido, afirma que o desenvolvimento derivado é um fenômeno motivado pela demanda:

"O desenvolvimento econômico de hoje está, pode-se dizer, filosoficamente predisposto a encarar as coisas do lado do consumo, antes que do lado da produção".⁽³⁶⁾

zam na etapa concorrencial e têm um passado feudal) e nas industrializações tardias (que se realizam na etapa monopolista do capitalismo mundial e têm passado colonial e de economias exportadoras nacionais). A esse respeito, consultar MELLO, J. M. Cardoso de. *O capitalismo tardio: contribuição à revisão crítica da formação e desenvolvimento da economia brasileira*, e BARBOSA DE OLIVEIRA, Carlos Alonso. *Considerações sobre a formação do capitalismo*. Tese de Mestrado. Campinas, IFCH/UNICAMP, 1977. mimeo.

(35) - CAMPOS, Roberto. "Observações sobre a teoria do desenvolvimento econômico" (1952), p. 100.

(36) - *Id.*, *ibíd.*

Para Campos o "efeito demonstração" que não se confunde com as aspirações de padrões de vida mais elevados reforça essa tendência. A expressão "efeito demonstração", cunhada por James Duesenberry, expressa o fato de que o contato dos habitantes dos países subdesenvolvidos - através dos meios de comunicação - com os padrões de vida dos países desenvolvidos ativa e desperta a sua propensão a consumir. A esse respeito pode-se consultar DUESENBERRY, James. *Income, saving and the theory of consumer behaviour*. Cambridge, Harvard University Press, 1949.

Campos considera que, no desenvolvimento derivado, a pro pensão do empresário a inovar deixou de ser a força motora do processo. O empresário do país subdesenvolvido "imita" os mo delos avançados de tecnologia e produção e através da imitação introduz, numa primeira fase, novas combinações econômicas no processo de produção. O autor pensa, na verdade, em duas fases de desenvolvimento tecnológico, pois o empresário do país subde se nvolvido passaria de "imitador" a "inovador":

"Cumpre imitar, rapidamente, padrões de eficiência e cap turar a experiência de processos tecnológicos alheios, pa ra, depois, poder inovar, partindo de uma plataforma de desenvolvimento econômico, já solidamente estabelecida". (37)

Roberto Campos mantém a importância do conceito de inova ção schumpeteriano, fundamental para a diferenciação entre o processo de desenvolvimento econômico e o processo de si mples crescimento econômico. (38) Para esse autor, o desenvolvimento e e conômico exige mudança estrutural e não apenas crescimento com o mesmo padrão técnico: "O desenvolvimento pressupõe mudança e ri sco assentes ambos em novas combinações de fatores de produção". (39)

(37) - CAMPOS, Roberto. "Observações sobre a teoria do desenvol vimento econômico" (1952), p. 100.

(38) - CAMPOS, Roberto. "Cultura e desenvolvimento" (Palestra pro ferida no Instituto Superior de Estudos Brasileiros do Rio de Janeiro e publicada no *Digesto Econômico*, março/ abril, 1957) In: *Ensaio de história econômica e sociolo gía*, p. 110.

(39) - CAMPOS, Roberto. "Social engineering and economic development" (Palestra proferida no Simpósio sobre Ajuda e Comércio Latino-americanos na Universidade de Texas, março de 1964) In: *Reflections on Latin American develop ment*, Austin, University of Texas Press, 1967, p. 68.

Há um avanço, em Campos, em relação à chamada "economia do crescimento", particularmente em relação aos modelos de crescimento do tipo Harrod-Domar. Este se dá porque ele abandona os modelos que pressupõem uma trajetória linear de crescimento, sem reter as especificidades estruturais e históricas do processo de desenvolvimento. (40)

Campos conclui que a ausência do empresário inovador e as crescentes preocupações sociais fazem que a grande força motora do desenvolvimento derivado passe a ser o Estado, através do planejamento e até mesmo de suas empresas:

"Ao governo, então, é que cabe a responsabilidade de investimentos maciços e planejados, substituindo o investidor privado que, no panorama clássico e tradicional do desenvolvimento, era realmente o herói da peça". (41)

Entendo que na análise desse autor a passagem do subdesenvolvimento para o desenvolvimento na era do "capitalismo social" exige fazer um corte, uma ruptura. As especificidades do desenvolvimento capitalista nessa era exigem a ação de mecanismos extramercado; surge, então, um novo protagonista na promoção do desenvolvimento: o Estado. O fato de admitir a necessidade desses fatores extramercado é compatível com as implicações da sua primeira aproximação ao conceito de desenvolvimento: para ele um país se poderia desenvolver tanto através da implanta

(40) - HARROD, R. F. "An essay in dynamic theory" *Economic Journal*, 49, Londres, março 1939.

DOMAR, E. D. *Essays on the theory of economic growth*. Oxford University Press, New York, 1957.

A conhecida equação de Harrod-Domar faz depender o crescimento econômico das seguintes variáveis: a propensão média a poupar e a razão incremental capital/produto.

(41) - CAMPOS, Roberto. "Observações sobre a teoria do desenvolvimento econômico" (1952), p. 100.

ção de um setor de produção industrial quanto através da agricultura. É compatível na medida em que agora cabe ao Estado escolher a via de desenvolvimento adequada.

A ruptura que estabelece entre o desenvolvimento espontâneo e o derivado é a chave para o entendimento da diferente natureza da ação do Estado - via planejamento - nos países desenvolvidos e subdesenvolvidos na época do "capitalismo social". Para Roberto Campos, planejamento é:

"(...) método racional de expressar a volição coletiva, dada a impersonalidade da ação estatal, a substituição periódica dos encarregados do comando e a necessidade de traduzir, para uso coletivo, as intenções dos dirigentes". (42)

Esse autor considera que a intervenção do Estado nos países desenvolvidos, isto é, naqueles cujo processo de desenvolvimento foi espontâneo, justifica-se a partir da necessidade de manutenção do pleno emprego (corrigindo o desemprego cíclico) e de realizar intervenções no sentido de garantir uma distribuição de renda mais eqüitativa (através de projetos sociais). Nesse sentido, afirma que o "rationale" do planejamento nas economias capitalistas avançadas fundamenta-se, em geral, na emergência do *welfare State* em substituição ao "Estado-polícia". (43)

(42) - CAMPOS, Roberto. "Planejamento do desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos", p. 11.

(43) - *Id.*, p. 13.

Após a Segunda Guerra Mundial, no capitalismo ocidental, consolida-se o *Welfare State*: conjunto de instituições e práticas estatais, que se traduzem numa política econômica ativa, estimulando e regularizando o crescimento econômico, e na ampliação de programas de caráter social. Para uma análise do *Welfare State* keynesiano, ver. OFFE,

Por outro lado, considera a intervenção do Estado nos países subdesenvolvidos no "capitalismo social" como crucial para superar o subdesenvolvimento. O esforço de acumulação de capital nesses países somente se poderia concretizar com a intervenção planejadora do Estado. Neste ponto rompe com a tradição representada no Brasil principalmente por Eugênio Gudín, na medida em que para este último não haveria necessidade de fatores extra-econômicos (isto é, do Estado), para a superação do subdesenvolvimento.

Campos considera que o desenvolvimento econômico deixou de ser um mecanismo automático, tal como se supunha ao falar de "progresso".⁽⁴⁴⁾ Em outras palavras, o desenvolvimento econômico deixou de ser resultado dos automatismos de mercado para tornar-se uma tarefa racional, a ser organizada. Apresenta a idéia de desenvolvimento derivado (isto é, da própria História) como projeto:

"[...] o desenvolvimento econômico deixou de ser uma questão de azar ou do destino para converter-se em um projeto social, vivo e racional."⁽⁴⁵⁾

Entende que a ação do Estado planejador, isto é, organizador e motivador do processo de desenvolvimento cria a necessi

Claus. "A democracia partidária competitiva e o Welfare State keynesiano: fatores de estabilidade e desorganização". *Dados. Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, 26(1): 29-51, 1983.

(44) - CAMPOS, Roberto. "Social engineering and economic development" (março/1964), p. 68.

(45) - CAMPOS, Roberto. Discurso pronunciado na sessão de encerramento do sétimo período de sessões da CEPAL (La Paz, Bolívia, 29/5/57) In: *Economia, planejamento e nacionalismo*, p. 264.

dade de treinamento de uma elite administrativa e técnica.⁽⁴⁶⁾ Afirma que no desenvolvimento derivado, os empresários inovadores são substituídos por burocratas e planejadores intelectuais, por uma "burocracia esclarecida, apostólica e alerta". Na sua análise, essa "substituição" justifica a defesa de treinamento e de adaptação de técnicas importadas na administração pública, de maneira a influenciar o grau de eficiência na combinação de recursos e a acelerar o ritmo de inovações. Para esse autor, portanto, o agente do processo de desenvolvimento econômico, na ausência de uma burguesia conquistadora, de um empresário inovador, passa a ser o "corpo técnico" do Estado. A importância da administração pública entende-se a partir da concepção do Estado enquanto "promotor do desenvolvimento".

Na sua análise, o planejamento aparece como a manifestação do interesse geral - a "volição coletiva". Nessa concepção, nenhum grupo de pressão tem condições de definir, por si só, o interesse geral que o plano de desenvolvimento pretende exprimir: a elaboração desse plano repousa, essencialmente, na existência de um corpo técnico competente - guiado pelo princípio da racionalidade -, independente e neutro face aos diferentes interesses de setores particulares.

A partir da sua definição de planejamento, pode-se infe

(46) - Para Roberto Campos os planejadores e administradores públicos deveriam adaptar as técnicas importadas da administração pública à realidade dos países subdesenvolvidos, entretanto, reconhece a dificuldade no êxito da tentativa: "*É factível a diária importação de patentes e métodos tecnológicos, que independem de fatores institucionais. As técnicas prevalecentes nas ciências sociais, entretanto, não têm a mesma facilidade de transplantação, conquanto seja desejável e útil o intercâmbio internacional de experiência e conhecimentos*". CAMPOS, Roberto, "Planejamento do desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos", p. 37.

rir que para Roberto Campos a Ciência Econômica e a Teoria da Política Econômica são positivas, no sentido de serem isentas de juízos de valor; embutidos nos "fins", sobre os quais o economista não se pronuncia, aceitando-os apenas como dados. (47)

Nesse sentido, o problema central do planejamento é o mesmo que o da ciência econômica, isto é, a alocação eficiente de fins e meios. (48) Campos retoma a concepção de ciência econômica enquanto estudo da relação entre fins e meios escassos que têm usos alternativos. (49) Surge daí a visão do economista como "modesto operador", dado que essa concepção sanciona a divisão do trabalho político/técnico.

No discurso de Roberto Campos, há identificação do planejamento com ciência, eficiência, racionalidade, pois esse autor considera o planejamento um "exercício de engenharia social", politicamente neutro. (50) Esta concepção dá ênfase à visão de Estado enquanto "razão", agente supra-social, promotor impessoal do desenvolvimento. Assim, apresenta o Estado como um a-

(47) - LESSA, Carlos. *O conceito de política econômica: ciência e/ou ideologia?* p. 6-17.

(48) - A esse respeito Campos afirmou em 1966: "A busca da racionalidade é indispensável. Como os recursos econômicos são menores que as aspirações, é necessário selecionar objetivos e projetos prioritários. Mas isso exige formas racionais e não emotivas de comportamento. Outro motivo para a exigência de racionalidade é assegurar a compatibilidade entre objetivos e meios. No fundo, a economia pode ser descrita como a 'didática da compatibilidade'." CAMPOS, Roberto. "A tarefa do economista". In: *Digesto Econômico*, 189, São Paulo, 1966, p. 17.

(49) - Essa concepção aparece em ROBBINS, Lionel. *An essay on the nature and significance of economic science*. London, Macmillan, 1952, p. 16.

(50) - CAMPOS, Roberto. "Social engineering and economic development" (março/64), p. 69.

_____. "As quatro ilusões do desenvolvimento". (Discurso pronunciado na Conferência da CEPAL, em La Paz, Bolívia, maio de 1957). In: *Ensaio de história econômica e sociologia*. p. 84.

gente que escolhe a articulação mais eficiente entre fins e meios, e o planejamento como um instrumento de "racionalização de comportamento".⁽⁵¹⁾ A partir disso, conclui que o Estado orienta "racionalmente o desenvolvimento".⁽⁵²⁾

Nessa abordagem surge um Estado absolutamente neutro, cuja função primordial é obter uma situação de equilíbrio econômico e social através do planejamento. A intervenção do Estado não pode abolir os mecanismos de mercado (e a função dinâmica da empresa privada), apenas sobrepõe-lhes sua ação racional em função das escolhas políticas de longo prazo. Essa concepção de planejamento revela a segmentação do processo em duas faces, uma técnica e outra política, e a atribuição de valores distintos a cada uma delas. A face técnica, fundamentada em princípios racionais, é totalmente conhecida; a face política constitui-se em fator de instabilidade e de perturbação da ordem econômica, que, para Campos, ocorre através da "politização" do Estado.⁽⁵³⁾

As afirmações do autor demonstram que, apesar de admitir a presença mais ativa do Estado, não o coloca numa perspectiva intra-social, mas supõe que ele age independentemente de suas bases sociais. Apresenta, assim, o Estado como sujeito (agente supra-social) da política econômica e a sociedade como objeto.⁽⁵⁴⁾ Na sua visão o Estado, auxiliado pela "ciência oficial"

(51) - CAMPOS, Roberto. "Autocrítica". In: _____. *A técnica e o risco*. Rio de Janeiro, APEC, 1967, p. XCII. Essa visão reaparece em "A nova maturidade" (Artigo publicado em O Globo e em O Estado de São Paulo de 31/10/67) In: _____. *Do outro lado da cerca*. Rio de Janeiro, APEC, 1968, p. 252.

(52) - CAMPOS, Roberto. Discurso pronunciado na sessão de encerramento do sétimo período de sessões da CEPAL (29/5/57), p. 264.

(53) - Esta idéia também é defendida por Eugênio Gudín que aponta como obstáculo à intervenção do Estado a sua função política. Ver: GUDIN, Eugênio. *Análise dos problemas brasileiros*, p. 366-367.

(54) - LESSA, Carlos. *Op. cit.*, p. 6-17.

(o saber especializado do economista), pode dominar de uma maneira consciente os processos sociais e definir racionalmente a trajetória futura da sociedade. Nesse sentido, o autor a coloca como imprescindível para conseguir uma gestão mais eficaz do Estado sobre a sociedade. (55)

Roberto Campos contrapõe os agentes racionais aos politizados/socializados (na sua perspectiva irracionais), exigindo do Estado e de seus aparelhos comportamento racional quando os conflitos sociais os perpassam, ganhando natureza política. O perigo da "politização" do Estado é o perigo da própria realidade, dado que o Estado é, na sua essência, o campo da política, uma arena de conflitos politizados.

Em resumo, a ação do Estado suposta racional é na verdade "a resultante das contradições de classes inscritas na estrutura mesma do Estado (o Estado é uma relação)." (56)

Ao analisar a natureza do aparelho estatal e o papel da burocracia na elaboração e na consecução das políticas de desenvolvimento no Brasil, no período 1930-60, Sônia Draibe mostra que, a nível estrutural - nos órgãos e instrumentos do Estado -, dá-se o processo de *politização* da luta econômica de classes: os conflitos econômicos entre as classes e suas frações não se resolvem plenamente no âmbito em que nascem, mas no Estado e

(55) - Campos admite a possibilidade de desvios em relação ao "curso histórico desejado", dada a distância que existe entre o texto econômico e o contexto social e político: "Muitos de nós poderíamos discorrer competentemente sobre textos econômicos. Mas o que interessa é o contexto político e social. Pois não se trata de uma experiência matemática no vácuo sideral, e sim de uma navegação no sargaço da expectativa humana (...)"

CAMPOS, Roberto. "Brasil e Argentina: desafio e resposta (I)" (Discurso na União Industrial Argentina, Buenos Aires, 8/5/1968) In: *Ensaíos contra a maré*, p. 218-219.

(56) - POULANTZAS, Nicos. *O Estado em crise*. Rio de Janeiro, Graal, 1977, p.23.

através de políticas específicas.⁽⁵⁷⁾ Em outras palavras, o organismo burocrático-administrativo está longe de ser um aparelho de regulação e de intermediação de interesses "neutro e externo", dado que por ele perpassam as relações e os conflitos sociais. Assim, Draibe chama a atenção para a natureza de classe que se insere no organismo burocrático-administrativo, estando, portanto, longe de ser "coeso" - idéia que subjaz à análise de Roberto Campos.

A crítica a essa visão de Campos se dirige, em primeiro lugar, ao "esvaziamento" do Estado que ele pretende fazer, pois os conflitos perpassam as suas estruturas, afetando a sua atuação numa e noutra direção. Em outras palavras, o Estado não guarda uma relação de exterioridade com a economia - relação implícita na concepção de Estado-sujeito -, mas é, na realidade, um elemento constitutivo das relações econômicas e sociais, cuja autonomia é limitada e estruturada pelos determinantes da evolução global da sociedade.⁽⁵⁸⁾ Também a concepção de planejamento enquanto técnica a serviço de um Estado racional e, portanto, a concepção de sociedade enquanto objeto são criticáveis, pois o planejamento deve ser resgatado como um processo que possibilite e viabilize a tradução dos verdadeiros anseios da sociedade em diretrizes de política econômica.

Em resumo, Campos apresenta uma visão tecnocrática do Estado e da sociedade, cujos elementos são os seguintes: somente

(57) - Para uma recuperação das relações entre o Estado e o processo de industrialização no Brasil no período 1930-60, consultar DRAIBE, Sônia. *Rumos e metamorfoses - um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas de industrialização no Brasil - (1930-1960)*. Tese de Doutorado. São Paulo, USP, 1980, p. 43.

(58) - Para uma revisão da relação Estado/Economia consultar POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro, Graal, 1981, III parte.

é justo o poder exercido em nome do saber; o único meio para atingir a verdade é o saber técnico-científico cujos atributos são a universalidade e a objetividade, isto é, não há lugar para o particular e o subjetivo; a sociedade é objeto; as questões políticas são transformadas em questões técnicas. (59)

(59) - Para uma recuperação da ideologia tecnocrática, consultar MARTINS, Carlos Estevam. *Tecnocracia e capitalismo: a política dos técnicos no Brasil*. São Paulo, Brasiliense, 1974, p. 78-88.

DESENCADEAMENTO E ACELERAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO

A intervenção do Estado

Retomemos com maior detalhe a teorização de Roberto Campos sobre a intervenção do Estado nos países de desenvolvimento derivado, particularmente na América Latina. Ao romper com a tradição do *laissez-faire* e dos mecanismos automáticos de mercado, o autor atribui a fatores extramercado a força motivadora do processo de desenvolvimento na era do "capitalismo social". Esse reconhecimento é, em última instância, a razão de fundo para a sua tese de que a intervenção necessária e desejável do Estado nos países subdesenvolvidos é maior que a intervenção nos países de desenvolvimento espontâneo. E para isso apresenta três razões:

- a) a natureza derivada do processo de desenvolvimento centrado na demanda, isto é, nas aspirações de maior consumo e elevação do padrão de vida das massas, força o Estado a formular programas de maneira a garantir a participação do investimento na renda nacional, diferindo o consumo presente em favor do consumo futuro;⁽⁶⁰⁾
- b) a debilidade e falta de dinamismo do empresário do país subdesenvolvido, numa era de produção em massa que exige mudança de escala de produção e violenta com

(60) - Em última análise, o Estado deve intervir de maneira a impedir que a participação do investimento na renda seja exageradamente comprimida pelo "consumo pessoal". Através de sua "faculdade telescópica", o Estado pode diminuir o consumo presente em benefício da acumulação de capital.
CAMPOS, Roberto. "Planejamento do desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos", p. 16.

petição tecnológica, acaba exigindo que o Estado supra o "fator empresário"; (61)

- c) as imperfeições no mecanismo de preços, tais como a existência de monopólios, os desequilíbrios de renda a nível pessoal e regional, os pontos de estrangulamentos em investimentos sociais e básicos, a escassa dimensão de mercado *vis a vis* as escalas de produção.

Após essas razões, segue-se um conjunto de normas que devem reger a ação do Estado. Por um lado, defende a imagem do Estado "promotor do desenvolvimento" - inclusive através das empresas públicas - e, por outro, mostra-se muito preocupado com a ameaça da estatização que poderia decorrer do aumento indevido do grau de intervenção do Estado na economia. Afirma que a ameaça do Leviatã (Estado todo-poderoso) não é preconceito ideológico, mas baseia-se em critérios de racionalidade. (62) Seguramente, a ameaça da estatização faz parte de sua postura ideológica de defesa da iniciativa privada, num contexto histórico no qual a Guerra Fria aguça a luta ideológica entre os blocos capitalista e socialista.

A sua preocupação com a "estatização" o leva a definir uma verdadeira "agenda" para a atuação do Estado nos países subdesenvolvidos, procurando estabelecer princípios normativos que orientassem "racionalmente" a sua ação, delimitando as áreas e funções do setor público e privado. (63) Roberto Campos conside-

(61) - CAMPOS, Roberto. "Visão da paisagem nacional" (Discurso no jantar da Revista "Visão", ao ser escolhido o "Homem de Visão de 1961") In: *A moeda, o governo e o tempo*, p. 187.

(62) - CAMPOS, Roberto. "Freios para Leviatã", p. 53-58.

(63) - Sobre a idéia de agenda e não-agenda do Estado, ver KEYNES, J. M. "O fim do laissez-faire". In: SZMRECSÁNYI, T. Org. *Keynes*, São Paulo, Ática, 1978, p. 106-126.
CAMPOS, Roberto. "Problems of government policy and

ra que o Estado deve eliminar incertezas quanto a suas áreas de aplicação, garantir a estabilidade da política econômica e evitar intervenções perturbadoras do livre funcionamento do sistema de preços. A função reguladora do Estado deve ser exercida principalmente através de controles indiretos, de funcionamento genérico, de maneira a afetar todo o setor privado e não necessariamente algumas empresas individuais. Essa preferência revela o desejo de restringir o poder de arbítrio do Estado sobre o sistema de preços e, portanto, sobre a alocação de recursos escassos. Nesse aspecto, Campos acompanha as idéias de Eugênio Gudín e Otávio Bulhões, que, entretanto, defendem esse ponto de vista de maneira mais nítida, na medida em que se mantêm no quadro do Estado liberal, portanto, como agente que deve preservar a utilidade dos preços de mercado numa economia descentralizada. Na análise de Roberto Campos, a defesa dos controles indiretos coexiste com a defesa do planejamento e o fim do mercado auto-regulado, o que tem a seguinte implicação: a ação do Estado planejador deve sobrepor-se aos mecanismos de mercado, sem que estes (e a empresa privada) percam sua função dinâmica.

Quanto à ação do Estado empresário, Campos propõe para a organização das empresas públicas uma conduta que dê preferência às companhias de economia mista em lugar dos monopólios de Estado. No limite, então, dever-se-ia dar preferência nessas empresas ao controle gerencial do Estado em contraposição ao controle patrimonial. ⁽⁶⁴⁾ Assim, o Estado deveria restringir ao máxi-

administration in Latin American development" (7/11/63). In: *Reflections on Latin American development*, p. 45-55 e _____. "A função da empresa privada". In: *Digesto Econômico*, 216, São Paulo, 1970, p. 136-152.

(64) - CAMPOS, Roberto. "Três falácias do momento brasileiro". (Conferência proferida no Ciclo de Estudos Roberto Simon sen, São Paulo, 22/7/1955). In: _____. *Ensaio de história econômica e sociologia*, p. 138.

mo a sua ação como empresário para evitar distorções, como a "politização" das decisões de investimento.⁽⁶⁵⁾ Campos acredita que somente a promoção da continuidade administrativa eliminaria essa politização. Essa idéia reforça a concepção do Estado racional e do corpo técnico do Estado enquanto agente neutro, externo e coeso de regulação e intermediação de interesses, negando assim a realidade, já que o Estado é o campo da política.⁽⁶⁶⁾ Aponta ainda como distorções o empreguismo (de tradição paternalista) e uma diminuição geral da eficiência na economia, dado que o Estado regulamenta bem porém administra mal, em virtude do descaso em relação a custos e da incapacidade de autofinanciamento.⁽⁶⁷⁾ Insiste também na falta de espírito competitivo da empresa governamental devido à inércia administrativa, motivação política e inexistência de mecanismo de sanção comparável à falência que pesa sobre a empresa privada.⁽⁶⁸⁾ Em suas próprias palavras:

"Mas as limitações da ação estatal são igualmente óbvias e infelizmente severas. Primeiro, há sempre o risco da politização das decisões econômicas. Em segundo lugar, há uma certa insensibilidade ao custo real do serviço, ori-

(65) - Id., *ibid.*

(66) - Sobre a crítica ao conceito de "politização" apresentado por Campos ver p. 26-29. Essa argumentação reaparece em CAMPOS, Roberto. "O diálogo entre a empresa pública e a empresa privada". In: *Digesto Econômico*, 190, São Paulo, jul/ago, 1966, p. 12.

(67) - CAMPOS, Roberto. "A caça ao obsoleto" (Publicado no *Correio da Manhã* de 29/1/61) In: *A moeda, o governo e o tempo*, p. 117.

(68) - CAMPOS, Roberto. "Pontos de estrangulamento na economia e seus reflexos na produtividade do capital e no desenvolvimento econômico" (Conferência no Conselho Nacional de Economia, em 21/9/55). In: *Economia, planejamento e nacionalismo*, p. 182.

unda de uma reação inadequada e lenta às flutuações do mercado. Finalmente, há uma distribuição ilegítima dos encargos, os quais passam a pesar sobre a coletividade, ao invés de pesarem mais diretamente sobre o usuário do serviço". (69)

Roberto Campos, sem dúvida, recupera a essência da argumentação de Eugênio Gudin sobre a ineficiência do Estado, que decorre de dois grandes *handicaps*: a intromissão da política na administração das empresas estatais e o comportamento da burocracia, cujos membros confiam no amparo político mais do que no valor da iniciativa e do esforço pessoal. (70)

A idéia central no pensamento de Campos é que o Estado enquanto empresário deveria comportar-se como uma empresa privada, não concedendo benesses. Deveria ser dotado de eficiência operacional semelhante a das empresas privadas, de forma a ter capacidade de autofinanciamento. (71) Essa eficiência aparece estreitamente relacionada à "norma" que diz respeito à necessidade de financiamento não inflacionário (isto é, sem déficits) dos investimentos estatais.

Campos defende ainda uma participação limitada do Estado enquanto empresário, dado que existe a ameaça de a empresa pública concorrer com a empresa privada. Assim, o Estado não se deveria transformar em investidor competitivo, pois isso encur-

(69) - CAMPOS, Roberto. "Três falácias do momento brasileiro" (1955), p. 137.

(70) - GUDIN, Eugênio. *Análise dos problemas brasileiros*, 366-367.

(71) - A proposta de "privatização do público" defendida por Campos após 1964, no Ministério do Planejamento, pode ser entendida a partir dessa idéia central.

taria a ação do capitalista privado. (72) A defesa dessa conduta demonstra que sua concepção macroeconômica é pré-keynesiana, na medida em que adota os pressupostos da Lei de Say, conhecida por uma curta afirmação: "a produção cria sua própria demanda". As proposições da teoria (neo) clássica a respeito do funcionamento da economia capitalista a nível macroeconômico trazem implícito um princípio lógico - a própria Lei de Say - isto é, o reconhecimento de que a produção determina a renda, que por sua vez determina o gasto. Seu objeto central de estudo passa a ser a alocação dos recursos dados e a distribuição dos rendimentos entre os fatores de produção. A economia tende naturalmente a operar com pleno emprego de recursos, sendo os obstáculos ao crescimento da produção o único limite para a demanda real. (73)

Seguindo à risca a Lei de Say, Roberto Campos diz: "*O Estado nada pode dar ao indivíduo, que dele primeiro não tenha tirado*". (74) Existindo um teto de pleno emprego que determina o volume de produção, renda e gasto surge a oposição entre gasto público e gasto privado. Pode-se então dizer que o autor é pré-keynesiano na medida em que Keynes inverte a causalidade entre produção, renda e gasto, através do "princípio da demanda efetiva": a renda é criada pelo gasto autônomo, e o investimento é a variável que determina o processo de alteração do nível de renda e, portanto, do nível de poupança e consumo dos "particulares". Keynes coloca o gasto público, do mesmo modo que os investimentos privados, como resultado de decisões autônomas, isto é,

(72) - CAMPOS, Roberto. "Observações sobre a teoria do desenvolvimento econômico" (1952), p. 100.

(73) - MIGLIOLI, J. *Acumulação de capital e demanda efetiva*. p. 28-34.

(74) - CAMPOS, Roberto. "Freios para Leviatã" (20/11/60), p. 57.

independentes do nível de renda anterior. Os investimentos públicos e privados são capazes de promover um aumento efetivo da renda, da poupança e do consumo privado. (75)

Roberto Campos, portanto, admite a necessidade de uma maior intervenção do Estado nos países subdesenvolvidos, através do planejamento e das empresas públicas, colocando, entretanto, ao lado da problemática da intervenção estatal pós-keynesiana, o entendimento pré-keynesiano da dinâmica macroeconômica. Essa descontinuidade teórica - ao mesmo tempo pré e pós-keynesiano - explicita o comportamento errático de Campos que ora mergulha na História ora a rejeita, o que o obriga a introduzir ajustes *ad hoc* no quadro da doutrina do liberalismo clássico. Essa descontinuidade deve-se, naturalmente, à necessidade de preservar os princípios do seu "credo liberal".

Continuando a análise sobre a atuação do Estado empresário, Campos considera necessária a sua intervenção em atividades diretamente produtivas somente quando existisse: a) *motivação pioneira*, no sentido de realizar investimentos em novas áreas independentemente dos estímulos da demanda corrente ou com o objetivo de introduzir novos processos tecnológicos de produção; b) *motivação supletiva*, de maneira a suprir o desinteresse por parte da iniciativa privada no caso de investimentos que exigissem grande mobilização de recursos para alterar as escalas de produção e que tivessem longos períodos de maturação; c) *motivação corretiva*, resultante da necessidade de o Estado realizar investimentos para eliminar pontos de estrangulamento; d) *motivação preclusiva*, com o objetivo de impedir a formação de

(75) - KEYNES, J. M. *A teoria geral do emprego, do juro e do dinheiro*. p. 35-44.

monopólios privados. (76)

Esse autor, portanto, pensa a ação do Estado nos países subdesenvolvidos através de certos investimentos de caráter prioritário, tal como infra-estrutura - serviços básicos - dada a necessidade de antecipar-se à procura, para quebrar um dos "círculos viciosos do subdesenvolvimento": enquanto agente de desenvolvimento teria capacidade de mobilizar grandes volumes de recursos e investir independentemente de estímulos correntes de mercado. (77) Em virtude de sua "faculdade telescópica", poderia apressar o ritmo de capitalização fazendo investimentos criadores de economias externas, mesmo não rentáveis a curto prazo. Campos coloca em questão a necessidade de o Estado decidir entre investimentos eficientes e investimentos prioritários, concluindo que "é perigoso ser dogmático". Em última instância, o próprio Campos questiona os critérios de racionalidade que norteiam ou deveriam nortear a ação do Estado. (78)

As motivações levantadas por esse autor para esclarecer as condições nas quais seria necessária a ação das empresas pū-

(76) - CAMPOS, Roberto. "Freios para Leviatã" (20/11/60). Essa idéia reaparece em "A função da empresa privada" (1970).

(77) - A expressão "círculo vicioso da pobreza" foi utilizada por Ragnar Nurkse para descrever o processo inerente aos países subdesenvolvidos: a população dos países subdesenvolvidos possui um baixo nível de renda, que é quase inteiramente consumida, pouco sobrando para a poupança, e conseqüentemente, para novos investimentos. Por sua vez, o baixo nível de investimentos induz a um modesto crescimento da produtividade, resultando num baixo nível de renda. A seqüência descrita se reitera: baixo nível de renda com elevado nível de consumo, baixa margem de poupança e baixo nível de investimentos, modesto progresso técnico e assim por diante. Ver NURKSE, Ragnar. *Problemas de formação de capital em países subdesenvolvidos*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1957. p. 7-9.

(78) - CAMPOS, Roberto. "Planejamento do desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos", p. 26.

blicas ganham uma característica específica quando ele destaca a norma segundo a qual o Estado deveria deixar o setor no qual investiu após completar o estágio pioneiro. Perpassa na sua análise a idéia de um Estado atuando no espaço econômico e saindo dele quando fosse preciso. Surge aí a imagem do Estado "entrando e saindo" da economia, um Estado transitório. Contudo, Roberto Campos considera esta norma de difícil implementação, embora não apresente as razões dessa dificuldade. (79)

O autor procura enfatizar a idéia de que a divisão de tarefas entre a empresa pública e a privada obedece a um único critério - a eficiência. Apesar de fazer menção a fatores políticos e de segurança, ganha relevância a idéia de que essa divisão obedece a critérios eminentemente técnicos, pragmáticos, não-ideológicos. Em nenhum momento admite que essa divisão de tarefas faz parte de um projeto específico de avanço do capitalismo nos países subdesenvolvidos. Nas suas palavras:

"O único critério que deve nortear a divisão de tarefas entre a empresa pública e a empresa privada é o de sua adequação e eficiência no desempenho das tarefas a elas atribuídas. Estou usando o termo adequação num sentido amplo para cobrir também fatores políticos e de segurança que tornam necessária e aconselhável a presença do Estado." (80)

(79) - CAMPOS, Roberto. "Problems of government policy and administration in Latin American development" (7/11/63), p. 51.

(80) - *Id.*, p. 50. Esse argumento é retomado em "A função da empresa privada" (1970), p. 141.

Sua análise escamoteia a questão da verdadeira origem e natureza do setor de empresas estatais da economia nas industrializações tardias. O surgimento desse setor é um momento específico de definição das relações entre os principais agentes no processo produtivo: Estado e empresa privada (nacional ou estrangeira). O setor produtivo estatal é, em verdade, um elemento estrutural que surge da necessidade de reorganização econômica para garantir o "salto industrializante". Em outras palavras, o movimento de acumulação passa a ter o Estado como um dos seus pilares e não como um fator de perturbação e perda de eficiência; a sua presença é estrutural e não exterior e reversível. Mais ainda, o avanço do setor de empresas estatais não constitui fator de subversão da ordem definida pela acumulação privada do capital, mas esse avanço é requerido pelas especificidades da industrialização pesada num capitalismo tardio. O seguinte trecho resume com clareza o pensamento de Roberto Campos sobre a ação do Estado empresário:

"Limitar-me-ei, agora, a umas sugestões superficiais de terapêutica, que são as seguintes.

O Estado devia circunscrever tanto quanto possível a sua atuação de empresário e, através de uma retirada estratégica, transformar-se em investidor pioneiro e supletivo, e nunca num investidor competitivo em setores onde a iniciativa privada tem suficiente vitalidade. A transformação do Estado em investidor supletivo e pioneiro está no interesse mesmo dos anticapitalistas, se é que querem evitar uma irremediável perda de prestígio da idéia socialista, desmoralizada pela ineficiência estatal e pela incapacidade do Estado para atender a reivindicações sala-

riais, enquanto insistir em abocanhar, como província de operação, os setores de preços rígidos.

Em segundo lugar, naquelas áreas em que o Estado considere necessário e útil operar, devia ele ter como preocupação máxima a eficiência administrativa. Isso exige a despolitização da gerência e da administração das empresas. É necessário que o Estado cada vez mais se circunscreva ao controle regulatório, em vez de enveredar pela senda do controle patrimonial. Entre nós reponta, frequentemente, a idéia de que, para que o Estado possa orientar a atividade das empresas econômicas de base, é preciso que ele participe do patrimônio. Ora, o controle regulatório existe em muitos países, sem participação do Estado. Mesmo o controle gerencial pode existir com uma participação apenas minoritária do Estado. É desnecessário o seu domínio patrimonial e, a fortiori, a criação de monopólios do Estado.

A terceira receita é o surgimento de uma psicologia de realismo tarifário. O custo do serviço é um dado objetivo, irrevogável, e que não pode ser objeto de tergiversações demagógicas. Tem de ser fatalmente coberto, direta ou indiretamente; e o processo de cobertura indireta é o mais penoso, o mais injusto e o menos capaz de promover a remoção dos pontos de estrangulamento da economia nacional". (81)

(81) - CAMPOS, Roberto. "Pontos de estrangulamento na economia e seus reflexos na produtividade do capital e no desenvolvimento econômico" (21/9/55), p. 184-185.

A partir dessa exposição é possível afirmar que, para esse autor, a relação entre Estado e empresa privada resume-se a uma enumeração daquilo que o Estado deve e não deve fazer de forma a não se constituir em ameaça para o regime baseado na livre-iniciativa. Subjaz à sua análise um tom maniqueísta, que acaba obscurecendo as especificidades da imbricação Estado-empresas nas industrializações tardias. Apesar do avanço da sua análise, no sentido de apreender as transformações estruturais no "capitalismo social" a nível de mercado, perpassa - em última instância - a imagem do Estado como um mal necessário. Campos elimina a especificidade da estrutura que quer analisar (o desenvolvimento derivado, na era do "capitalismo social"), na medida em que continua considerando o Estado um agente exógeno: o seu esforço de teorização da intervenção do Estado nos países subdesenvolvidos resume-se a princípios normativos.

Reaparece, na sua argumentação, a visão de que Estado e economia são entidades estranhas uma à outra e não elementos da mesma realidade. Dado que o Estado, na sua concepção, intervém de fora do espaço econômico, essa intervenção deve ser limitada. Ela deve dar-se, principalmente, através do planejamento e controles indiretos que resguardem a função dinâmica da empresa privada e as funções básicas do sistema de preços e através de empresas públicas com "retirada estratégica", porque a intervenção indevida se constitui em fator perturbador do funcionamento da economia de mercado, comprometendo - no limite - o regime baseado na livre-iniciativa. O tratamento exógeno dado ao Estado no quadro teórico de Roberto Campos revela-se com toda força na imagem do Estado transitório. Isso mostra, em última instância, o fato de o autor entender a intervenção estatal nos países subdesenvolvidos, na era do "capitalismo social", como um fenômeno reversível a qualquer momento.

A História aparece novamente como um ajuste *ad hoc* no quadro da teoria de livre-mercado.

Em outras palavras, Roberto Campos afasta-se da concepção de Estado liberal quando estabelece as condições de surgimento do Estado regulador, Estado planejador e Estado investidor na era do "capitalismo social". Entretanto, volta aos quadros do liberalismo na medida em que se preocupa em restringir a ação do Estado, o seu poder de arbítrio, pelo fato de ele constituir-se num fator de perturbação da ordem econômica, num fator de diminuição geral da eficiência, e no limite, numa ameaça às liberdades individuais. Volta, assim, à imagem do Estado liberal, cujo objetivo era assegurar as condições sob as quais pudesse expandir-se o regime baseado na iniciativa privada. Mais precisamente, retoma o "Estado idealizado", apolítico, cuja ação está acima dos conflitos de classe.

Finalmente, a concepção de Estado que defende é a de um liberalismo moderno e por isso mesmo tortuosa: o implante da mesma idéia em outro contexto histórico-social modifica-a na medida em que esse transplante de *habitat* se faz sob o domínio da ideologia.

A formação de capital

Vejamos com maior detalhe a análise de Roberto Campos sobre os fatores de desencadeamento e aceleração do processo de desenvolvimento derivado associados à formação de capital.

Ao identificar a essência do processo de desenvolvimento com o aumento de produtividade, ele atribui grande importância ao capital e à poupança enquanto fatores de desenvolvimento, centrando a sua argumentação nas motivações da classe empresarial

nos países de desenvolvimento derivado, em relação ao consumo e investimento. Separa as decisões de poupança das decisões de investimento e atribui a existência de insuficiente propensão para poupar ao "viés hedonista" (reforçado pelo "efeito-demonstração") das classes empresariais, contrapondo-o ao "espírito puritano" do empresário do desenvolvimento espontâneo. Campos incorpora fatores subjetivos, pois não reduz o problema da insuficiência da poupança a fatores estritamente econômicos, tais como incapacidade absoluta de poupança resultante dos baixos níveis de renda ou incapacidade relativa de poupança diante da insignificância do setor moderno (capitalista). (82)

As decisões de investimento, na sua abordagem, são expressão do espírito empresarial e inovador do empresário schumpeteriano. Considera que a debilidade do "fator empresário" nos países subdesenvolvidos deve-se à *entrepreneurial inertia*, ou ainda *entrepreneurial inertia*, em oposição ao espírito inovador do empresário do desenvolvimento clássico. (83)

Ao separar as decisões de poupança das decisões de investimento, pode-se dizer que Campos não estabelece uma relação de determinação no sentido de a poupança determinar o investimento. Para ele as possibilidades de investimento são condicionadas pela poupança do período anterior (nível de renda anterior). Considerar a poupança fonte básica de financiamento do investimento tem a seguinte implicação: a acumulação de capital exige conten-

(82) - Sobre o "círculo vicioso da pobreza" de Nurkse, ver p. 37. Ver LEWIS, W. A. "O desenvolvimento econômico com oferta ilimitada de mão-de-obra". In: AGARWALA, A. N. e SINGH, S. P. Orgs. *A economia do subdesenvolvimento*, p. 425.

(83) - CAMPOS, Roberto. "Management, entrepreneurship and economic development" (25/9/63) In: *Reflections on Latin American development*. p. 62.

ção do consumo e da distribuição de renda.

Antes de irmos adiante, entretanto, recuperemos alguns elementos teóricos do modelo macroeconômico que Campos adota para explicar a dinâmica das economias capitalistas. Ele retoma a Lei de Say: a produção determina a renda, que por sua vez determina o gasto; a acumulação é função da poupança; existe oposição entre lucros e salários visto ser inalterável o poder de compra total.

Roberto Campos coloca, seguindo a tradição neoclássica, a acumulação como função da parcela de lucros poupada. Adota o seguinte raciocínio: a renda gerada pela produção é dada, isto é, constitui uma grandeza fixa que se compõe de salários e lucros, estes se dividindo em investimento e consumo dos capitalistas. Como o comportamento da economia a nível macroeconômico é derivado da soma dos comportamentos individuais, essa interpretação baseia-se no comportamento cotidiano das pessoas que auferem uma renda, usando uma parte dela para consumo e outra para poupança.⁽⁸⁴⁾ Do mesmo modo, os lucros são divididos em duas partes: consumo dos capitalistas e investimento, sendo este último necessariamente igual à poupança *ex-ante* e *ex-post*.

Em outras palavras, sendo o volume de lucros dado, há a oposição entre consumo capitalista e investimento; o aumento do consumo tende a frear o crescimento econômico, por causa do seu efeito negativo sobre as possibilidades de poupança e, portanto, sobre o nível de investimento. Campos coloca o "ato da abstinência" como central na explicação da dinâmica macroeconômica. Po-

(84) - KALECKI, M. "Por que a economia ainda não é uma ciência exata?" In: MIGLIOLI, J. Org. *Kalecki*. São Paulo, Ática, 1980, p. 40-41.

demos utilizar o esquema kaleckiano, numa perspectiva dinâmica, para refutar essa interpretação.⁽⁸⁵⁾ Para Kalecki, as decisões-chave no capitalismo são as de gasto capitalista que determinam o nível de produção e emprego, a partir do qual se derivam os lucros, conforme o princípio da demanda efetiva.⁽⁸⁶⁾ O nível de poupança depende dos lucros realizados pelos capitalistas que por sua vez dependem da taxa de acumulação. O nível de poupança não é resíduo, isto é, não se determina em função das decisões de consumo a partir de um nível de renda dado.

No esquema kaleckiano, o investimento e o consumo dos capitalistas não são obtidos a partir da divisão do lucro, mas, ao contrário, é a soma desses dois itens que determina o montante dos lucros num dado período de produção.⁽⁸⁷⁾ Levando em con-

- (85) - KALECKI, M. "Teoria da dinâmica econômica". In: KEYNES/KALECKI. São Paulo, Abril, 1978, p. 49-201.
 _____. "As equações marxistas de reprodução e a economia moderna". In: _____. *Crescimento e ciclo das economias capitalistas*. São Paulo, Hucitec, 1977, p. 1-9.
 Ver também os trabalhos de:
 POSSAS, M. e BALTAR, R. "Demanda efetiva e dinâmica em Kalecki". In: *Pesquisa e planejamento econômico*. Rio de Janeiro, 11 (1), 1981.
 TAVARES, M.-C. *Ciclo e crise: o movimento recente da industrialização brasileira*. Tese apresentada à Faculdade de Economia e Administração da UFRJ para o concurso de Professor Titular. Rio de Janeiro, UFRJ, 1978, p. 5-36.
 MIGLIOLI, J. *Acumulação de capital e demanda efetiva*, p. 209-296.
- (86) - A identidade da renda e gasto a nível agregado deve ser interpretada como sendo o gasto que determina a renda. O gasto determina um certo volume de produção, este - por sua vez - gera, sob a forma de lucros e salários, o montante de rendimentos que, em conjunto, se igualarão ao gasto efetuado no período considerado.
- (87) - Kalecki desdobra o produto global da economia capitalista em três setores de produção (verticalmente integrados) correspondentes às categorias de demanda final: D1 - departamento produtor de bens de investimento; D2 - departamento produtor de bens de consumo capitalista; D3 - departamento produtor de bens de consumo para os trabalhadores. Nesse esquema de reprodução, Kalecki expõe uma versão articulada da geração do gasto e da renda: estabelece uma correspondência entre as variáveis de gasto (investimento, consumo capitalista e consumo dos trabalhado

ta as relações interdepartamentais, Kalecki determina a "equação simplificada dos lucros", isto é, o lucro da classe capitalista como um todo. (88) Para os capitalistas como um todo, não constitui lucro o que vendem aos trabalhadores, mas sim o volume de vendas que efetuam para si mesmos, seja de bens de investimento, seja de bens de consumo capitalista. Os capitalistas não podem decidir que lucro vão obter, só quanto vão consumir e investir. É precisamente o maior montante de gasto capitalista que os leva a obter maior lucro enquanto classe. (89)

Os itens de gasto capitalista são as variáveis independentes (sujeitas às decisões dos capitalistas) e relevantes pa-

res) e os respectivos departamentos de produção integrada (D1, D2 e D3) e, ao mesmo tempo, explicita a decomposição da produção em cada departamento sob a forma de renda (lucros e salários). A vantagem de trabalhar com a produção de bens finais - os bens intermediários são produzidos pelos próprios departamentos que os utilizam - é que o valor da produção de cada departamento corresponde ao valor adicionado, isto é, à soma dos lucros e salários. Ver KALECKI, M. "As equações marxistas de reprodução e a economia moderna", p. 1.

(88) - Kalecki adota os seguintes supostos gerais: (1) a economia é fechada; (2) não há atividade governamental; (3) há duas classes sociais e duas classes de renda; (4) a produção, o lucro e o investimento são computados em seus valores brutos, ou seja, antes de se deduzir a depreciação do capital fixo; (5) os trabalhadores não poupam; (6) a capacidade produtiva total não se altera dentro de um dado período de produção; (7) não há formação de estoques de produtos não vendidos. Ver MIGLIOLI, J. *Op. cit.* p. 215-216. O montante de lucros da classe capitalista como um todo é igual à soma dos seus gastos em investimento e consumo e a equação que demonstra isso é: $P=I+C_k$. Ver: KALECKI, M. "As equações marxistas de reprodução e a economia moderna", p. 2.

(89) - O valor da produção do D3 - departamento produtor de bens de consumo para os trabalhadores - é a soma dos lucros e salários nesse departamento. Kalecki observou que o que sobra para a venda aos trabalhadores dos departamentos D1 e D2 em termos de bens de consumo corresponde ao valor do lucro do D3. Se o valor da produção da economia estivesse crescendo em decorrência do aumento do valor da produção do D3, estariam aumentando apenas o volume da produção e o lucro do D3. Ver MIGLIOLI, J. M. *Op. cit.*, p. 223.

ra explicar a dinâmica macroeconômica. Em outras palavras, eles são a força primária da dinâmica do sistema, tendo o consumo dos trabalhadores papel subordinado. Quanto mais gastam os capitalistas em investimento e consumo, maior será o montante de seus lucros: "os capitalistas ganham o que gastam". Mais ainda, quanto mais gastam, mais lucram e poupam efetivamente depois. A "poupança efetiva" corresponde a um fluxo de renda associado ao gasto realizado. ⁽⁹⁰⁾ Ou seja, é a partir do gasto realizado que se gera um nível de poupança correspondente a esse gasto. O gasto capitalista - em investimento e consumo - determina a variação efetiva da poupança agregada. Não é o ato de abstinência que se pode converter em poupança efetiva, mas o ato de gasto. ⁽⁹¹⁾

No esquema kaleckiano, o gasto capitalista é autônomo em relação ao nível anterior de renda e de lucros. Isto porque os capitalistas, num dado período, podem gastar uma importância maior do que o lucro que obtiveram no período imediatamente anterior, dado que o lucro não é a única fonte de recursos de que dispõem para financiar seu investimento e seu consumo. O lucro como única fonte de recursos liga-se à falsa concepção (defendi

(90) - As decisões de investimento do Estado também determinam o aumento efetivo da poupança agregada. Ver GRUPO de Política Financeira do IERJ. "A questão da poupança: desfazendo confusões". In: TAVARES, Maria Conceição e DAVID, Maurício D. Orgs. *A economia política da crise*. Rio de Janeiro, Vozes, 1982, p. 33-50.

(91) - A poupança agregada tal como registrada nas Contas Nacionais é um fluxo de renda que corresponde a gastos efetivos em bens e serviços para investimento, produzidos internamente ou importados. Quando contabilizada como Formação Bruta do Capital Fixo, é o conceito relevante na distribuição de recursos globais entre consumo e investimento e, conseqüentemente, a capacidade produtiva potencial da economia. Nada assegura que a poupança potencial possa-se converter em poupança efetiva, dado que pode ser desviada do circuito de renda real. Ver GRUPO de Política Financeira do IERJ. "A questão da poupança: desfazendo confusões". In: *Op. cit.*, p. 34.

da por Campos) de que o lucro determina a magnitude do investimento e consumo capitalista, de que é necessário diminuir o consumo para "liberar" recursos para o investimento. Na economia como um todo não é a magnitude da poupança que impõe limites à acumulação de capital: a autonomia do gasto capitalista está relacionada à criação do poder de compra para financiar o gasto adicional. (92) Essa autonomia viabiliza-se através de um sistema de crédito capaz de possibilitar o financiamento das decisões de gasto.

Embora Campos reconheça as transformações do sistema capitalista relacionadas à expansão das grandes empresas, à separação entre propriedade e direção, ao surgimento das sociedades anônimas, centra a sua argumentação sobre o financiamento da acumulação de capital no "capitalismo social", na imagem do capitalista individual do século XVIII e primeira metade do século XIX. Mais uma vez, a incorporação da História reaparece como ajuste *ad hoc* no marco da teoria do capitalismo liberal, do livre mercado. A crítica dirige-se, portanto, a sua concepção equivocada de poupança, mais ainda, à não consideração da importância do crédito no financiamento da produção capitalista. (93) Seu descaso em relação ao crédito, abandonando inclusive a importância do crédito associado às inovações-ciclo de Schumpeter, tem uma razão de fundo. (94) Roberto Campos aparece profundamente influenciado pelo monetarismo, que identifica a expansão do

(92) - KALECKI, M. "O mecanismo da recuperação econômica". In: *Crescimento e ciclo das economias capitalistas*. p. 24.

(93) - O financiamento da grande empresa e as relações entre os bancos e o capital industrial foram explorados por HILFERDING, R. *El capital financiero*. Madrid, Tecnos, 1973.

(94) - SCHUMPETER, J. *Teoría del desenvolvimiento económico*, p. 104-123.

crédito como uma das causas da inflação.⁽⁹⁵⁾ Nesse sentido, ele endossa mais uma vez as idéias de Eugênio Gudín, que é um dos economistas brasileiros mais significativos dessa corrente de pensamento.

Retomando sua argumentação sobre os limites à formação de capital, pode-se dizer que eles não se reduzem à oposição investimento/consumo dos capitalistas, mas também são colocados a partir da oposição lucros/salários. A possibilidade teórica levantada por Campos da existência de um limite superior para a variação dos salários, acima do qual o lucro seria reduzido - e a acumulação afetada negativamente -, deve ser entendida a partir da Lei de Say.⁽⁹⁶⁾ Conforme essa Lei a renda gerada pela produção é dada, isto é, constitui uma grandeza fixa que se compõe de lucros e salários. Se se aumenta a parcela dos salários, diminui-se a parcela dos lucros e, portanto, a possibilidade de investimento. Campos admite que os salários se constituem em limite à formação de capital, dado que ele retoma a Lei de Say enquanto "lei de preservação do poder de compra" criado pela produção. Nessa interpretação, o volume de pro

(95) - Sobre os pressupostos e implicações do monetarismo ver Capítulo II.

(96) - A oposição lucros/salários não é uma relação derivada da Lei de Say, embora esteja de acordo com ela. Nos "Principles" de Ricardo (capítulo 6) a oposição era inferida diretamente da situação de um produtor - capitalista - individual para quem o preço de sua mercadoria era dado externamente. Sendo o preço dado, o salário e o lucro enquanto parcelas componentes variavam em sentido contrário. Da situação do capitalista individual, Ricardo extrapola a relação lucros/salários para a economia como um todo. A economia neoclássica incorporou essa relação: parte-se da situação de uma firma individual em condições de concorrência perfeita, com preço dado e, portanto, com lucros e salários variando em sentido contrário, e aplica-se esse resultado a nível macroeconômico. Ver MIGLIOLI, J. *Op. cit.*, p. 34-37.

dução determina a renda (a nível de pleno emprego), as variações na distribuição de renda não podem provocar uma variação no nível de produção; essa variação na distribuição se dá mantendo o nível de produção constante. Nesse quadro teórico, o padrão distributivo ganha extrema relevância no estudo dos limites à formação de capital.

Mais uma vez, os "esquemas de reprodução" de Kalecki permitem refutar essa oposição entre salários e lucros a nível agregado. A distribuição de renda entre lucros e salários em Kalecki pode ser tomada como um parâmetro no contexto da demanda efetiva.⁽⁹⁷⁾ A distribuição macrofuncional da renda é fundamentada a nível microeconômico, ao nível das condições de concorrência nas indústrias ou mercados. É através dos "fatores de distribuição" - o grau de monopólio, a razão entre os custos de matérias-primas e os custos de mão-de-obra, a composição da estrutura industrial - e do esquema tridepartamental que Kalecki determina simultaneamente a renda agregada e a decomposição do valor da produção em lucros e salários.⁽⁹⁸⁾

(97) - KALECKI, M. *Teoria da dinâmica econômica*. p. 70-81 e "As equações marxistas de reprodução e a economia moderna"; "Salários nominais e reais" e "Luta de classe e distribuição da renda nacional". In: *Crescimento e ciclo das economias capitalistas*, p. 1-9, 71-101.

(98) - A noção de grau de monopólio é uma das partes mais controvertidas da obra de Kalecki: o fato de confundir a mensuração do grau de monopólio com sua determinação levou Kaldor à conclusão de que a formulação de Kalecki era tautológica: não explicava o grau de monopólio, mas o fazia depender - por definição - da diferença entre o preço e o custo direto unitário. Ver KALDOR, N. "Alternative theories of distribution". In: *Review of economic studies*. Oxford, XXIII (2). 1955-6, p. 77-107. A esse respeito Kalecki afirmou que o *mark up* (adição de uma margem de lucro ao custo primário) é determinado e reflete os elementos da estrutura e dinâmica do capitalismo monopolista, isto é, do "grau de monopólio". Nesse sentido, o grau de monopólio é um conceito associado à política de formação de preços das empresas do setor industrial; é um conceito estrutural que exprime o poder de fixa

No esquema kaleckiano, a renda nacional - formada pelo total de salários e lucros - é determinada pela soma do investimento, consumo capitalista e consumo dos trabalhadores. Os lucros da classe capitalista como um todo dependem dos gastos em investimento e consumo capitalista. Supondo que os trabalhadores não poupem, o consumo da classe trabalhadora corresponde à soma dos salários nos três departamentos. O papel dos fatores que influem na distribuição de renda é o de determinar a parcela relativa dos salários na renda bruta de cada departamento. (99) Dada a distribuição de renda entre lucros e salários nos três departamentos - que reflete os "fatores de distribuição" - o investimento e o consumo dos capitalistas determinam os lucros e a renda nacional. Kalecki ressalta o papel subordinado do consumo dos trabalhadores, determinado fundamentalmente pelas decisões de gasto capitalista.

ção de preços, a concorrência intercapitalista e o confronto entre capitalistas e trabalhadores. O grau de monopólio pode ser medido pela relação entre o preço dos produtos industriais e seus custos diretos. A esse respeito Possas e Baltar afirmam: "A medida do grau de monopólio deve ser principalmente encarada do ponto de vista dinâmico, onde ela aparece com o caráter de mark up, ou seja, o movimento pelo qual os preços são modificados a partir do comportamento dos custos primários." Ver POSSAS, M. e BALTAR, P., *Op. cit.*, p. 123.

(99) - A parcela relativa dos salários na renda bruta dos departamentos D1, D2 e D3 é, respectivamente

$$w_1 = \frac{W_1}{I}, \quad w_2 = \frac{W_2}{C_k} \quad \text{e} \quad w_3 = \frac{W_3}{C_w}$$

Supondo que

$$W = W_1 + W_2 + W_3 = C_w, \quad \text{ou ainda}$$

$C_w = w_1 I + w_2 C_k + w_3 C_w$, a renda nacional bruta corresponde a

$$Y = I + C_k + \frac{w_1 I + w_2 C_k}{(1-w_3)}$$

KALECKI, M. "As equações de reprodução e a economia moderna", p. 3.

Kalecki fez um exercício teórico a fim de mostrar a falácia do argumento da "preservação do poder de compra". Analisou os efeitos de uma variação dos salários nominais a partir do seu esquema tridepartamental - supondo que os preços dos produtos não se alterassem - e concluiu que a elevação da massa de salários nos departamentos produtores de bens de investimento e bens de consumo capitalista (D1 e D2), se bem faz diminuir os lucros nesses dois departamentos, deve inevitavelmente aumentar os lucros no departamento produtor de bens de consumo para os trabalhadores (D3).⁽¹⁰⁰⁾ Isto pode ocorrer ou através de uma elevação da produção desse departamento ou através de uma subida dos preços dos seus produtos. Os lucros da classe capitalista como um todo permanecem inalterados, sendo a perda dos lucros em D1 e D2 contrabalançada por igual ganho em D3. Desta forma, não existe qualquer transferência absoluta de lucros para salários a nível agregado.

O núcleo central da crítica é a idéia de variação na distribuição de renda, "preservando o poder de compra". Dado o nível e a estrutura do gasto autônomo, a alteração na distribuição de renda envolve para ele um processo de variação do próprio nível de renda agregada. Uma vez que o gasto capitalista não se altera no primeiro momento, nem no período seguinte, os lucros se mantêm constantes.

Kalecki abandona os pressupostos de um valor constante da demanda agregada, de concorrência perfeita e custos marginais

(100) - Para Kalecki o investimento depende de decisões passadas e se materializa com algum atraso. Desta forma, é mais provável que os capitalistas não modifiquem seu nível de gasto imediatamente após a variação dos salários. Ele supõe ainda que se dá uma variação proporcional de todas as taxas de salário e que a razão entre o custo das matérias primas e o custo da mão-de-obra permanece constante. KALECKI, M. "Luta de classe e distribuição da renda nacional", p. 92.

crecientes e aprofunda a sua crítica à teoria neoclássica do salário. A introdução do conceito de uma curva horizontal de custo marginal invalida a relação inversa entre os salários reais e o volume de emprego (e produção).⁽¹⁰¹⁾ Observando a dinâmica das economias capitalistas, nas quais as influências monopolistas impedem que os preços acompanhem a queda do salário nominal, Kalecki conclui que a diminuição do salário não se associa ao crescimento mas à queda do emprego no departamento produtor de bens de consumo para os trabalhadores (D3), decorrente da redução de poder de compra da classe trabalhadora.

Vejamos no esquema kaleckiano a possibilidade de ocorrer um processo de redistribuição de renda em favor dos salários com variação do nível de renda agregada, desencadeado por um aumento dos salários nominais (supondo o gasto capitalista já realizado), num sistema fechado com a presença de sindicatos.⁽¹⁰²⁾ Numa economia capitalista, na etapa dos monopólios, essa possibilidade passa pela ação dos sindicatos no sentido de provocarem um declínio do *mark up*, ou seja, de afetarem a política de fixação de margens de lucro pelas empresas. Com a diminuição do grau de monopólio, os aumentos de salários nominais traduzem-se num aumento menos que proporcional nos preços. A produção dos

(101) - Analisando a política de preços das empresas (exceto no que se refere à agricultura e mineração), Kalecki observa que o setor industrial possui uma curva de custo marginal horizontal no intervalo relevante da produção. Os custos começam a aumentar nas proximidades da plena utilização da capacidade - situação que raramente ocorre na etapa monopolista do capitalismo dado que as empresas operam com capacidade ociosa planejada. KALECKI, M. *Teoria da dinâmica econômica*, p. 55-60.

(102) - Supõe um aumento proporcional de todas as taxas de salário e a existência de capacidade ociosa no departamento produtor de bens de consumo para os trabalhadores. Ver KALECKI, M. "Luta de classe e distribuição da renda nacional", p.98.

departamentos D1 e D2 permanece inalterada; a variação do nível de renda nacional (em termos reais) deve-se ao aumento da produção e do emprego no D3 permitido pela existência de capacidade ociosa.⁽¹⁰³⁾ Os lucros da classe capitalista como um todo permanecem estáveis. O aumento da massa de salários (em termos nominais e reais) não comprime o nível de lucros, na medida em que estes são determinados pelo nível de gasto já realizado. Desta forma, as modificações na distribuição de renda numa economia monopólica se dão através dos movimentos dos salários.

Retomando a argumentação de Campos, ela só faz sentido se se adotarem os pressupostos e implicações da Lei de Say. Quanto às críticas externas, a introdução do modelo kaleckiano explicita com clareza analítica qual o sentido da determinação do gasto capitalista, lucro e poupança efetiva e a relação entre salários, lucros e nível de renda nas economias capitalistas na etapa dos monopólios.

Em resumo, Campos apresenta sua face ortodoxa na medida em que coloca como limites à formação de capital, o consumo capitalista e os salários. A aplicação do seu modelo macroeconômico ao problema da superação do subdesenvolvimento tem as seguintes implicações a nível de política econômica: havendo insuficiência de poupança nos países de desenvolvimento derivado e sendo o crédito eminentemente inflacionário, a formação de capital exige cobrir o "hiato de poupança" através do comércio exterior - uma política agressiva de exportação - e do ingresso de

(103) - Uma redução do salário nominal desencadearia um processo de diminuição do nível de emprego e renda (via diminuição da produção no departamento produtor de bens de consumo para os trabalhadores), uma vez introduzidas a curva de custo marginal constante e a noção de grau de monopólio.

capital estrangeiro. Mais que isso, exige conter a distribuição da renda. (104) Cabe, ainda, resgatar dois aspectos na teoria do investimento defendida por Campos. Em primeiro lugar, ele atribui grande importância ao investimento com inovações; coloca o progresso técnico enquanto elemento vital no sistema capitalista (105). Quando aplicada aos países subdesenvolvidos, essa idéia se sustenta na identificação do processo de desenvolvimento com o de aumento de produtividade. Entretanto, Campos não desenvolve as relações entre progresso técnico, acumulação de capital e distribuição de renda associadas às estruturas produtivas específicas dos países que enfrentam o processo de desenvolvimento na era do capitalismo monopolista. Em segundo lugar, ele sai da ortodoxia ao diferenciar as decisões de investimento independentes dos estímulos de mercado. No que diz respeito aos países de desenvolvimento derivado, afirma que a dinâmica do desenvolvimento consiste em antecipar-se à procura:

"A provisão de serviços básicos como, por exemplo, o serviço de transportes e o suprimento de energia, constituem tipicamente investimentos a longo prazo e de rentabilidade diferida, que entretanto devem merecer alta prioridade. Seria mesmo oportuno acautelarmo-nos aqui contra a noção de que as inversões nesses serviços devem aguardar que se manifeste a procura, reservando-se os recursos, nesse ínterim, para investimentos a curto prazo. Essa noção constitui um dos círculos viciosos

(104) - Retomaremos estas implicações nas p. 69-75.

(105) - CAMPOS, Roberto. "Os assassinos do capitalismo" (Publicado no Jornal do Brasil de 23/2/64). In: *A moeda, o governo e o tempo*, p. 219-224.

do desenvolvimento econômico, pois que toda a dinâmica do desenvolvimento econômico consiste em antecipar-se a procura antes que simplesmente satisfazê-la". (106)

Campos apresenta sua face moderna na medida em que se refere à realização de investimentos para a criação de infra-estrutura, antecipando-se aos estímulos de mercado. Mais ainda, na sua teorização sobre a ação do Estado nos países de "desenvolvimento derivado", coloca o Estado como um agente capaz de mobilizar grandes volumes de recursos e investir independentemente dos estímulos de mercado e assim acelerar o desenvolvimento econômico.

Considera que "uma taxa de desenvolvimento estável exige apenas o equilíbrio entre o desenvolvimento das indústrias de bens de consumo e o das indústrias de bens de capital" enquanto que "a aceleração do ritmo de desenvolvimento poderá exigir um crescimento desproporcionado das indústrias pesadas". (107)

Baseia seu argumento na seguinte colocação de Kaldor: "para acelerar o ritmo de crescimento da economia, o requisito tecnológico fundamental consiste em destinar às indústrias de bens de capital (ferro-aço, cimento, engenharia, combustível, e energia) maior proporção da produção corrente que a necessária para atingir-se uma expansão equilibrada de todos os setores". (108)

(106) - CAMPOS, Roberto. "Planejamento do desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos", p. 26.

(107) - CAMPOS, Roberto. "Inflação e crescimento equilibrado" (1957), p. 42.

(108) - KALDOR, N. "The problem of accelerated growth" Cf. CAMPOS, Roberto. "Inflação e crescimento equilibrado" (1957), p. 142.

A proposta de Roberto Campos, então, parece ser a seguinte: se um país reunir condições favoráveis para a industrialização, isto é, se seu setor exportador não apresentar horizonte amplo de crescimento, então, a aceleração do ritmo de desenvolvimento exigirá um avanço desproporcionado das indústrias pesadas.

Ele rejeita a idéia de "crescimento equilibrado" como um avanço de indústrias em frente ampla, capazes de se fornecerem mutuamente os mercados que nenhuma delas poderia isoladamente criar, na medida em que se trata de um conceito basicamente relacionado com a ausência de desajustes horizontais e não necessariamente verticais. (109) Entende que a idéia de crescimento equilibrado encontra escassa confirmação histórica. A interpretação schumpeteriana do desenvolvimento capitalista é entendida por ele como a negação do conceito de desenvolvimento equilibrado: o desenvolvimento tem-se processado como uma sucessão de fases de prosperidade e depressão e tem havido defasagens entre a taxa de expansão da capacidade produtiva e o seu grau de utilização. (110)

Roberto Campos apresenta sua face moderna dado que destaca as desproporcionalidades como elementos dinâmicos essenciais.

(109) - NURKSE, Ragnar. *Problemas de formação de capital dos países subdesenvolvidos*. p. 7-21. Nurkse levanta a hipótese de que nos países subdesenvolvidos o incentivo a investir é limitado pela exigüidade do mercado. Daí a sua preocupação com a realização de investimentos simultâneos, capazes de ampliar o mercado para o escoamento dos respectivos produtos. A idéia de Nurkse foi baseada nas observações pioneiras de Rosenstein-Rodan: "Problemas da industrialização da Europa Oriental e Sul-Oriental" In: ARGAWALA, A. N. e SINGH, S. P. Orgs. *A economia do subdesenvolvimento*. p. 251-262.

(110) - CAMPOS, Roberto. "Inflação e crescimento equilibrado" (1957), p. 133.

ais ao processo de desenvolvimento. (111)

"Estas desproporções podem tomar a forma de um rápido progresso na produtividade agrícola, que liberta um certo potencial humano e cria condições favoráveis a um crescimento industrial correlato ou subsequente. Dentro do setor industrial, o desenvolvimento da indústria pesada apresenta efeito dinâmico maior do que o da indústria leve; daí, uma desproporção em favor da primeira ser natural em certos estágios de desenvolvimento.

A divisão de esforços entre o crescimento das exportações e a substituição das importações parece resultar, também, quase inevitavelmente, em um movimento pendular. Alguns países se concentram na produção de produtos de exportação e, posteriormente, descobrem que a absorção dos mercados estrangeiros é inadequada, exceto a preços reduzidos, disto decorre uma mudança para a substituição das importações que, frequentemente, chega ao ponto perigoso de reduzir de forma desaconselhável a capacidade de exportar, forçando, assim, nova inclinação do pêndulo. A volumosidade dos investimentos, especialmente em transporte ferroviário, energia elétrica e na própria indústria pesada, costuma resultar em desequilíbrios e desproporções temporários, que são tecnicamente inevitáveis

(111) - Id. *ibid.* Essa idéia era defendida por Alexandre Kafka, para quem não haveria incompatibilidade entre os desequilíbrios e o desenvolvimento. Ver KAFKA, A. "A interpretação teórica do desenvolvimento na América Latina". In: WALLICH, H. e ELLIS, S. Orgs. *Desenvolvimento econômico para a América Latina*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1964, p. 13-41. Otávio Bulhões faz a defesa de investimentos sucessivos (e não um avanço em frente ampla) porém centra o seu argumento na escassa capacidade de poupança, face às necessidades de investimento e não no dinamismo das desproporcionalidades. BULHÕES, Otávio. *Op. cit.*, p. 118.

veis". (112)

Admite, portanto, que a real experiência de desenvolvimento capitalista pode apresentar uma expansão desproporcionada dos setores geradores de crescimento e propõe um conceito de desenvolvimento equilibrado num sentido mais amplo para denotar a ausência de desequilíbrios criadores de pontos de estrangulamento. Nesse sentido, afirma:

"Pareceria, assim, que a noção de desenvolvimento equilibrado deveria ser interpretada com as devidas qualificações; porquanto strictu 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". (113)

Distingue os desequilíbrios autocorretivos (ou desproporcionalidades) - inerentes ao processo de desenvolvimento, de

(112) - CAMPOS, Roberto. "Inflação e crescimento equilibrado" (1957), p. 133-134.

(113) - Id., p. 135. Em 1953, Campos afirmava: "um desenvolvimento econômico equilibrado exige uma certa proporcionalidade, tecnicamente definida, entre os chamados serviços de infra-estrutura (transporte e energia) e as atividades de superestrutura (agricultura e indústrias de transformação)". CAMPOS, Roberto. "A crise econômica brasileira" (1953). In: *Economia, planejamento e nacionalismo*, p. 74.

caráter temporário e corrigidos pelo surgimento de setores suplementares de "crescimento derivado" - dos desequilíbrios *induzidos* pela política econômica e intervenção do Estado. Esta distinção torna-se relevante por suas implicações: a ação do Estado deve ser restrita na medida em que pode impedir a estratégia de crescimento equilibrado, criando pontos de estrangulamento que paralisam o desenvolvimento. Campos afirma:

"Talvez a distinção válida a ser feita fosse, então, entre as desproporcionalidades que se corrigem por si mesmas, que provocam ajustes subseqüentes, e os desequilíbrios provocados, que resultam em pontos de estrangulamento os quais causam a paralisação do desenvolvimento. Sucede comumente que estes últimos são causados por intervenções governamentais que, geralmente, se destinam a promover o desenvolvimento, mas que, na prática, têm efeito contrário". (114)

Retomando o argumento central na sua teorização sobre a formação de capital em países de desenvolvimento derivado, sua ortodoxia se manifesta na identificação da poupança como elemento essencial no financiamento da formação de capital. A sua heterodoxia, por outro lado, surge na medida em que não pensa apenas em fatores de desencadeamento do processo de desenvolvimento, mas também em fatores de aceleração. Nesse ponto ganha importância a sua defesa da realização de investimentos independentemente dos estímulos de mercado, colocando as desproporcionalidades como elementos dinâmicos essenciais ao processo de de-

(114) - CAMPOS, Roberto. "Inflação e crescimento equilibrado" (1957), p. 139.

envolvimento. A sua imagem de Estado como mal necessário reaparece na medida em que admite a capacidade de o Estado mobilizar grandes volumes de recursos e agir antecipando-se à procura, e também por colocar o Estado como ameaça ao processo de desenvolvimento através da criação de pontos de estrangulamento.

Finalmente, cabe destacar a importância que Roberto Campos atribui ao fator demográfico no estudo da formação de capital nos países subdesenvolvidos. Na sua perspectiva, uma alta taxa de crescimento demográfico é considerada um retrocesso, um freio para o desenvolvimento. Ao tomar o aumento da renda *per capita* como índice do desenvolvimento econômico, a quantidade de habitantes representa o "denominador" da razão que se objetiva maximizar. Assim, considerando uma dada taxa de crescimento da renda, quanto maior for a taxa de crescimento populacional, menor será o impacto positivo do crescimento econômico.

Campos estabelece uma relação inversa entre a taxa de expansão demográfica e a aceleração do desenvolvimento e conduz a sua argumentação a partir dos conceitos de investimentos produtivos (objetivam aumentar o consumo futuro da sociedade) e improdutivos. Quanto a estes, ele retoma a classificação dos economistas clássicos que consideram as atividades governamentais e as despesas públicas como improdutivas (educação, saúde, saneamento, transporte). E adota novamente os supostos da Lei de Say, segundo os quais o gasto não é uma variável independente, mas sim determinado pelo nível de renda (de pleno emprego). No quadro da preservação do poder de compra criado pela produção, os gastos do Governo significam uma transferência do setor privado para o setor estatal - supondo o seu financiamento baseado

na tributação do setor privado. (115)

Movendo-se no quadro da Lei de Say, os investimentos improdutivos, para Campos, poderiam constituir-se em obstáculo para o desenvolvimento, na medida em que absorvessem fundos destinados à acumulação produtiva. Caso o financiamento dos gastos públicos se baseasse na tributação do fator capital, diminuiriam as possibilidades de poupança, e portanto, de investimento produtivo. Assim, naturalmente os investimentos improdutivos colocariam freios ao desenvolvimento. (116)

A sua análise torna-se relevante pelas implicações de política econômica, pois Campos aparece como defensor do controle da natalidade. (117) O objetivo dessa defesa é diminuir as ne

(115) - Mesmo se o governo recorresse à emissão de dinheiro para financiar seus gastos, não conseguiria ampliar o poder de compra, pois este é criado pela produção. Somente haveria inflação de preços e aumento da renda nominal. Ver MIGLIOLI, J. *Op. cit.*, p. 42.

(116) - CAMPOS, Roberto. "O poder nacional - seus fundamentos e econômicos", 2ª parte. (Conferência proferida na Escola Superior de Guerra em 31/3/53). In: *Ensaio de história econômica e sociologia*, p. 79-80.
Para Campos os investimentos produtivos e os improdutivos somente se tornariam complementares se a economia estivesse abaixo do pleno emprego (fora do marco da Lei de Say). CAMPOS, Roberto. "Relações Estados Unidos-América Latina" (Palestra proferida na Conferência sobre Tensões de Desenvolvimento no Hemisfério Ocidental, Salvador (Bahia), agosto de 1962). In: *Ensaio de história econômica e sociologia*, p. 179.

(117) - No pós-64 Campos associa a disputa entre investimentos produtivos e investimentos improdutivos à "armadilha populacional" que se traduz na absorção de uma parcela considerável da renda corrente em despesas improdutivas, prejudicando a margem para novos investimentos capazes de ampliar a capacidade produtiva por habitante no futuro. CAMPOS, Roberto. "O panorama visto da fossa (I)" (2/2/68) e "Depois da esperança, antes do desespero (I)" (23/3/68) In: *Ensaio contra a maré*. p. 118-128, 159-167; "Perspectiva do fundo de quintal" (15/4/69). In: *Temas e sistemas*, p. 155-160 e "Arrancada e colapso. A peripécia dos países em desenvolvimento" In: SIMONSEN, M. H. e CAMPOS, Roberto. *A nova economia brasileira*, Rio de Janeiro, José Olímpio, 1979, p. 26.

cessidades de investimentos improdutivos, liberando recursos para a formação de capital. Portanto, o "neomalthusianismo" de Campos revela a sua face ortodoxa, na medida em que coloca a expansão dos gastos sociais do Estado como ameaça à formação do capital nos países de desenvolvimento derivado.

O enfoque multidisciplinar

Roberto Campos continua a sua análise sobre os fatores de desenvolvimento, propondo o abandono da "ilusão mecanicista" do desenvolvimento econômico apresentada nos modelos de crescimento tipo Harrod-Domar. Para ele esses modelos superestimam o investimento em capital físico (máquinas e equipamentos) comparativamente ao investimento em "capital humano".⁽¹¹⁸⁾ Afirma que a nova teoria e prática do desenvolvimento - que diz respeito ao estudo do desenvolvimento derivado - deve levar em consideração insumos não convencionais, tais como a capacidade de organização, capacidade gerencial (*management*), espírito empresarial (*entrepreneurship*), tecnologia e educação.⁽¹¹⁹⁾ Entende que esses insumos constituem a espinha dorsal da teoria do desenvolvimento derivado, dado que a formação de capital humano é precondição para o avanço geral sócio-econômico no "capitalismo social". Campos estabelece neste ponto, outra diferenciação com o desenvolvimento espontâneo, no qual a formação de capital huma

(118) - CAMPOS, Roberto. "As quatro ilusões do desenvolvimento" (1957) In: *Ensaio de história econômica e sociologia*, p. 93. O argumento reaparece em "O investimento humano e os insumos invisíveis (I)" (Artigo publicado em O Globo em 3/1/68). In: *Ensaio contra a maré*, p. 89-96.

(119) - CAMPOS, Roberto. "Problems of government policy and administration in Latin American development" (7/11/63), p. 45.

no era subproduto do processo de desenvolvimento.

Da incorporação desses insumos não convencionais decorre a prioridade que ele atribui ao aumento do nível de educação e tecnologia nos países de desenvolvimento derivado e seu alerta para que o planejamento nesses países não incorra no "vício" de subestimar o "capital incorpóreo ou intangível":

"O desenvolvimento econômico repousa sobre um suprimento invisível de tecnologia, experiência administrativa, lastro cultural, etc. O Professor Singer usa a imagem do iceberg para exemplificar que a parte submersa e invisível do desenvolvimento econômico supera, de muito, em dimensões, o capital corpóreo ou visível sob a forma de máquinas e instalações. É frequente nos países subdesenvolvidos negligenciarem-se investimentos em educação, pesquisa e formação tecnológica, em benefício de capital tangível, o qual, subseqüentemente, não pode ser eficazmente utilizado precisamente pela carência de desenvolvimento educacional e tecnológico". (120)

Campos entende que o processo de educação "envolve a formação de grupos de liderança e o alargamento da base do capital humano, ou o que poderíamos chamar de ascensão das massas em oposição à criação de grupos de liderança". (121) Perpassa nessa análise a proposta de dar prioridade à formação de "elites de direção". Essa proposta vincula-se, seguramente, à sua defesa

(120) - CAMPOS, Roberto. "Planejamento do desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos", p. 35-36.

(121) - CAMPOS, Roberto. "Social engineering and economic development" (março 1964), p.69.

do planejamento como técnica a serviço do Estado "racional", do técnico como agente neutro, do saber científico como fonte legitimadora do poder. Em outras palavras, vincula-se à ação do Estado enquanto "promotor do desenvolvimento" que exige a formação de um corpo de técnicos e administradores competentes. Em última ins-tância, Campos não propõe uma "democratização" das oportunidades de educação como pressuposto para o processo de desenvolvimento derivado e sim a formação de uma elite "cientificamente neutra".

Quanto à formação do "capital humano", é importante des-tacar que Roberto Campos pensa ser possível incentivar o desen-volvimento tecnológico e científico nos países subdesenvolvidos sem protecionismo intelectual, isto é, sem a criação de "cartô-rios científicos". De sua proposta pode-se inferir que o desen-volvimento científico e tecnológico nos países subdesenvolvidos ocorreria nos marcos da cooperação estrangeira. (122) O capital estrangeiro reaparece como fator de desenvolvimento suprindo o "hiato tecnológico".

Campos aprofunda a investigação dos fatores que exercem influência indireta sobre o desenvolvimento econômico e identi-fica motivações culturais, psicológicas e problemas político-ins-titucionais:

(122) - Essa idéia aparece em seus artigos da coletânea *Reflections on Latin American development: "Basic problems of economic development in Latin America"* (1960), p. 3-12; "Management, entrepreneurship and economic development", p. 61-66.

No pós-64 a sua proposta aparece em "O capital humano e os insumos invisíveis" (I), (II) e (III), 1968. In: *Ensaio contra a maré* p. 89-115; "Contra os super-homens ou a ciência fantasiada de Cartório" (Artigo publicado em *O Globo e O Estado de São Paulo* de 5/8/67). In: *Do outro lado da cerca*, p. 153-161.

Essa posição de Campos se mantém até hoje e foi explicitada recentemente (1984) nos debates do Congresso Nacional referentes à "reserva de mercado" para a informática.

"Estou cada vez mais convicto de que o fundamento da teoria do crescimento tem maior relação com a psicologia, instituições sociais e valores éticos que com as leis do comportamento econômico racional." (123)

Argumenta que o desenvolvimento espontâneo tinha como garantidas as condições ideológicas e institucionais. Não se colocava o problema da existência de motivação para o desenvolvimento, já que o empresário tinha espírito competitivo, não lhe faltando propensão à inovação, nem espírito puritano. Considerava que o desenvolvimento derivado exige como pré-condição que as motivações sejam geradas e as instituições criadas ou reformadas. (124) Apesar de fazer referência ao aspecto institucional do processo de desenvolvimento derivado, não se detém para esclarecer o que entende por "criar" ou "reformular" as instituições no desenvolvimento derivado. Deixa claro, entretanto, que o esforço de acumulação - desenvolvimento econômico - tem primado sobre o desenvolvimento político. Conforme Campos, a tarefa do desenvolvimento econômico "É ainda mais fundamental que o da estabilidade política, porque somente o desenvolvimento eco-

(123) - CAMPOS, Roberto. "Social engineering and economic development" (março 1964), p. 67. O argumento reaparece em: "Depois da esperança, antes do desespero (I)" (26/3/68). In: *Ensaíos contra a maré*, p. 154, onde Campos afirma "(...) o desenvolvimento econômico é um problema de mobilização material e psicológica dentro de cada país". Também aparece em "Myrdal e o drama da Ásia" (16/4/68). In: *Ensaíos contra a maré*, p. 186, Campos diz que "Os economistas têm que se resignar ao fato de que, se as magnitudes econômicas podem ser planejadas, não é possível planejar motivações e atitudes. E, no fundo, são estas que determinam a demaragem para o desenvolvimento."

(124) - CAMPOS, Roberto. "Social engineering and economic development" (março 1964), p. 67.

nômico é capaz de afrouxar as tensões entre os grupos, e pela dilatação do horizonte de oportunidades, criar os níveis de tolerância necessários para a operação dos controles políticos". (125) Em última instância, Campos explicita a idéia de que a acumulação exige a contenção do processo de democratização.

Roberto Campos se estende no que diz respeito às motivações para o desenvolvimento. Afirma que, no desenvolvimento derivado, falta espírito empresarial, a motivação para o avanço material é escassa, existe insuficiente propensão para a ciência e "viés hedonista". (126) Admite que o problema da inadequada motivação pode ser contornado através da criação de uma "mística" que induza a população a aceitar os sacrifícios e a disciplina necessários para o desenvolvimento, preparando o clima para as transformações sociais, econômicas e institucionais.

Considera que, no caso dos países de desenvolvimento derivado, a "mística" pode ser promovida conscientemente pelos planejadores e líderes nacionais, e materializada em planos e programas de desenvolvimento:

"Através da mística da evolução, que toma forma ao se estabelecer objetivos nacionais de crescimento em termos de planos e programas de desenvolvimento, o país em desenvolvimento poderá mobilizar sua energia para imitar os países industrializados estreitando o hiato de produtividade, riqueza, renda e tecnologia, que os

(125) - CAMPOS, Roberto. "As quatro ilusões do desenvolvimento" (1957), p. 84

(126) - CAMPOS, Roberto. "Management, entrepreneurship and economic development" (25/9/63), p. 62 e segs.

separa deles."(127)

Campos apresenta, sem dúvida, uma multiplicidade de fatores de desencadeamento e aceleração do processo de desenvolvimento, utilizando um enfoque cumulativo e multidisciplinar, cuja importância é reconhecida por ele mesmo:

"O penoso estudo dos princípios, problemas e políticas do desenvolvimento econômico levou os economistas à humilde aceitação da abordagem interdisciplinar para as ciências sociais, uma abordagem que eles resistiram por muito tempo". (128)

A idéia central a ser resgatada como sinal da sua heterodoxia é a de que o desenvolvimento moderno é um processo menos automático e mais refletido. Mais ainda, a incorporação de elementos históricos, sociais e políticos numa "abordagem interdisciplinar" ratifica a sua visão de ciência econômica enquanto ciência positiva.

-
- (127) - CAMPOS, Roberto. "Social engineering and economic development" (março 1964), p. 68-69.
Anos mais tarde, Campos retoma o argumento da "mística" do desenvolvimento, reconhecendo a dificuldade de planejá-la sem "intoxicações ideológicas". Ver CAMPOS, Roberto. "Democracia, desinflação e desenvolvimento: a difícil conciliação" (14/10/68). In: *Temas e sistemas*, p.19.
- (128) - CAMPOS, Roberto. "Social engineering and economic development", p. 67.

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL

É importante retomar um ponto da análise de Campos sobre os fatores de desencadeamento e aceleração do processo de desenvolvimento: a idéia de que a acumulação de capital exige contenção da distribuição de renda. Para ele há disputa entre "as aspirações de bem-estar e as exigências da acumulação".⁽¹²⁹⁾ Campos distingue o desenvolvimento econômico do desenvolvimento social: identifica o primeiro com o "aumento durável da produtividade per capita" e associa o segundo à "distribuição e (a) o consumo do produto e (a) o bem-estar do consumidor".⁽¹³⁰⁾ Pensa o bem-estar como resultado da eficácia e o desenvolvimento social como subproduto do desenvolvimento econômico:

"(...) o desenvolvimento econômico é apenas um valor instrumental, enquanto que o desenvolvimento social se configura como terminal; pois que, afinal de contas, produção e produtividade não têm sentido senão na medida em que levam ao bem-estar da comunidade, que, por sua vez, é função do respectivo nível de consumo".⁽¹³¹⁾

Advoga ainda o primado do desenvolvimento econômico sobre o social: é necessário incrementar a renda para depois redistribuí-la. Daí então o esforço de acumulação de capital dever-se dar com ausência de cuidados em relação ao padrão de distribuição de renda.

(129) - CAMPOS, Roberto. "Cultura e desenvolvimento" (1957), p.107.

(130) - *Id.*, p. 104.

(131) - *Id.*, p. 105.

Sua argumentação desenvolve-se a partir do combate à "ilusão redistributiva" e à falácia do "socialismo munificente" (ingênuo), segundo as quais seria possível apressar o "momento da recompensa" encurtando o "momento do esforço." (132) Campos as combate a partir do que ele considera ser sua premissa fundamental: a concepção de desenvolvimento econômico e social como uma questão distributiva (leia-se como meio de eliminar a pobreza). Esta concepção, no seu entender, leva ao Estado paternalista, ao Estado assistencial prematuro que, ao expandir os benefícios sociais (despesas improdutivas) num nível superior ao do desenvolvimento econômico obstaculiza este último. (133) Embora admita a possibilidade de correção da distribuição de renda através do sistema fiscal e dos benefícios sociais, Campos entende que a elevação do padrão de vida não pode ser atingida mediante medidas regulatórias do Estado. (134) O desenvolvimento social deve ser um subproduto do desenvolvimento econômico, concebe-o como uma questão técnica, de eficiência. (135) Nas suas palavras:

(132) - CAMPOS, Roberto. "As quatro ilusões do desenvolvimento" (1957), p. 91.

Três falácias do momento brasileiro (22/7/55), p. 135 e segs.

(133) - Campos retoma a oposição entre investimentos produtivos e improdutivos. Ver CAMPOS, Roberto. "Os grandes conflitos ou os homens na encruzilhada" (Artigo publicado no Correio da Manhã de 8/1/61). In: *A moeda, o governo e o tempo*, p. 121-126.

(134) - CAMPOS, Roberto. "Visão da paisagem nacional" (1961). In: *A moeda, o governo e o tempo*, p. 185. Dentre os benefícios sociais, Campos destaca a educação. Ver "Sobre um conceito belo e vago" (3/9/61), p. 147. A idéia de redistribuição de renda via benefícios indiretos ganha força no pós-64.

(135) - Num artigo de 1969, Campos caracteriza o problema da distribuição como de natureza política. "Cada país tem que buscar, originalmente, suas próprias fórmulas da solução do quádruplo problema político: o problema da integração e controle, ou seja, o problema da organização do Estado; o de identificação dos grupos e fixação de lealdade, ou seja, o problema da consciência nacional; o problema da participação dos membros da comunidade no

"(...) a manutenção da eficiência é tanto ou mais importante quanto à consecução da justiça distributiva. É que o bem-estar é essencialmente um subproduto do desenvolvimento econômico, e não de decisões legislativas." (136)

Na realidade, existe para ele um único modelo de distribuição funcional da renda compatível com a verdadeira opção pelo desenvolvimento econômico, isto é, com a aceleração do ritmo de capitalização: (137) Nas suas palavras:

"A opção pelo desenvolvimento implica a aceitação da idéia de que é mais importante maximizar o ritmo do desenvolvimento econômico do que corrigir as desigualdades sociais. Se o ritmo de desenvolvimento é rápido, a desigualdade é tolerável e pode ser corrigida a tempo. Se baixa o ritmo de desenvolvimento por falta de incentivos adequados, o exercício da justiça distributiva se transforma numa repartição de pobreza". (138)

processo decisório; e o problema da distribuição ou seja, o rateio dos bens, serviços e outros valores entre os membros do sistema". Ver CAMPOS, Roberto. "Os dilemas do terceiro mundo". In: *Temas e sistemas*, p. 145, Campos retoma essa idéia em *A nova economia brasileira*, p. 221.

(136) - CAMPOS, Roberto. "Três falácias do momento brasileiro" (1955), p. 137.

(137) - Quanto à distribuição pessoal, Campos admite uma desigualdade básica que tornaria o objetivo da justa distribuição da renda "impraticável em virtude da básica desigualdade dos dotes de inteligência e operacionalidade com que fomos brindados pelo Criador". Ver CAMPOS, Roberto. "Perspectivas do fundo de quintal" (15/4/69), p. 159.

(138) - CAMPOS, Roberto. "Cultura e desenvolvimento" (1957), p. 115-116.

Campos admite explicitamente que um dos meios para atingir o objetivo do desenvolvimento acelerado é a renda injustamente distribuída, e reconhece que este meio é "eticamente mais hirsuto, porém mais duradouro em seus efeitos".⁽¹³⁹⁾ Entende que o ataque aos problemas sociais requer soluções de natureza econômica.⁽¹⁴⁰⁾ Esta interpretação decorre da adoção do índice de renda *per capita* para avaliar o desenvolvimento econômico e social. O aumento da produção - dado o número de habitantes - implica uma maior renda *per capita* e, portanto, maior nível de consumo e bem-estar. Nesse quadro, o desenvolvimento social é resultado da eficácia.

Campos reduz em grande parte o problema da distribuição de renda ao aumento do nível de investimento, o que o faz descartar a importância dos investimentos sociais (que ele chama de improdutivos - saúde, habitação, saneamento, educação), dado que na sua concepção estes concorrem com os investimentos produtivos que são os que maximizam a longo prazo o ritmo do desenvolvimento econômico.

Isso faz também que ele defenda o planejamento familiar na medida em que considera necessário "moderar" o crescimento do número de habitantes não somente pelo efeito positivo na renda *per capita* (dado o volume de produção), mas também pelo efeito positivo na composição dos investimentos, diminuindo a necessidade de investimentos improdutivos.⁽¹⁴¹⁾

(139) - CAMPOS, Roberto. "Três falácias do momento brasileiro" (22/7/1955), p. 137.

(140) - CAMPOS, Roberto. "Relação Estados Unidos-América Latina" (1962), In: *Ensaios de história econômica e sociologia*, p. 179.

(141) - Estas colocações fazem parte de sua abordagem do "fator demográfico" e decorrem de sua concepção macroeconômica nos marcos da Lei de Say. A esse respeito ver p. 63-66.

Roberto Campos acredita que o desenvolvimento social não se resolve através da política direta de distribuição de renda, isto é, via política salarial, dado que o bem-estar não é resultado de medidas legislativas. Na sua crítica à política salarial destaca o impacto negativo dos aumentos salariais acima da produtividade sobre a capacidade de investimento da economia e, portanto, sobre a taxa de desenvolvimento. Centra sua postura na suposição de que existe um teto a curto prazo: sendo a renda dada, há oposição entre lucros e salários. Sendo a poupança a fonte bãsica de financiamento do volume de investimentos, toda diminuição de lucros afeta negativamente o ritmo de capitalização da economia. É necessário, assim, conter o nível da massa salarial no presente para aumentar as possibilidades de lucro, poupança e, portanto, de investimento da classe empresarial no futuro.

Em resumo, Campos admite a quase inevitabilidade da má distribuição funcional da renda diante da opção de desenvolvimento rápido. Adota, na verdade, um "raciocínio justificativo" face à distribuição de renda que representa uma volta "aos melhores tempos da Teoria Econômica apologética, cuja essência consiste em racionalizar as dimensões do sistema que defende". (142) Para os adeptos da "Teoria do Bolo" - Eugênio Guin, Roberto Campos, Antônio Delfim Neto, Mário Henrique Simonsen -, a distribuição regressiva da renda seria um fenômeno normal na opção do desenvolvimento acelerado. Supõem que dados os pressupostos do sistema econômico, aparentemente isentos de juízos de valor, a sociedade

(142) - SERRA, José. "A reconcentração da renda: justificações, explicações, dúvidas", In: TOLIPAN, Ricardo e TINELLI, Arthur Carlos. Orgs., *A controvérsia sobre a distribuição de renda e desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Zahar, 1975, p.264.

está diante da opção: renda melhor distribuída e baixa taxa de investimento *versus* renda pior distribuída e alta taxa de investimento. A regressividade, na sua concepção, permitiria aumentar a poupança, o investimento e acelerar o crescimento, beneficiando, através do aumento da renda agregada, a toda a população, embora de forma desigual. O importante, no entanto, é que todos ganhariam, isto é, a questão distributiva não se transformaria, na expressão de Campos, num exercício de "repartição de pobreza".

A crítica que deve ser feita à sua argumentação diz respeito à separação analítica entre a determinação e a distribuição da renda numa economia em crescimento. Campos perde de vista o processo através do qual a distribuição da renda é gerada e sua articulação com o padrão de desenvolvimento (acumulação) prevalecente.

Mais uma vez, os "esquemas de reprodução" de Kalecki permitem identificar o modo teórico pelo qual, num processo de produção, ocorre a distribuição simultânea da produção (nos três departamentos) e da renda (salários e lucros). Numa perspectiva dinâmica, a distribuição global da renda está determinada pela estrutura da produção e do gasto num sistema em crescimento e pelo movimento conjunto da concorrência entre capitalistas e trabalhadores (expresso no grau de monopólio). Considerando o grau de monopólio como um co-determinante da distribuição global da renda, pode-se dizer que esta se harmoniza a longo prazo com um padrão de crescimento, ou seja, com uma determinada liderança setorial na acumulação. Várias combinações para a distribuição de renda podem surgir da variação do nível e estrutura do gasto e da variação dos "fatores de distribuição".⁽¹⁴³⁾ A importância da estrutura

(143) - Sobre os "fatores de distribuição" no modelo kaleckiano, ver páginas 50-51.

ra do gasto (composição da estrutura industrial) aumenta, na medida em que as diferentes participações relativas dos salários na renda dos setores líderes na acumulação têm importantes efeitos redistributivos a nível agregado.

A possibilidade de redistribuição de renda num processo dinâmico somente pode ser pensada levando-se em conta a participação relativa dos salários na renda de cada setor produtivo e as taxas de crescimento dos setores líderes.

A estrutura industrial e o padrão distributivo não são dissociados tal como supõe Campos; por isso não se sustenta a sua proposta (implícita) no sentido de reverter a tendência distributiva mantendo o mesmo padrão da estrutura industrial.

ESTADO E PLANEJAMENTO NO BRASIL: O PROJETO DE
DESENVOLVIMENTO DE ROBERTO CAMPOS NA DÉCADA DE 50

Roberto Campos considera que o Brasil, pelas suas condições demográficas, potencialidades de mercado interno e dotação de recursos naturais devia seguir o caminho da industrialização intensiva como a forma mais adequada de 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 de 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."⁽¹⁴⁴⁾

Destaca o alinhamento do Brasil à civilização ocidental e enfatiza que a via adequada para o desenvolvimento econômico brasileiro - nos moldes democráticos e dentro do sistema do "capitalismo social" - é a de "reforma consentida", levada à frente através do planejamento. Nas suas proposições, confronta veementemente a "solução ocidental evolutiva" com a solução de "mu-

(144) - CAMPOS, Roberto. "Observações sobre a teoria do desenvolvimento econômico" (1952), p.85.

dança revolucionária". (145) Nessa análise, Campos deixa clara a influência exercida sobre ele pela confrontação ideológica entre os blocos de poder mundial, acirrada pelo contexto do pós-guerra. Campos difere de Gudin - para quem o problema do desenvolvimento no Brasil não seria resolvido pelo planejamento -, fundamentalmente quanto aos meios para atingir o desenvolvimento econômico. Enquanto Gudin preserva a imagem do Estado liberal, Campos entende que o desenvolvimento brasileiro na era do "capitalismo social" exige a ação de fatores extra-econômicos e coloca no centro da sua argumentação a imagem do Estado planejador. (146)

Gudin teme que o planejamento global transforme-se em instrumento de socialização e estatização; a intervenção estatal poderia contribuir para a criação de um capitalismo de Estado, onde o espaço para o regime democrático seja limitado. Aceita batizar de "plano" o conjunto de medidas através das quais o Estado poderia fomentar a expansão econômica do país, sem invasão do campo de atividades que nas democracias compete à iniciativa privada. Acredita que o Estado deve reservar a sua participação às áreas de moeda e crédito, finanças e gastos públicos tradicionais.

Campos entende que o planejamento é politicamente neutro e que numa economia capitalista pode ser transformado em um meio de fortalecer a iniciativa privada. Ou seja, é compatível com a dinâmica do sistema capitalista baseada na livre empresa,

(145) - CAMPOS, Roberto. "Contra Eróstrato e em favor dos bombeiros" (Artigo publicado no Correio da Manhã de 17/9/61). In: *A moeda, o governo e o tempo*, p. 161-164 e "Relações Estados Unidos-América Latina (1962)", p. 179.

(146) - CAMPOS, Roberto. "Planejamento do desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos", p. 14 e GUDIN, Eugênio. *Controvérsia do planejamento na economia brasileira*, p. 85 e segs.
Ver também CAMPOS, Roberto. "A propósito da economia onírica" (8/8/67). In: *Do outro lado da cerca*, p. 143-151.

na medida em que permite uma divisão clara de tarefas entre o gouverno e a iniciativa privada, promove a fixação de prioridades e incentivos à empresa privada e reserva a autonomia de decisão do setor privado quanto ao consumo e investimento. (147)

A sua defesa da neutralidade do planejamento, visto coumo técnica a serviço do Estado racional, apolítico, ganha impourutância com a distinção que estabelece entre o planejamento execuutivo (normativo) para o setor público e o indicativo para o seutor privado. Ao fazer essa distinção assegura a compatibilidade entre o planejamento e a dinâmica da economia de mercado, a descentralização econômica, o sistema de preços e o lucro como critério de eficiência:

"(...) a programação visa, no setor público, a coourdar investimentos e orientá-los prioritariamente; no setor privado, a fixar objetivos de desenvolvimento e, através de controles preferivelmente indiretos - monetários e fiscais - fazer a "construção de clima" necesusária para que a iniciativa privada possa agir em obediência à sua dinâmica natural.

A "construção de clima" para a iniciativa privada é, assim, tanto ou mais importante que a programação executiva do setor público". (148)

(147) - CAMPOS, Roberto. "Planejamento do desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos", p. 32-33.

(148) - CAMPOS, Roberto. "As quatro ilusões do desenvolvimento" (1957). In: *Ensaio de história econômica e sociologia*, p. 85.

Campos retoma o argumento em: "A mudança da guarda" (Discurso pronunciado ao deixar a pasta do Planejamento em 16/3/67). In: *Do outro lado da cerca*, p. 287, onde afirma: "O planejamento que concebemos para uma sociedade democrática e um planejamento de moldura e de contexto para o conjunto das decisões da economia. É executivo, no tocante à ação do Estado, é indicativo no tocante ao setor privado".

Roberto Campos propõe uma divisão clara de tarefas entre o Estado e a iniciativa privada (nacional ou estrangeira). Denomina de "ilusão transpositiva" o fato de a ação do Estado substituir as atribuições da iniciativa privada no processo de desenvolvimento. (149) Enfatiza a necessidade de estabelecer limites à ação do Estado, dado que a sua maior intervenção ameaça encurtar a ação do empresário privado. Retoma, na sua defesa do planejamento para a economia brasileira, a necessidade de limitar a ação do Estado porque a sua maior intervenção poderia implicar estatização do investimento, politização das decisões econômicas, baixa geral de eficiência na economia e - no limite - fim da livre empresa. Sua face moderna - a de aceitar o Estado planejador - se obscurece, na medida em que volta à imagem de um Estado de ação restrita, própria do liberalismo clássico. Campos novamente adota na análise da economia brasileira os pressupostos da Lei de Say: sendo a renda dada, há oposição entre gasto público e gasto privado. Se se quer preservar o predomínio do gasto privado, então há necessidade de diminuir o gasto público.

O planejamento aparece na sua argumentação como o instrumento mais eficaz para acelerar o ritmo de desenvolvimento, devendo sobrepor-se aos mecanismos de mercado, sem, no entanto, substituí-los, pois isso representaria uma tendência à socialização. Em sua proposta, o planejamento deve garantir o funcionamento dos mecanismos de mercado e sua lógica de funcionamento, fortalecendo-a. Somente nesse quadro pode ser entendida a ênfase dada ao planejamento indicativo enquanto "construção de clima" favorável, definição de incentivos à ação empresarial e de "regras de jogo" estáveis para os investimentos privados. O que Campos não

(149) - CAMPOS, Roberto. "As quatro ilusões do desenvolvimento" (1957), p. 91 e "Três falácias do momento brasileiro" (1955), p. 135-139.

explícita é que ao conceito de planejamento indicativo subjaz a relação Estado-empresas no capitalismo monopolista, sendo o comportamento do Estado a variável vital para que as empresas o ligopolistas fixem sua estratégia de longo prazo. (150)

Para Roberto Campos, então, o sentido da intervenção do Estado é impulsionar e orientar o processo de desenvolvimento através do planejamento, de uma política de incentivos à em presa privada (nacional ou estrangeira) e da participação em investimentos produtivos. Sua proposta é, portanto, neo-liberal, na medida em que confere ao Estado a função de protetor da concorrência e do sistema de preços de mercado e atribui o papel de liderança, na dinâmica do sistema, à empresa privada (nacional ou estrangeira). Essa fidelidade à ortodoxia aparece, como já foi visto, ao lado da sua face moderna que é a de admitir a necessidade da intervenção planificadora do Estado. O seu Estado planejador será, como veremos, uma entidade que ganha e perde força, já que, em última instância, o autor estabelece uma relação exterior e reversível do Estado com o processo de industrialização.

Enquanto Campos acentua a natureza racional do planejamento, ou ainda, enfatiza a idéia de um Estado desvinculado de suas bases sociais, "esvaziado", o planejamento na década de 50 assume uma importância essencialmente política: trata-se na verdade de planejar o "salto industrializante", de definir as relações entre o Estado, o capital nacional e o capital estrangeiro na última fase da industrialização no Brasil. O que cabe agora é interpretar a proposta neo-liberal de Roberto Campos nesse momento histórico específico.

(150) - LESSA, Carlos. *O conceito de política econômica: ciência e/ou ideologia?*, p. 418.

Campos se insere na vida pública brasileira no momento de pensar as alternativas históricas frente ao avanço do processo de industrialização no Brasil. Mais especificamente, começa a se destacar no corpo técnico dos aparelhos de Estado durante o segundo governo de Vargas, quando participou como conselheiro econômico da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos.

Recuperemos, em primeiro lugar, qual é o projeto do segundo governo Vargas.⁽¹⁵¹⁾ Sônia Draibe, no seu estudo sobre os planos de desenvolvimento econômico e social desse período, afirma que a concepção varguista de desenvolvimento do capitalismo no Brasil pretende fazer uma ruptura radical com o *status quo*, materializando o salto para a industrialização com a criação de novos blocos industriais e constituindo o setor pesado de bens de produção, sob a liderança da empresa pública. O projeto de industrialização varguista confere à grande empresa estatal um papel nuclear, numa associação com a empresa estrangeira, conservando a primeira o papel de decisão e comando. Nessa proposta, a empresa pública abriria, inclusive, novas fronteiras para o capital privado nacional.

As bases para o "salto industrializante" - concebido como um processo rápido, concentrado no tempo - são definidas a partir de uma clara distinção entre requerimentos de infraestrutura (energia, transportes, comunicações) e a implantação das indústrias de base (ferro e aço, química pesada, equipamento e material ferroviário, elétrica pesada, equipamentos e material para serviços de comunicação, automobilística, construção

(151) - Para a recuperação dos planos de desenvolvimento econômico e social durante a década de 1950 apoio-me no estudo de Sônia Draibe: *Rumos e metamorfoses - Um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas de industrialização no Brasil, (1930 - 1960)*, p. 310 - 336.

naval). A ruptura significativa centra-se no fato de que esses setores seriam desenvolvidos com decidida intervenção do Estado, tendo a empresa estrangeira papel secundário e subordinado.

É nesse contexto que Roberto Campos defende o planejamento setorial através dos "pontos de germinação", considerando-o o mais compatível e adequado à realidade dos países subdesenvolvidos de regime liberal. O planejamento setorial consiste em determinado número de investimentos básicos sobre os quais se concentraria a ação do Estado, deixando a cargo da iniciativa privada a generalização da força germinativa ao resto do sistema.

Campos entende, portanto, que os pontos de germinação constituem investimentos-chave sobre os quais, no Brasil, dever-se-ia concentrar predominantemente a ação do Estado. Sua proposta visa, na verdade, identificar os setores de impulso da economia e traduz a essência do planejamento normativo para o setor público. Ele defende o planejamento setorial por causa de suas vantagens: ataque aos problemas com rapidez, menor possibilidade de intervenção perturbadora do Estado - em especial, dada a inadequação de seus aparelhos técnicos. Pensa que o planejamento através dos pontos de germinação permitiria tornar mais exequível a ação do Estado, dada a escassez de recursos e estatísticas, e ao mesmo tempo limitaria sua ação perturbadora. As desvantagens resumiam-se à possibilidade de surgirem pressões inflacionárias, caso o nível de investimento público e privado superasse os recursos disponíveis, e ao risco de desperdício de recursos através da duplicação de investimentos competitivos. (152)

(152) - CAMPOS, Roberto. "Observações sobre a teoria do desenvolvimento econômico" (1952), p. 97.

Entretanto, considera o planejamento através dos pontos de germinação uma meta temporária, pois o objetivo final seria a "planificação integrada" (plano de moldura e de contexto, permitindo a coordenação dos programas públicos, privados e o auxílio externo). Para tal seria necessário, entretanto, o desenvolvimento técnico e administrativo, além das fontes estatísticas. (153)

Retomando o seu argumento central, ele propõe o conceito de pontos de estrangulamento e o seu oposto, pontos de germinação, aplicados de forma integrada e em resposta a uma demanda insatisfeita de infra-estrutura, provocada pelas particularidades do crescimento da economia brasileira no pós-guerra. (154)

A argumentação de Campos reflete, sem dúvida, o seu trabalho desenvolvido na Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBE), na qual era considerado um dos economistas mais influentes. Essa Comissão resulta do acordo celebrado em 19/12/1950 entre os governos brasileiro e americano, suas atividades foram iniciadas em junho de 1951 e concluídas em julho de 1953. A CMBE constitui-se em marco importante na história do desenvolvimento econômico brasileiro e representa uma mudança radical - embora temporária - na posição oficial norte-americana. (155)

(153) - Campos considera uma dificuldade para o planejamento no Brasil a escassez de técnicos, administradores e estatísticas. Considera que essa escassez não pode ser usada como argumento contra o planejamento (alusão a Gudin), mas deve estimular o avanço nessas áreas. Ver seu artigo "Planejamento do desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos", p. 37. Campos concretiza o controle central do planejamento no pós-64.

(154) - CAMPOS, Roberto. "A crise econômica brasileira" (1953), p.53-82.

(155) - Sobre a CMBE, consultar VIANA, Márcia Maria D'Avila. "A Comissão Mista Brasil-Estados Unidos no contexto do II Vargas". Tese de Mestrado. Brasília, Universidade Nacional de Brasília, 1980. Ver também MALAN, P.S. et alii. *Política econômica externa e industrialização no Brasil (1939/52)*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1977, p. 60-68.

Ao estudar as relações internacionais no pós-guerra, Pedro Malan verifica que os Estados Unidos fizeram sentir sua presença avassaladora na América Latina, tornando-se praticamente a única fonte de capitais, de assistência técnica e militar e o mais importante mercado deste continente.⁽¹⁵⁶⁾ Entretanto, as reais prioridades americanas estavam em outras partes do mundo, e as expectativas latino-americanas de ajuda financeira no esforço de desenvolvimento foram sendo progressivamente frustradas. A posição oficial dos Estados Unidos foi definida em 1946, nos seguintes termos: o Brasil deveria procurar ampliar suas fontes internas de financiamento antes de solicitar ajuda do governo dos EUA; deveria utilizar, nos programas de reequipamento, as reservas acumuladas durante a guerra, e para os seus programas de desenvolvimento, as instituições financeiras, como o Banco Mundial, criadas para tal fim; e ainda deveria ter presente que seu desenvolvimento dependeria, em última análise, da criação de um clima favorável ao ingresso de capitais privados.

A posição oficial dos EUA, portanto, evita qualquer compromisso oficial para financiamento de programas de desenvolvimento brasileiros. Essa posição permanece inalterada até 1950, quando ocorrem mudanças que afetariam - ainda que temporariamente - o curso futuro das relações. Em seu discurso de posse em janeiro de 1949, Truman havia proposto quatro principais cursos de ação para a política externa norte-americana: apoio às Nações Unidas, recuperação da economia mundial, fortalecimento das nações amantes da liberdade, difusão do conhecimento técnico

(156) - MALAN, Pedro S. *Política econômica e teorias de balanço de pagamentos: relações internacionais do Brasil no período 1946-1979*. Tese para Concurso de Professor Titular. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1981, p. 21-32.

norte-americano para as regiões mais pobres do mundo.

Em 1950, por influência do quarto ponto do discurso de Truman, o Congresso americano aprova o projeto de lei através do qual se permite o estabelecimento de comissões econômicas para negociar acordos de ajuda técnica e econômica. Nesse sentido, a CMBE não representa uma continuidade natural das experiências anteriores de cooperação do pós-guerra. Enquanto a Missão Abbink-Bulhões (1948), por ordens expressas do Departamento de Estado americano, não deveria considerar orçamentos de projetos específicos ou avaliar a possibilidade de obtenção de empréstimos externos, a função principal da CMBE seria a de elaborar projetos concretos e bem trabalhados, suscetíveis de obter financiamentos imediatos das instituições financeiras internacionais, tais como Eximbank e Banco Mundial. A partir da elaboração de um diagnóstico da economia brasileira, a CMBE deveria estabelecer as prioridades setoriais específicas - e detalhar 41 projetos de financiamento (dois seriam para projetos industriais, cabendo a ênfase aos transportes ferroviários e à energia).

A idéia que prevalece na CMBE - e que aparece nos ensaios de Campos - é a que Rostow desenvolvera sob a forma da teoria do *take-off*: eliminados os pontos de estrangulamento e implantados os pontos de germinação estariam estabelecidas as condições para a "arrancada". Nesse sentido, a preocupação com a infra-estrutura revela a percepção clara dos desequilíbrios da economia no pós-guerra, já que os setores de transportes e energia refletem a estrutura da economia exportadora.

O projeto da CMBE consiste nos seguintes pontos: o Estado se encarregaria de resolver os problemas de infra-estrutura (energia, transportes, comunicações); as matérias-primas e as riquezas minerais seriam exploradas com associação de capi-

tais privados brasileiros e americanos, garantir-se-iam as condições políticas para o investimento estrangeiro em outros setores; não havia preocupação com investimentos de natureza social. (157) A grande maioria dos participantes da CMBE é adepta da "grande cooperação" com os Estados Unidos e Roberto Campos faz parte desse grupo. Endossa, ainda, a idéia de planejamento na década de 50, a partir dos "pontos de germinação, ou seja, vê a possibilidade de acelerar o desenvolvimento através da ação do Estado, investindo em setores de infra-estrutura, antecipando-se aos estímulos de mercado. Diverge do projeto do segundo governo de Vargas (e da sua assessoria econômica), dado que não atribui à empresa estatal um papel nuclear no salto industrializante. Na sua proposta, o Estado deveria garantir as condições para o avanço da industrialização, mas o papel central seria reservado à empresa privada - leia-se estrangeira.

Nota-se uma preocupação constante em seus ensaios no sentido de enfatizar a defesa da economia de mercado. O Estado investidor aparece, na sua argumentação, associado ao conceito de planejamento via pontos de germinação. Este conceito está aparentemente vinculado à necessidade de o Estado minimizar a sua intervenção no espaço econômico, dado que existe a ameaça de politização, diminuição de eficiência e estatização. Ele

(157) - Dentre os componentes brasileiros da CMBE destacaram-se os conselheiros econômicos: Walter Moreira Salles, Valentim Bouças, San Thiago Dantas, Augusto Frederico Schmidt, Raimundo Castro Maio, Ewaldo Loi, João Dant de Oliveira. Ainda destacaram-se dentre os assessores técnicos: Glycon de Paiva, Garrido Torres, Roberto Campos, Rômulo de Almeida, Ewaldo Correa Lima. Ver MARTINS, Luciano. *Pouvoir et développement économique - formation et évolution des structures politiques au Brésil*. Paris, Anthropos, 1976, p. 370-371.

não explícita, em momento algum, que essa forma particular de intervenção obedece a um projeto específico de avanço do desenvolvimento do capitalismo no Brasil. A relação de exterioridade que Campos estabelece entre o Estado e a industrialização ganha força na medida em que ele entende que o Estado deve deixar o setor onde realizara investimentos, após completar sua fase pioneira; a imagem do Estado transitório reforça sua oposição ao papel nuclear ocupado pela empresa estatal no projeto varguista de industrialização.

Vejamos agora como esse autor desenvolve uma proposta neo-liberal, até chegar à defesa do capital estrangeiro como condição essencial para a aceleração do desenvolvimento no Brasil.

Roberto Campos analisa a capacidade de acumulação na economia brasileira a partir da observação das motivações da "sociedade" face às decisões de poupança e de investimento. Em última instância, preocupa-se em determinar os obstáculos "subjetivos" em relação ao desenvolvimento, o que, sem dúvida, faz parte do seu enfoque multidisciplinar da moderna teoria do desenvolvimento econômico. (158) Ao analisar a atitude cultural brasileira face às exigências do desenvolvimento, afirma que em nossa sociedade o problema da eficácia é mais sério do que o da compatibilidade. Explicando melhor, estabelece alguns requisitos de compatibilidade, tais como raízes filosóficas e religiosas, atitude frente ao trabalho/lazer (que se manifesta na curva de oferta de trabalho) e alguns outros de eficácia, tais como propensão a aceitar inovações, mobilidade social, "direito à recom

(158) - CAMPOS, Roberto. "Cultura e desenvolvimento" (1957), p. 103-116.

pensa". (159) Conclui que a atitude cultural brasileira nada tem de incompatível com as exigências do desenvolvimento:

"É indiscutível que o nosso sistema de valoração ética, religiosa e social, calcado no figurino da Europa Ocidental, nada tem de incompatível com as exigências do desenvolvimento. A sociedade cultiva a aquisitividade. A sociedade tem uma razoável propensão ao lazer, mas a sua capacidade de esforço em resposta ao estímulo econômico é considerável. À parte bolsões de subdesenvolvimento, onde o curto horizonte de consumo provoca inelasticidade do esforço, a nossa curva de oferta de trabalho, ante a perspectiva de renda maior, é bem comportada e ortodoxa". (160)

Acentua, entretanto, algumas dificuldades que surgem do lado da poupança. No seu entender, a sociedade brasileira herdou das culturas mediterrâneas certas características de temperamento, um certo tipo de mentalidade e atitude existencial que demonstram o gosto pelo prazer ("vezo hedonístico"). (161) Para ele a sociedade brasileira não age com aquele "espírito puritano" considerado essencial para o desenvolvimento capitalista. Contrapõe a tendência ao consumo imediato, imprudente, ao acréscimo de poder proporcionado pelo investimento produtivo - cuja fonte básica de financiamento é a poupança.

Entende ainda que o investidor brasileiro possui grande capacidade de imitar formas de consumo, "sem igual capacida-

(159) - *Id.*, p. 103-111.

(160) - *Id.*, p. 112.

(161) - *Id.*, *ibid.*

de de imitar hábitos de produção".⁽¹⁶²⁾ Considera mais sérias as deficiências quanto aos requisitos da eficácia, as quais decorrem da "debilidade da herança tecnológica" - a Península Ibérica ficou à margem da Revolução Industrial -, da apreciação do "beletrismo" e do "bacharelismo" e da "alergia à experimentação técnica". São ainda deficiências, a dose insuficiente de racionalidade para o domínio da ciência pura (inclusive da ciência econômica) e a opção pela estética em detrimento da eficiência. Também a "ausência de audácia social" que conduz ao Estado cartorial e paternalista e que reflete, em última instância, a incapacidade de criar oportunidades econômicas e o temor da concorrência como forma de apuração da eficiência, além da vocação "parasitária" de alguns grupos sociais e da herança do "aventureirismo mercantil" português são considerados fatores que dificultam a eficácia do desenvolvimento.⁽¹⁶³⁾ Apesar dessas deficiências, a

(162) - *Id. ibid.*

(163) - *Id.*, p. 112-113. Campos retoma o argumento em "Em torno de uma data" (17/4/67). In: *Do outro lado da cerca*, p. 294, onde afirma:
 "Persistem em nossa cultura e em nosso caráter elementos antagonísticos ao desenvolvimento. O primeiro desses elementos é o baixo nível de racionalidade de nosso comportamento, associado talvez ao tipo de educação beletrista e memorativa. A capacidade de exteriorizar emoções é mais prezada que a capacidade de resolver problemas. Mas a organização do desenvolvimento é tarefa essencialmente racional - medir alternativas, escolher prioridades, racionar recursos, aprender tecnologias - cumprindo não esquecer que Sombart via no cálculo racional, oposto por igual à rotina e à aventura, a quintessência mesma do capitalismo. Esse baixo nível de racionalidade se expressa na enunciação absolutamente tranquila de objetivos incompatíveis, no descompasso entre a seleção dos problemas e a escolha dos instrumentos, no vício de querer os fins sem os meios.
 Outro elemento é o que chamarei de "propensão antidarwinista". O Darwinismo postula a seleção do mais apto na competição biológica. Nós temos horror à competição como instrumento de apuração da eficiência. O paternalismo, o clientelismo, o "jeito", o excessivo protecionismo em que se enclausuram diversos grupos, e a vil deturpação do belo conceito de nacionalismo para proteção de privilégios e ineficiências - todos testemunham nossa fundamental aversão ao Darwinismo no campo político e social".

firma:

"Nada há, entretanto, de irrevogavelmente determinado em nossa circunstância cultural; nada há de irremediavelmente omissa em nosso repertório, que condene a cultura brasileira como ineficaz ante o tema do desenvolvimento. É necessário apenas a formulação do nosso projeto de desenvolvimento e o exercício das opções adequadas". (164)

Roberto Campos dá ênfase, portanto, ao "espírito puritano" enquanto atitude cultural adequada ao processo de desenvolvimento. Contrapõe o chamado "homem cordial" brasileiro ao tipo racional que domina - como padrão ideal - o sistema de mercado. É recorrente no seu discurso o problema básico da racionalidade do comportamento econômico, sendo seu objetivo maior lutar pela introdução da racionalidade na sociedade brasileira, desfazer mitos, denunciar falácias, liquidar a magia como técnica aplicada à solução das questões econômicas e dos grandes problemas nacionais. (165)

Resumindo, então, Campos justifica a incapacidade do empresário brasileiro em mobilizar e concentrar recursos, em acompanhar a moderna tecnologia, a partir da falta de espírito "puritano" da classe dirigente - a sua propensão ao consumo e a falta de espírito empresarial - agravada pelo reduzido tamanho desta classe, decorrente do padrão de distribuição de renda. (166)

(164) - CAMPOS, Roberto. "Cultura e desenvolvimento" (1957), p. 114.

(165) - Roberto Campos refere-se com freqüência às "Leis de Kafka" (Alexandre Kafka), cujo ponto em comum é denunciar a falta de lógica abaixo do Equador. Ver CAMPOS, Roberto. *A técnica e o riso*. Rio de Janeiro, APEC, 1966, p. XXX-XL.

(166) - CAMPOS, Roberto. "Planejamento do desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos", p. 15.

A ênfase dada à propensão ao consumo - reforçada pelo "efeito-demonstração" em relação ao consumo - revela que esse autor coloca em primeiro plano a categoria consumo pessoal como explicativa da dinâmica do sistema capitalista, em virtude dos seus efeitos sobre a capacidade de poupança e, portanto, sobre o volume de investimentos. Apesar de ele fazer menção à inadequação institucional dos mecanismos de poupança na economia brasileira, grande parte do problema da oferta de poupança reside nas virtudes morais, fatores subjetivos, tais como espírito de sacrifício e abstinência. A crítica à sua concepção sobre a dinâmica da economia capitalista já foi feita no sentido de mostrar que é o gasto capitalista o determinante dos lucros e da poupança efetiva - não havendo a oposição por ele levantada entre consumo capitalista e investimento. Reforçando essa crítica, também se revelou a importância do gasto autônomo, pois o nível de renda anterior (poupança) não limita as possibilidades de gasto capitalista diante do fato de o crédito criar poder de compra adicional. Quanto à falta de "espírito empresarial", pode-se dizer que a importância atribuída pelo autor ao investimento com inovações permanece restrita, na medida em que ele não coloca a questão do progresso técnico numa perspectiva histórica.

Sua análise sobre as possibilidades de formação de capital na economia brasileira fica limitada ao plano subjetivo, não revelando as verdadeiras razões da fraqueza do capital industrial que impedem realizar o salto industrializante. Os fatores subjetivos por ele apontados não retêm a especificidade da aquele momento do desenvolvimento do capitalismo no Brasil. Historicamente, a fraqueza do capital industrial e os limites à acumulação são impostos pela fragilidade do avanço das forças produtivas que é inerente ao desenvolvimento do capital industrial

durante a "industrialização restringida". João Manoel Cardoso de Mello expõe com clareza como se desenvolve esse padrão de acumulação - industrialização restringida - que se desenha durante a recuperação econômica da crise de 1929, mas somente tem início a partir de 1933:

"Há industrialização, porque a dinâmica de acumulação passa a se assentar na expansão industrial, ou melhor, porque existe um movimento endógeno de acumulação, em que se reproduzem, conjuntamente, a força de trabalho e parte crescente do capital constante industriais; mas a industrialização se encontra restringida porque as bases técnicas e financeiras da acumulação são insuficientes para que se implante, num golpe, o núcleo fundamental da indústria de bens de produção, que permitiria à capacidade produtiva crescer adiante da demanda, auto-determinando o processo de desenvolvimento industrial". (167)

Nesse período, o capital industrial pode-se acumular nas "linhas de menor resistência", pode-se expandir aproveitando as oportunidades de investimento criadas por ele próprio e com o auxílio do Estado. (168) Sua expansão corresponde a uma diferenciação limitada dos setores de bens de produção e de bens de consumo, com a instalação da indústria de bens duráveis leves. Possui condições de lucratividade favoráveis, representadas

(167) - MELLO, J. M. Cardoso de. *Capitalismo tardio: contribuição à revisão crítica da formação e desenvolvimento da economia brasileira*, p. 116.

(168) - *Id.*, p. 114 e segs.

pela natureza pouco competitiva do sistema industrial em condições de alto grau de proteção e pelo comportamento dos custos real e monetário da força de trabalho.

Se, por um lado, o capital industrial avança nas linhas de menor resistência, com condições favoráveis de lucratividade, por outro, não pode realizar o salto industrializante. Isto porque são estreitas as bases técnicas e financeiras indispensáveis à centralização de capitais exigida para a instalação, de forma mais ou menos concentrada no tempo e adiante da demanda, do núcleo fundamental do departamento de bens de produção.

Numa industrialização tardia, como a brasileira, o nascimento da indústria pesada não corresponde a um aumento gradativo das escalas de produção a partir da indústria existente, como ocorreu durante a Segunda Revolução Industrial. Implica, isto sim, uma descontinuidade tecnológica, que coloca sérios problemas de obtenção de tecnologias no exterior, de mobilização e centralização de capitais e de financiamento externo. Ou seja, a fraqueza da burguesia industrial não se reduz, tal como supõe Roberto Campos, a fatores relacionados ao "espírito puritano", mas deve ser apreendida no momento histórico específico que corresponde ao da instalação da indústria pesada no Brasil.

Da sua análise dos fatores subjetivos, face à poupança e investimento, surge como corolário que o esforço de acumulação de capital na economia brasileira deve ser reforçado por uma política agressiva de exportações e pelo capital estrangeiro. Roberto Campos, enquanto defensor da participação do capital estrangeiro na economia brasileira, demonstra sua afinidade com Gudin e Bulhões. Considera o capital estrangeiro a condição *sine qua non* (combinada a uma política agressiva de exporta-

tações) para superar as restrições tecnológicas, de poupança interna e cambiais. Essa participação permitiria acelerar o ritmo de formação de capital.

Campos pensa o desenvolvimento capitalista no Brasil no marco da cooperação estrangeira sendo o núcleo de referência da sua análise o mercado e não a nação. ⁽¹⁶⁹⁾ Pensa o avanço do capitalismo no Brasil no quadro de uma nação constituída e soberana e condena todo "nacionalismo temperamental" que pretensamente emanciparia o Brasil do colonialismo. ⁽¹⁷⁰⁾ A idéia básica na sua argumentação é que o nacionalismo no Brasil não tem tarefas válidas, na medida em que o país já transpôs a fase de formação da "nação" e não existem ameaças à sua soberania política.

Adota um conceito de nacionalismo, funcional e pragmático, que corresponde a:

"[...] uma busca nacional de poder e bem-estar econômico e da realização cultural de uma comunidade nacional.

Esse nacionalismo, que eu chamei de funcional, e pragmático, não se radica em complexos de inferioridade, nem encontra expressão em maneira verbal desvinculada de qualquer esforço probatório. É essencialmente se

(169) - Ver SOLA, Lourdes. *The political and ideological constraints to economic management in Brazil, 1945-1963*. Tese de Doutorado. Oxford, Universidade de Oxford, Inglaterra, 1982. p. 111.

(170) - CAMPOS, Roberto. "Três falácias do momento brasileiro" (1955), p. 119. Ver entre outros artigos de Roberto Campos "Nehru e o 'sentimento contra'" (23/8/60); "Sobre o conceito de independência" (26/2/61) e "Variações frívolas sobre temas graves" (24/9/61), In: *A moeda, o governo e o tempo*. p. 35-40, 127-132, 165-170. O argumento é retomado em "Brasil e Argentina, desafio e resposta (II)" (21/5/68). In: *Ensaio contra a maré*, p. 229.

letivo e pragmático.

Aceita, independentemente de sua origem, aquilo que contribui para o desenvolvimento econômico e tecnológico do país; rejeita, independentemente de sua origem, as doutrinas, formas de comportamento, atitudes econômicas e sociais de baixo rendimento promocional. É uma atitude crítica e não religiosa, pragmática e não romântica. Afere resultados antes que intenções". (171)

Considera o nacionalismo que rejeita a participação do capital estrangeiro prejudicial para o desenvolvimento. Esse "nacionalismo temperamental" traz implícito, segundo ele, um conceito anacrônico de imperialismo, qual seja, o de *imperialismo de mercado*, cuja essência é a busca de mercados externos para garantir a sobrevivência do capitalismo nos países centrais. Entende que o imperialismo moderno tem, como fundamento, a conquista do poder político pela ideologia dos partidos de esquerda; trata-se de um *imperialismo político*. (172)

Naturalmente, Campos dissocia as transformações estruturais do sistema capitalista do conceito de imperialismo. Isto é, o imperialismo não é para ele uma etapa do desenvolvimento do sistema capitalista cujos traços distintivos, apontados pelas análises clássicas, são a presença de monopólios, do capital financeiro e a exportação de capitais. (173) O autor apreende algumas das

(171) - CAMPOS, Roberto. "Três falácias do momento brasileiro" (1955), p. 121.

(172) - CAMPOS, Roberto. "A caça ao obsoleto" (29/1/61), p. 119.

(173) - Penso fundamentalmente na análise de LÊNIN, W. *O imperialismo, fase superior do capitalismo*. São Paulo, Global, 1979.

transformações do sistema capitalista - o fim do mercado auto-regulado, a presença da grande empresa e o Estado planejador a partir do conceito de "capitalismo social". Nesse momento sua análise tem a seguinte implicação: ao remeter a discussão do imperialismo à luta ideológica, acaba colocando a presença do capital estrangeiro num país subdesenvolvido como uma questão técnica, dissociada do movimento histórico de desenvolvimento capitalista a nível mundial.

Roberto Campos advoga um internacionalismo de meios para promover o desenvolvimento acelerado da economia brasileira. Essa aceleração somente seria possível com a participação ampla e irrestrita do capital estrangeiro, daí sua defesa de uma política econômica adequada, que estabelecesse as condições favoráveis para a sua entrada. Entende que o Estado deveria garantir a manutenção das "regras do jogo", a estabilidade cambial e monetária e a liberdade de fluxos financeiros e tecnológicos.

Sua proposta constitui-se, fundamentalmente, numa crítica ao projeto varguista de desenvolvimento capitalista no Brasil e revela a adesão ao espírito de "cooperação" que perpassa a CMBE.

Na sua crítica ao projeto do segundo governo de Vargas, aponta para a "irracionalidade" da política do capital estrangeiro na primeira metade da década de 50, associando-a ao "nacionalismo temperamental":

"O balanço do nacionalismo sentimental e de suas implicações para o desenvolvimento econômico parece-me até agora negativo; o nacionalismo não pragmático, o nacionalismo romântico, malcriado e temperamental, im

plica no fundo substituir-se unidades de orgulho em unidades de renda. É concebida essa forma de nacionalismo como uma doutrina de força; em realidade transforma-se num sistema de fraqueza". (174)

Campos entende que uma divisão "racional" de trabalho entre o capital nacional e estrangeiro deveria orientar o último, proveniente geralmente de países de alta densidade de capital, para setores com elevada relação capital-produto que exigissem investimentos de longo período de maturação (de alto risco) - tal como exploração petrolífera - ou de rentabilidade direta relativamente baixa - tais como energia e transporte. (175) Critica ainda esse projeto por atribuir papel nuclear à empresa estatal na criação de infra-estrutura necessária ao avanço da industrialização e por subordinar a ação do capital estrangeiro, limitando, inclusive, a remessa de lucros. Ao avaliar esse projeto diz:

"[...] a política econômica desencorajou o capital estrangeiro em criar economias externas (setor energia, transportes) e lhe proibiu o acesso ao petróleo e mineração. A resultante final dessa política foi orientar o capital estrangeiro 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 insufici

(174) - CAMPOS, Roberto. "Três falácias do momento brasileiro" (1955), p. 128

(175) - Id., p. 133.

ente em densidade, para atacar os setores de infra-estrutura, tem o Governo que assumir a responsabilidade de suprimento de economias externas". (176)

Opõe-se ao projeto varguista também quanto à política de recursos naturais, endossando a tese da Comissão Mista Brasil-EUA. A CMBE aponta como fator negativo para o ritmo de crescimento a relutância em admitir a participação externa na exploração de recursos naturais, o que se constitui num ponto-chave nas divergências entre a CMBE e a assessoria econômica de Vargas. (177) A criação da Petrobrás (Lei 2004 de 1953), assegurando o monopólio do petróleo, e a criação da Comissão de Exportação de Matérias Estratégicas, em 1952, tinham como objetivo exercer uma estreita vigilância sobre o destino a ser dado aos produtos do subsolo brasileiro e revelam a posição de Vargas no que tange à participação externa nesses setores, considerados estratégicos e patrimônio inalienável. (178)

Sendo notoriamente contra essa política petrolífera, critica o monopólio estatal exercido pela Petrobrás em função do risco do investimento e da velocidade da evolução do problema petrolífero. (179) Argumenta que o risco aumenta na solução adotada pelo governo de Vargas, na medida em que crescem

(176) - Id., p. 134.

(177) - A assessoria econômica de Vargas foi inicialmente dirigida por Rômulo de Almeida e constituída por Jesus Soares Pereira e Cleantho de Paiva Leite.

(178) - VIANA, Márcia. *A Comissão Mista Brasil-Estados Unidos no contexto do II Vargas*, p. 54-73.

A esse respeito ver o depoimento de Jesus Soares Pereira em LIMA, Medeiros Org. *Petróleo, energia elétrica, siderurgia: a luta pela emancipação, um depoimento de Jesus Soares Pereira sobre a política de Vargas*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.

(179) - CAMPOS, Roberto. "Três falácias do momento brasileiro" (1955), p. 121 e segs.

as incertezas quanto à eficiência técnica e disponibilidade de reservas cambiais para garantir sua realização. Por outro lado, a velocidade de solução do problema tende a diminuir à medida que surjam problemas cambiais a curto prazo decorrentes da instalação das indústrias complementares à extração petrolífera e que não se possam implementar as mudanças tecnológicas rápidas exigidas para o avanço do setor.

Entende, fundamentalmente, que o monopólio estatal coloca em risco não só a viabilidade técnica e financeira do projeto, mas também a ação do capitalista privado e as atividades próprias do Estado liberal. ⁽¹⁸⁰⁾ Novamente aparece em Campos a imagem da ação do Estado restringida, uma volta anacrônica ao quadro do capitalismo clássico. Propõe, então, uma "solução híbrida" para o problema do petróleo, baseada nos regimes de contratos de serviço e não de concessão. ⁽¹⁸¹⁾ Pensa que esta é a forma adequada de efetivar o "nacionalismo pragmático", assegurando a cooperação do capital estrangeiro, diminuindo o esforço de pesquisa e aumentando a disponibilidade de recursos cambiais.

Quanto à política dos recursos minerais, defende a participação estrangeira na sua exploração, fundamentando sua defesa na importância das exportações desses recursos enquanto fonte de receita contínua e estável, e na impossibilidade de o capital privado nacional poder suprir simultaneamente os investimentos na área de mineração e em todas as outras áreas essen

(180) - Campos move-se no quadro da Lei de Say; retoma a oposição entre gasto público e gasto privado e a oposição entre os gastos "clássicos" do Estado e seus investimentos enquanto empresário. A esse respeito ver p. 63 e 64.

(181) - CAMPOS, Roberto. "Três falácias do momento brasileiro" p. 125.

ciais para o desenvolvimento econômico. Além disso, destaca-se na argumentação de Campos a idéia de exportar os recursos minerais. Esse autor, portanto, considera o desenvolvimento como problema de aproveitamento de fatores naturais e humanos e não de "ocultação de recursos no subsolo"; contrapõe, em verdade, a riqueza potencial - oculta no subsolo - à riqueza efetiva - que podia ser obtida com a participação do capital estrangeiro.

Cabe sublinhar ainda que Roberto Campos escamoteia a questão do destino dos fluxos internacionais de capital no pós-guerra, mais precisamente até 1955. As condições de negociação com as empresas estrangeiras, até esse período, não eram particularmente favoráveis para a América Latina. A nível internacional o fluxo de investimentos das empresas americanas concentrava-se no mercado europeu, em rápida expansão. Por outro lado, as empresas européias voltavam seus esforços, no contexto da reconstrução do pós-guerra, para a defesa dos mercados domésticos, através da atualização de suas estruturas tecnológicas e financeiras. Não possuíam, ainda, capacidade de responder à competição americana diversificando seus mercados em escala mundial, o que só viria a ocorrer a partir da segunda metade dos anos cinquenta. (182)

Nesse sentido, o projeto de desenvolvimento defendido por Campos - com participação ativa do capital estrangeiro - somente se concretizaria a partir de 1956, quando se articula o processo de acumulação, no Brasil, com o fluxo internacional de capital. Este fluxo revela a competição oligopólica das empresas

(182) - Malan coloca como elemento crucial na expansão européia a nível mundial, na segunda metade dos anos 50, a criação da Comunidade Econômica Européia. Ver MALAN, P. *Política econômica e teorias de balanço de pagamentos: relações internacionais do Brasil no período 1946-1979*, p. 59-62.

européias e norte-americanas.

Essa articulação, consubstanciada na estratégia de Juscelino Kubitschek para o avanço do capitalismo no Brasil, corresponde a uma redefinição das relações entre o Estado, a empresa estrangeira e a empresa nacional, promovendo uma profunda internacionalização da economia justificada pela necessidade de viabilizar os novos blocos de investimento do setor privado. Sônia Draibe afirma que a ação do Estado, nessa estratégia, seria decisiva para definir um conjunto integrado de investimentos em infra-estrutura e indústrias de base, estimulando o investimento privado através da geração de demanda e da oferta de economias externas baratas por parte das empresas públicas.⁽¹⁸³⁾ O Estado assegura as condições mínimas de financiamento, estendendo ao limite o seu poder de regulação e a capacidade fiscal-financeira existente. Ao mesmo tempo, estabelece as bases de associação com a empresa oligopólica estrangeira - à qual era reservado o papel de comando nos novos blocos setoriais de investimento, gozando de amplos privilégios - e com a empresa privada nacional cujo crescimento passaria a depender da demanda derivada desses novos blocos de investimento e da expansão do tradicional setor de bens de consumo.

A proposta de Roberto Campos se concretiza, em parte, após 1956, quando se estabelecem as bases firmes da cooperação com a empresa estrangeira. Sua proposta, entretanto, difere da estratégia de Kubitschek no que diz respeito ao comportamento da empresa pública. Para Campos a empresa pública deveria comportar-se com a eficiência da empresa privada; combate a empresa pú

(183) - DRAIBE, Sônia. *Rumos e metamorfoses - Um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas de industrialização no Brasil, (1930 - 1960)*, p. 310-336.

blica enquanto fonte de economias externas baratas para os novos blocos de investimento privado.

Opõe-se a esse comportamento por causa dos déficits, no seu entender eminentemente inflacionários. Ao combater os "subsídios" ao capital industrial, retoma a idéia de que o Estado não deveria conceder benesses e a defesa do comportamento racional e eficiente das empresas públicas.

É necessário refletir sobre a forma em que Campos pensou a incorporação do capital estrangeiro na economia brasileira. Analisa essa questão como variável independente do movimento de internacionalização do capital produtivo no pós-guerra. Apresenta o capital estrangeiro como "necessidade técnica temporária"; o país poderá tornar-se independente dele se o esforço de poupança interna for acompanhado por uma política de exportação bem sucedida, e se o empresário nacional passar de "imitador" a "criador" de tecnologia graças à formação de tecnologia nacional:

"Para os países de baixo nível de desenvolvimento, a simples capacidade de imitar inovações permite enorme avanço na senda do desenvolvimento, pois a importação da tecnologia representa economia de esforço.

Gradualmente, à medida em que se absorve o cabedal acumulado da tecnologia, cresce a importância de um esforço autônomo.

A inventividade é o resultado final de uma combinação de fatores; a propensão à ciência pura - característica nacionalista - e a propensão a aplicá-la, fator de

empirismo". (184)

E ainda afirma:

"Para um país como o Brasil, que não tem poupança suficiente nem deseja arregimentar mão-de-obra escrava, que reluta em sacrificar o consumo do povo e que não logra obter, pelas exportações, todas as divisas de que carece, o capital estrangeiro é uma necessidade técnica. Porém uma necessidade apenas temporária, que não dispensa nem substitui o nosso esforço próprio, pois da mesma forma que a nossa perdição não vem do exterior, a nossa salvação residirá basimente em nós mesmos e não no capital alienígena. Em verdade, na medida em que o investimento estrangeiro contribua para acelerar o nosso ritmo de desenvolvimento, cria ele condições para a sua própria eutanásia. Mas se quisermos ainda mais rapidamente dele nos independizar, como todo o país que se preza deve fazer, só há dois caminhos: consumir menos e exportar mais. O resto é demagogia (...)" (185)

Sua posição merece crítica, na medida em que o capital estrangeiro vem para ficar, para subverter as forças produtivas num movimento de expansão internacional de suas fronteiras.

(184) - CAMPOS, Roberto. "Cultura e desenvolvimento" (1957), p. 110.

(185) - CAMPOS, Roberto. "Dove si grida non è vera scienza..." (Artigo publicado no Correio da Manhã de 4/13/60). In: *A moeda, o governo e o tempo*, p. 64-65. Nesse momento, Campos se move no marco da Lei de Say; há oposição entre consumo interno e exportação.

Em verdade, o rápido movimento de internacionalização das grandes empresas oligopolistas, posterior à Segunda Guerra Mundial, transforma significativamente o esquema da divisão internacional do trabalho, implicando uma reorganização da estrutura internacional de relações institucionais, comerciais e financeiras.⁽¹⁸⁶⁾ Esta nova etapa de desenvolvimento do capitalismo internacional que se caracteriza pela "internacionalização da acumulação do capital na esfera produtiva" não é reversível tal como diz Campos. Ao contrário, as grandes empresas oligopolistas internacionais passam a ocupar um espaço econômico crescente, através da criação e ocupação de subsetores industriais nas regiões subdesenvolvidas ou através da aquisição e controle de empresas existentes nessas regiões. Portanto, a expansão das filiais das empresas oligopolistas em economias estrangeiras acentua ainda mais a centralização e concentração de capitais e a rapidez do avanço tecnológico. Está, então, longe de ser um processo temporário, que possa ser revertido pela ação dos capitalistas dos países subdesenvolvidos.

Em resumo, o projeto defendido por Roberto Campos para o desenvolvimento acelerado no Brasil coloca como condição *sine qua non* a presença do capital estrangeiro. O autor justifica sua posição não só pela necessidade de poupança externa e de tecnologia, mas também pela necessidade de preservar um ambiente de sadia concorrência, ou seja, como forma de estimular a eficiência do empresário nacional. A sua defesa da "sadia concorrência" fundamenta-se na idéia de que somente a eficiência (estimulada

(186) - Sobre as condições que levaram à internacionalização das grandes empresas oligopolistas, consultar COUTINHO, Luciano G. "Mudanças recentes na Divisão Internacional do Trabalho". In: *Revista contexto*. São Paulo, nº 2, p. 63-79.

pela concorrência) é socialmente útil. (187) Campos parece colocar o mercado como *locus* de seleção natural, na medida em que é a lógica de mercado que garante a racionalidade/eficiência na alocação de recursos de maneira socialmente útil.

Na defesa dessa proposição Campos mostra-se ambíguo. Ao recuperar as transformações estruturais do sistema capitalista a nível de mercado destaca o aparecimento da tecnoestrutura associada à grande corporação com estratégia diferenciada face à ação do capitalista individual. Ao mesmo tempo, coloca o monopólio como ameaça à livre concorrência e propõe uma legislação antitrust em defesa do "darwinismo" econômico e da eficácia do sistema. Em outras palavras, para ele a grande empresa existe, mas é necessário controlar sua expansão, dado que ela pode-se tornar desfuncional para o sistema. A partir dos "vícios do gigantismo", comenta tal desfuncionalidade:

"O excesso de poder econômico mais cedo ou mais tarde gera na grande companhia a tentação de engolir a pequena e média empresa, tão essenciais para a democratização do capitalismo e a formação da classe média. Facilita conchavos restritivos da produção e altistas de preços, entre grandes produtores, com o que sofrem os consumidores. Daí a consciência de uma legislação antitrust, serena porém severa, que força as empresas demasiado grandes a se subdividirem; a se contentarem com uma parcela menor do mercado, ensejando

(187) - CAMPOS, Roberto. "Dove si grida non è vera scienza ..." (4/12/60), p. 66.

"(...) Nada há mais socialmente útil que a eficiência e nada mais anti-social que a ineficiência". CAMPOS, Roberto. "A boa intenção e a cruel realidade" (Artigo publicado em O Globo e O Estado de São Paulo de 10/5/67). In: *Do outro lado da cerca*, p. 41.

a competição de firmas pequenas e médias; ou, quando estrangeiras, a se abrirem à participação de acionistas brasileiros". (188)

Na sua argumentação o monopólio aparece como fator de exploração e perda de eficácia do sistema, e o lucro de monopólio tem o caráter de "renda imerecida":

"O problema básico da justiça social é, em grande parte, o de cercear a renda imerecida, de que há três formas principais: a renda do herdeiro, a do latifundiário e a do monopolista. O socialismo busca corrigi-la pelo confisco, pela coletivização e pela estatização. O capitalismo, pelo imposto, pela reforma agrária e pela legislação antitrust". (189)

Roberto Campos defende aquilo que Bulhões chama de "lucro de eficiência", isto é, o lucro enquanto recompensa pelo risco, pela melhoria de produtividade, e condena o lucro de monopólio pelo seu caráter de renda imerecida. (190) Sua crítica ao lucro de monopólio é um ajuste *ad hoc* no corpo da teorização do sistema de livre mercado, na medida em que esse lucro aparece como uma distorção a ser combatida, a ser controlada legalmente

(188) - CAMPOS, Roberto. "Dove si grida non è vera scienza ..."
(4/12/60), p. 65-66.

(189) - CAMPOS, Roberto. "Variações frívolas sobre temas graves"
(24/9/61), p. 168. Ver a respeito da "renda imerecida", no caso de herança e aptidões pessoais, em contraposição ao "mérito" que reflete as operações do mercado, FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e liberdade*. São Paulo, Abril, 1984, p. 147-160.

(190) - BULHÕES, Otávio. *Dois conceitos de lucro*. Rio de Janeiro, APEC, 1969, p. 7.

(via legislação antitrust). (191) Campos defende então o controle legal da grande empresa para impedir que ela se comporte como tal, para fazer com que ela aja de acordo com as regras do capitalismo liberal. Nesse sentido, Campos propõe a intervenção do Estado para garantir a concorrência, o que implica o abandono da idéia de mercado como *locus* de seleção natural. Mais ainda, a sua proposta de avanço do capitalismo no Brasil apresenta uma incoerência: a nível teórico Campos defende a "sadia concorrência", e a nível prático defende a entrada do capital estrangeiro sob a forma da grande empresa com poder diferenciado quanto à mobilização de recursos financeiros e tecnológicos.

Sua análise revela a tortuosidade do pensamento neo-clássico diante da seguinte problemática: rejeitar a História ou mergulhar nela? Os vaivéns de sua argumentação revelam os seus passos no sentido de se afastar e voltar à ortodoxia. Os pontos de modernidade de seu pensamento aparecem como ajustes *ad hoc* no corpo da doutrina ortodoxa.

Deve-se ressaltar ainda que, na sua argumentação sobre as fontes de financiamento da industrialização intensiva no Brasil, Roberto Campos defende a necessidade de ajuda externa - enquanto expressão de uma política de engajamento decisivo dos Estados Unidos no projeto de desenvolvimento da América Lati-

(191) - Sobre a legislação antitrust ver LESSA, C. O *conceito de política econômica: ciência e/ou ideologia?*, p. 168 e segs.

Para uma revisão das formas de concorrência e dinamismo da grande empresa oligopolista, ver SCHUMPETER, J. *Capitalism, socialism and democracy*. New York, Harper Torch books, 1977, p. 81-107 e STEINDL, J. *Maturidade e estagnação no capitalismo americano*. São Paulo, Abril, 1983, p. 129-156.

na. ⁽¹⁹²⁾ Apóia a Operação Pan-Americana (OPA) lançada pelo Presidente Kubitschek e que propõe uma revisão da política interamericana com vistas ao fortalecimento da unidade continental, assegurando - em última instância - a cooperação Brasil-Estados Unidos no projeto de desenvolvimento. ⁽¹⁹³⁾ Através do pan-americano, Kubitschek pretende atrair todas as formas de capital privado ou público norte-americano.

A resposta dos Estados Unidos à OPA se traduz no Tratado da Aliança para o Progresso (ALPRO) - Carta de Punta del Este -, que vincula o auxílio externo à promoção de reformas institucionais e estruturais na América Latina (reformas educacional, agrária, fiscal). Apesar de Campos defender a ajuda externa (doações e empréstimos de longo prazo) como método complementar para o financiamento do desenvolvimento econômico, entende que essa ajuda traz embutido o problema das fricções resultantes da interferência política dos países doadores. Em verdade, quer deixar claro que considera incompatível as reformas propostas pela Aliança para o Progresso com a aceleração do desenvolvimento. No seu entender essas reformas inibiriam os investimentos privados. ⁽¹⁹⁴⁾

Diante da dificuldade de obter ajuda externa, nos termos da OPA, afirma que o esforço de financiamento da industrialização intensiva no Brasil deveria residir no capital privado estrangeiro e no comércio. Defende uma política agressiva de exportar

(192) - CAMPOS, Roberto. "Relações Estados Unidos-América Latina" (1962), p. 143-184 e "Oportunidades de comércio para os subdesenvolvidos" (Conferência proferida no Banco Pan-Americano de Café). In: *A moeda, o governo e o tempo*, p. 191-198.

(193) - Malan relata toda a movimentação diplomática em torno da Operação Pan-Americana. Ver MALAN, P. *Política econômica e teorias de balanço de pagamento: relações internacionais do Brasil no período 1946-1979*, p. 63-72.

(194) - CAMPOS, Roberto. "Depois de Punta del Este e da tormenta de Agosto" (10/9/61). In: *A moeda, o governo e o tempo*, p. 153-160.

tações: diversificação de produtos - agrícolas, minerais, industriais -, ampliação de mercados - com ênfase nos países latino-americanos e inclusive do Leste europeu - e reforma cambial.⁽¹⁹⁵⁾ A abertura do modelo de desenvolvimento permitiria, na sua opinião, aliviar, em grande parte, o problema de restrição na capacidade para importar e a necessidade de capital estrangeiro.

Defende uma solução evolutiva, incremental para os problemas da economia brasileira. Combate a idéia de aceleração do desenvolvimento com reformas institucionais (tal como propõe a ALPRO) dado que, no limite, poderiam anular a força dinâmica do sistema capitalista baseado na livre empresa.

Por último, é necessário observar que na sua abordagem o problema do financiamento do desenvolvimento na economia brasileira aparece intimamente associado à questão social. Já expressamos a sua visão de desenvolvimento social como subproduto do desenvolvimento econômico. Para ele o aumento do nível de vida adviria do próprio incremento de renda decorrente da formação de capital. Não exige remédios sociais, nem medidas legislativas. A sua solução quanto à "questão social" opõe-se à do segundo governo de Vargas, que propõe uma redistribuição de renda e melhoria das condições básicas de vida, privilegiando a defesa do nível salarial e os gastos públicos (principalmente em transporte, alimentação) nos planos de desenvolvimento. Roberto Campos se aproxima da solução mais conservadora de Kubitschek, cuja atenção também está voltada para os problemas econômicos - isto é, para a aceleração do desenvolvimento econômico.

(195) - Campos dá ênfase ao "supranacionalismo de mercados", isto é, à interdependência de mercados através do comércio como forma de acelerar o desenvolvimento econômico. Ver CAMPOS, Roberto. "Sobre o conceito de Independência" (26/2/61), p. 127-132.

mico como precondição para a resolução da questão social. Entretanto critica o projeto de Kubitschek por considerar elevado o piso salarial urbano. (196)

Quanto a seus pressupostos teóricos, as críticas foram feitas no sentido de mostrar o seu equívoco ao supor que é possível pensar o desenvolvimento social como subproduto do desenvolvimento econômico. Também é passível de crítica a sua concepção de dinâmica macroeconômica, ao defender a oposição gastos produtivos/gastos improdutivo e a oposição lucros/salários. Procurei recuperar os fundamentos de sua proposta, ou seja, promover a aceleração do ritmo de desenvolvimento econômico evitando que o nível de gastos improdutivo e os níveis salariais comprometessem as possibilidades de financiamento interno da industrialização brasileira.

Campos coloca, portanto, a questão social subordinada aos critérios racionais de aumento de renda agregada, que exigem a presença de um Estado neutro, de empresas públicas eficientes, de um empresário nacional puritano e de capital estrangeiro. Em verdade, ao tratar o conjunto destas questões como de natureza técnica, escamoteia a problemática dos projetos de avanço do capitalismo e, portanto, das opções políticas que determinam as relações Estado, capital privado nacional e estrangeiro e classes trabalhadoras.

CAPÍTULO 2 - ESTABILIDADE MONETÁRIA E INDUSTRIALIZAÇÃO

O DEBATE: MONETARISMO E ESTRUTURALISMO

No fim da década de cinquenta e início dos anos sessenta trava-se no Brasil um debate que representa uma tentativa de entender as causas e implicações da aceleração inflacionária e de equilíbrio externo, no marco mais amplo do desenvolvimento econômico. Esse debate - em que Roberto Campos se insere - não se circunscreve ao Brasil, ganhando relevo na polêmica dois organismos internacionais: o Fundo Monetário Internacional - agência financeira criada a partir dos acordos de Bretton Woods (junho de 1944) com a finalidade precípua de facilitar o desenvolvimento do comércio internacional - e a Comissão Econômica para a América Latina - órgão de estudos e de assessoria aos governos latino-americanos, vinculado às Nações Unidas. Vejamos como esses organismos entendem o problema econômico-financeiro latino-americano.

Os mecanismos financeiros do Fundo Monetário foram elaborados para atender os problemas típicos das economias capitalistas avançadas com eventuais e transitórios problemas no balanço de pagamentos. Para a concessão de empréstimos - essencialmente de curto prazo - o FMI sempre exige dos países latino-americanos medidas de política econômica que se materializem no ajuste do déficit do balanço de pagamentos, de forma que ele se reduza a uma magnitude que possa ser financiada através de investimentos diretos ou outros canais financeiros internacionais (Eximbank, por exemplo).⁽¹⁹⁷⁾ No processo de ajuste, recomenda, prin

(197) - Para uma análise da lógica que preside a política econômica proposta pelo FMI, consultar BACHA, Edmar. "Prólogo para a terceira carta". In: SILVA, Adroaldo Moura da et alii. *FMI x Brasil: A armadilha da recessão*. São Paulo, Fórum Gazeta Mercantil, 1983, p. 113-128.

Principalmente, uma melhora da balança comercial. Exige, em verdade, um ajuste unilateral e rápido: a curto prazo o país que não possa aumentar as exportações e cujas importações não possam ser contraídas sem perda de produção interna deve *provocar* uma *necessão*: diminuem, então, as importações complementares à produção doméstica, reequilibrando as contas externas.

Em outras palavras, o ponto de partida do seu diagnóstico está na origem do déficit do balanço de pagamentos. Entende que o país deficitário está "gastando além dos seus meios"; a sua demanda agregada excede os recursos disponíveis (a ênfase é dada aos gastos públicos excessivos), ou ainda, há excesso de investimento sobre a poupança doméstica. O ajuste do balanço de pagamentos exige diminuir o nível da demanda interna (principalmente do setor público) ou, de forma equivalente, aumentar a poupança interna.

O Fundo Monetário analisa a causa desse desequilíbrio a partir das contas nacionais, entendendo que o nível de demanda agregada é determinado por variáveis monetárias. A sua postura metodológica ligada ao "enfoque monetário do balanço de pagamentos", parte da hipótese monetarista de que existe uma relação estável entre a demanda por moeda e a demanda por bens, de tal maneira que esta somente poderia materializar-se caso a demanda por moeda fosse satisfeita.

A adoção dessa hipótese traz importantes implicações ao nível da política econômica recomendada: se se controlasse a oferta monetária, poder-se-ia controlar a demanda por bens e assim conter o seu excesso e chegar ao ajuste desejado no balanço de pagamentos. Nessa perspectiva teórica, surgem como elementos cruciais para o controle da oferta monetária (meios de pagamento): o controle das emissões de moeda primária, do cré-

dito doméstico e das operações ativas das autoridades monetárias.

Pensa-se numa equação de oferta monetária do seguinte tipo $M=mB$, onde M é o volume de meios de pagamento (papel moeda em poder do público mais depósitos à vista nos bancos comerciais), m , o multiplicador dos meios de pagamento (fator multiplicativo, determinado pelas reservas compulsórias e voluntária dos bancos comerciais e pela proporção de depósitos à vista no volume total de meios de pagamento) e B , a base monetária (papel-moeda em circulação mais depósitos voluntários e compulsórios dos bancos comerciais nas autoridades monetárias).

A variação do volume de crédito bancário (depósitos à vista) está fundamentalmente condicionada ao nível da taxa de reservas compulsórias, determinado pelas autoridades monetárias. Quanto maior essa taxa, menor será o valor do multiplicador e, portanto, a possibilidade de expansão interna do crédito. (198)

Supondo constante o valor do multiplicador, o volume de meios de pagamento é um múltiplo da base monetária. Na perspectiva do Fundo Monetário, o controle dos meios de pagamento e da demanda agregada está subordinado à variação da base monetária que, por sua vez, depende do controle das operações ativas das autoridades monetárias, dado o passivo não monetário. A variação na base monetária decorre, por simples igualdade contábil, da diferença entre as variações do ativo e do passivo não

(198) - A expressão do multiplicador no regime de reservas bancárias inferiores a 100% é de $\frac{1}{1-R(1-d1)}$, onde R é o total de reservas (compulsórias e voluntárias) e $d1$ a proporção de depósitos à vista no volume total de meios de pagamento. Sobre este ponto pode-se consultar SIMONSEN, M. H. *Machoeconomia*. Vol. 1, Rio de Janeiro, APEC, 1978, p. 19-49.

monetário das autoridades monetárias, conforme ilustrado no ba lancete simplificado abaixo.

BALANCETE DE UM BANCO CENTRAL PURO	
ATIVO	PASSIVO
Reservas Internacionais (RI)	Passivo Monetário (Base Monetária-B)
Empréstimos Líquidos ao Tesouro (ET)	- Papel-moeda em Circulação
Empréstimos a Bancos (EB)	- Reservas Bancárias Compulsórias Voluntárias
	Passivo Não Monetário (PNM)
	- Outras Exigibilidades (líquidas)
	- Capital e Reservas
Total do Ativo (A)	Total do Passivo (P)

Assim: $\Delta B = \Delta A - \Delta PNM$

$$\Delta B = \Delta RI + \Delta ET + \Delta EB - \Delta PNM$$

Conclui-se que ocorrerá uma variação na base monetária se houver variação nas contas ativas sem correspondente variação (na mesma magnitude) no passivo não monetário. Um aumento da base decorrerá, por exemplo, de um aumento nas reservas internacionais - exigindo que o Banco Central converta estas divisas em moeda nacional -, de um aumento dos empréstimos e adiantamentos do Banco Central ao Tesouro Nacional e de um acréscimo nos empréstimos do Banco Central aos bancos comerciais, caso não haja compensação por elevação simultânea do passivo não monetário. Nestes casos, a variação da base monetária (supondo cons-

tantes as reservas bancárias) dar-se-ã através da emissão pri
mãria de papel-moeda. A partir desses pressupostos, pode-se
qualificar a visão do Fundo Monetário sobre o problema finan-
ceiro latino-americano, no fim dos anos cinqüenta, como "equí-
voco desenvolvimentista". Para o FMI os problemas da América
Latina têm como ponto de partida o desacerto na condução da
política econômica comprometendo o funcionamento do sistema de
preços e resultando em inflação e estagnação. (199) A origem e
reiteração das tensões inflacionárias e desequilíbrios finan-
ceiros - que se manifestam no excesso de demanda global - par-
tem, em primeiro lugar, do financiamento do gasto público com
emissões, isto é, do déficit gerado por gastos do Governo ma-
ior que a capacidade de arrecadação de impostos e pelas empre-
sas públicas geridas de forma ineficiente e com inadequada es-
trutura de preços e tarifas. Em segundo lugar, aponta-se a ex-
pansão creditícia com o objetivo de intensificar o crescimento.
O Fundo Monetário adota o pressuposto de que a economia funcio-
na no pleno emprego, portanto, qualquer tentativa de expansão
monetária e creditícia além desse teto não levaria a um cresci-
mento real da oferta interna, mas a uma elevação dos preços.
Por último, identificam-se a política de sobrevalorização cam-
bial - que onera as exportações e estimula as importações - e
os "imoderados" reajustes salariais.

A solução apontada pelo FMI materializa-se na elimina-
ção do excesso de demanda através de um "tratamento de choque":
controlando-se a oferta monetária, chegar-se-ia ao ajuste do
balanço de pagamentos. Para que o país volte a "gastar de acor-

(199) - CRUZ, Paulo R. Davidoff C. *Ignácio Rangel, um pioneiro*
- o debate econômico do início dos anos sessenta. Tese
de Mestrado, apresentada ao IFCH/UNICAMP. Campinas, U-
nicamp, 1980, p. 33.

do com os seus meios", o Fundo Monetário propõe o seguinte programa de estabilização: contenção da expansão monetária e creditícia, o que exigiria combater os déficits governamentais; fim do controle de preços e subsídios; fim dos controles de câmbio e comércio exterior; e moderação dos reajustes salariais (crescimento do salário real de acordo com a produtividade).⁽²⁰⁰⁾ A proposta do equilíbrio orçamentário e de "fim dos controles" emerge como postulado ideológico da tentativa de limitar a ação do Estado na economia; isto é, como defesa do Estado liberal.

A oposição ao enfoque monetarista é feita pela proposta interpretativa oferecida pela CEPAL.⁽²⁰¹⁾ Seus trabalhos apresentam um traço comum: consideram que os processos inflacionários latino-americanos têm suas raízes em desequilíbrios gerados na esfera real do sistema econômico e, especialmente, nas características e rigidez do setor externo e agrícola. Este tipo de análise é denominado estruturalista porque coloca em primeiro plano as peculiaridades das estruturas produtivas das economias latino-americanas, em oposição aos monetaristas, que colocam em primeiro plano a influência dos fluxos monetários

(200) - Do ponto de vista do balancete das autoridades monetárias, esta medida significa contenção das operações ativas, ou ainda, contenção dos empréstimos do Banco Central ao Tesouro Nacional. Mais ainda, a proposta de liberalização dos fluxos de comércio compatibiliza-se com a necessidade de controlar as operações ativas das autoridades monetárias, na medida em que se evitaria a pressão exercida por um acúmulo de reservas internacionais sobre a base monetária - supondo constante o passivo não monetário. Sobre este ponto, ver p. 115.

(201) - Octavio Rodríguez afirma que essa proposta interpretativa foi desenvolvida em trabalhos publicados entre 1950 e 1965, sendo poucos os documentos da CEPAL. A grande maioria pertence a autores que desenvolveram seus pontos de vista sobre os processos inflacionários latino-americanos. Ver RODRIGUEZ, Octavio. *La teoría del subdesarrollo de La CEPAL*, México, Siglo XXI, 1980, p. 190.

(representados pela demanda monetária) sobre o nível de preços.

Para os estruturalistas as recomendações do Fundo Monetário baseiam-se num diagnóstico no qual se privilegiam os desacertos da política econômica de curto prazo. (202) Os estruturalistas entendem que as políticas de estabilização não conduzem à diminuição da taxa de crescimento dos preços, à eliminação do déficit público e ao reequilíbrio das contas externas, mas a uma redução do nível da atividade econômica.

A compressão do gasto público incide principalmente sobre os investimentos do Governo, com efeito negativo sobre o emprego e a renda; essas limitações de gasto não conseguem impedir o déficit fiscal por causa da contração da base tributária resultante da queda do nível de renda; os resultados do setor externo não seriam atingidos dadas as condições desfavoráveis dos preços internacionais e a elevada propensão a importar da estrutura produtiva latino-americana.

A crítica aos programas de estabilização por parte dos estruturalistas é a forma de expressar a sua reprovação à idéia de inflação como simples fenômeno monetário. Para os estruturalistas, o processo inflacionário latino-americano requer uma interpretação própria e a sua especificidade reside nos problemas estruturais enfrentados durante a industrialização substitutiva de importações. Consideram, portanto, que o processo inflacionário deve ser analisado no marco das grandes transformações sócio-econômicas da região - basicamente a urbanização e industrialização - e a partir dos desequilíbrios gerados nesse processo que se manifestam num aumento do nível

(202) - *Id.*, p. 192.

de preços.

As principais categorias de análise dos estruturalistas são os fatores estruturais - pressões básicas - e os mecanismos de propagação. As pressões básicas - verdadeiras causas da inflação - constituem desequilíbrios de crescimento que se produzem principalmente nos setores externo e agrícola e que decorrem de "inflexibilidades" do sistema. Esses desequilíbrios exercem como contrapartida pressão altista sobre o nível de preços.

No setor externo, a estrutura de comércio internacional e as fortes oscilações do volume e dos preços dos produtos de exportação são apontadas como fatores explicativos da vulnerabilidade da capacidade para importar. Essa situação exige recorrer a desvalorizações da moeda nacional, o que provoca uma pressão altista sobre o nível interno de preços. Por outro lado, a relativa inelasticidade do setor agrícola em atender ao aumento da demanda de insumos e alimentos que acompanha o processo de industrialização, sendo explicada a partir do sistema de propriedade da terra, reforça o impacto altista sobre os preços. (203)

Sobre esses fatores estruturais, agem os mecanismos de propagação. Nesta categoria, os estruturalistas destacam os reajustes de salários e rendas que expressam as pressões dos diferentes grupos sociais para manter a sua participação na renda agregada uma vez iniciado o processo inflacionário, isto é,

(203) - Octavio Rodriguez aponta que, ao longo da década de 50, vão aparecendo referências a elementos sócio-políticos e institucionais que cumprem o papel das "pressões básicas". Dentre eles destacam-se a organização dos aparelhos de Estado; a importância e o grau de monopólio do setor industrial; a sindicalização dos trabalhadores; a organização do sistema tributário, do sistema creditício, etc. Ver. RODRIGUEZ, O. *Op. cit.*, p. 195.

de um lado revelam o poder econômico do setor produtivo para remarcar os preços e, do outro, a capacidade de negociação dos trabalhadores para defender o salário real. Além disso, entendem que a expansão monetária e creditícia é uma resposta às pressões básicas. A idéia de oferta monetária passiva defendida pelos estruturalistas opõe-se à concepção de oferta monetária ativa própria do diagnóstico do FMI. Para os estruturalistas, o sistema bancário propicia a liquidez necessária (expandindo crédito) quando ocorrem elevações setoriais de preços. O governo é induzido ao déficit fiscal e, portanto, às emissões, em função da inflexibilidade de seus gastos durante a industrialização substitutiva de importações e da base financeira débil, calcada num sistema tributário rígido e regressivo, relacionado fundamentalmente ao comércio exterior.

Para os estruturalistas a política de estabilização do corte do Fundo Monetário não chega à raiz do problema latino-americano, na medida em que ataca apenas os mecanismos de propagação, sendo o resultado final dessa política a manutenção dos desequilíbrios estruturais com menor ritmo de crescimento.

Os estruturalistas entendem que a política econômica deve privilegiar a remoção dos obstáculos estruturais, pois somente assim se garantem as condições de crescimento com relativa estabilidade de preços: as políticas monetária e fiscal devem submeter-se ao objetivo de corrigir os desequilíbrios estruturais que produzem as pressões básicas. (204)

(204) - O. Rodriguez pensa que não se formula de maneira clara uma política econômica antiinflacionária de curto prazo compatível com a remoção dos desequilíbrios estruturais, o que exige reforma agrária, tributária, diversificação das exportações e aprofundamento do processo de substituição de importações. Ver RODRIGUEZ, O., *Op. cit.*, p. 199. Na mesma linha de Octavio Rodriguez,

Frente a esse debate latino-americano, Roberto Campos sustenta a tese de incompatibilidade entre um crescimento contínuo e uma inflação crônica, pois para ele esta tende a gerar um conjunto de desequilíbrios no funcionamento da economia e a conduzir a um crescente agravamento das tensões sociais cujo desfecho só poderia ser a paralisação dos investimentos produtivos e a estagnação. (205)

Campos entende que a controvérsia fundamental entre monetaristas e estruturalistas reside na análise da relação entre inflação e crescimento econômico: os estruturalistas tendem a encarar a expansão monetária e a inflação como inevitáveis no processo de mudança estrutural - este seria o custo do processo de substituição de importações na América Latina - e os monetaristas entendem que a inflação é sancionada pelas políticas monetária e creditícia expansivas. (206)

Joseph Grunwald, ao recuperar o pensamento estruturalista no Chile, entende que se estabeleceu um quadro vago de medidas, tais como investimentos para superar a relativa estagnação da agricultura, aliados a facilidades de comercialização, crédito, acesso a técnicas e reforma agrária - que modificasse o sistema de propriedade da terra -; eliminação da instabilidade das receitas fiscais e aumento da progressividade do sistema tributário; diminuição da vulnerabilidade do comércio exterior. As medidas fiscais e monetárias deveriam ser complementares e orientadas para obter modificações na estrutura de produção e comércio, finanças públicas, volume e direção do investimento. Ver GRUNWALD, Joseph. "Estabilidade de preços e desenvolvimento segundo a Escola 'Estruturalista' - O Caso Chileno". In: HIRSCHMANN, A. Org. *Monetarismo Vs Estruturalismo*. Rio de Janeiro, Lidaador, 1967, p. 125-129.

- (205) - CAMPOS, Roberto. "Fadiga e experiência" (Artigo publicado no *Correio da Manhã* de 6/11/60). In: *A moeda, o governo e o tempo*, p. 45-48.
- (206) - CAMPOS, Roberto. "Desenvolvimento econômico e inflação com especial referência à América Latina" (Discurso realizado na terceira Reunião Anual de Diretores de Institutos de Treinamento Econômico, patrocinada pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômicos, Berlim, 9/9/1963). In: *A economia brasileira e suas perspectivas - Estudos semestrais APEC*. Rio de Janeiro, APEC, maio de 1964, p. 170.

Esse autor dirige sua crítica à concepção dos estruturalistas de oferta monetária passiva, em que o sistema bancário aumenta a liquidez requerida pela elevação setorial de preços e o Estado é induzido aos déficits e, portanto, às emissões. Ele defende, por seu lado, a concepção monetarista, segundo a qual as causas da inflação devem ser buscadas a nível da política econômica, pois não são as pressões estruturais a causa do processo inflacionário e sim a política monetária e creditícia expansionista. Sai em defesa da concepção monetarista de oferta monetária ativa e coloca o Estado na raiz do diagnóstico do processo inflacionário de natureza essencialmente monetária.

Quanto à relação entre os fatores estruturais e o processo inflacionário, entende que essa relação faz parte da "controvérsia espúria" entre estruturalistas e monetaristas, dado que ambos reconhecem a existência de limites, de inflexibilidades. (207) Entretanto, em outro momento, Campos teria considerado essa controvérsia relevante e criticado o conceito amplo de inelasticidades adotado pelos estruturalistas o qual inclui tanto as autônomas quanto as induzidas pela política econômica. (208) Esta posição parece que acaba dominando. Nesse sentido, acredita que a diferenciação estabelecida pelos monetaristas entre de equilíbrios autônomos e induzidos ganha importância porque permite entender a verdadeira natureza das restrições estruturais: elas eram antes *produto* do que *causa* do processo inflacionário. Na sua perspectiva, essas restrições surgem já numa situação inflacionária como resultado da política governamental perturbado

(207) - *Id.*, *ibid.*

(208) - CAMPOS, Roberto. "Duas opiniões sobre a inflação na América Latina". In: HIRSCHMANN, A. *Org. Op. cit.*, p.82.

ra do livre funcionamento do mecanismo de preços.⁽²⁰⁹⁾ Sua crítica ao conceito estruturalista corresponde à necessidade de repensar as relações de causalidade entre pressões estruturais e inflação e de entender a verdadeira natureza das limitações estruturais.

Na concepção monetarista, não são as pressões básicas a causa da inflação, elas são criadas ao longo do processo inflacionário pela intervenção do Estado e somente a partir desse momento podem começar a desempenhar um papel causal derivado.⁽²¹⁰⁾ Nessa análise, a inflexibilidade da oferta de alimentos na América Latina resultou das medidas de controle de preços para o consumo interno, considerando desinteressante analisar essa inflexibilidade a partir do sistema de propriedade da terra.⁽²¹¹⁾ O estrangulamento da capacidade para importar decorre fundamentalmente da política de sobrevalorização cambial, que onera as exportações, desestimulando sua expansão e diversificação, estimula certas importações consideradas itens importantes do custo de vida, bem como máquinas e equipamentos utilizados em projetos essenciais, e, em outros casos, desestimula o ingresso de capitais estrangeiros.

Por último, Campos entende que outra apresentação "espúria" da controvérsia é atribuir aos monetaristas a defesa da estabilidade a custa do desenvolvimento. Considera que o conceito monetarista de inflação e crescimento na América Latina não é tão restritivo: admite a possibilidade de a inflação poder esti

(209) - CAMPOS, Roberto. "Duas opiniões sobre a inflação na América Latina", p. 88.

(210) - *Id.*, *ibid.*

(211) - CAMPOS, Roberto. "Desenvolvimento econômico e inflação com especial referência à América Latina", p. 171.

mular temporariamente o crescimento, na medida em que promova o aumento da poupança real e o ingresso de recursos externos. Entretanto, entende que a "lua de mel" da inflação com o crescimento é curta por causa dos desequilíbrios por ela gerados e o crescimento contínuo, a ordem social e a manutenção do equilíbrio externo requerem um grau razoável de estabilidade monetária. (212)

Esta apresentação sucinta do posicionamento de Roberto Campos frente aos monetaristas versus estruturalistas permite identificar o quadro mais geral no qual o pensador em análise se move. Apesar de se identificar com as posições monetaristas, somente com a recuperação integral de suas argumentações pode-se determinar com rigor em quais pontos é fiel e em quais inova em relação à ortodoxia.

Organizei a reconstrução das idéias de Roberto Campos a cerca da inflação no período pré-64, a partir dos seguintes eixos: a) o estudo da relação entre inflação e crescimento com ênfase nos países de desenvolvimento derivado da América Latina; b) a crítica ao padrão de financiamento do Plano de Metas no período Juscelino Kubitschek; c) a formulação de uma proposta de estabilização.

(212) - Uma das preocupações de Campos é analisar a experiência internacional para identificar os nexos causais entre inflação e crescimento. Uma de suas críticas aos estruturalistas é de terem feito uma generalização (in devida) do caso chileno, sem se preocupar em estabelecer as diferenças entre os distintos países latino-americanos. No que diz respeito à América Latina, Campos afirma que, quando a inflação coincide com o crescimento rápido, este pode ser explicado por outros fatores, tais como a absorção de recursos externos e liquidação de reservas no exterior; por outro lado, a aceleração inflacionária no fim da década de 50 coincidiu com a desaceleração do crescimento. Ver. CAMPOS, Roberto. "Duas opiniões sobre a inflação na América Latina", p. 83-84.

INFLAÇÃO E CRESCIMENTO

Roberto Campos admite que os países subdesenvolvidos tendem a ser mais vulneráveis a pressões inflacionárias do que os países de desenvolvimento espontâneo.⁽²¹³⁾ Pensa que o desenvolvimento derivado tem como companheira natural uma pressão de demanda pelo fato de ser motivado pela procura, pela aspiração das massas de elevarem seus padrões de vida. Essa tendência é reforçada pelo efeito demonstração no consumo; efeito, segundo o autor, assimétrico do lado da produção. Isso implica dizer que essa aspiração tem como parâmetro o nível de consumo (padrão de vida) dos países desenvolvidos, sem haver igual tendência à imitação da capacidade de poupança e, portanto, de investimento. O argumento central da pressão de demanda congênita que acompanha o desenvolvimento derivado parece ser o seguinte: a oposição entre a elevada propensão a consumir (ou, de forma equivalente, a baixa propensão a poupar) e a necessidade de maciços investimentos para acelerar o ritmo de desenvolvimento se manifesta numa pressão de demanda, dado que a curto prazo existe um teto de pleno emprego. Em outras palavras, o autor recoloca sua interpretação da dinâmica macroeconômica nos marcos da Lei de Say para explicar a maior vulnerabilidade dos países subdesenvolvidos à inflação.⁽²¹⁴⁾

(213) - CAMPOS, Roberto. "Inflação e crescimento equilibrado" (1957), p. 125.

(214) - Campos destaca outros fatores de natureza social e institucional para explicar a grande suscetibilidade inflacionária dos países subdesenvolvidos. Privilegia o menor volume de movimentos migratórios para esses países que teriam permitido economizar os investimentos necessários à subsistência e formação de mão-de-obra, liberando recursos para a acumulação produtiva. O argumento dos imigrantes embora possa ser questionado do ponto de vista da sua relevância para o tema em apreço, é coerente na abordagem de Campos centrada na pressão

Roberto Campos preocupa-se em determinar qual é a natureza do processo inflacionário durante a industrialização. Estabelece uma relação estreita entre esses dois processos, identificando como um dos objetivos da industrialização a obtenção de uma taxa mais acelerada de crescimento da renda, e afirmando que nesse processo surge, como corolário, uma intensificação da demanda de bens e serviços, que se constitui num germe inflacionário. (215) Mais uma vez aparece a idéia de pressão de demanda como pressão inflacionária.

Na relação entre inflação e industrialização destaca o fenômeno da urbanização que se apresenta como outro germe inflacionário, na medida em que se dilatam os horizontes de consumo em relação aos ambientes rurais, em outras palavras, aumenta a propensão a consumir, enquanto existe uma oferta de bens e serviços inelástica a curto prazo. Campos dá ainda particular ênfase ao comportamento da demanda por alimentos como se poderá ver a seguir.

Apresenta como um dos elementos do potencial inflacionário intrínseco ao processo de desenvolvimento a estrutura da produção primária (base agropecuária) dos países subdesenvolvidos especializados na agricultura tropical de exportação e

de demanda, na medida em que no quadro da Lei de Say há oposição entre gastos produtivos e improdutivos. CAMPOS, Roberto. "A crise econômica brasileira" (1953), p. 65 e "Inflação e crescimento equilibrado" (1957), p. 128.

Na mesma linha, assinala o "perigo da inflação" associado ao planejamento caso não haja coordenação entre os investimentos públicos e privados. Acentua a pressão de demanda de investimentos, em relação aos recursos financeiros disponíveis, como potencialmente inflacionária. Ver CAMPOS, Roberto. "Planejamento do desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos", p. 44-45.

(215) - CAMPOS, Roberto. "A crise econômica brasileira" (1953), p. 60.

na produção mineral. Desenvolve a sua argumentação a partir da experiência histórica de alguns países. Segundo o autor em análise, Estados Unidos, Canadá, Austrália, Nova Zelândia possuíam uma base agropecuária de alta produtividade - fundamentada na transplantação de culturas e técnicas agrícolas aperfeiçoadas nas zonas temperadas da Europa e caracterizada pela mecanização intensiva capaz de produzir excedentes de gêneros alimentícios exportáveis e composta predominantemente de alimentos básicos, tais como cereais, carnes e laticínios, componentes fundamentais do custo de vida.⁽²¹⁶⁾ Uma vez iniciado o processo de industrialização, contaram com um setor alimentício relativamente elástico, isto é, a agricultura conseguiu atender às novas demandas para seus produtos. No caso de que uma intensificação episódica da demanda interna não pudesse ser atendida com um aumento a curto prazo do produto agrícola para o mercado interno, havia possibilidade de reduzir a exportação de excedentes e deslocá-los para o consumo interno, eliminando assim a pressão de demanda.⁽²¹⁷⁾ A eventual diminuição da capacidade para importar foi historicamente neutralizada pela relativa mobilidade do mercado internacional de capitais.

(216) - Campos dá ênfase ao fato de esses países terem sido beneficiários da experiência tecnológica das zonas temperadas da Europa, a qual pôde ser rapidamente transplantada. Ver CAMPOS, Roberto. "A crise econômica brasileira" (1953), p. 63 e "Inflação e crescimento equilibrado" (1957), p. 126.

(217) - Campos cita também o caso da União Soviética, onde destaca que houve uma "revolução agrária" forçada (processo de coletivização que se constituiu numa tentativa de "industrializar" a agricultura) e que contribuiu para dilatar a base da produção primária sobre a qual pôde-se erigir o processo de industrialização. No caso do Japão houve - segundo Campos - um aumento de produtividade agrícola prévio à industrialização sem grandes investimentos de capital: o processo foi baseado em reformas institucionais e sobretudo na disseminação de conhecimentos técnicos. Ver CAMPOS, Roberto. "A crise econômica brasileira" (1953), p. 64.

Campos acredita que os países subdesenvolvidos de agricultura tropical de exportação e produção mineral caracterizam-se por um setor produtor de alimentos relativamente inelástico e de baixa produtividade. A maior demanda de alimentos que acompanha o processo de industrialização torna o sistema econômico mais vulnerável à inflação. Nesse processo, as disponibilidades de exportação não são necessariamente afetadas por que não constituem produtos com peso predominante no custo de vida.

Entende que a pressão de demanda por mais alimentos pode ser atendida, nos países de agricultura tropical de exportação, por um aumento de produtividade agrícola - entretanto aponta como grande obstáculo para esse aumento de produtividade a inexistência de uma tecnologia altamente desenvolvida para a agricultura e pecuária tropicais que pudesse ser transplantada maciçamente. (218)

Por outro lado, considera que essa pressão de demanda por alimentos pode ser diminuída se houver condições favoráveis de importação. Contudo, afirma que em geral a importação se dá com um certo atraso durante o qual as pressões inflacionárias

(218) - CAMPOS, Roberto. "A crise econômica brasileira" (1953), p. 65 e "Inflação e crescimento equilibrado" (1957), p. 127.

Campos considera que a dilatação da base agrícola não precisa ser prévia ao processo de industrialização. No caso brasileiro, acentua que o processo poderia estimular o aumento da produtividade agrícola e o desenvolvimento tecnológico adequado ao clima tropical. Na defesa dessa tese, suas principais justificativas são: a mentalidade tecnológica como fenômeno mais industrial que rural; o aumento da produtividade agrícola exigindo mecanização e adubagem, o que pressupõe um certo grau de industrialização interna para evitar a dependência das flutuações na capacidade para importar. CAMPOS, Roberto. "A crise econômica brasileira" (1953), p. 65-66.

podem agravar-se. Portanto, a sua conclusão é que a base agropecuária dos países de agricultura tropical de exportação e produção mineral é mais vulnerável à inflação durante o processo de industrialização.

Resumindo, ao analisar a relação entre inflação e processo de industrialização, Roberto Campos identifica a pressão de demanda decorrente da urbanização como germe inflacionário e dá particular ênfase à demanda de alimentos nos países subdesenvolvidos de agricultura tropical de exportação e de produção mineral. Ao mesmo tempo, afirma que o fenômeno da urbanização acentua a pressão de demanda, na medida em que aumentam as necessidades de capital social básico (construções urbanas, obras sanitárias, transportes públicos), ou seja, aumenta a propensão a investir sem que aumente a propensão a poupar. Novamente coloca a idéia de pressão de demanda - neste caso de investimento - como pressão inflacionária.

Além disso, o processo de industrialização resulta não só em urbanização crescente, mas também em diversificação da estrutura produtiva, isto é, acarreta mudanças estruturais e deslocamentos de fatores da produção primária para a produção secundária e terciária. Entende que nesse movimento existe outro germe inflacionário, já que a mobilidade da procura é maior que a elasticidade da oferta de equipamentos, bens intermediários e conhecimentos técnicos.⁽²¹⁹⁾ A idéia de deslocamento de fatores reafirma o seu pressuposto de pleno emprego e de pressão de demanda como pressão inflacionária.

A pressão de procura se manifesta ainda sob dois aspectos

(219) - CAMPOS, Roberto. "Inflação e crescimento equilibrado" (1957), p. 130.

tos. Por um lado, o avanço da industrialização requer maciços investimentos para a criação da infra-estrutura industrial - com longo período de maturação e elevada relação capital-produto -, ou seja, requer um nível de investimentos que supera o da propensão a poupar. Por outro lado, o alongamento dos períodos de produção na indústria de equipamentos tende a exercer uma pressão adicional de demanda, na medida em que existem pagamentos aos fatores ao longo de todo o período de maturação industrial, sem lançamento de produtos ao mercado.

A recuperação dessas idéias confirma a visão de Campos em relação ao funcionamento da economia capitalista no quadro da Lei de Say. O argumento importante do ponto de vista da análise do processo inflacionário é a identificação das pressões de demanda - dado o teto de pleno emprego - como pressões inflacionárias. Entretanto, Campos não as vê como inexoráveis: uma administração monetária bem conduzida poderia atenuá-las. Entende que entre a existência de pressões inflacionárias e a efetivação da inflação há um "hiato" - o elo é dado pela política monetária. As pressões de demanda somente resultam em elevação de preços, na medida em que haja expansão dos meios de pagamento:

"Sejam quais forem as pressões inflacionárias, uma admnistração monetária severa sempre poderá diminuí-las, pois se as autoridades monetárias se recusarem a emitir moeda, a inflação, mais cedo ou mais tarde, chegará a um fim". (220)

Ou ainda:

"A existência de pressões inflacionárias não se traduz, porém, em inflação - salvo no caso de alterações na velocidade de circulação ou no declínio da oferta de mercadorias - a menos que as autoridades monetárias concordem em expandir a oferta de meios de pagamento" (221)

Acredita que a política monetária expansiva sanciona a inflação, daí a sua proposta de estudar o processo inflacionário levando em conta, também, o comportamento das autoridades monetárias. Para ele "(...) países no mesmo estágio de desenvolvimento e que atingem taxas de crescimento comparável têm diversos graus de inflação e experiências monetárias variadas, conforme as medidas monetárias e fiscais que decidam adotar" (222)

A sua ortodoxia se manifesta no diagnóstico da situação inflacionária: a inflação é percebida como consequência imediata da excessiva expansão monetária e creditícia. Campos, do mesmo modo que Gudin e Bulhões, entende que existe uma causalidade direta entre política monetária expansionista e inflação. (223)

É nesse sentido que deve ser entendida a sua defesa da idéia de oferta monetária ativa e sua crítica à concepção estruturalista de oferta monetária passiva.

Os pressupostos adotados por Campos recuperam os do Fun

(221) - Id., p. 130-131.

(222) - CAMPOS, Roberto. "Duas opiniões sobre a inflação na América Latina", p. 83.

(223) - GUDIN, E. *Inflação, importação e exportação, café, crédito, desenvolvimento, industrialização*. Rio de Janeiro, Agir, 1959, p. 39. BULHÕES, O. *Economia e política econômica*, p. 63.

do Monetário, daí a sua fidelidade à ortodoxia monetária. O seu entendimento da demanda agregada de moeda é baseado na Teoria Quantitativa da Moeda.⁽²²⁴⁾ A procura de moeda na economia é proporcional ao produto (ou renda) a preços correntes. Essa relação se expressa através da equação $MV=PY$, onde M é a quantidade de moeda em circulação (oferta monetária), V é a velocidade de circulação da moeda, P é o nível geral de preços (Índice de preços) e Y é o nível de renda real. Como corolário desta equação quantitativista de equilíbrio entre os fluxos real e monetário surge a interpretação de inflação como "excesso de moeda" em relação ao volume físico de bens e serviços, ou ainda, como excesso do crescimento dos meios de pagamento em relação ao do produto real. Nesta interpretação de inflação, o centro do argumento é a correlação que existe entre os fluxos real e monetário: se o monetário superar o real, o ajuste se dará através da variação do nível de preços (supondo V constante). Assim, a quantidade de moeda determina o nível de preços: dado Y e V , um aumento em M leva a um aumento em P .⁽²²⁵⁾

Campos recupera a dicotomia entre o setor real e o monetário: trata o nível de produto real ou sua taxa de crescimento como independente da taxa de expansão da oferta monetária.

(224) - Para uma recuperação das diferentes versões da Teoria Quantitativa da Moeda, ver SIMONSEN, M. H. *Inflação: gradualismo x tratamento de choque*. APEC, 1970, p. 57-77.

(225) - A crítica ao raciocínio quantitativista foi feita por Marx, já no século XIX, no sentido de mostrar que as mercadorias não entram na circulação sem preço, o dinheiro não entra na circulação sem valor, a quantidade de dinheiro em circulação resulta fundamentalmente da soma dos preços das mercadorias a realizar. A esse respeito consultar MARX, K. *O capital - crítica da economia política*. Livro I, vol. I, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1980, p. 127-137.

Este ponto tem importantes implicações do ponto de vista do entendimento da dinâmica macroeconômica. Mais uma vez, Campos re toma as implicações da Lei de Say, privilegiando a função da moeda como meio de troca: a moeda é neutra e a inflação, definida como moeda em excesso. Essa concepção, coerente com a sua visão do processo de determinação do gasto e da renda, é pré-keynesiana, pois Keynes faz a crítica à Teoria Quantitativa da Moeda (um dos pilares da Lei de Say) e alerta para a não neutralidade do dinheiro na economia capitalista. É através da "preferência pela liquidez", da incerteza e do juro que esse pensador introduz a moeda não neutra na teoria da produção e do emprego. No quadro keynesiano, o impacto da política monetária sobre a produção e preços é mais complexo que a relação suposta por Campos entre os fluxos real e monetário, fundamentalmente porque a economia capitalista é um mundo de incerteza. Recuperemos as palavras de Keynes:

"Assim introduzimos pela primeira vez a moeda em nosso nexo causal e podemos ter uma primeira idéia do modo como as variações na quantidade de dinheiro intervêm no sistema econômico. Contudo, se nos vemos tentados a considerar o dinheiro como o elixir que estimula a atividade do sistema, não esqueçamos que podem surgir muitos obstáculos entre a taça e os lábios: porque embora seja de esperar que, ceteris paribus, um aumento na quantidade de dinheiro reduza a taxa de juro, isto não se darã se as preferências do público pela liquidez aumentarem mais que a quantidade de dinheiro; e conquanto se possa esperar que, ceteris paribus, uma baixa na taxa de juro incremente o fluxo de investimento, isto não acontecerã

se a escala da eficiência marginal do capital descer mais rapidamente que a taxa de juro; e quando enfim seja lícito esperar que, ceteris paribus, um aumento do fluxo de investimento faça aumentar o emprego, isso não se produzirá se a propensão a consumir estiver em declínio. Finalmente, se o emprego aumentar, os preços subirão numa medida que depende em parte da forma das funções físicas da oferta, e em parte da tendência da unidade de salários a subir em termos de dinheiro. E quando a produção tiver aumentado e os preços subido, o efeito que daí resultará sobre a preferência pela liquidez será o de aumentar a quantidade de dinheiro necessária para manter uma dada taxa de juro". (226)

A diferença entre o raciocínio quantitativista e o de Keynes reside na conexão entre quantidade de moeda, nível de demanda agregada e nível de preços. Para os quantitativistas, qualquer aumento da quantidade de moeda (exceção feita para aquele que fosse compensado por um incremento da produtividade da economia) é necessariamente inflacionário. Keynes considera, entretanto, situações abaixo do pleno emprego, nas quais uma procura maior poderia manifestar seu primeiro impacto aumentando a produção, ao invés de elevar os preços mantendo a produção constante. Mais ainda, também observa situações nas quais um aumento na quantidade de moeda poderia exercer um impacto sobre os preços, embora o aumento de preços pudesse ter inclusive outras origens. A diferença, portanto, reside no fa-

(226) - KEYNES, J. M. *A teoria geral do emprego, do juro e do dinheiro*, p. 168.

to de Keynes romper as amarras que ligam a procura agregada, a oferta monetária e o nível de preços. (227)

Em resumo, Campos apresenta sua face ortodoxa. Em primeiro lugar, diferencia as pressões inflacionárias da inflação aberta: identifica as primeiras com as pressões de demanda e aponta como suas causas a elevada propensão ao consumo e ao investimento face a um montante limitado de recursos disponíveis. Em segundo lugar, considera que o nível de demanda agregada é determinado pela política monetária: uma maior procura por bens e serviços somente poderia materializar-se caso a demanda por moeda fosse satisfeita. Em terceiro lugar, supõe que a economia funciona a pleno emprego. A partir desses pressupostos, o seu raciocínio é o seguinte: se houver pressão de demanda agregada - estando a renda no nível de pleno emprego - e se houver expansão da oferta monetária, o resultado será uma alta geral de preços, caracterizada como inflação de demanda.

O seu monetarismo se revela ao pensar os deslocamentos da demanda agregada como resultantes das variações da oferta monetária e não em termos do conjunto de determinantes dos fluxos de despesa, no qual - como vimos na citação de Keynes - a oferta monetária é apenas um deles. O diagnóstico de Roberto Cam-

(227) - A análise da inflação de Keynes tem sido relacionada, freqüentemente, ao conceito de "hiato inflacionário", definido como excesso de demanda agregada (consumo mais investimento, mais gastos do governo, mais saldo líquido de exportação - exportação menos importação-) acima do nível de renda de pleno emprego. Assim, e a despeito das diferenças, o "modelo keynesiano de inflação" e o raciocínio quantitativista definem uma situação inflacionária a partir do excesso de procura agregada em relação à capacidade da economia a pleno emprego. Nesse sentido, ganham relevância nas duas linhas de análise, a idéia de teto, de barreira inflacionária. A esse respeito consultar ACKLEY, G. *Teoria macroeconômica*. Vol. 2, São Paulo, Pioneira, 1969, p. 448-452.

pos privilegia como causa da inflação a "moeda em excesso", dá ênfase à quantidade de moeda e sua velocidade. Em outras palavras seu diagnóstico, até esse momento, coloca em primeiro plano a esfera monetária e num segundo plano as transformações estruturais próprias do desenvolvimento associado à industrialização. Defende a concepção monetarista de inflação e crescimento, em oposição à estruturalista que privilegia os desequilíbrios de crescimento das economias latino-americanas no processo de substituição de importações, particularmente associados à industrialização e à urbanização.

Num outro momento da sua análise, Campos apresenta-se pouco ortodoxo, dado que procura determinar a contribuição positiva da inflação ao desenvolvimento. Afirma que a princípio, não há incompatibilidade entre inflação e desenvolvimento econômico:

"Afirmarei, de início, enfrentando a ira dos ortodoxos, que a inflação não é incondicionalmente pecaminoso, nem totalmente despojada de aspectos construtivos. Basta lembrar, por exemplo, a observação de Keynes de que ela constitui um prêmio aos ousados e ambiciosos, ao passo que a deflação premia os prudentes e rotineiros. Em outras palavras, vista sob o aspecto positivo, a inflação pode agir como uma espécie de lubrificante da economia. Isso não implica em afirmar que a inflação seja um método desejável de desenvolvimento econômico, desde que existam métodos alternativos, política ou tecnicamente praticáveis, é que em economia tudo é questão de limite... Além de determinado ponto, todos os fatores positivos mudam de sinal, e vice versa. Saber precisamente

em que ponto a inflação deixa de ser elemento positivo de desenvolvimento econômico, para se transformar num elemento negativo, é problema cabuloso". (228)

Num outro momento, diz ainda:

"[...] a inflação, especialmente quando moderada e interrompida por períodos de preços estáveis ou em declínio, pode, por vezes, ser útil para promover um estímulo temporário de crescimento, mas dela não se pode depender para promover um crescimento firme e contínuo. Quando utilizada para este propósito, seu custo social é, geralmente, grande e sua eficiência menor do que a de métodos alternativos". (229)

Campos, nesse momento, afasta-se da concepção de inflação, enquanto "excesso de moeda" de caráter neutro e classifica-a de "lubrificante" da atividade econômica porque ela promove a dilatação do horizonte de lucratividade favorecendo a ousadia empresarial e privilegia o mecanismo de poupança forçada. Segundo o autor através desse mecanismo se opera uma subtração de recursos daqueles grupos de renda fixa, os quais são transferidos para as classes empresariais e o Governo que, é de se esperar, canalizariam parte desses recursos para investimentos: (230)

(228) - CAMPOS, Roberto. "A crise econômica brasileira" (1953), p. 68-69.

(229) - CAMPOS, Roberto. "Inflação e crescimento equilibrado" (1957), p. 132-133.

(230) - CAMPOS, Roberto. "A crise econômica brasileira" (1953), p. 69.

"Os leitores sabem o que é, 'poupança forçada', que melhor se chamaria de 'privação forçada'. Quando os preços de mercadorias ou serviços sobem mais rapidamente que os rendimentos fixos (salários, juros, aluguéis), alguns grupos vêem reduzido o seu poder de consumo, transferindo-se recursos para os empreendedores que auferem maiores lucros, ou para o governo, que gasta mais do que recebe. A menor capacidade de consumo daqueles corresponderia maior capacidade de investimento destes". (231)

Entende que esse mecanismo é uma forma de tributar o consumo, por meio do qual aumentam as possibilidades de investimento público e privado. Entretanto afirma que é um mecanismo de financiamento de eficácia temporária. (232)

Para esse autor os fatores que podem neutralizar e até eliminar o mecanismo de poupança forçada são: o desestímulo à formação de poupança voluntária; o efeito negativo sobre o lucro das empresas e, conseqüentemente, sobre a capacidade de investimento dos reajustes salariais destinados a impedir o declínio do salário real; a "propensão à ostentação" e consumo das classes empresariais, o "perigo da distorção" da composição dos investimentos, dado que a inflação pode afetar a "psicologia" do investidor e fazer com que os investimentos se dirijam a aplicações improdutivas (acumulação de estoques, especulação imobiliária) com efeitos adversos sobre a estrutura dos investimentos

(231) - CAMPOS, Roberto. "Os ortodoxos e os inquietos (I)" (Artigo publicado no Correio da Manhã em 1/1/1961). In: *A moeda, o governo e o tempo*, p. 86-87.

(232) - CAMPOS, Roberto. "Inflação e crescimento equilibrado" (1957), p. 132.

na medida em que se vêm adiados projetos essenciais para o desenvolvimento. (233) Outros fatores que podem anular o mecanismo de poupança forçada são: o desestímulo à obtenção de aumentos de produtividade; a inexistência de divisas para importação de equipamentos requeridos pelos investimentos; a inexistência de um planejamento de longo prazo onde estejam fixadas as prioridades de gasto do Governo. (234) Dos fatores acima depreende-se que Campos privilegia a contribuição positiva do mecanismo de poupança forçada enquanto processo que possibilite o aumento da poupança pública e privada. Coloca ao lado de sua concepção de poupança, como fonte básica de financiamento do investimento, a possibilidade de a expansão monetária e creditícia favorecer temporariamente a formação de capital. Além disso, destaca que esse aumento da poupança agregada deve ser aplicado em setores que acelerem o ritmo de desenvolvimento, tais como investimentos em serviços básicos (energia, transporte), indústria pesada, agricultura. (235)

O seu ceticismo quanto às possibilidades de a inflação promover o desenvolvimento através do mecanismo de poupança forçada se traduz no seguinte trecho:

"(...) antes de a poupança forçada se transformar em

(233) - CAMPOS, Roberto. "Inflação e crescimento equilibrado" (1957), p. 132.

Em "Desenvolvimento e inflação com especial referência à América Latina", p. 170, Campos afirma que a pressão da mão-de-obra rural nas economias duais pode prolongar a utilidade do mecanismo de poupança forçada - mas não garante sua continuidade.

(234) - CAMPOS, Roberto. "A crise econômica brasileira" (1953), p. 69 e "Inflação e crescimento equilibrado", p. 132.

(235) - CAMPOS, Roberto. "Os ortodoxos e os inquietos (I)" (1961), p. 87.

instrumento de desenvolvimento é preciso satisfazer um formidável catálogo de condições. É preciso que o consumidor seja paciente, isto é, que não reclame reajustamento de salários igual ou superior ao aumento do custo de vida. Que o investidor seja austero, abstando-se de aumentar seu consumo de luxo, e evitando aplicações especulativas.

Que o Governo tenha senso de prioridade, aplicando seus dinheiros em obras produtivas, ao invés de sacrificar o assalariado para alimentar o burocrata. Que haja capacidade de importar equipamentos, isto é, que o exportador continue produzindo dívidas apesar da alta de custos, e que os investidores e financiadores estrangeiros não se intimidem com o cruzeiro cadente.

Que a poupança forçada não seja anulada por uma diminuição da poupança voluntária, isto é, que o público não fuja da moeda, buscando proteção na compra de terrenos e na aquisição de divisas fortes. Que não piore a composição dos investimentos, isto é, que se continue a investir adequadamente nos serviços básicos, como energia e transporte, cujas tarifas e lucros quase nunca acompanham a velocidade da inflação; na indústria pesada, de longo prazo de maturação, cujos custos e riscos de implantação aumentam desastrosamente com a alta de preço; na agricultura, frequentemente punida pelo congelamento do preço de venda de alimentos, sem que ninguém se preocupe em lhe refrear os custos de produção". (236)

(236) - Id., *ibid.*

A partir dessa exposição, conclui:

"A simples leitura desse hirsuto elenco de requisitos a serem cumpridos, para que haja poupança forçada; depois, para que ela seja utilizada para acrescer os investimentos; finalmente, para que os investimentos sejam do tipo requerido para acelerar o desenvolvimento econômico - é de molde a intimidar qualquer cristão (ou pagão) (...) Consideremo-la, irmãos, estimulante como transiente aventura. Não porêm, como estilo de vida. E muito menos como estilo de desenvolvimento (...)" (237)

Ou seja, Roberto Campos conclui pela dificuldade de o mecanismo de poupança forçada ser um método adequado de financiamento do desenvolvimento econômico. Caso não fossem satisfeitas aquelas condições especiais, o mecanismo de poupança forçada conduziria a uma série de distorções no processo de investimento que, no limite, levariam a economia à estagnação. Em outras palavras, o resultado do processo seria criar "mais especuladores que empresários, mais aventureiros de breves luas que planejadores de longo prazo". (238)

Campos continua a sua análise da relação entre inflação e crescimento a partir dos desequilíbrios setoriais internos - agricultura, serviços básicos, composição da estrutura industrial - e desequilíbrio externo. Seguindo a concepção monetaris

(237) - *Id.*, *ibid.*

(238) - *Id.*, p. 90.

Para uma crítica à concepção de temporariedade do mecanismo de poupança forçada nos países subdesenvolvidos, consultar MAGALHÃES, J. P. *Inflação e desenvolvimento*, Rio de Janeiro, GRD, p. 97-104.

ta, procura demonstrar que a existência de pontos de estrangulamento (inelasticidades) era antes produto que causa do processo inflacionário, pois estes surgem já numa situação inflacionária, como resultado da política econômica perturbadora do livre funcionamento do mecanismo de preços. A sua argumentação pode ser assim interpretada: existe a necessidade de uma maior ação do Estado para acelerar o processo de desenvolvimento, mas sua função regulatória via controles diretos pode comprometer a estratégia do crescimento equilibrado criando pontos de estrangulamento, que ele denomina de *desequilíbrios induzidos*. (239)

O autor em análise apresenta o seguinte modelo explicativo da origem desses *desequilíbrios* e de seu papel no processo inflacionário:

- a) a inflação de preços resulta do excesso de procura global sancionado pela política monetária;
- b) as tentativas de o Estado reprimir a inflação pelo controle de preços-chave no sistema econômico (alimentos, tarifas de serviços de utilidade pública, taxas de juros) - acaba estimulando a demanda e desestimulando o investimento privado;
- c) surgem pontos de estrangulamento - diante do estímulo ao consumo e desencorajamento da oferta - que podem começar a desempenhar um papel causal derivado no processo inflacionário, na medida em que o Estado substitua a iniciativa privada em alguns setores e passe a financiar os investimentos através de déficits. (240)

(239) - Sobre o conceito de crescimento equilibrado proposto por Campos, ver páginas 57-61 e "Inflação e crescimento equilibrado" (1957), p. 139.

(240) - CAMPOS, Roberto. "Duas opiniões sobre a inflação na América Latina", p. 86-87.

Campos considera o controle de preços um instrumento de política econômica gerador de pontos de estrangulamento. Em última instância, o núcleo de sua crítica está na intervenção governamental direta no mecanismo de preços.⁽²⁴¹⁾ Ele a justifica somente no caso de coibir abusos de monopólio e a condena numa situação inflacionária. Considera que o controle de preços não faz diminuir os custos reais e, portanto, não se constitui numa medida antiinflacionária; ele faz apenas com que haja uma modificação na forma de pagamento dos preços, havendo transferência de renda do setor importador para o setor exportador (no caso de controle da taxa de câmbio), do usuário do serviço de utilidade pública para o contribuinte (no caso do congelamento ou controle das tarifas de serviços de utilidade pública).

Entende que essa intervenção direta no sistema de mercado é uma tentativa de o Estado combater a inflação pelos seus sintomas, correspondendo a uma "motivação demagógica", dado que o controle de preços torna inadequada a capacidade de os setores atingidos assegurarem sua possibilidade de expansão e até de reposição, no caso dos serviços de utilidade pública, e de diversificação, no caso do setor exportador. Assim, o Estado tende a gerar déficits para subvencionar o setor privado ou substituí-lo. O resultado final é que se agrava a inflação e surgem casos de "rigidez estrutural", isto é, surgem os desequilíbrios induzidos.

Veremos a seguir como Roberto Campos desenvolve a sua argumentação sobre a inflação e os desequilíbrios setoriais in

(241) - CAMPOS, Roberto. "A propósito de controles" (Artigo publicado no periódico *Brasil em Marcha*). In: *A moeda, o governo e o tempo*, p. 179-182.

ternos, isto é, a inflação e o setor agrícola, os serviços básicos e a composição dos investimentos industriais. É nessa análise que identifica a origem dos pontos de estrangulamento.

Apresentamos acima a relação que ele estabelece entre inflação e desequilíbrio do setor agrícola que independe da existência de controle de preços. Campos identifica pressões inflacionárias intrínsecas ao processo de industrialização que decorrem da base agropecuária de alguns países de desenvolvimento derivado. Entretanto entende que durante o processo inflacionário pode-se criar um desequilíbrio induzido no setor agrícola pelas medidas de controle de preços. (242) Pensa que esse controle subsidia o consumo e reduz a rentabilidade relativa do setor produtor de alimentos (quando comparada com os setores de preços flexíveis), desestimulando investimentos na agricultura e desvio de terras para uso improdutivo. Entende que esse controle é um fator que obstaculiza o crescimento da oferta de alimentos. Quanto à agricultura de exportação, afirma que a política de sobrevalorização cambial adotada no pós-guerra na América Latina exerceu, em geral, efeitos negativos sobre o *quantum* exportável, desestimulando o crescimento e a diversificação da agricultura de exportação.

O ponto central na sua análise é que o desequilíbrio setorial agrícola não surge apenas a partir das pressões de demanda de alimentos próprias ao processo de industrialização - e urbanização - mas é agravado pela intervenção do Estado numa tentativa de conter a situação inflacionária, através do controle de preços dos alimentos básicos e da política de sobrevalorização das taxas de câmbio. Sua argumentação é importante

(242) - CAMPOS, Roberto. "Inflação e crescimento equilibrado" (1957), p. 137.

do ponto de vista das implicações de política econômica. Subjaz a ela a idéia de a oferta agrícola de alimentos responder a dequadamente aos estímulos de mercado, devendo-se evitar a ação direta do Estado sobre o mecanismo de preços. Campos, assim, não privilegia a inelasticidade de oferta de alimentos decorrente do sistema de propriedade da terra por considerar rara tal situação. (243)

Neste momento de sua análise, há ainda que explicitar sua crítica à tendência a deterioração das relações de troca - tese defendida pelos estruturalistas. Campos critica a simplificação, feita pela CEPAL, do problema da queda do *quantum* de exportação, ao centrá-la apenas naquela tendência. Entende que as variações nas relações de troca são de curto prazo, um fenômeno de mercado, expressão das flutuações da oferta e demanda de produtos primários associados às Leis de Engel, à poupança tecnológica de matérias-primas, à existência de substitutos sintéticos e às decisões de política econômica. Reforça o caráter conjuntural, na medida em que afirma que a política econômica contribui para o enfraquecimento dessas relações. Não aceita a tese que defende o caráter estrutural desse mecanismo vinculado ao padrão de comércio internacional que leva à concentração dos frutos do progresso técnico nas economias centrais. (244)

O segundo desequilíbrio induzido criado durante o processo inflacionário é o desestímulo ao investimento na infraestrutura, os serviços básicos de transportes, comunicações e e-

(243) - CAMPOS, Roberto. "Desenvolvimento econômico e inflação com especial referência à América Latina" (1963), p. 171.

(244) - CAMPOS, Roberto. "Duas visões sobre a inflação na América Latina", p. 90.

nergia elétrica como resultado da fixação administrativa de preços e tarifas. Este desequilíbrio deriva da inflexibilidade dos preços e tarifas face à tendência inflacionária interna, que acaba deprimindo a rentabilidade real dos capitais privados nesses setores, os quais se dirigem para setores com preços mais flexíveis. (245) Essa política de controle de preços e tarifas inibe o investidor privado de gerar a capacidade de autofinanciamento necessária à expansão e até - em alguns casos - à manutenção da capacidade produtiva instalada. (246) O efeito fundamental dessa política não é combater a inflação (tal como pretende), mas estimular o consumo e desestimular a expansão do investimento privado nesses setores. Esse desencorajamento da oferta e o subsídio ao consumo são as causas da criação dos pontos de estrangulamento apontadas por Campos, ou seja, o Estado, através do controle de preços e tarifas, está na raiz da sua argumentação sobre o desequilíbrio induzido nos serviços básicos. (247)

(245) - Para Campos a inflexibilidade da política de fixação de preços decorre, em geral, da subestimação do capital investido - calculado com base no princípio do custo histórico - para a determinação das tarifas; das limitações estatutárias de lucro, dado o caráter de monopólios naturais inerentes aos serviços públicos; e da "dificuldade administrativa e obstrução política" que impossibilitam ajustamentos imediatos de preços face aos aumentos de custos. CAMPOS, Roberto. "Inflação e crescimento equilibrado", p. 135.

(246) - Campos dá ênfase à "falácia do custo histórico", pois o cálculo da lucratividade a partir da relação entre os lucros em moeda corrente e o custo histórico (sem correção num contexto inflacionário) cria a imagem de lucro "ilusório", sendo incapaz de assegurar as condições de reposição. Ver CAMPOS, Roberto. "A propósito de controles", p.181.

(247) - CAMPOS, Roberto. "Inflação e crescimento equilibrado" (1957), p. 141.

Diante do desestímulo do investimento privado - nacional ou estrangeiro - Roberto Campos entende que o Estado passa a oferecer subsídios destinados a compensar as tarifas inadequadas com pouco êxito, pois eles não conseguem restabelecer os "incentivos psicológicos" do empresário. O Estado assume inclusive os investimentos nesses setores, preenchendo a lacuna do investimento privado. (248) Essa substituição não resolve o cerne do problema que está nos obstáculos à expansão da oferta e no processo inflacionário. Além da diminuição de eficiência inerente ao investimento estatal, Campos destaca que a permanência de controles limita a possibilidade de poupança nesses setores e, portanto, impede a expansão e até reposição do equipamento. Por outro lado, os efeitos inflacionários se agravam, na medida em que os obstáculos à expansão e o subsídio ao consumo levam a uma sobrecarga e obsolescência acelerada desses serviços, com efeitos negativos sobre a produtividade. (249)

Esse estrangulamento na infra-estrutura, serviços básicos, pode-se tornar uma causa derivada da inflação, na medida em que diminuem a produtividade geral da economia e o investimento público passa a ser financiado através dos déficits. Nesse particular, Campos afirma que a idéia de subsídio ao consumo é um mito, pois os custos deixam de ser pagos diretamente pelo usuário e passam a ser distribuídos pela sociedade sob a forma de imposto inflacionário. Em outras palavras, os déficits decorrentes da manutenção dos controles de preços e tarifas passam a representar parcela importante do déficit global do setor públi

(248) - CAMPOS, Roberto. "As quatro ilusões do desenvolvimento" (1957), p. 87-89 e "Inflação e crescimento equilibrado" (1957) p. 140-141.

(249) - CAMPOS, Roberto. "Inflação e crescimento equilibrado" (1957), p. 141.

co, coberto através da expansão monetária, isto é, através de meios inflacionários. Um dos pontos centrais na sua argumentação é a relação entre produtividade e inflação, isto é, as variações da produtividade na economia afetam o poder de compra do dinheiro. Neste particular, Campos apresenta sua face ortodoxa, monetarista, pois pensa que à diminuição de produtividade segue-se uma diminuição da oferta real de bens e serviços. Pela equação quantitativista de equilíbrio, o resultado dessa queda no nível de oferta real, mantendo o estoque de moeda e sua velocidade de circulação constantes, seria um aumento de preços e, portanto, uma diminuição do poder de compra do dinheiro.

Mais ainda, a sua análise sobre o desequilíbrio induzido nos serviços básicos é de extrema relevância para mostrar duas abordagens na sua teorização sobre a ação do Estado nos países de desenvolvimento derivado.

Numa primeira abordagem, Campos reconhece a necessidade de o Estado, nos países cujo desenvolvimento se processa na era do "capitalismo social", suprir investimentos de infra-estrutura, em virtude da especificidade do desenvolvimento derivado, cuja força dinâmica não é o empresário schumpeteriano. Descreve com clareza o postulado de sua filosofia do desenvolvimento derivado que se traduz em:

"(...) o reconhecimento da responsabilidade do governo na provisão de serviços de infra-estrutura - os serviços básicos de energia, transporte, educação, etc. - procurando-se através de uma adequada política tributária, canalizar recursos para esses setores, roubando-os quer ao consumo suntuário quer aos investimentos não produtivos. Note-se que essa questão é totalmente dife-

rente da disputa filosófica sobre se a iniciativa governamental é preferível, ou ao contrário menos eficiente, que a iniciativa privada.

Trata-se de reconhecer que alguém deve financiar a expansão da infra-estrutura e fazê-lo com urgência. E, dada a dificuldade de, a curto prazo, ressuscitar-se a iniciativa privada, de há muito desinteressada desses setores, deve o Governo promover ativamente essa expansão, sem descuidar ao mesmo tempo a criação de condições que tornam atraente a participação do capital privado". (250)

Na citação acima fica clara a especificidade da ação do Estado nos países subdesenvolvidos (no "capitalismo social") e a sua proposta de um Estado de "retirada estratégica", na medida em que o Estado empresário se constitui em investidor pioneiro, criando as condições de rentabilidade para atrair o setor privado. Embora não explicita as opções políticas que levam à divisão de tarefas entre o setor privado e o setor estatal, revela sua face moderna ao reter aquela especificidade.

Entretanto, Roberto Campos apresenta uma segunda abordagem na qual é a própria ação perturbadora do Estado, através de controles diretos no mecanismo de preços, no processo inflacionário em curso, a causa do surgimento do setor estatal na economia, da "estatização". Nesta abordagem, abandona as especificidades da ação do Estado nos países de desenvolvimento derivado e volta ao quadro do Estado liberal, enfatizando a baixa ge

(250) - CAMPOS, Roberto. "A crise econômica brasileira" (1953), p. 82.

ral da eficiência, a politização e demais distorções. Em outras palavras, privilegia as desvantagens do investimento estatal:

"Primeiramente, porque o investimento estatal sói fazer-se com defasagem, depois que o serviço já deteriorou, baixando a produtividade das indústrias dele dependentes. Segundo, porque o custo real dos investimentos estatais tende a ser maior que dos privados, por ineficiência administrativa ou desperdício político. Terceiro porque não raro se consomem na cobertura de déficits de operação recursos que melhor se devotariam ao investimento. Quanto porque os investimentos passam a ser financiados através de impostos cobrados de toda a comunidade, quando, salvo raras exceções, seria mais justo financiá-los com taxas pagas pelo próprio usuário que recebe o benefício. Quinto, porque ao investir naquele setores dos quais expete a iniciativa privada, o Estado consome recursos que deveria aplicar em atividades que são ele pode empreender, como saneamento, educação de base, estradas pioneiras, irrigação ou dragagem. Sexto, pela infiltração de motivos demagógicos, que destroem o conceito de prioridade econômica, redundando em desperdício, ou esfacelamento de recursos, com obras destinadas a alimentar prestígio político ou ciúmes regionais". (251)

Nesta segunda abordagem a "estatização" é derivada e surge da ação do Estado que, a pretexto de controlar a inflação, distorce os mecanismos de mercado e torna desestimulante os in-

(251) - CAMPOS, Roberto. "Os ortodoxos e os inquietos (I)" (1961), p. 91-92.

vestimentos privados nos setores de infra-estrutura.

O ponto em comum nas duas abordagens é que Campos não admite a existência de um projeto, de uma opção de natureza política, para o avanço do capitalismo num país subdesenvolvido. Nesse sentido, já se fez referência à verdadeira origem e natureza do setor estatal enquanto momento específico de articulação das relações entre Estado, capital nacional e estrangeiro, necessária para o avanço da industrialização pesada.

A questão central é que nessas duas abordagens aparecem duas concepções distintas quanto à relação Estado/mercado. Na primeira delas, Campos revela a sua face moderna, apresentando o Estado empresário e o fim dos automatismos de mercado, e na segunda, volta ao Estado perturbador do funcionamento do sistema de preços. Aparece novamente o comportamento errático de Roberto Campos que ora mergulha, ora rejeita a História.

Quanto aos desequilíbrios setoriais internos, falta recuperar a sua argumentação sobre a relação entre a inflação e a composição dos investimentos industriais. Roberto Campos entende que a inflação pode causar um desequilíbrio na composição dos investimentos - prejudicando os de longo prazo - embora a curto prazo permita a plena utilização da capacidade produtiva:

"Os efeitos a longo e curto prazo são, portanto, contraditórios, o que exemplifica a facilidade com que se formam situações de estrangulamento durante o processo inflacionário. A inflação promove a utilização plena da capacidade existente, criando, ao mesmo tempo, condições desfavoráveis a sua expansão". (252)

(252) - CAMPOS, Roberto. "Inflação e crescimento equilibrado" (1957), p. 143.

Neste momento Campos revela a sua heterodoxia ao admitir a possibilidade de existência de capacidade ociosa e de estímulo da produção por pressão da demanda monetária. Sai da ortodoxia na medida em que não pensa o limite superior - o teto de produção - como sendo determinado pelo pleno emprego da mão-de-obra. Entende que a "barreira inflacionária" nos países subdesenvolvidos é alcançada abaixo do pleno emprego da mão-de-obra: à falta de fatores suplementares - capital e tecnologia - somente se consegue empregar mais mão-de-obra com baixa produtividade. Nesse sentido, estabelece que nos países subdesenvolvidos o teto inflacionário é determinado pela razão $\frac{\text{capital}}{\text{trabalho}}$ mais tecnologia e fica abaixo do nível de pleno emprego de mão-de-obra. (253) Mais ainda, sai da ortodoxia ao admitir a possibilidade de a pressão de demanda monetária - resultante da expansão monetária e creditícia - poder afetar o nível de produto real a curto prazo, abandonando nesse momento a concepção de inflação enquanto "moeda em excesso" de caráter neutro.

Embora a curto prazo admita a possibilidade de a inflação - pressão de demanda monetária - poder induzir a uma maior ocupação da capacidade produtiva existente, entende que há importantes razões para enfatizar o desestímulo ao investimento na indústria de base num ambiente inflacionário prolongado. Esse desestímulo decorre de *razões diretas e indiretas*. Entre as primeiras, que determinam uma diminuição da rentabilidade, estão o maior risco associado ao planejamento - dado o longo período de maturação industrial nesses setores que introduz maior instabilidade dos orçamentos de custos, maior dificuldade de previsão das condições gerais de oferta e demanda - e a menor flexibilidade da sua política de fixação de preços por causa da

(253) - *Id.*, p. 131.

sua influência penetrante na estrutura de custo de toda a economia. Dentre as *razões indiretas*, Campos destaca a diferenciação de rentabilidade setorial provocada pela política cambial caso se estabeleçam controles de taxas de câmbio e quantitativos de importação visando a economizar divisas mediante a eliminação da importação de bens supêrfluos:

"Se a inflação resultar, como geralmente ocorre, em déficits do balanço de pagamentos e racionamento de divisas estrangeiras, o impacto das restrições de importação recairá ordinariamente sobre produtos secundários e artigos de luxo, enquanto que produtos básicos industriais são, geralmente, objeto de tratamento tarifário e cambial mais favorável. Os preços relativos dos produtos básicos tendem, portanto, a aumentar menos - efeito em si mesmo desejável, não fora o fato de que a crescente rentabilidade relativa das indústrias menos essenciais tende a desviar fatores e investimentos do setor da indústria de base". (254)

Da citação acima, depreende-se que as restrições de importação tendem a aumentar a rentabilidade relativa das indústrias menos essenciais, criando uma verdadeira "reserva de mercado". Esse efeito segundo Campos poderia ser combatido através da tributação ao consumo ou de outras medidas fiscais que o nerassem a produção desses artigos "menos essenciais". (255)

(254) - CAMPOS, Roberto. "Inflação e crescimento equilibrado" (1957), p. 143- 144.

(255) - Id., *ibid.* Para Campos, mesmo adotando essas medidas, no curto prazo, manifestar-se-ia o efeito adverso sobre os investimentos na indústria pesada dada a pouca flexibilidade do aparelho fiscal nos países subdesenvolvidos.

A razão indireta por ele apontada decorre fundamentalmente da ação do Estado, ou seja, da política cambial adotada para garantir os itens básicos à industrialização.

Assim, Campos recoloca a imagem do Estado perturbador dos mecanismos de mercado, provocando distorções na medida em que afeta (através de controles diretos) os preços — chave da economia.

Aponta ainda dois subprodutos desfavoráveis da inflação sobre as indústrias de base: a inadequação das reservas de depreciação, dado que o aumento de preços é inferior ao aumento do nível geral de preços, o que decorre da sua influência penetrante na estrutura de custos industriais e leva a uma perda de rentabilidade relativa. Essa inadequação das reservas de depreciação determina uma inadequada taxa de poupança — taxa que deveria em princípio ser compatível com a sua elevada relação capital — produto. Ao ocorrer a obsolescência dos equipamentos e não havendo capacidade de reposição, há uma redução de produtividade que atua como um multiplicador negativo para toda a economia. Campos pensa, portanto, na descapitalização das empresas nas indústrias de base como subproduto da inflação e não como decorrente dos programas de estabilização. O segundo subproduto negativo da inflação é a substituição do investimento privado pelo estatal na indústria pesada, tendência que se agrava quanto maior for a diferenciação na rentabilidade setorial. Além da baixa eficiência, politização, baixo nível de racionalidade na utilização dos recursos, o investimento estatal introduz, segundo esse autor, uma rigidez na estrutura de preços, na medida em que o Estado tenta conter a inflação através do controle de preços nas indústrias de base. Essa rigidez atua como um subsídio ao consumo e diminui as possibilidades de expansão e até de re-

posição de investimentos originando pontos de estrangulamento. Campos entende que isto reforça o efeito negativo sobre o ritmo de desenvolvimento, dado que este requer para a sua aceleração (na ausência de um setor exportador em expansão) um crescimento desproporcionado das indústrias pesadas: (256)

"Do ponto de vista do desenvolvimento, esta é uma situação infeliz, pois a taxa marginal de poupança gerada no setor da indústria pesada tende a cair a níveis abaixo da taxa média, diminuindo, assim, o potencial de poupança que poderia ser canalizado para aumentar o ritmo de formação de capital". (257)

Os pontos centrais de sua argumentação, portanto, são: a possibilidade de surgir, numa situação inflacionária, mesmo na ausência de controle de preços, uma distorção de investimentos em detrimento da indústria pesada. (258) Essa distorção decorre dos seguintes fatos: a inflação aumenta o risco associado ao planejamento, diminui a rentabilidade relativa devido à menor flexibilidade dos preços nesse setor, afeta as reservas de depreciação e descapitaliza as empresas que passam a não ter capacidade de reposição e expansão dos seus investimentos. Por outro lado, essa distorção pode ser provocada pelo Estado através da política cambial e da rigidez na estrutura de preços nas indústrias de base, introduzida pelos investimentos públicos. Es-

(256) - *Id.*, p. 144.

(257) - *Id.*, p. 145.

(258) - CAMPOS, Roberto. "Programa de Estabilização Monetária". In: *Digesto econômico*. São Paulo, nº 147, 1959, p. 18.

sa rigidez de preços decorrente da substituição da iniciativa privada pelo Estado é o argumento que prevalece na sua explicação para o surgimento de pontos de estrangulamento nas indústrias pesadas.

Ele retoma em sua análise da relação entre inflação e distorções na estrutura de investimentos a idéia de o setor estatal se constituir a partir das condições criadas pelo Estado para desestimular o investimento privado. Em primeiro lugar, o Estado sanciona via política monetária a inflação, em segundo, afeta negativamente a rentabilidade desses setores através da política cambial e de controles de importação. Por último, o Estado substitui a iniciativa privada mas não cria condições para reestimulá-la, na medida em que introduz rigidez na estrutura de preços. Nesse momento, abandona - como ocorreu na sua análise da inflação e os serviços básicos - a concepção de Estado nos países subdesenvolvidos na era do "capitalismo social" com ação diferenciada em relação ao Estado liberal.

Após apresentar os desequilíbrios induzidos *internos* (no setor agrícola, na composição da estrutura industrial e na infra-estrutura), cabe recuperar o desenvolvimento da análise sobre a relação entre a inflação e desequilíbrio externo. Campos entende que a capacidade para importar desempenha importante papel nos países subdesenvolvidos, pois nesses países a conversão da poupança em investimento requer a importação de bens de produção. (259) Devido à estrutura econômica relativamente menos flexível dos países subdesenvolvidos, qualquer aceleração do ritmo de crescimento esbarraria em ine-

(259) - Para Campos o crescimento dos países industrializados, habilitados a produzir uma ampla variedade de bens de capital, depende principalmente da relação entre a poupança e as oportunidades de investimento.

lasticidades de oferta de curto prazo que somente poderiam ser aliviadas através de importação. Nesse sentido, afirma que as pressões sobre o balanço de pagamentos devem ser encaradas como quase inevitáveis no processo de desenvolvimento, exceto nos casos de impulso do desenvolvimento econômico originado a partir do setor de exportação ou do investimento estrangeiro.⁽²⁶⁰⁾

Considera que o desequilíbrio externo pode surgir no bojo das transformações estruturais da economia, ou seja:

"(...) quando a economia se torna mais diversificada, decrescendo rapidamente a preponderância da produção exportável em favor do desenvolvimento dos serviços, a taxa de crescimento da procura de importações excede, via de regra, a taxa de aumento da renda. Assim, é comum que a capacidade inadequada de importar venha a se tornar um ponto de estrangulamento no processo de desenvolvimento". ⁽²⁶¹⁾

Acredita que pode surgir o problema da inadequada capacidade para importar, na medida em que, no processo de desenvolvimento, a taxa de crescimento da demanda de importações é mais que proporcional à taxa de crescimento da renda, situação que reflete a existência de uma demanda derivada de importações e de um processo de capitalização que exige grande volume de equipamento industrial importado.⁽²⁶²⁾ Entretanto, afirma que a agudização da inadequada capacidade para importar - o desequilíbrio induzido no setor externo - se deve à política cambial

(260) - CAMPOS, Roberto. "Inflação e crescimento equilibrado" p. 145.

(261) - Id., p. 145-146.

(262) - CAMPOS, Roberto. "A crise econômica brasileira" (1953), p. 70-76.

aplicada numa situação inflacionária, devido a seus efeitos sobre o *quantum* de exportações, as relações de troca, o influxo de capital estrangeiro e a orientação da produção interna.

Diz que encontra fundamento para a sua argumentação na experiência latino-americana do pós-guerra, com taxas cambiais rígidas (simples ou múltiplas) que levaram a um declínio do *quantum* de exportações agrícolas e desestimularam - particularmente até a segunda metade da década dos cinquenta - o ingresso de capital estrangeiro. A ameaça de desvalorização cambial e de decisões arbitrárias (a ameaça do Estado não racional) e levaram o risco dos investimentos estrangeiros. Por outro lado, a política de sobrevalorização cambial teria desincentivado a expansão e a diversificação da agricultura de exportação. O resultado final dessa política foi negativo em termos da capacidade para importar.

Quanto ao impacto da inflação sobre as relações de troca, afirma que seus efeitos são mais difíceis de constatar pois se exercem apenas indiretamente através da desvalorização da moeda que, inevitavelmente, resulta da inflação. Seu efeito em geral (embora não necessariamente ocorra) é de desfavorecer as relações de troca, dado que a inflação interna não é compatível a longo prazo com um sistema de taxas rígidas de câmbio. (263)

Roberto Campos propõe taxas livres e flutuantes de maneira a permitir o ajustamento das taxas cambiais aos custos reais e eliminar as decisões "arbitrárias" do Estado e incenti

(263) - CAMPOS, Roberto. "Inflação e crescimento equilibrado" (1957), p. 154-155.

var o ingresso do capital estrangeiro. (264) Essa proposta de liberalização dos fluxos de comércio e de capitais é compatível com a sua concepção de Estado como fator de perturbação do mecanismo de preços e da alocação de recursos escassos, concepção defendida também pela ortodoxia do Fundo Monetário.

Campos apresenta a idéia de pressão sobre o balanço de pagamentos inerente ao processo de transformação estrutural nos países de desenvolvimento derivado que seguem o caminho da industrialização, entretanto, o argumento que prevalece é o da agudização da inadequada capacidade para importar resultante da ação do Estado através de controles diretos numa situação inflacionária. O Estado é o grande responsável pelo comportamento desfavorável das exportações e pelo desestímulo aos investimentos estrangeiros, ele está na raiz da crescente subordinação financeira em relação ao exterior. Essa subordinação teria impactos negativos sobre a taxa real de investimento; como todo investimento interno tem um componente importado, as dificuldades de balanço de pagamentos poderiam levar a uma diminuição do volume de investimentos. Associa a subordinação financeira aos financiamentos estrangeiros necessários para cobrir os déficits no balanço de pagamentos. (265)

Em resumo, Campos apresenta o seguinte *esquema de desequilíbrio*: inflação com controle de preços e sobrevalorização

(264) - Campos rejeita o argumento do "caráter espoliativo" do capital estrangeiro quanto à remessa de lucros. Afirma, endossando a tese de Eugênio Gudín, que os problemas de balanço de pagamentos não decorrem da remessa de lucros, porém da inflação. Em última instância, os problemas de balanço de pagamentos deveriam ser entendidos a partir do comportamento do Estado, da política econômica.

(265) - CAMPOS, Roberto. "Os ortodoxos e os inquietos (I)" (1961), p. 92-93.

cambial, fundamento da sua explicação sobre a origem dos pontos de estrangulamento (desequilíbrios setoriais internos e de equilíbrio externo). Esse esquema de desequilíbrios induzidos traduz com clareza a sua idéia de que as inelasticidades são produto e não causa do processo inflacionário e permite identificar os subprodutos da inflação, induzidos pela ação perturbadora do Estado: estatização derivada, descapitalização, diminuição de produtividade, agravamento da inflação, crescente subordinação financeira, e, no limite, estagnação. A estagnação aparece particularmente vinculada à *distorção da composição setorial* dos investimentos em benefício das indústrias menos essenciais, à *descapitalização* das empresas reduzindo a sua produtividade por obsolescência dos equipamentos, à *estatização* com perda de eficiência, que compromete a capacidade de acumulação futura e agrava as tensões inflacionárias, à *subordinação financeira* em relação ao exterior por causa da inadequada capacidade para importar que reflete o comportamento desfavorável das exportações e do investimento estrangeiro.

A sua análise é complexa, na medida em que ele não descarta a idéia de surgirem desequilíbrios decorrentes da própria modificação estrutural da economia. Mas essa idéia perde força diante dos dois argumentos que definem com rigor a ortodoxia de Roberto Campos. O primeiro é a sua concepção de inflação como fenômeno essencialmente monetário; o segundo é a sua concepção de Estado como fator de perturbação. Em última instância, coloca na raiz dos principais desequilíbrios o Estado que sanciona a inflação através da política monetária e creditícia e que introduz controles diretos numa situação inflacionária. Campos vai além de uma visão convencional de excesso de dispêndio permitido por uma política expansionista, entretanto, enquadra-se

no mais puro monetarismo.

Em alguns momentos, apresenta-se pouco ortodoxo admitindo a possibilidade de a inflação ser compatível com o crescimento através do mecanismo de poupança forçada e da mobilização de capacidade ociosa através de uma pressão de demanda monetária. Contudo, a ortodoxia é o aspecto dominante. Preocupa-se em verificar os efeitos da inflação sobre a eficiência na alocação de recursos, em particular a composição da estrutura de investimentos, a distribuição dos ativos dos agentes que poupam e que investem. A sua análise ganha toda a força do diagnóstico conservador, na medida em que apresenta o Estado como responsável pelo entorpecimento da função alocadora do sistema de preços ao impor, no processo inflacionário em curso controles sobre preços, tarifas e câmbio. Assim, a intervenção do Estado, a pretexto de acelerar o crescimento, compromete o livre jogo das forças do mercado, levando, no limite, à estagnação. Daí surge a sua defesa da estabilidade como condição para o crescimento firme e contínuo e do Estado de ação restringida (de corte néo-liberal) para preservar aquela estabilidade.

A recuperação de sua argumentação sobre inflação e crescimento nos países de desenvolvimento derivado ratifica a tortuosidade do seu pensamento. Não se pode estabelecer um corte cronológico no seu sistema de pensamento, pois Campos defende simultaneamente o Estado planejador que deve orientar o esforço de acumulação de capital - e nesse sentido se sobrepor aos mecanismos de mercado - e o Estado liberal, apolítico, que age de maneira a preservar os automatismos de mercado.

CAMPOS E O DESENVOLVIMENTISMO

O diagnóstico de Roberto Campos sobre a inflação brasileira no fim dos anos cinquenta e início dos anos sessenta constitui uma crítica à política desenvolvimentista de Juscelino Kubitschek. Entende que a inflação é, na sua origem, a tradicional inflação de demanda resultante da política expansionista monetária e creditícia - e que ao longo do processo inflacionário se introduzem pressões de custo - através da política salarial. Nesse sentido, a inflação brasileira não possui qualquer "originalidade estrutural". Campos, então, condena as interpretações dos estruturalistas, por ele chamados de "inquietos":

"Para estes, a doutrina econômica é uma espécie de fenômeno vegetal. Há que produzir novas teorias como as rosas de Malherbe, ainda que durem o espaço de uma só manhã. Entregam-se ao esporte de descobrir desnecessária originalidade nos fenômenos brasileiros". (266)

Acredita que a doutrina ortodoxa continua válida, aceitando apenas ajustes às suas "equações de comportamento":

"As teorias econômicas chamadas ortodoxas, como quaisquer outras, se compõem de um 'aparelho de análise' e de um sistema de relações; traduzem-se em 'equações de comportamento', que permitem deduzir normas de política econômica. Estas refletem de perto o quadro institucional e a circunstância histórica que deram origem à teo

(266) - CAMPOS, Roberto. "Os ortodoxos e os inquietos (I)" (1961), p. 85.

ria.

É claro que não podem ser aplicadas sem qualificações e ajustamentos à realidade dos países subdesenvolvidos. Essas adaptações, todavia, se referem muito mais às equações de comportamento do que ao aparelho de análise, o qual retém eficácia interpretativa, mesmo quando alterada a moldura social.

Havendo nos países subdesenvolvidos inúmeros problemas irresolutos, a requerer pesquisa e inovação, a isso se aplicariam os ortodoxos, economizando esforço de teorização alhures, por entenderem, talvez ingenuamente, que a coisa mais simples a fazer quando rompe a corda de um violino é substituir a corda e não atirar fora o instrumento". (267)

Quanto à validade universal e atemporal dos princípios analíticos da teoria econômica, a sua posição converge com a de Eugênio Gudín. (268) Entretanto Campos admite ajustes às equações de comportamento cujo sentido não é por ele explicitado. Estes parecem corresponder aos ajustes *ad hoc* identificados na sua argumentação para "salvar" a doutrina ortodoxa diante das transformações do capitalismo, e que representam sua face moderna, embora se revistam de caráter ambíguo, por vezes incoerente e, essencialmente, ideológico.

Dada a complexidade da conjuntura em apreço, é necessário esclarecer o meu percurso, no sentido de recuperar os argu

(267) - *Id.*, p. 85-86.

(268) - GUDÍN, E. *Análise dos problemas brasileiros*, p. 423.

mentos mais significativos de Roberto Campos. O ponto de partida será a sua crítica ao padrão de financiamento do Plano de Metas, consubstanciada na sua defesa do Programa de Estabilização Monetária, realizada na Confederação Nacional do Comércio. (269) Essa crítica suscita retomar, em primeiro lugar, os traços gerais desse padrão de financiamento. O segundo passo será reconstruir o centro de sua análise sobre inflação e desenvolvimento, baseada na dicotomia inflação de demanda/inflação de custos e nos subprodutos da inflação.

Padrão de Financiamento do Plano de Metas

Antes de apresentar a defesa realizada por Campos do Programa de Estabilização Monetária, vejamos em que consistiam as linhas centrais do padrão de financiamento do Plano de Metas.

Junto com os planos setoriais a serem realizados - os investimentos em transporte e energia, bens intermediários, bens de capital e na construção de Brasília - não se elabora um plano de financiamento. (270) A mobilização e centralização de capital para o financiamento das "metas" está basicamente a cargo do Estado. A ampliação da participação direta do setor público

(269) - CAMPOS, Roberto. "Programa de Estabilização Monetária" (1959), p. 15-31.

(270) - Campos apresenta-se como co-autor do Plano de Metas, junto com Lucas Lopes, porém enfatiza a necessidade de complementar as metas com um programa de estabilização monetária e pela reforma cambial. CAMPOS, Roberto. "A parte submersa" (Artigo publicado no Correio da Manhã de 15/1/61). In: *A moeda, o governo e o tempo*, p. 106. MARTINS, Luciano. *Op. cit.*, p. 416 e LAFER, Celso. *The planning Process and the political system in Brazil: a study of Kubitschek's Target Plan*, Cornell University, Ph. D. Thesis, 1970, p. 53-54 e 56 confirmam que Roberto Campos e Lucas Lopes participaram da elaboração do Plano de Metas. Lafer adiciona que eles adotaram como ponto de partida o relatório e projetos da Comissão Mista, que ambos consideravam atuais.

na formação interna de capital dá-se através dos recursos fiscais, principalmente aqueles relacionados com os fluxos de comércio exterior, do endividamento externo - créditos obtidos junto ao Banco Mundial, *supplier's credits* (créditos de fornecedores) e *swaps*.⁽²⁷¹⁾ Uma parcela significativa vem dos déficits extra-orçamentários cobertos pela expansão dos meios de pagamentos, sob a responsabilidade direta do Banco do Brasil.⁽²⁷²⁾

Quanto ao financiamento dos investimentos no setor privado, ganha relevo o papel do Banco do Brasil no segmento de crédito comercial. No que se refere a crédito de longo prazo, destaca-se o financiamento de projetos privados de investimento pelo BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico). É importante especificar a ação dessa instituição, dado que Roberto Campos está estreitamente ligado a ela durante o Plano de Metas. Na gestão Glycon de Paiva Teixeira/Lucas Lopes (1955-1957), Roberto Campos é diretor-superintendente, assumindo em 1958 (até 1959) a Presidência.⁽²⁷³⁾

A política de investimento do Banco ao longo da década

(271) - Lessa afirma que a redução das receitas de exportação e as crescentes amortizações exigiram operações de regularização e no fim do período a tomada de medidas de "desespero" para solucionar o impasse externo. Através das operações *swaps*, o Banco do Brasil assumia a dívida em dólares, entregando cruzeiros aos depositantes das divisas. A estes era assegurado refazer a operação pela mesma taxa cambial. Não havia risco na operação. Ver LESSA, C. *Quinze anos de política econômica*. São Paulo, Brasiliense, 1982, p. 59.

(272) - *Id.*, p. 71.

(273) - VIANA, Ana Luíza D'Avila. *O BNDE e a industrialização*. Tese de Mestrado. Campinas, IFCH/UNICAMP, 1981, p. 300. A saída de Campos do BNDE é associada por alguns à investigação do Caso de Roboré. Ver BANDEIRA, Moniz. *Presença dos Estados Unidos no Brasil - dois séculos de História*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1973, p. 386. Outros associam-na ao fracasso do Programa de Estabilização Monetária. Ver SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Getúlio a Castelo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976, p. 224.

dos cinquenta e início dos anos sessenta reflete os traços fundamentais das articulações entre o capital estatal, privado nacional e estrangeiro adotadas pelos presidentes Vargas e Kubitschek. (274) A articulação definida no segundo governo de Vargas é no sentido de reforçar a empresa estatal; e aquela consubstanciada no Plano de Metas faz com que o BNDE atue principalmente como um regulador de "barreiras à entrada" através das condições de financiamento outorgadas ao capital privado: taxas de juro abaixo da inflação, prazos de carência em que não se amortiza o principal - variando de um mínimo de seis meses a um máximo de dois anos - e longos períodos de amortização. O BNDE assegura às empresas privadas uma redução no custo real de seus investimentos. Desta forma, sua importância reside no poder de orientação dos investimentos privados, uma vez que é a única fonte interna de crédito de longo prazo e o principal avalista do crédito externo. (275)

Retomemos as formas de mobilização de capital por parte do Estado. O governo garante, ainda, um tratamento extremamente favorável ao capital estrangeiro de maneira a atrair investimentos diretos externos. O principal instrumento é a Instrução 113

(274) - A primeira gestão do BNDE (até 1955) com Ary Frederico Torres e José Maciel Soares Filho como diretor-superintendente enquadrava-se nas diretrizes do núcleo da Assessoria de Vargas. Ver VIANA, Ana Luíza D'Avila. *Op. cit.*, p. 300 e MARTINS, Luciano. *Pouvoir et développement économique - formation et évolutions des structures politiques au Brésil*, p. 400.

(275) - D'Avila Viana afirma: "As que não obtivessem o financiamento em moeda nacional do BNDE e o seu aval para o financiamento externo, encontraram grandes dificuldades para 'entrar' nas áreas novas de investimento que se abriram a partir de 1956. (...) Na verdade, o Banco terminou por regular a competição intercapitalista. Como 'central de subsídio do capital' ainda exerceria um papel dominante no crédito a longo prazo, pois era a única fonte desse tipo de crédito no período". Ver VIANA, Ana Luíza D'Avila. *Op. cit.*, p. 86-87.

da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), de janeiro de 1955, que tem por objetivo acelerar o ingresso de investimentos estrangeiros - sob a forma de máquinas e equipamentos - sem cobertura cambial e com significativo subsídio implícito, pois são asseguradas taxas cambiais favorecidas para a remessa de rendimentos.⁽²⁷⁶⁾ Em sua essência, a legislação do capital estrangeiro visa a atraí-lo para evitar que a restrição de divisas leve ao abandono das inversões privilegiadas no Plano de Metas.⁽²⁷⁷⁾ Essa restrição associa-se fundamentalmente ao declínio das receitas de exportação ligadas ao problema do café.

A política cambial e tarifária insere-se também no amplo conjunto de estímulos ao desenvolvimento industrial. Em agosto de 1957, a Lei da Reforma de Tarifas das Alfândegas (Lei nº 3244) institui as tarifas *ad valorem* com o objetivo de regular as importações. Simultaneamente, pelo Decreto-Lei nº 42820, estabelecem-se duas categorias de importações, segundo a sua essencialidade: a cada uma delas corresponde um "leilão de câmbio".⁽²⁷⁸⁾ A taxa cambial oficial fixa, com controle paralelo sobre as importações, transforma-se em um instrumento favorável à industrialização, cuja essência é estabelecer a "reserva de mercado".

Em 1958, recrudescem as pressões inflacionárias e as dificuldades no *front* externo na economia: há um salto no pa

(276) - Não se precisava comprar os dólares nos "leilões" cambiais da categoria relevante.

Malan considera que as remessas para o exterior se realizavam ao favorável custo de câmbio - aproximadamente igual à sobrevalorização da taxa cambial média das exportações. Ver MALAN, P. S. *Política econômica e teorias do balanço de pagamentos: relações internacionais do Brasil no período 1946-1979*, p. 60.

(277) - LESSA, C. *Quinze anos de política econômica*, p. 58.

(278) - *Id.*, p. 106-108.

mar inflacionário de 7% (1957) para 24,3% (1958) e o balanço de pagamentos torna-se fortemente negativo passando de um déficit de US\$ 180 milhões, em 1957, para US\$ 253 milhões, em 1958, as sociado fundamentalmente ao déficit no balanço de serviços.⁽²⁷⁹⁾

Ainda em 1958, as dificuldades do balanço de pagamentos : são contornadas com relativa facilidade, devido ao fato de o Governo estar empreendendo negociações com o Fundo Monetário Internacional, o que lhe permite realizar operações de regularização. Entretanto, o Fundo Monetário condiciona a sua assistência financeira ao ajuste do déficit do balanço de pagamentos, implicando a formulação de um plano de estabilização por parte das autoridades brasileiras.

Campos e o Programa de Estabilização Monetária

Em 1958, o Governo brasileiro anuncia um Programa de Estabilização Monetária (PEM) elaborado pelo Ministro da Fazenda, Lucas Lopes, com a colaboração do Presidente do BNDE, Roberto Campos.⁽²⁸⁰⁾

(279) - *Conjuntura econômica*, Rio de Janeiro, FGV, 26(11), 1972, p. 83-152.

Lessa afirma que não se perseguiu diretamente a inflação como instrumento, mas ela resultou da convergência de um conjunto de forças tendentes a complementar o processo de diversificação industrial do país. Qualifica a política econômica do período como essencialmente pragmática, na medida em que se evitaram reformas que pudessem drenar recursos do setor privado. Ver LESSA, C. *Op. cit.*, p. 84.

(280) - Roberto Campos se apresenta como co-autor do Programa de Estabilização Monetária no artigo "Um tema sério e um lago azul" (1/7/60) In: *A moeda, o governo e o tempo*, p. 31.

Outros analistas apresentam Campos como um dos autores do PEM: BANDEIRA, Moniz. *Op. cit.*, p. 398 e SKIDMORE, Thomas. *Op. cit.*, p. 217.

O princípio básico enunciado no PEM e que Campos endossa é: num ambiente de estabilidade monetária, o processo de desenvolvimento se conduz com maior segurança e continuidade, não estando sujeito às interrupções provocadas pela distorção dos investimentos, crises cambiais e tensões sociais que acompanham o processo inflacionário. Confirma, portanto, que a inflação exerce efeitos negativos sobre o crescimento econômico.

Nesse sentido, condena os déficits governamentais e a política de crédito expansionista. Entende que as políticas monetária e creditícia tenham-se expandido acima das possibilidades de produção. Responsabiliza as "metas" por parte do desequilíbrio do orçamento federal, não as considerando, entretanto, o fator principal desse desequilíbrio. Acredita que existem outras causas mais graves, tais como numerosas pequenas aplicações de pouco interesse econômico, outras de "duvidoso" interesse social e outros desperdícios orçamentários de caráter político.⁽²⁸¹⁾ Critica fundamentalmente os subsídios concedidos ao consumo através do controle de preços e tarifas, considerando necessária uma reorganização das fontes de financiamento e da estrutura de gastos do Governo.⁽²⁸²⁾

Ainda sintonizado com a formulação do PEM, Campos combate a política salarial do período como meio de melhorar o padrão de vida. No seu entender o aumento do salário nominal num contexto inflacionário é anulado pela pressão induzida de preços, sancionada pela política monetária e de crédito expansio-

(281) - CAMPOS, Roberto. "Programa de Estabilização Monetária" (1959), p. 30-31.

(282) - Campos defende a idéia de que o "fundo de âgios" (receitas do Governo obtidas nos leilões de importação) devia servir para fornecer incentivos às exportações e para o financiamento não-inflacionário das compras de café, não devendo constituir fonte de financiamento das despesas correntes do Governo.

nista. Confirma a proposta do PEM, no sentido de aumentar os salários de acordo com os aumentos de produtividade.

Na linha do PEM, Campos defende a necessidade de conter a demanda monetária e para tal propõe uma estratégia gradualista. (283) Os pontos centrais seriam:

- a) uma política monetária e creditícia disciplinada, limitando (e não contendo), numa primeira fase, a taxa de expansão da oferta monetária a um volume que permitisse à economia "desinchar" gradualmente, voltando à estabilidade monetária;
- b) uma política salarial baseada sobretudo nos aumentos de produtividade (embora a curto prazo fossem ainda promovidos aumentos do salário nominal);
- c) uma política para o setor externo baseada sobretudo na expansão das exportações, fim dos subsídios cambiais e atração do capital estrangeiro;
- d) um esquema de financiamento do déficit público com destaque para a míni-reforma fiscal. (284)

(283) - A estratégia gradualista adotada no PEM se traduz nas duas fases de execução do programa antiinflacionário. A primeira, até o final de 1959, corresponde a uma "fase de transição e reajustamento", durante a qual o governo reduziria o ritmo de expansão monetária, promoveria o equilíbrio orçamentário e a redução esperada no aumento dos preços, melhoraria os salários reais - apesar de também aumentar, nessa fase, os salários nominais. A segunda, tendo início em 1960, limitaria a subsequente expansão de meios de pagamentos - a partir da estabilidade de preços atingida - ao montante estritamente necessário para cobrir o aumento do produto real. Para uma análise do PEM, consultar SOLA, Lourdes. *The political and ideological constraints to economic management in Brazil. 1945-1963*, p. 157-168.

(284) - Na sua defesa do PEM, Campos deixa claro que se pretende elevar a arrecadação através de dois aumentos de incidência, sobre o imposto de renda no lucro imobiliário e sobre o rendimento de pessoas residentes no exterior, mas que estes não seriam a essência da proposta de melhora na arrecadação. O esquema estaria centrado, fundamentalmente, num bloqueio às áreas de eva-

Assim, sua proposta pode ser descrita como um programa típico de estabilização, cujo núcleo é o orçamento equilibrado, política monetária e creditícia disciplinada, política de contenção salarial, desvalorização cambial. Apesar do caráter gradualista da estratégia de combate à inflação e ao déficit no balanço de pagamentos (de forma a não prejudicar as "metas"), a natureza e a extensão das medidas atendem aos requerimentos básicos do Fundo Monetário.

Campos defende o PEM como uma forma de promover a estabilidade, e, em junho de 1959, não concorda com a decisão de Kubitschek de romper com o FMI. (285) No seu entender, somente

são dos rendimentos dos profissionais liberais, do rendimento rural, e dos *royalties* de firmas que operam com base em contratos com empresas estrangeiras. Haveria até reduções tributárias no imposto de renda de pessoas físicas de rendimento médio. No imposto de renda das pessoas jurídicas seria estabelecida a facilidade de opção fiscal quanto ao lucro extraordinário, para realizar investimentos em setores básicos, e a reavaliação do ativo a prazo mais curto cujo imposto poderia ser pago sob a forma de ações que serviriam de lastro para a criação de um fundo de desenvolvimento industrial. Este fundo procuraria lançar certificados de participação no mercado com vistas a capturar a poupança privada. Ver CAMPOS, Roberto. "Programa de estabilização Monetária", p. 23-26.

- (285) - Para uma discussão do contexto político que levou ao fracasso do PEM, consultar: BANDEIRA, Moniz. *Op. cit.*, p. 394-398 e SKIDMORE, T. *Op. cit.*, p. 219-225. Um ano depois, Campos analisa a ruptura com o FMI, a partir de um balanço entre a "mágica" de JK e a "ortodoxia" do FMI. Identifica como os ritos da mágica: a) a realização de obras sem criação de novas receitas, resultando em emissão de papel-moeda; b) a política cambial que induz à estagnação das exportações associada ao aumento de divisas nos leilões de importação; c) o aumento da remuneração paga aos exportadores sem aumento do custo de câmbio cobrado para as importações favorecidas. Esses ritos baseiam-se em três truques. O truque *futurista*, que consiste no ato de o Governo vender para entrega futura, nos leilões de importação, dólares que não existem; o *truque do morcego* segundo o qual drena-se dinheiro do setor privado para o setor público através dos leilões de câmbio, operações de *swaps* e desconto de letras dos exportadores; e o *truque do pagamento* segundo o qual o Governo realiza obras e adia

a estabilidade permitiria um crescimento firme e contínuo. Após a ruptura com o FMI, distancia-se do círculo de técnicos ao redor do Presidente.

Inflação de demanda e de custo

Na defesa do Programa de Estabilização Monetária e nos seus artigos do início dos anos 60, Roberto Campos ratifica o diagnóstico do processo inflacionário enquanto inflação de demanda, que já havia apresentado na análise sobre inflação e crescimento nos países de desenvolvimento derivado.

Ao avaliar a conjuntura brasileira do fim dos anos 50, isola os fatores que geram elevações nos componentes da demanda monetária global, privilegiando os gastos públicos cobertos via emissão e os investimentos que resultam da expansão creditícia superior às possibilidades de crescimento do produto real.⁽²⁸⁶⁾ Retoma, portanto, o conceito monetarista de inflação como um de equilíbrio entre a procura monetária e a capacidade produtiva. Ao condenar a "política demagógica" do Governo Kubitschek, despreocupado em aumentar receitas ou eliminar os subsídios concedidos ao consumo através do controle de preços e tarifas, e a "euforia inflacionista", que confunde a criação de moeda com a

para o futuro os pagamentos (ou simplesmente não paga). Para Campos a mágica teve seu dia de glória quando da ruptura com o FMI, dado que pouco tempo depois o país acabaria aceitando, em condições ainda mais adversas, as imposições dos credores. CAMPOS, Roberto. "O fim da mágica" (Artigo publicado no Correio da Manhã de 12/12/1960). In: *A moeda, o governo e o tempo*, p. 67-72.

- (286) - As emissões feitas por parte das autoridades monetárias para empréstimos ao Tesouro Nacional significam ampliação de suas operações ativas que ao não ter contrapartida, na mesma magnitude, no passivo não monetário provocam aumento da base monetária com efeito ampliado sobre a oferta monetária através do multiplicador. A esse respeito ver páginas 114-116.

criação de recursos reais, Campos recoloca o Estado - enquanto agente *ativo* - na raiz do diagnóstico do processo inflacionário. (287) A sua crítica não se dirige às "metas", mas à sua forma de financiamento. A condenação dos subsídios confirma a sua proposta sobre a ação das empresas estatais: elas deveriam comportar-se com a eficiência de uma empresa privada. (288)

A essas questões, sobrepõe-se com grande ênfase o combate à política salarial, uma vez que para Campos o resultado dela é introduzir pressões de custo no processo inflacionário em curso, associado - na sua origem - ao excesso de demanda monetária global. Penso que a sua crítica ao "enfoque populista" da questão salarial pode ser discutida em quatro níveis .

Em primeiro lugar, Campos centra seu ataque na "ilusão distributiva", segundo a qual o Governo objetiva distribuir antes de produzir, comprometendo a capacidade de investimento futuro através da desvinculação do crescimento do salário real do comportamento da produtividade. (289) Em outras palavras, o aten

(287) - CAMPOS, Roberto. "As quatro ilusões do desenvolvimento" (1957), p. 90.

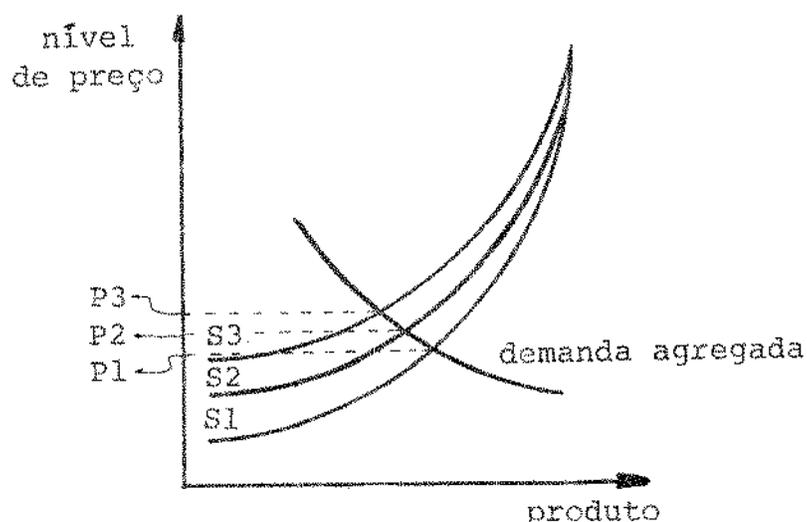
(288) - Lessa afirma que o congelamento dos preços nos setores de aço e energia elétrica criou problemas para o financiamento das empresas nesses setores, apesar de ter beneficiado o parque industrial. O controle de preços fazia parte da solidariedade forjada entre as empresas públicas e privadas. Ver. LESSA, Carlos. *Quinze anos de política econômica*, p.78.

(289) - Nesse sentido, Campos afirma anos mais tarde: "O enfoque populista é mais distributivo do que produtivo. Propugna maciços reajustamentos salariais, que, por excederem o crescimento possível da produção e produtividade, alimentam a espiral de preços (...). É supérfluo repetir que o populismo, não só não conseguiu melhorar o padrão de vida operário - pois que a espiral de preços anulou as altas salariais - como diminuiu as oportunidades de emprego, pela estagnação econômica. O desenvolvimentismo é sem dúvida parte da verbiagem populista; mas apenas da verbiagem ... porque o distributismo ingênuo e precoce do populismo salarial reduz a capacidade de investimento da economia e, portanto, sua taxa de desenvolvimento". CAMPOS, Roberto. "Un bel di vedremo" (1968). In: *Ensaíos contra a maré*, p. 200-201.

dimento às reivindicações salariais reduz o nível de lucros e conseqüentemente de investimentos. Campos retoma a oposição entre lucros e salários a nível agregado: se aumentarem os salários, diminuirão os lucros e será afetada a capacidade de poupança e de investimento dos capitalistas. No limite, o aumento de salários leva o país à estagnação. A crítica já foi feita no sentido de mostrar o equívoco dessa interpretação: em termos macroeconômicos não há possibilidade de redistribuição da renda, de lucros para salários, mantendo o poder de compra gerado pela produção.

Em segundo lugar, Campos entende que a ação do Estado através de uma política salarial desvinculada do comportamento da produtividade provoca uma inflação de custos. Em outras palavras, há uma alta nas taxas salariais, sem que haja uma alta na produtividade da mão-de-obra, o que causa uma elevação no nível de preços.

Vejamos em que consiste a inflação de custos. Se os aumentos da taxa salarial se adiantarem aos aumentos de produtividade, haverá um deslocamento ascendente na função de oferta agregada (vide gráfico). Isto é, a inflação de custos segue-se a deslocamentos ascendentes autônomos da função oferta, supondo a



Deslocamentos na função oferta agregada (S),
na inflação impulsionada pelo custo

demanda agregada inalterada. (290)

A inflação de custos, por impulso salarial, é impossível em uma economia em que as taxas salariais são determinadas por preços de mercado puramente competitivo. (291) Neste caso, as taxas salariais variam em resposta à variação na oferta e na demanda de mão-de-obra, dependendo esta última da demanda agregada de bens finais. Nesse modelo somente se pode pensar em inflação de custos por impulso salarial introduzindo, pelo menos, uma das duas seguintes hipóteses: existe uma força de trabalho parcialmente sindicalizada ou a fixação dos salários é feita pelo Estado. (292)

(290) - Ver SHAPIRO, E. *Análise macroeconômica*. São Paulo, Atlas, 1973, p. 649-651.

(291) - A versão mais difundida da teoria neoclássica da determinação dos salários reais é aquela baseada no conceito de produtividade marginal do trabalho. No mercado de trabalho encontram-se a oferta e demanda da força de trabalho e determinam-se o salário real e o nível de emprego. As hipóteses compatíveis com o comportamento das firmas ao demandarem trabalho são: a) maximização de lucro; b) os salários e os preços dos produtos por ela vendidos são dados; c) a tecnologia não se altera no período de análise. As condições de maximização de lucro da firma se dão quando $P = CMg$ (preço do produto por ela vendido é igual ao custo marginal - no ramo ascendente dessa curva) ou alternativamente quando $PMgf \times P = Pf$, onde $PMgf$ é produto marginal do fator, P é o preço do produto vendido pela firma, Pf é o preço do fator. A oferta de trabalho depende das funções de utilidade de cada trabalhador e está sujeita às seguintes hipóteses: a) os trabalhadores têm escalas de preferências estáveis, isto é, suas funções de utilidade são estáveis; b) o trabalho gera desutilidades que crescem com as horas de trabalho; c) os bens adquiridos com o salário e o lazer (contrapartida do trabalho) geram utilidade; d) os salários e os preços são dados; e) os trabalhadores maximizam suas utilidades. O indivíduo oferece trabalho enquanto a utilidade derivada do salário real for maior que a desutilidade marginal do trabalho. O salário real é a variável de ajuste que equilibra a oferta e a demanda no mercado de trabalho. A hipótese de homogeneidade da força de trabalho e do produto garantem a extensão das conclusões a nível agregado. A esse respeito consultar FERGUSON, C. E. *Microeconomia*. Rio de Janeiro, Forense-Universitária, 1978, p. 436-450.

(292) - Ver SHAPIRO, E. *Op. cit.*, p. 651-654.

Campos coloca o Estado como fator de perturbação das condições competitivas de mercado, sendo responsável pela inflação de custos, na medida em que a sua política salarial populista objetiva satisfazer os diferentes grupos com a sua participação desejada na renda nacional. A sua crítica à intervenção do Estado no mercado de trabalho deve ser entendida no seguinte sentido: o Estado impede que a oferta e a demanda agregadas de trabalho se ajustem automaticamente de maneira a garantir um nível de salário real de equilíbrio, compatível com as necessidades de crescimento da economia. Volta ao quadro do liberalismo clássico enquanto defensor da teoria neoclássica dos salários, base do pensamento pré-keynesiano. Novamente aparece a descontinuidade teórica no seu pensamento.

Seu combate à política salarial desse período não se sustenta por dois motivos. O primeiro diz respeito à determinação dos salários na economia brasileira que não apresenta as condições de competitividade supostas pela teoria neoclássica dos salários. Em verdade, as empresas se instalam na década de cinquenta sob "reserva de mercado", surgindo o oligopólio como imperativo tecnológico e econômico devido às descontinuidades tecnológicas, escalas mínimas, etc. (293)

Por outro lado, as evidências empíricas disponíveis não indicam que a taxa de crescimento dos salários tenha sido, em termos gerais, maior que a taxa de crescimento da produtividade para os operários da indústria de transformação. Analisemos o quadro a seguir:

(293) - Ver RANGEL, Ignácio. "A inflação brasileira". São Paulo, Brasiliense, 1981, p. 96-97.

QUADRO I

Produtividade do Operário e Aumentos de Salário Real
no Setor da Indústria de Transformação (1955=100)

	1956		1958		1962	
	S	P	S	P	S	P
Grupo I	110	99	112	125	107	148
Grupo II	105	115	109	123	107	152
Grupo III	104	117	110	161	111	221
TOTAL	108	107	113	132	112	173

Grupo I : Produtos de madeira, mobiliário, produtos de couro, têxteis, alimentos e bebidas, fumo, editorial e gráfica.

Grupo II : Minerais não-metálicos, produtos de papel, produtos de borracha, produtos químicos, produtos metálicos.

Grupo III: Equipamentos de transporte, equipamentos elétrico e de comunicação, produtos mecânicos.

S=salário real; P=produtividade por operário

Fontes: MINISTÉRIO do Planejamento e Coordenação Geral. *Programa estratégico de desenvolvimento, 1969-1970. A industrialização brasileira: diagnóstico e perspectivas*. Rio de Janeiro, 1969, p. 146. Apud BAER, W. *A industrialização e o desenvolvimento econômico do Brasil*. Rio de Janeiro, FGV, 1983, p. 214.

Aqui nota-se que o aumento dos salários reais somente foi superior ao da produtividade para o Grupo I e para o total da indústria de transformação no ano de 1956. Os dados acima revelam a tendência de os aumentos de salários reais permanecerem abaixo dos aumentos de produtividade.

Outros dados que reforçam ainda mais a incorreção da afirmação de Campos podem ser vistos no Quadro II a seguir:

QUADRO II

Taxas de Crescimento do Salário Médio e da Produtividade da Mão-de-Obra (percentagens)

Setores \ Anos	1949-1958		1958-1969		1949-1969	
	Salário médio	Produtividade	Salário médio	Produtividade	Salário médio	Produtividade
Tradicionais (1)	40,3	29,6	18,6	42,0	66,4	84,1
Dinâmicas A (2)	47,7	67,5	33,2	25,0	96,8	109,4
Dinâmicas B (3)	21,9	45,2	41,5	28,1	72,6	86,0
Indústria de Transformação	46,7	43,8	36,0	41,6	95,7	106,5

- (1) Madeira, mobiliário, couros e peles, têxtil, vestuário, alimentos e bebidas, fumo, editorial e gráfica
 (2) Minerais não-metálicos, metalurgia, papel e papelão, borracha e química
 (3) Mecânica, material elétrico e comunicações, material de transporte.

Fonte: MATA, Milton da e BACHA, Edmar L. "Emprego e salários na indústria de transformação, 1949/69". In: *Pesquisa e planejamento econômico*, Rio de Janeiro, IPEA, 3(2), 1972, p. 327.

Os dados revelam que entre 1949-69 os aumentos de produtividade da mão-de-obra nos três setores da indústria de transformação foram superiores aos aumentos dos salários médios. Pode-se notar mais precisamente uma inversão da tendência entre

1949-58 e 1958-69. No primeiro período, que interessa mais diretamente à nossa análise, os salários médios crescem mais que a produtividade, nas indústrias tradicionais, o que não ocorre nas indústrias dinâmicas A e B. O contrário se verifica entre 1958-69 quando os aumentos de salários médios superam o da produtividade nas indústrias dinâmicas A e B, sendo, entretanto, bem inferiores nas tradicionais. Em terceiro lugar, Campos identifica o salário como elemento inflacionário ao supor o repasse automático dos reajustes salariais aos preços. Esse autor apresenta uma concepção de reajuste automático de preços face aos aumentos salariais, ou seja, no seu entender, os empregadores anunciam preços mais altos para seus produtos tão rapidamente quanto os aumentos forçados nas taxas salariais elevam os custos de produção. A crítica à intervenção do Estado no mercado de trabalho inibindo o ajuste automático é sinal da sua concepção de um mercado perfeitamente competitivo. A questão central agora é verificar se a idéia de reajuste automático de preços face aos aumentos de salários é compatível com tal mercado.

A firma individual operando em condições competitivas não pode elevar o preço para compensar as taxas salariais mais altas sem perder a maior parte de suas vendas, pois, sob as condições de concorrência perfeita, a curva de procura de seu produto é altamente elástica. Do ponto de vista da firma individual, se ela for forçada a conceder maiores salários, deverá abandonar a indústria. Entretanto, do ponto de vista da indústria competitiva, o impulso salarial é possível se todas as firmas aumentarem seus preços. Neste caso, resta conhecer as condições de demanda para essa indústria; dado que, se houver possibilidade de substituição do seu produto, poderá perder vendas para outras indústrias. Em resumo, os trabalhadores de uma firma

em concorrência perfeita poderão conseguir aumentos salariais caso todas as firmas naquela indústria aumentem os salários; o aumento resultante do preço do produto poderá custar perda nas vendas (e portanto na produção) daquela indústria. A concorrência perfeita aparece como um obstáculo à inflação de custos, em bora seja possível nas condições acima.

Foi necessário reconstituir tais condições, pelo fato de Roberto Campos não explicitar o poder das empresas oligopolizadas de remarcar preços face aos aumentos salariais. Portanto, a sua concepção de reajuste automático só é coerente no quadro teórico da concorrência perfeita, desde que satisfeitas aquelas condições.

Por outro lado, essa concepção de reajuste automático traz implícita a idéia de os salários representarem uma proporção elevada no valor de produção. Entretanto, essa idéia não é apropriada à economia brasileira. Senão vejamos as evidências disponíveis, nos Quadros III e IV a seguir, cujos dados sugerem que o suposto implícito na argumentação de Campos não se sustenta. O Quadro III revela o baixo peso dos salários no valor da produção. Mais ainda, a evidência do Quadro IV indica um declínio na relação entre salários e o valor adicionado na indústria de transformação no fim dos anos 50. A crítica central, por tanto, deve ser dirigida ao não reconhecimento por parte de Campos de que as margens de lucro das empresas podem ser fixadas, pelo menos a curto prazo, independentemente das variações dos custos diretos e das condições de mercado. (294)

(294) - Simonsen entende que se essas margens forem exageradas, poderá ocorrer uma alta de preços que mereceria o nome de "Inflação de margens de lucro". Ver SIMONSEN, M. H. *Inflação, gradualismo x tratamento de choque*, Rio de Janeiro, APEC, 1970, p. 120.

QUADRO III

Massa de Salários/Valor da Produção
(percentagens)

Anos Setores	1949-1958	1958-1969	1949-1969
Tradicionais	11,3	12,2	10,3
Dinâmicas A	15,0	13,2	12,3
Dinâmicas B	17,8	14,9	16,5
Indústria de Transformação	12,6	12,9	12,2

Fonte: MATA, Milton da e BACHA, Edmar L. *Op. cit.*, p.323.

QUADRO IV

Relação dos Salários ao Valor Adicionado, na
Indústria de Transformação (percentagens)

1949	29
1957	32
1959	27
1962	28

Fonte: IBGE, *Censo Industrial, Inquéritos Econômicos*. Apud BAER, W. *Op. cit.*, p. 213.

Em quarto lugar, Campos argumenta que o aumento de salários desencadeia uma espiral de preços. Subjaz à sua análise o conceito de inflação associado a uma luta redistributiva entre grupos sociais que procuram proteger as suas participações relativas na renda nacional. Essa luta redistributiva é mediada pelo Estado através da política monetária ao sancionar a espiral de preços. Nesse sentido, a inflação de custos, embora não resulte da emissão de moeda, força-a, acelerando o processo inflacionário em curso. Em resumo, Campos retoma o corte analítico inflação de demanda/inflação de custos, próprio da ortodoxia e do Fundo Monetário, para explicar o processo inflacionário brasileiro. Esse corte, entretanto, não capta os traços fundamentais da conjuntura em apreço. Em outras palavras, são outros os elementos teóricos relevantes para entender o processo inflacionário nesse período. ⁽²⁹⁵⁾ Deve-se partir, da relação entre inflação e movimento de acumulação de capital. Vejamos como Ignácio Rangel pensa tal relação.

No início dos anos sessenta, Rangel afirma que a inflação atua como um mecanismo de defesa do nível de renda, mantendo o patamar de investimentos. A inflação, ao desvalorizar a moeda e tornar as taxas de juros reais negativas, penaliza a retenção de ativos monetários, deprimindo a preferência pela liquidez, e cria uma elevação forçada da "taxa de imobilização" do sistema". ⁽²⁹⁶⁾ Acentuam-se assim não apenas a acumulação de ca-

(295) - Tomo o trabalho de Ignácio Rangel, *A inflação brasileira*, e particularmente os seus pressupostos como ponto de partida.

(296) - *Id.*, p. 59-78. Ignácio Rangel entende por "imobilização" a parcela da renda bruta destinada a repor e ampliar o capital fixo, seja de produção ou de consumo.

pacidade ociosa indesejada, mas também a queda de rentabilidade dos novos investimentos. Nessa interpretação, o processo inflacionário somente seria recomendável até o momento em que a rentabilidade dos novos investimentos se tornasse tão baixa que nenhuma desvalorização da moeda os pudesse promover. (297)

Na interpretação monetarista, defendida por Campos, perde de qualquer sentido a idéia de funcionalidade entre inflação e acumulação de capital, na medida em que prevalecem os conceitos de moeda neutra, de inflação como "moeda em excesso" e o pressuposto de inelasticidade de oferta global. Rangel critica essa interpretação porque parte, a seu ver, de um pressuposto equivocado, ou seja, de que a inflação se deve à inelasticidade da oferta global. (298) Para ele a existência de capacidade ociosa (tanto no parque industrial como na agricultura de exportação) é prova do equívoco da premissa. Defende a tese de que o problema da economia brasileira é de insuficiência e não de excesso de demanda global, provocada pela baixa propensão a consumir, determinada pela distribuição da renda e pela estrutura agrária. (299)

Mais ainda, Rangel aponta para a necessidade de levantar o "véu monetário", de abandonar a dicotomia entre os setores real e monetário. Entende que através da "equação de trocas" (equação de equilíbrio da Teoria Quantitativa) não se podem apre

(297) - *Id.*, *ibid.* Segundo Rangel, no início da década de 60 havia vários "campos virgens" na economia brasileira sem capacidade ociosa. Se explorados, estes setores seriam responsáveis por grandes oportunidades de investimento, de elevada rentabilidade. Isto feito, a taxa de imobilização do sistema gradativamente iria se tornando menos dependente da taxa de inflação.

(298) - *Id.*, p. 28.

(299) - *Id.*, p. 35.

ender os movimentos da renda real relacionados com o equilíbrio macroeconômico do sistema. (300) Essa equação traz implícitos o papel exógeno e ativo da moeda no sistema econômico, o Estado, emitindo dinheiro, faz variar o volume de meio circulante e essa variação (dada a velocidade da moeda e o teto de pleno emprego) provoca uma variação proporcional no nível de preços. Nesse sentido, Rangel acredita que os monetaristas tomam o efeito pela causa da inflação e pretendem combatê-la pelo controle direto do poder emissor. Para esse economista, a moeda é endógena e passiva: o Estado sanciona via emissão as pressões inflacionárias. (301)

Ignácio Rangel propõe ainda, deslocar a atenção - no diagnóstico inflacionário - para a formação de preços. No seu entender, há uma generalização de situações oligopólicas, que fazem com que a inflação brasileira seja de "preços administrados". Quanto ao setor agrícola, afirma que o problema inflacionário não advém de "inelasticidades" (decorrentes ou não de controles de preços), mas fundamentalmente da comercialização do produto - especialmente alimentos, destinados ao mercado interno - que se faz nas condições de um oligopsônio-oligopólio. (302)

Vejamos como Rangel descreve a sua forma de operação:

"(...) manipulando os preços ao produtor e submetendo este último a condições erráticas de comercialização, o oligopsônio-oligopólio deprime e desorganiza continua-

(300) - *Id.*, p. 33.

(301) - *Id.*, p. 25.

(302) - *Oligopsônio*: privilégio de compra exercido por alguns. *Oligopólio*: privilégio de venda exercido por alguns ou por poucos. *Id.*, p. 30.

mente a produção, tornando-o escassa; apoiado nessa escassez por ele mesmo induzida, aproveita-se da inelasticidade da demanda, a qual deixa indefeso o público consumidor, para impor a este preços extorsivos, perenemente em alta, arrastando em sua esteira todo o sistema nacional de preços." (303)

Quanto ao setor industrial, Rangel chama a atenção para a concentração das estruturas de mercado e suas implicações sobre o processo de formação de preços. De sua argumentação depreende-se a importância das modificações dos padrões de concorrência: os preços tendem a ser fixados com base em um *mark-up* sobre os custos de forma relativamente autônoma em relação à demanda corrente. (304) As empresas podem inclusive elevar seus preços face à diminuição dessa demanda para compensar o aumento do custo fixo unitário diante da crescente capacidade ociosa ou para compensar, por meio de um aumento no lucro unitário, a retração das vendas. (305)

(303) - *Id., ibid.*

(304) - KALECKI, M. *Teoria da dinâmica econômica*, p. 55-69. J. Steindl estudou a formação de preços das firmas em mercados concentrados que operam deliberadamente com capacidade ociosa devido à impossibilidade de ampliar gradualmente a capacidade produtiva, dadas as indivisibilidades. A manutenção deliberada desse excesso de capacidade permite manter um diferencial entre preço e custo. Por outro lado, esse diferencial é afetado pela concorrência potencial: o perigo da entrada faz com que as variações de preços não sejam muito positivas, é mais interessante manter as "barreiras à entrada". Ver STEINDL, J. *Maturidade e estagnação no capitalismo americano*, p. 13-32.

(305) - Rangel afirma que a instalação de mais empresas do que as compatíveis com a dimensão do mercado no Brasil levou à acumulação da capacidade ociosa e aumento dos custos de produção. Ver RANGEL, Ignácio. *Op. cit.*, p. 97.

Em resumo, a análise de Rangel é um ponto de partida para pensar em elementos teóricos alternativos à concepção monetarista de inflação e crescimento baseada fundamentalmente nos pressupostos de inelasticidade de oferta global, dicotomia entre os setores real e monetário e oferta de moeda exógena. Esses elementos alternativos deveriam captar as relações entre inflação, acumulação de capital e formação de preços.

Os Subprodutos da Inflação

Roberto Campos é um defensor da estabilidade, pois, para ele, sua violação traz importantes consequências econômicas e sociais. É nesse sentido que critica o "desenvolvimentismo" de Juscelino Kubitschek, pois este teria inibido o crescimento estável:

"O 'desenvolvimentismo' é uma espécie de doença infantil do desenvolvimento, que tem como prioridade, o espetacular; como método, a espoliação inflacionária, como resultado, a interrupção do processo de desenvolvimento pelos desequilíbrios gerados..." (306)

Entende que a economia brasileira, apesar do esforço de

(306) - CAMPOS, Roberto. "Fadiga e experiência", 1960, p. 47.

Mais tarde ele ainda diria:

"O desenvolvimentismo, com freqüência associado ao populismo, busca a fórmula mágica da formação de capital sem a formação de poupanças. Acredita na emissão de papel-moeda, desde que seja para 'fins produtivos'. Confunde o desenvolvimento, que é um processo, com o 'desenvolvimentismo', que é uma aventura". CAMPOS, Roberto. "Brasil e Argentina: desafio e resposta (I)" (1968), p. 228.

diversificação do parque industrial realizado durante o Plano de Metas, está longe de ter assegurado as condições de crescimento firme e contínuo. Considera, assim, que a inflação teria inibido as condições básicas para um crescimento auto-sustentado. Aponta como subprodutos da inflação: estagnação dos investimentos, crescente estatização e subordinação financeira em relação ao exterior. (307) No seu entender, esses subprodutos teriam inibido qualquer contribuição positiva do mecanismo da poupança forçada.

Em primeiro lugar, Campos considera que a inflação brasileira durante o Plano de Metas não foi desenvolvimentista: "*Certamente, parece que nos desenvolvemos apesar da inflação e não por causa dela*". (308) Afirma que não há provas de que a inflação tenha sido útil ou indispensável ao desenvolvimento, pois à medida que se acelerava a taxa de inflação, diminuía o ritmo de formação de capital fixo - elemento fundamental para o desenvolvimento econômico. Apresenta, em 1961, os dados contidos no Quadro V a seguir, a partir dos quais conclui que a parcela do Produto Nacional Bruto, empregada em investimentos destinados a aumentar a capacidade produtiva, diminui com a intensificação do ritmo inflacionário. (309)

(307) - Nesse sentido é interessante a crítica ao período Juscelino Kubitschek feita por Gudín em *Análise dos problemas brasileiros*.

(308) - CAMPOS, Roberto. "Programa de Estabilização Monetária" (1959), p. 20.

(309) - CAMPOS, Roberto. "Os ortodoxos e os inquietos (I)" (1961), p. 90. Campos afirma que as estatísticas são oficiais, mas não apresenta suas fontes.

QUADRO V

Período	Investimento fixo como Porcentagem do Produto Nacional Bruto	Taxa Média Anual de Inflação
1948-1951	16%	10%
1952-1955	15%	17%
1956-1959	13%	24%

Campos estabelece uma relação de causalidade entre inflação e estagnação, que pode ser compreendida a partir dos seus pressupostos teóricos. Retomemos os mais importantes. A inflação distorce a estrutura de investimentos na medida em que incentiva a especulação e os investimentos de curta maturação e de maior flexibilidade de preços. Nesse sentido, provoca o desestímulo do investimento privado nos setores de serviços básicos e nas indústrias de base, levando à sua substituição por parte do Governo. Nesse processo criam-se os pontos de estrangulamento, desequilíbrios induzidos, por vários motivos: baixa geral de eficiência que resulta da substituição da iniciativa privada pelo Estado, descapitalização das empresas, diminuição da produtividade. Em resumo, a relação de causalidade entre inflação e estagnação somente pode ser entendida no quadro das suas proposições sobre inflação e crescimento econômico.

A sua conclusão pode ser refutada a partir de outros dados, mostrando que no período do Plano de Metas, mais especificamente, até 1959, há crescimento da formação de capital, apesar das taxas crescentes de inflação. Analisemos o quadro a seguir:

QUADRO VI

Participação do Investimento Público e Privado no Produto Interno Bruto e Taxas de Inflação (IGP) (percentagens)

Anos	Investimento Total (*)	IG (*)	ISPE (*)	Investimen- to Privado(*)	Taxa de Inflação(**)
	PIB	PIB	PIB	PIB	(IGP)
1954	16,8	3,3	0,7	12,8	25,6
1955	18,4	2,8	0,6	15,0	12,4
1956	20,2	2,7	0,4	17,1	24,4
1957	21,9	3,9	0,9	17,1	7,0
1958	23,3	4,7	1,2	17,4	24,3
1959	23,8	4,1	1,8	17,9	39,5
1960	22,8	4,7	2,4	15,7	30,5
1961	22,4	4,3	2,5	15,6	47,7
1962	22,1	4,5	2,4	15,2	51,3

IG = Investimento Governamental

ISPE = Investimento do Setor Produtivo Estatal

Fonte: (*) COUPINHO, L. e REICHSTUL, Henri-Philippe. "O setor produtivo estatal e o ciclo". In: MARTINS, Carlos Estevam. *Estado e capitalismo no Brasil*. São Paulo, HUCITEC/CEBRAP, 1977, p. 65.

(**) *Conjuntura econômica*, Rio de Janeiro, FGV, 26(11), 1972, p. 152.

Os dados acima revelam que a desaceleração do crescimento somente se efetuará após 1959, com aceleração aguda das taxas de inflação. ⁽³¹⁰⁾ Estes dados não sustentam o suposto de

(310) - Para J. M. Cardoso de Mello e Luiz Gonzaga M. Belluzzo, a aceleração inflacionária não é a causa da crise, mas uma de suas formas de manifestação. A esse respeito

relação unívoca entre crescimento e estabilidade monetária subjacente aos dados apresentado por Campos.

Em segundo lugar, Campos afirma que a inflação conduz a uma estatização crescente, já que o governo absorve "uma fatia crescente de um bolo minguante de investimento".⁽³¹¹⁾ Apresenta a esse respeito dados que, na sua opinião, subestimam a participação estatal, por não incluírem os investimentos das sociedades de economia mista.⁽³¹²⁾

QUADRO VII

Anos	Investimentos do Governo como Percentagem do Total
1955	23
1956	24
1957	32
1958	31

Façamos uma avaliação de sua argumentação. É inconteste que houve uma crescente participação do Estado na formação de capital. Os dados contidos no Quadro VIII confirmam a ampliação "quantitativa" da ação do Estado durante o Plano de Metas.⁽³¹³⁾

ver MELLO, J. M. C. e BELLUZZO, L. G. M. "Reflexões sobre a crise atual". In: BELLUZZO, L. G. M. e COUTINHO, Renata Orgs. *Desenvolvimento capitalista no Brasil*, nº 1. São Paulo, Brasiliense, 1982, p. 141-158.

(311) - CAMPOS, Roberto. "Os ortodoxos e os inquietos (I)" (1965), p. 92.

(312) - *Id.*, *ibid.*
Campos não apresenta fontes estatísticas.

(313) - O aumento da participação é confirmado por LEFF, N. *Política econômica e desenvolvimento no Brasil (1947-64)*. São Paulo, Perspectiva, 1977, p. 31 e BAER, Werner. *Op. cit.*, p. 72.

QUADRO VIII

Participação do Investimento Público e Privado
no Investimento Total (percentagens)

Anos	IG Investimento Total	ISPE Investimento Total	Investimento Público Investimento Total	Investimento Privado Investimento Total
1955	20,9	4,8	25,7	74,3
1956	19,0	3,0	22,0	78,0
1957	27,5	6,1	33,6	66,4
1958	29,0	7,3	36,3	63,7
1959	21,5	8,9	30,4	69,6
1960	28,0	11,5	39,5	60,5
1961	24,8	14,4	39,2	60,8

Fonte: COUTINHO, L. e REITSCHUL, Henri-Philippe. *Op. cit.*, p. 63.

Entretanto, é necessário fazer duas objeções à argumentação de Campos. Ele não coloca nos devidos termos a verdadeira origem e natureza do setor estatal na economia brasileira. Nesse momento da sua análise, Campos estabelece que o setor estatal se origina da ação perturbadora do Estado através da política monetária que sanciona a inflação e da política de controle de preços-chave durante o processo inflacionário. Em outras palavras, abandona a especificidade da ação do Estado nos países de desenvolvimento derivado e apresenta a "estatização" como subproduto da inflação. A conclusão de sua análise escamoteia o

fato de que o avanço da industrialização no Brasil exige uma presença ativa do Estado, ou seja, a sua crescente participação na formação de capital deve ser entendida a partir das bases de associação do Estado, capital privado nacional e estrangeiro durante o Plano de Metas. Mais ainda, essa ampliação "quantitativa" da ação do Estado, é acompanhada por uma modificação "qualitativa". O Estado é produtor direto em setores estratégicos (com adequação da política de suas empresas aos interesses imediatos do setor privado), regulador indireto e direto de substanciais faixas de decisão privada (controla e fixa preços-chave, controla segmentos importantes do mercado de crédito, etc.). (314)

Por último, recuperemos o vínculo de causalidade que Campos estabelece entre inflação e subordinação financeira em relação ao exterior, que tem como mediação a política cambial. Segundo esse autor, a política cambial adotada no contexto inflacionário onera a agricultura de exportação, impede a diversificação das exportações e introduz distorções na política de investimentos que acabam criando uma incompressibilidade na pauta de importação. Assim, a política cambial afeta negativamente a capacidade para importar, e, portanto, a poupança externa. Campos estabelece, assim, uma relação entre inflação, política cambial e poupança externa. Admite que a essa tendência se sobreponha à diminuição da poupança interna provocada pela inflação.

Como consequência desses fatores, conclui que a inflação aumenta a subordinação financeira do país em relação ao exterior, uma vez que a manutenção dos investimentos - mesmo declinantes - requer a expansão do endividamento externo. Apre-

(314) - LESSA, C. *Quinze anos de política econômica*, p. 115.

enta os seguintes dados: (315)

QUADRO IX

Anos	Proporção dos Investimentos Financiados do Exterior (percentagens)
1955	1,0
1956	0,6
1957	9,1
1958	9,4
1959	11,3

A crítica se dirige aos dados pelo fato de eles serem insuficientes para a correta avaliação de uma crescente subordinação financeira do Brasil em relação ao exterior. Sem dúvida, o objetivo de Roberto Campos é mostrar que essa subordinação decorre de um desacerto da política econômica. Em verdade, a dívida externa é o corolário do avanço da indústria pesada na segunda metade dos anos cinqüenta, sendo a política de sobrevalorização cambial um dos seus elementos-chave. Malan identifica como fator preocupante no fim do período em apreço, o perfil da dívida externa e não o seu nível. (316) Em fins de 1960,

(315) - CAMPOS, Roberto. "Os ortodoxos e os inquietos (I)" (1961), p. 93. Campos não apresenta as fontes dos dados estatísticos.

(316) - MALAN, P. S. *Política econômica e teorias do balanço de pagamentos: relações internacionais do Brasil no período 1946-1979*. p. 54-A e 60-A.

70% do total dessa dívida (US\$ 2 655 milhões) deveriam ser pagos num prazo de três anos; sendo seu principal componente os créditos de fornecedores. É 1960 o primeiro ano, desde 1955, em que as amortizações e os juros (o serviço da dívida) superam a entrada de investimentos direto e financiamentos (de médio e longo prazos).

Em suma, os subprodutos da inflação apresentados por Campos revelam a sua crítica à "excessiva" intervenção do Estado na economia, a qual, no seu entender, leva ao uso ineficiente dos esquemas de política econômica, resultando em inflação, estagnação, desequilíbrio externo e estatização.

Finalmente, toda a argumentação do autor em análise revela um certo "julgamento moral", endossando os críticos dos esquemas monetários e financeiros ineficientes e o FMI. Em outras palavras, revela sua face ortodoxa na qual as opções de financiamento têm caráter técnico, isto é, devem-se inserir no quadro da racionalidade econômica.

O PROGRAMA DE ESTABILIZAÇÃO

Campos considera que a apresentação do debate entre monetaristas e estruturalistas como uma disputa entre os que pregam o desenvolvimento e os que pregam a estabilidade a qual quer custo é mais um aspecto da controvérsia "espúria".⁽³¹⁷⁾ Existe, segundo ele, um núcleo de disputas no que diz respeito à utilidade das políticas monetárias e fiscais.⁽³¹⁸⁾ Entretanto, considera a controvérsia espúria, na medida em que "a estabilização é muito menos um problema técnico do que político".⁽³¹⁹⁾

Essa afirmação é de extrema relevância, pois traz implícita a idéia de que o mercado por si só não garante a volta à estabilidade monetária. Roberto Campos apresenta sua face moderna ao levantar a possibilidade de os ajustes de mercado requererem, não apenas políticas de ação indireta, mas também a presença ativa de fatores extramercado, isto é, a presença do Estado via controles diretos. Vejamos em que momentos de sua argumentação aparece implícita esta proposta.

Campos acredita na validade das políticas monetárias e fiscais para a eliminação do excesso da demanda, isto é, para a eliminação da situação inflacionária. Entende que as sugestões de política econômica derivadas de teorias desenvolvidas nos países centrais podem ser aplicadas com bastante êxito

(317) - CAMPOS, Roberto. "Desenvolvimento e inflação com especial referência à América Latina" (1963), p. 170.

(318) - CAMPOS, Roberto. "Duas opiniões sobre a inflação na América Latina", p. 89.

(319) - CAMPOS, Roberto. "Desenvolvimento e inflação com especial referência à América Latina" (1963), p. 170.

no Terceiro Mundo. Apresenta, entretanto, algumas especificidades das políticas monetárias e fiscais em países subdesenvolvidos, dando ênfase ao fato de que o monetarismo na América Latina não pode ser uma categoria restritiva.

Reconhece que a organização primitiva dos mercados monetário e creditício e sua falta de resposta a medidas de fixação da taxa de juros, restringe o papel das políticas monetárias, que tende a ser menor que nas economias avançadas.⁽³²⁰⁾ Adverte que a efetividade da política monetária é maior no caso de inflação de demanda do que de inflação de custos, sendo ainda mais efetiva para a contenção do investimento. Por outro lado, entende que a importância dos gastos governamentais deficitários no diagnóstico da inflação na América Latina, exige que a terapia de combate à inflação seja procurada, em grande parte, no terreno fiscal. As políticas fiscais podem ser direcionadas de forma a elevar a poupança interna, particularmente quando visam refrear o consumo "suntuário" através da tributação dos grupos de alta renda, com efeitos positivos na estratégia antiinflacionária.

Roberto Campos tem consciência de que a terapia monetarista de combate à inflação é recessiva. Ele não parece aderir à "ilusão monetarista" que consiste em querer restabelecer o equilíbrio na equação quantitativista (equação de trocas), que se tinha alterado pela expansão monetária e creditícia excessiva, através de uma diminuição do nível de preços.⁽³²¹⁾ Na sua

(320) - *Id.*, p. 169.

(321) - Rangel rejeita a "ilusão monetarista", na medida em que a estratégia de controle da oferta monetária somente consegue diminuir o nível de preços com diminuição do nível de renda real. Para Rangel o aumento de preços, a retenção de estoques e a diminuição do investimento têm lugar em áreas diferentes do sistema econômico, fato ignorado pela equação de trocas. Ver RANGEL, I. *Op. cit.*, p. 24-30.

interpretação, há o reconhecimento de que, a curto prazo, não se cumpre o postulado ortodoxo segundo o qual o congelamento do fluxo monetário deve forçar o nível de preços ao patamar anterior, mantendo constante o nível de renda e a velocidade de circulação da moeda. Admite que, a curto prazo, a cura da inflação é incompatível com políticas expansionistas, dado que ocorre quase inevitavelmente queda ou estagnação do ritmo de crescimento da renda e do emprego:

"É fácil de compreender por que num passageiro momento o combate à inflação pode resultar em decréscimo da produção. Numa época inflacionária, em que se tem por inevitável uma contínua ascensão dos preços, além do consumo corrente há a preocupação de estocagem e espera de valorização. Com a especulação imobiliária, os construtores adquirem materiais muito antes do tempo de usá-los. O atacadista (e também o importador) acelera suas compras para lucrar na revenda. Há forte procura de bens duráveis de consumo, pois qualquer forma de mercadoria é preferível ao dinheiro (...). Interrompida a expectativa de alta de preços, cessam as encomendas para estocagem e até mesmo para uso corrente, até a liquidação do material acumulado. Algumas indústrias anti-econômicas fraquejam quando começam a soprar os ventos da concorrência com a eliminação da procura excedente. Donde um temporário declínio de produção e do nível de emprego, fenômenos que, por dolorosos que sejam, têm a função corretiva de eliminarem duas das mais improdutivas formas de investimento: a especulação imobiliária e o açambarcamento de estoques. Transposta a fase de

reajustamento, os fundos anteriormente imobilizados im produtivamente voltam a demandar o mercado de títulos, renascendo o mercado de ações e mesmo o de papéis públicos, habilitando as empresas e o governo a financiarem seus investimentos sem inflação." (322)

Campos admite a possibilidade de uma queda no nível de renda na "fase de reajustamento"; não apenas pela eliminação dos investimentos de caráter especulativo (acelerados na fase inflacionária), mas também por causa da "cirurgia industrial", isto é, pela eliminação das empresas antieconômicas. Admite que não existe "cura sem dor" para a inflação. Combate entretanto o mito segundo o qual os programas de estabilização são antagônicos ao crescimento. (323) Entende que eles o consolidam, na medida em que são implementados num quadro recessivo causado pela inflação. Retoma a relação de causalidade entre inflação e estagnação: a inflação provoca desequilíbrios, que, no limite, levam o país à estagnação. Na sua interpretação, os planos de estabilização têm como princípio a "defesa da estabilidade", essencial para garantir um crescimento firme e contínuo. Eles são implementados num quadro recessivo, que, a curto prazo (na fase de reajustamento), pode, inclusive, ser agravado. A idéia central é que os programas de estabilização não provocam a recessão.

Campos apresenta sua face moderna, na medida em que

(322) - CAMPOS, Roberto. "Os ortodoxos e os inquietos (II)", (1961), p. 98-99. Esse argumento reaparece em "Brasil e Argentina: desafio e resposta (I)". (1968), p. 221.

(323) - CAMPOS, Roberto. "Os ortodoxos e os inquietos (II)", (1961), p. 95.

propõe o combate à inflação, não mediante o desequilíbrio oposto, a deflação, com sua seqüela de desemprego e estagnação mas através da desinflação, procurando controlá-la sem afetar as possibilidades de crescimento da economia. Abre a possibilidade de conciliar o combate à inflação com o desenvolvimento, adotando na fase desinflacionária uma estratégia que estimule os setores excessivamente afetados e impeça que a economia caia na armadilha da deflação. (324) Anos mais tarde, denomina tal estratégia de *reflação*. (325)

Essa proposta deve ser entendida no marco do monetarismo como categoria menos restritiva. Roberto Campos propõe o combate à inflação com medidas monetárias e fiscais num sentido amplo, incluindo programas visando à reorientação dos investimentos públicos e privados numa direção mais produtiva e ao incentivo à entrada de recursos externos. (326)

Nessa argumentação aparece implícita a necessidade de "reorientação extramercado", ou seja, é dada ênfase ao fim dos automatismos. Campos acredita que as políticas fiscais e monetárias sejam compatíveis com o crescimento estável, caso se realizem ajustes do lado da oferta. Sua terapêutica, portanto, não reside apenas num ajuste da demanda global a um nível compatível com a oferta de pleno emprego, estando implícita a idéia de que o combate à inflação, enquanto eliminação da demanda excessiva, não garante o crescimento automático.

Apesar de considerar relevante realizar reajustes do la

(324) - CAMPOS, Roberto. "Um tema sério e um lago azul" (Artigo publicado no Correio da Manhã de 31/7/1960). In: *A moeda, o governo e o tempo*, p. 33.

(325) - CAMPOS, Roberto. "A tarefa do economista" (1966), p. 20.

(326) - CAMPOS, Roberto. "Desenvolvimento e inflação com especial referência à América Latina", p. 170.

do da oferta, condena a idéia de realizá-los através de uma expansão monetária ou creditícia. Assim, qualifica de errada a tentativa de resolver o problema inflacionário através do aumento da produção caso este aumento seja conseguido através de uma expansão dos meios de pagamento. Entende que esse ato é "bifronte": quando se pensa em dar crédito à produção e por esta via aumentar a produção, está-se, ao mesmo tempo, aumentando a demanda monetária. (327) Nesse sentido, se o desequilíbrio inicial for o excesso de demanda global, a injeção de crédito acentuará as pressões inflacionárias em curso.

Entende que o aumento de produção pode fazer parte de uma estratégia antiinflacionária, na medida em que se consigam ganhos reais sem expansão monetária ou creditícia. Em primeiro lugar, destaca o caso em que os ganhos reais do lado da oferta sejam conseguidos através do incremento da produtividade, isto é, sem pagamento de renda no futuro. O aumento de produtividade poderia ser obtido a partir de uma reorganização estrutural dos fatores e melhoria administrativa.

Critica a posição - que ele atribui aos "inquietos", leia-se estruturalistas -, segundo a qual a pressão inflacionária poderia mobilizar os recursos subempregados. (328) Campos enfatiza que a possibilidade de ajuste do lado da oferta (de obter ganhos reais) não pode derivar de uma pressão de demanda monetária:

"Sem dúvida, uma campanha de aumento da produtividade

(327) - CAMPOS, Roberto. "Programa de estabilização monetária", p. 21. Gudín defende a idéia de ato "bifronte" em *Análise dos problemas brasileiros*, p. 30.

(328) - CAMPOS, Roberto. "Os ortodoxos e os inquietos (I)" (1961), p. 86.

pode ser um elemento útil no combate à inflação, porque então se aumentaria a oferta, a produção, sem paralelo crescimento na renda monetária dos fatores de produção." (329)

Ou ainda:

"Ninguém nega ser possível e desejável mobilizar melhor os fatores humanos subempregados, ou utilizar a capacidade ociosa de instalações existentes. Em alguns casos, isso pode ser feito sem novos investimentos, através de modificações institucionais, como a redistribuição de terras, a melhoria de organização e a difusão de tecnologia. Com isso concordam os 'ortodoxos'. Apenas dizem que a receita para a mobilização da capacidade ociosa não se encontra nem na Casa da Moeda nem na Carteira de Redescontos. Estará, talvez, no Ministério da Agricultura, ou no 'Ministério da Produtividade'. É menos um problema de 'emissão' do que organização." (330)

Fica clara a partir das citações acima a sua proposta de combate à inflação com ajustes simultâneos do lado da oferta, cuja essência é o aumento de produtividade. Vejamos algumas de suas sugestões específicas:

"Mas há vários métodos de se conciliar o combate à inflação com o desenvolvimento. Um deles é melhorar a com

(329) - CAMPOS, Roberto. "Programa de estabilização monetária", p. 21.

(330) - CAMPOS, Roberto. "Os ortodoxos e os inquietos (I)" (1961), p. 88.

posição das despesas públicas, reduzindo, por exemplo, as despesas militares, a fim de aumentar investimentos na modernização da agricultura e no melhoramento dos transportes. Amputar o crédito destinado ao consumo pessoal e à especulação de estoques e conduzi-lo para aplicações produtivas, é outra forma de conter os preços sem deter o crescimento da economia. Reduzir em suma o dispêndio total, mas sobretudo pela eliminação de gastos improdutivos, ao mesmo tempo que, através da melhor estruturação dos investimentos, se incrementa a produtividade da economia." (331)

A estratégia da redefinição está centrada numa reorientação do crédito para aplicações produtivas (diminuindo o crédito para consumo pessoal e a especulação com estoques) e na melhor composição das despesas públicas (diminuindo as despesas militares e aumentando os investimentos na modernização agrícola e na infra-estrutura). Nessa interpretação, a redefinição é compatível com a política de estabilização, dado que através da melhor composição da estrutura de gasto pode-se conciliar uma queda do nível de renda nominal com o crescimento da produção real.

Quanto aos ajustes do lado da oferta, Campos destaca, em segundo lugar, que o aumento de produção pode-se dar com o ingresso de capitais estrangeiros:

"Um segundo meio seria aumentar a oferta através do ingresso de capitais estrangeiros, de recursos provenientes do exterior.

(331) - CAMPOS, Roberto. "Um tema sério e um lago azul" (1960), p. 33-34.

No período que medeia entre o incremento da oferta de bens e a amortização, ou o pagamento de rendimentos sobre o capital aplicado, há um aumento da oferta de bens sem incremento da demanda monetária. Mas este recurso é obviamente aleatório e incerto, até porque o ingresso de recursos estrangeiros se processa mais facilmente num ambiente de estabilidade, sem inflação, do que num ambiente inflacionário. Além disto, nem todo ingresso de capital estrangeiro contribui para abater a pressão inflacionária, porque na realidade só significativa contribuição para aumento da oferta a curto prazo a importação de recursos por via de bens de consumo." (332)

Conclui-se que, para Campos, o ingresso de capital estrangeiro contribui para aumentar a produção num contexto de combate à inflação, na medida em que não provoque expansão monetária. Podemos utilizar a afirmação de Gudin para tornar mais explícito este ponto:

"O capital estrangeiro que afluí sob a forma de maquinaria e equipamentos não é inflacionário: ao contrário. Mesmo que ele afluísse para ser trocado por cruzeiros, a fim de prover os recursos necessários à parte das obras que se executam com mão-de-obra e materiais nacionais, não seria inflacionário, porque, nas atuais condições, as cambiais compradas hoje pelo Banco do Brasil seriam vendidas amanhã, fazendo retornar os cruzeiros

(332) - CAMPOS, Roberto. "Programa de Estabilização Monetária", p. 21.

ã Caixa da Carteira Cambial." (333)

O ponto central é que o capital estrangeiro somente contribui para a obtenção de ganhos reais quando não provoca aumentos de demanda monetária. Esses aumentos decorrem basicamente da emissão (resultante da pressão exercida pelas reservas internacionais sobre a base monetária) e da expansão do crédito interno.

Em resumo, Roberto Campos propõe o núcleo de um programa típico de estabilização baseado sobretudo no controle da oferta monetária. Entretanto, admite a possibilidade de obter ganhos reais para compatibilizar o combate à inflação e o crescimento.

Entende que o programa de estabilização não deve procurar somente uma diminuição do ritmo de aumento do nível de preços, mas também corrigir a estrutura de preços relativos distorcida pela política antiinflacionária equivocada do Estado, que privilegia o controle de preços-chave. A distinção entre desequilíbrios induzidos e autônomos é crucial na sua análise por causa das implicações do ponto de vista da política econômica: ao identificar a intervenção do Estado, no processo inflacionário em curso, com a origem dos desequilíbrios induzidos, a remoção destes não exigiria transformações estruturais, mas sim uma política econômica adequada. Dessa maneira, Campos coloca o Estado na raiz do processo inflacionário e no agravamento do processo, na medida em que os desequilíbrios induzidos passam a exercer um papel causal derivado.

Roberto Campos identifica o controle de preços com a

(333) - GUDIN, E. *Inflação, importação e exportação, café, crédito, desenvolvimento e industrialização*, p. 96-97.

"inflação reprimida" e acredita que nesse caso a inflação não pode ser curada instantaneamente. (334) O programa de estabilização deve ajustar-se ao fato de que em sua fase inicial a inflação reprimida deve transformar-se em inflação declarada, permitindo-se o aumento dos preços dos setores controlados a fim de corrigir as distorções de preços, geradoras de estrangulamentos. Nessa situação, a luta contra a inflação pode significar mais inflação num primeiro momento. A inflação corretiva seria necessária para restaurar o equilíbrio dos preços e, conseqüentemente, os estímulos ao investimento privado. Essa estratégia faz parte de sua proposta de "desestatização" da economia, na medida em que um sistema tarifário realista poderia atrair os investimentos privados às áreas nas quais eles tenham sido substituídos pelo Estado. (335)

Em suma, Campos propõe uma política antiinflacionária que ele classifica de "ecclética". (336) O combate à inflação de demanda exige medidas monetárias e fiscais num sentido amplo, incluindo programas visando a reorientação de investimentos públicos e privados numa direção mais produtiva - o fenômeno da redeflação.

Quanto à inflação de custos, afirma que a aplicabilidade de das medidas de política econômica no sentido de adequar os aumentos salariais aos crescimentos de produtividade, depende do grau de flexibilidade da estrutura salarial e organização sindical. Nesse ponto, Campos parte da argumentação de Lewis que acentua que a espiral de salários constitui problema polí-

(334) - CAMPOS, Roberto. "Duas opiniões sobre a inflação na América Latina", p. 89.

(335) - RANGEL, I. *Op. cit.*, p. 114-115.

(336) - CAMPOS, Roberto. "Desenvolvimento e inflação com especial referência à América Latina" (1963), p. 174.

tico decorrente de tensões políticas e não pode ser contida com soluções puramente econômicas. (337) Ao recuperar essa idéia, Campos deixa claro que o mercado por si só não consegue promover o ajuste automático no mercado de trabalho. O ataque à inflação exige não apenas medidas monetárias e fiscais, mas também a ação de mecanismos extramercado. Campos sai então da ortodoxia e privilegia a função regulatória do Estado no combate à inflação.

Por último, vejamos a sua reavaliação dos programas do Fundo Monetário. Em relação à doutrina do FMI, Campos reconhece que as disputas existentes são sobre questões de ênfase e julgamento, mais que propriamente de doutrina. (338) Quanto ao diagnóstico dessa instituição sobre o desequilíbrio financeiro latino-americano, afirma:

"Conquanto a gravidade do problema inflacionário no Brasil e em muitos outros países latino-americanos não possa ser negada, é igualmente certo que a análise corrente do problema por parte das organizações financeiras internacionais e de círculos bancários neste país está longe de ser equilibrada. Há, em primeiro lugar, uma tendência para encarar a inflação dum ponto de vista moralista e não sociológico, como se fosse simplesmente uma exibição de relaxamento moral e não o resul-

(337) - LEWIS, W. Arthur. *Closing remarks at the Conference on inflation and growth in Latin America*. Rio de Janeiro, 1963. Apud CAMPOS, Roberto. "Desenvolvimento e inflação com especial referência à América Latina" (1963), p.171.

(338) - Id., p. 173. O argumento reaparece em CAMPOS, Roberto. "O folclore juvenil e o Fundo Monetário Internacional (II)" (Artigo publicado em O Globo e O Estado de S. Paulo em 19/9/67) In: *Do outro lado da cerca*, p. 191-199.

tado de pressões distributivas irresistíveis (demandas de consumo), ou pressões de crescimento (demandas de investimento) num ambiente caracterizado por condições adversas na exportação de bens primários." (339)

Nesse momento, critica o "juízo moral" do FMI face ao uso ineficiente dos esquemas monetários e financeiros, enquanto ele próprio colocara tal juízo em pauta na sua avaliação do "desenvolvimentismo". Mais uma vez, aparece o comportamento errático do seu pensamento.

Roberto Campos recusa os tratamentos de choque preferidos pelo FMI, pois, no seu entender, eles apenas se justificam no caso de hiperinflação ou inflação recente (não cumulativa). O argumento que prevalece na sua defesa do "gradualismo" é o da impossibilidade política de implementação de um tratamento de choque. Entende, assim, que o Fundo Monetário subestima o impacto político da recessão e do desemprego que acompanha a implementação dos seus programas de estabilização:

"(...) A rígida subordinação da assistência monetária, particularmente sob a forma de empréstimos compensatórios do Balanço de Pagamentos, à aprovação de programas de estabilização monetária e demonstração de performance financeira, deflagra muitas vezes um círculo vicioso. Isso porque as autoridades monetárias não funcionam num vácuo político. Planos sadios para com-

(339) - CAMPOS, Roberto. "Sobre a necessidade de perspectiva histórica" (Discurso na Pan-American Society, New York, 19/12/62) In: _____. *Ensaio de história econômica e sociologia*, p. 188-189.

bater a inflação encontram com freqüência obstáculos políticos que são lentamente podem ser superados. (340)

Aparece novamente de maneira explícita na sua argumentação o caráter político da estabilização, ao rejeitar o tratamento de choque proposto pelo FMI. (341)

Roberto Campos faz objeção ao enfoque agregativo da estratégia do FMI. Considera este enfoque uma atitude formal que se resume à preocupação em conter o excesso de demanda global: "(...) com muito pouco esforço para distinguir entre os dispêndios para consumo e os de investimento, bem como para identificar os 'pontos de estrangulamento' nos quais os investimentos teriam de ser mantidos ou mesmo acelerados, através da expansão, caso necessário, do financiamento externo." (342)

Sua crítica parece, então, dirigir-se ao "ajuste monetário do balanço de pagamentos", essência dos programas de estabilização adotados pelo Fundo Monetário. Nesta perspectiva, Campos acredita que o FMI subavalia os efeitos das oscilações de comércio na sua concessão de assistência financeira, o que freqüentemente torna nula a contribuição dessa assistência durante os programas de estabilização. Tenta enfatizar a idéia de que o controle da demanda interna, através das medidas monetárias e fiscais deveria ser completado com o supri-

(340) - CAMPOS, Roberto. "Relação Estados Unidos-América Latina" (1962), p. 166.

(341) - O argumento reaparece em CAMPOS, Roberto. "A tarefa do economista" (1966), p. 18, quando afirma: "Trata-se muito menos de uma opção econômica livre do que uma opção imposta pelo ambiente político e pelo grau de resistência dos grupos atingidos."

(342) - CAMPOS, Roberto. "Desenvolvimento e inflação com especial referência à América Latina" (1963), p. 173.

mento de recursos externos não inflacionários a serem aplicados nos pontos de estrangulamento e nos setores deprimidos. Coloca o FMI como órgão que deveria coordenar o fluxo de tais recursos para os países que empreendessem os programas antiinflacionários. (343)

Por outro lado, Campos não concorda com a rigidez do FMI ao exigir a simultaneidade de equilíbrio interno/externo. Essa exigência, no seu entender, leva a medidas incompatíveis; por exemplo, a eliminação de subsídios cambiais e ao consumo poderia representar uma pressão adicional de custos que se sobreporia às pressões inflacionárias internas. Propõe que o combate aos desequilíbrios interno e externo seja feito em dois estágios:

- a) adoção de medidas monetárias e fiscais para combater a inflação interna, pressupondo aceitação por parte do FMI de uma elevação dos déficits do balanço de pagamentos durante esta primeira fase;
- b) adoção de medidas cambiais para restaurar o equilíbrio externo, ao mesmo tempo em que o FMI deveria suprir a economia de recursos não inflacionários para a correção, a curto prazo, de gargalos estratégicos e a compensação dos efeitos do desemprego nos setores até então inflacionados. Campos mostra-se consciente dos benefícios de um saldo desfavorável - de caráter temporário - no balanço de pagamentos na estratégia gradualista de combate à inflação. (344)

Por último diverge do enfoque quantitativo e algo mecanicista que o Fundo Monetário adota ao insistir na apresentação de metas, isto é, compromissos quantitativos em relação à expan

(343) - *Id.*, *ibid.* e CAMPOS, Roberto. "Duas opiniões sobre a inflação na América Latina", p. 80.

(344) - CAMPOS, Roberto. "Desenvolvimento e inflação com especial referência à América Latina", p. 174.

são de meios de pagamento, déficits orçamentários, crédito bancário, superávits comerciais. Propõe adotar um objetivo global (quantificável) de expansão monetária, deixando certa margem de flexibilidade nas manipulações dos diversos componentes das pressões inflacionárias.

Apesar das críticas e objeções ao ajuste proposto pelo Fundo Monetário, Campos admite em essência a política dos programas dessa instituição. Seu alinhamento à ortodoxia revela-se na política de orçamento equilibrado, crédito disciplinado, moderação dos reajustes salariais e saneamento cambial. As políticas monetária e creditícia deveriam "enxugar" o excesso de moeda e pôr fim ao excesso de demanda. Entretanto, não adere à "ilusão monetarista", reconhece que a curto prazo pode ocorrer um declínio na renda nominal. Nesse sentido, ganha importância a sua proposta de redeflação, cujo objetivo é conseguir ganhos reais do lado da oferta. É uma proposta não ortodoxa, pois permanece implícita a ação de mecanismos extramercado para reorientar os investimentos públicos e privados numa direção mais produtiva. Campos não pressupõe uma relação automática entre o combate à inflação e a retomada do crescimento, já que a volta à normalidade monetária, fiscal e cambial não é condição suficiente para a retomada dos investimentos.

O autor defende a estabilidade, mas apresenta um afastamento da ortodoxia quando deixa implícita a proposta de que o mercado por si só não garante a volta ao equilíbrio e ao crescimento. Para que o mercado volte ao equilíbrio será necessária não apenas a "inflação corretiva" e a "solução política" no mercado de trabalho, mas também uma estratégia de "redeflação sele-

tiva", no curto prazo. (345)

Os aspectos não ortodoxos de sua argumentação aparecem na crítica à rigidez do Fundo Monetário. Coloca em primeiro plano a necessidade de se levar em conta as condições políticas e sociais do país no qual se vai implementar um programa de estabilização. Faz um apelo para que seja avaliado o esforço do país no combate antiinflacionário, levando em consideração as oscilações de comércio exterior. Entende ainda que é necessário pensar nos efeitos setoriais das políticas monetárias e fiscais.

Seu lado não ortodoxo que condena o julgamento moral do Fundo Monetário e se refere aos mecanismos extramercado convive com a sua face não intervencionista e liberal, própria da ortodoxia. A contenção do Estado e a necessidade de reestimular, através de tarifas adequadas, a iniciativa privada naqueles setores que tenham sido absorvidos pelo investimento estatal revelam o seu enquadramento na ortodoxia neo-liberal, ou seja, expressa o aspecto ideológico de seu combate à estatização.

Apesar de Roberto Campos considerar, em termos teóricos, a terapia monetarista num sentido mais amplo, na realidade, ao separar a política antiinflacionária da política de desenvolvimento, propõe medidas que não se coadunam com o dinamismo da economia. A sua defesa da essência da política de estabilização do FMI implica fazer a opção por uma estratégia recessiva. Implica, também, adotar instrumentos universais que fogem às especificidades de cada situação histórica, ou seja, o seu ponto de partida continua sendo a idéia de que o "país está gastando além dos seus meios". Esta é, por definição, uma situação infla-

(345) - Campos considera ainda que o êxito de um programa antiinflacionário depende da mudança de atitudes, isto é, o fim dos vícios de comportamento do período inflacionário, tais como o recurso ao endividamento e à especulação.

cionária que exige ser combatida para evitar as distorções e, no limite, a estagnação. Nessa estratégia o combate à inflação exige fixar a taxa de expansão do volume de meios de pagamento, isto é, fixar a expansão monetária e creditícia. Com isso fixa-se um ritmo mais lento de crescimento, que se coaduna com a volta ao equilíbrio do balanço de pagamentos.

Para finalizar, é necessário recuperar as implicações da análise de Roberto Campos sobre o diagnóstico e terapêutica do processo inflacionário brasileiro, no fim dos anos cinquenta e início da década de sessenta, do ponto de vista da sua proposta de desenvolvimento. Penso que ele não apresentou um tratamento adequado da "questão financeira" face aos imperativos do salto industrializante.

O autor em análise reduz a questão do financiamento no Brasil naquele período a um problema de mobilização de recursos no esquema poupança-investimento. Isto é, a poupança pública ou privada condiciona as possibilidades de gasto, e, portanto, da taxa de acumulação. Daí a ênfase às motivações da classe empresarial face ao consumo e ao investimento, à contenção da distribuição de renda e à definição clara dos limites da ação e do comportamento do Estado na sua tentativa de explicar os condicionamentos internos da acumulação de capital.

A sua defesa da estabilidade monetária para evitar as mazelas da inflação - estatização, estagnação, subordinação financeira - é coerente com a sua concepção de inflação (moeda em excesso), de dinheiro (meio de troca) e de Estado perturbador dos automatismos de mercado. É coerente ainda com a sua concepção de financiamento baseado no esquema poupança-investimento. Também a sua condenação das políticas monetárias e creditícias expansionistas ratifica o seu descaso em relação à im

portância do crédito no financiamento da produção capitalista .

Desses pressupostos surge como corolário a necessidade de cobrir o "hiato de poupança interna" por meio de exportações e de ingresso de capital estrangeiro.

Campos propõe, em última análise, um financiamento não inflacionário. O seu programa de estabilização reflete uma preocupação em aumentar o nível de poupança e, assim, assegurar a possibilidade de crescimento através da melhora da capacidade de arrecadação do Estado, da contenção do aumento dos salários nominais nos limites do aumento da produtividade e da liberalização dos fluxos do comércio e de capitais.

Possui, sem dúvida, uma visão limitada das "finanças capitalistas" tanto públicas quanto privadas. Na verdade, Campos, no período pré-64, não apresenta uma proposta de organização de um sistema financeiro privado capaz de dar suporte à acumulação interna de capital no Brasil. Quanto à reorganização das finanças públicas, apresenta uma proposta conservadora ao objetivar evitar os déficits, tornando-se necessária, nesse sentido, uma melhora na posição financeira do Estado. Destaca-se ainda a sua idéia de estabelecer um sistema tarifário realista, capaz de atrair o capital privado para aqueles setores nos quais ele tenha sido substituído pelo investimento estatal.

Finalmente, pode-se dizer que o objetivo de aceleração do ritmo de desenvolvimento defendido por Campos para a economia brasileira via industrialização é limitado, dado que esbarra em obstáculos financeiros internos para os quais ele não apresenta uma solução sustentável a longo prazo, uma vez que ela depende, em última instância, das condições favoráveis do comércio exterior e do ingresso de capital estrangeiro. A verdadeira opção de Roberto Campos é pelo financiamento não inflacionário, mesmo que isto leve a uma articulação mais lenta de recursos, a um ritmo mais lento de crescimento.

CONCLUSÃO

Pretendo nestas notas conclusivas fazer uma avaliação da proposta de desenvolvimento de Roberto Campos. Aparecem no seu discurso diversos conjuntos de proposições, não necessariamente articulados entre si. Retomemos os mais significativos: a sua concepção de dinâmica macroeconômica no marco da Lei de Say está de acordo com as implicações desse quadro teórico do ponto de vista da acumulação de capital, distribuição de renda e natureza do processo inflacionário; o conceito de planejamento é coerente com a sua visão de Estado-sujeito e concepção do saber científico como fonte legitimadora do poder; a sua defesa da aceleração do ritmo de desenvolvimento no "capitalismo social" está ligada à ação do Estado planejador e Estado empresário; a sua defesa dos mecanismos de mercado tem relação direta com a defesa da iniciativa privada e a "contenção" do setor público; a sua concepção de financiamento da acumulação capitalista é coerente com a idéia de "hiato de poupança" e com a necessidade técnica de ingresso de capital estrangeiro e promoção das exportações.

Ao fazer uma avaliação desse conjunto de proposições, verifica-se, em primeiro lugar, que existe uma *descontinuidade teórica* no seu pensamento: é ao mesmo tempo *pré* e *pós* keynesiano. Essa descontinuidade explicita o comportamento errático de Campos que ora mergulha ora rejeita a História, o que o obriga à introdução de ajustes *ad hoc* no quadro da doutrina do liberalismo clássico. Esse comportamento teórico deve-se, naturalmente, à necessidade de preservar os princípios do seu "credo liberal".

A doutrina liberal constituiu-se na racionalização da

hegemonia mundial que o capitalismo britânico exerceu no século XIX, sobrevivendo a ele e transformando-se numa apologia do sistema capitalista. A questão central é que seus pressupostos, baseados no modelo competitivo, não dão conta das transformações estruturais do sistema capitalista a nível mundial. O modelo da livre empresa perdeu totalmente o contato com a realidade. Quando aplicado à problemática do subdesenvolvimento, escamoteia o fato histórico de que o salto industrializante deve-se dar no marco do capitalismo monopolista.

Nesse sentido, Campos possui uma face ortodoxa que se explicita na aplicação de um modelo teórico, historicamente ultrapassado à realidade presente. Entretanto, apresenta simultaneamente uma face moderna que se traduz na sua tentativa de incorporar à teoria econômica que defende o fato histórico.

Essas duas faces se manifestam numa duplicidade de argumentações. Assim, podem-se identificar duas abordagens nas suas reflexões sobre a relação Estado/mercado. Declara o fim dos automatismos e do mercado auto-regulado, propondo uma modificação na natureza da ação do Estado no "capitalismo social". Quanto aos países de desenvolvimento derivado, coloca o Estado como variável crucial para a aceleração do ritmo de capitalização, através do planejamento e dos investimentos produtivos. Pensa-o investindo em setores prioritários, tal como infraestrutura - serviços básicos - independentemente dos estímulos de mercado. Essa concepção de liquidação dos automatismos ratifica-se nas suas sugestões de terapêutica antiinflacionária, já que, para ele, o mercado por si só não garante a "volta ao equilíbrio".

Introduz, ao mesmo tempo, a ameaça da estatização, a ameaça da politização das decisões de investimento nas empre

sas públicas e a baixa geral da eficiência, com o que volta à imagem anacrônica do Estado liberal, potencialmente perturbador das condições de livre mercado. A sua defesa da estabilidade monetária e dos sinais de mercado e a sua argumentação sobre a origem do setor estatizado da economia - como resultado dos desacertos da política econômica sobre os preços de mercado - ratificam a proposta de contenção do setor público e de ação do Estado restringida.

As duas abordagens, embora articuladas internamente, são incompatíveis entre si, pois a tentativa de apreender o fato histórico destrói a base da sua ideologia liberal. Assim, a resolução dessa contradição ao nível do seu discurso está na concepção de um Estado transitório.

Perpassa na proposta de Roberto Campos uma solução de industrialização "a la japonesa", com o Estado centralizando recursos e promovendo o salto industrializante para depois apresentar uma "retirada estratégica" e passar os seus investimentos para a iniciativa privada. A ameaça da estatização, contudo, constitui um limite a essa solução.

A questão da *transitoriedade* e, portanto, da reversibilidade do movimento histórico aparece na defesa que Campos faz do capital estrangeiro como necessidade técnica temporária - basicamente através de investimentos diretos - e na sua concepção de desenvolvimento social associado à "Teoria do Bolo". Defende o capital estrangeiro e a desnacionalização temporária caso fossem necessários para aumentar a eficiência e superar os impasses financeiros e tecnológicos. A sua argumentação, entretanto, está dissociada da realidade: a internacionalização do capital produtivo não é reversível. Mostra-se incoerente: defende a "sadia concorrência" e propõe o ingresso de capital es

da de capital estrangeiro e da promoção de exportações. Dessa maneira, em última instância, apresenta uma proposta extremamente limitada de industrialização, dado que o seu ritmo dependeria a longo prazo das condições favoráveis de comércio exterior e dos fluxos internacionais de capitais.

Finalmente, defende uma expansão modesta do gasto público na área social, permanecendo implícita no seu projeto a possibilidade de o Estado regular o piso salarial.

Em resumo, pode-se concluir que Roberto Campos, apóstolo incondicional da racionalidade, define, para a construção do futuro do Brasil, uma opção essencialmente "pragmática". É o tecnocrata planejando a economia e a sociedade brasileiras na perspectiva da eficiência, só se interessando pelos resultados. Acredita plenamente que os fins justificam os meios.

NOTA BIOGRÁFICA

Roberto de Oliveira Campos nasceu em Cuiabá, estado de Mato Grosso, em 17 de abril de 1917. Coursou Letras Clássicas, Ciências e Filosofia nos Seminários de Guaxupé e de Belo Horizonte. Diplomou-se em Economia, pela Universidade de George Washington, Washington D.C. e realizou cursos pós-universitários na Universidade de Colúmbia, N.Y.

Em 1939, entrou para o serviço diplomático, exercendo no período 1942-46 o cargo de segundo secretário da Embaixada Brasileira em Washington. Nesse período, participou como secretário da Delegação Brasileira junto à Conferência de Bretton Woods (1944).

Entre 1947 e 1949, foi conselheiro econômico da Delegação Brasileira Permanente junto à Organização das Nações Unidas. Em 1951, foi nomeado secretário da Comissão Consultiva de Acordos Comerciais do Ministério das Relações Exteriores, tendo ainda exercido no período 1951-1952 as funções de membro da Comissão Especial para o Planejamento do Carvão Nacional; conselheiro econômico da seção brasileira da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para Desenvolvimento Econômico; professor-assistente de Economia (Conjuntura Econômica) da Faculdade Nacional de Ciências Econômicas da Universidade de Brasília.

Entre 1953 e 1955 foi cônsul do Brasil em Los Angeles, assumindo em 1955 o cargo de diretor-superintendente do BNDE. Em 1957 tornou-se professor catedrático interino da cadeira de Moeda e Crédito da Faculdade Nacional de Ciências Econômicas da Universidade do Brasil. No período 1958-1959 assume a presidência do BNDE, sendo inclusive secretário-geral do Conselho de Desenvolvimento. Ainda em 1958 foi nomeado Doutor Ho-

notis causa em Ciências Comerciais, pela Universidade de Nova Iorque e em 1959, presidente do comitê sobre protecionismo agrícola nos países industriais, do GATT. Antes de se tornar embaixador do Brasil nos Estados Unidos foi nomeado embaixador itinerante para negociação financeira na Europa Ocidental.

No período 1964-1967 foi ministro extraordinário do Planejamento e Coordenação Econômica e membro do Comitê Interamericano da Aliança para o Progresso, representando o Brasil, Equador e Haiti. Em 1967 assume a presidência do Banco de Investimento e Desenvolvimento Industrial S/A - Investbanco - e da CICYP - Conselho Interamericano de Comércio e Produção. Foi também membro do Comitê Pearson do Banco Mundial.

Após abandonar a iniciativa privada, foi nomeado em 1975 embaixador do Brasil na Inglaterra e em 1983 elegeu-se senador pelo estado do Mato Grosso.

BIBLIOGRAFIA

- ACKLEY, Gardley. Teoria macroeconômica. São Paulo, Pioneira, 1969.
- AGARWALA, A. N. e SINGH, S. P. Orgs. A economia do subdesenvolvimento. Rio de Janeiro, Forense, 1969.
- BACHA, Edmar. "Prólogo para a terceira carta". In: SILVA, A-droaldo Moura da et alii. FMI x Brasil: A armadilha da recessão. São Paulo, Fórum Gazeta Mercantil, 1984.
- BAER, Werner. Inflação e eficiência econômica no Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais, II(1), 1963.
- _____. A industrialização e o desenvolvimento econômico no Brasil. Rio de Janeiro, FGV, 1983.
- BAER, Werner e KERTENETSKY, Isaac. Ed. Inflation and Growth in Latin America. New Haven, Yale University Press, 1964.
- BANDEIRA, Moniz. Presença dos Estados Unidos no Brasil (dois séculos de história). Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1973.
- BULHÕES, Otávio Gouveia de. Economia e política econômica. Rio de Janeiro, Agir, 1960.
- CAMPOS, Roberto e SIMONSEN, Mário Henrique. A nova economia brasileira.
- _____. Formas criativas no desenvolvimento brasileiro. Rio de Janeiro, APEC, 1975.
- CARDOSO, Fernando Henrique. Empresário industrial e desenvolvimento econômico no Brasil. 2. ed. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1972.
- _____. O modelo político brasileiro. Rio de Janeiro, Difel, 1979.

- _____. "Originalidade da cópia: a CEPAL e a idéia de desenvolvimento". In: _____. As idéias e seu lugar - ensaios sobre as teorias do desenvolvimento. Rio de Janeiro, Vozes, 1980.
- CARDOSO, Miriam Limoeiro. Ideologia do desenvolvimento no Brasil: JK-JQ. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.
- COUTINHO, Luciano Galvão. "Mudanças recentes na Divisão Internacional do Trabalho". Revista Contexto, nº 2, São Paulo, 1977.
- COUTINHO, Luciano Galvão e REITSCHUL, Henri-Philippe. "O setor produtivo estatal e o ciclo" In: MARTINS, Carlos Estevam. Org. Estado e capitalismo no Brasil, São Paulo, HUCITEC/CEBRAP, 1977.
- COVRE, Maria de Lourdes M. A fala dos homens - análise do pensamento tecnocrático (1964-81). São Paulo, Brasiliense, 1983.
- CRUZ, Paulo Roberto Davidoff Chagas. Ignácio Rangel, um pioneiro - o debate econômico do início dos anos sessenta. Tese de Mestrado, Campinas, IFCH/UNICAMP, 1980, mimeo.
- DELFIN NETO, Antonio et alii. "Alguns aspectos da inflação brasileira". In: Estudos ANPES, nº 1, São Paulo, 1965, mimeo.
- DILLARD, Dudley. A teoria econômica de John Maynard Keynes. São Paulo, Pioneira, 1976.
- DOELLINGER, Carlos von et alii. Política e estrutura das importações brasileiras. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, nº 38, 1977.
- DOMAR, E. D. Essays on the theory of economic growth. New York, Oxford University Press, 1957.

- DRAIBE, Sônia. Rumos e metamorfoses. Um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas de industrialização no Brasil (1930-1960). Tese de Doutorado. São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP, 1980.
- DREIER, J. C. A Aliança para o Progresso, problemas e perspectivas. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1962.
- DUESENBERY, James. Income, saving and the theory of consumer behaviour. Cambridge, Harvard University Press, 1949.
- EDITORIAL (O Programa de Estabilização Monetária) e Estabilização Monetária e Desenvolvimento Econômico. Desenvolvimento e Conjuntura, Rio de Janeiro, nº 10, out. 1958.
- ELLIS, Howard. Org. The economy of Brazil. Berkeley, University of California Press, 1969.
- FERGUSON, C. E. Microeconomia. Rio de Janeiro, Forense-Universitária, 1978.
- FRIEDMAN, Milton. Capitalismo e liberdade. São Paulo, Abril, 1984.
- FURTADO, Celso. A pré-revolução brasileira. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1962.
- _____. Teoria e política do desenvolvimento econômico. São Paulo, Abril, 1983.
- GALBRAITH, John Kenneth. O novo estado industrial. São Paulo, Abril, 1982.
- GODELIER, Maurice. Racionalidade e irracionalidade na economia. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, s/d.
- GRUPO de Política Financeira do IERJ. "A questão da poupança: desfazendo confusões" In: TAVARES, M. C. e DAVID, Maurício D. Orgs. A economia política da crise. Rio de Janeiro, Vozes, 1982.

- GRUNWALD, Joseph. "Estabilidade de preços e desenvolvimento segundo a escola 'estruturalista'. O caso chileno." In: HIRSCHMANN, Albert. Org. Monetarismo vs estruturalismo. Rio de Janeiro, Lidador, 1967.
- GUDIN, Eugênio. Análise dos problemas brasileiros. Rio de Janeiro, Agir, 1965.
- _____. Inflação, importação e exportação, café, crédito, desenvolvimento e industrialização. Rio de Janeiro, Agir, 1959.
- _____. Princípios de economia monetária. Rio de Janeiro, Agir, 1978.
- _____. "Rumos de política econômica". In: SIMONSEN, Roberto e GUDIN, Eugênio. A controvérsia do planejamento na economia brasileira. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1977.
- HARROD, Roy. "An essay in dynamic theory". Economic Journal, Londres, 49, mar. 1939.
- HILFERDING, Rudolf. El capital financiero. Madrid, Tecnos, 1913.
- HIRSCHMANN, Albert. Estratégia do desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1961.
- IANNI, Octávio. Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970). Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1977.
- JAGUARIBE, Hélio. Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1962.
- J. M. KEYNES. Org. Tamas Szmrecszányi. São Paulo, Ática, 1978.
- KAFKA, Alexandre. "A interpretação teórica do desenvolvimento econômico para a América Latina". In: ELLIS, Howard e WALLICH, Henry. Orgs. Desenvolvimento econômico para a América Latina. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1964.

- KALDOR, Nicholas. Alternative theories of distribution. Review of Economic Studies. Oxford, XXIII (2), 1955-6.
- KALECKI, Org. J. Miglioli. São Paulo, Ática, 1980.
- KALECKI, Michal. "Teoria da dinâmica econômica". In: KEYNES/KALECKI. São Paulo, Abril, 1978.
- _____. Crescimento e ciclo das economias capitalistas. São Paulo, HUCITEC, 1977.
- KEYNES, John Maynard. A teoria geral do emprego, do juro e do dinheiro. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1970.
- LAFER, Celso. The planning process and the political system in Brazil: a study of Kubitschek's Target Plan. Ph. D. Thesis, Cornell University, 1970.
- LEFF, Nathaniel. Política econômica e desenvolvimento no Brasil (1947-1964). São Paulo, Perspectiva, 1977.
- LÊNIN, Wladimir I. Imperialismo, fase superior do capitalismo. São Paulo, Global, 1979.
- LESSA, Carlos. O conceito de política econômica: ciência e/ou ideologia? Tese de Doutorado. Campinas, IFCH/UNICAMP, 1976, mimeo.
- _____. Quinze anos de política econômica. São Paulo, Brasiliense, 1982.
- LESSA, Carlos e FIORI, José Luiz. E houve uma política econômica nacional-populista? Encontro Nacional de Economia. Brasília, ANPEC, I (12), 1984.
- MAGALHÃES, João Paulo Almeida. Controvérsia sobre o desenvolvimento econômico - Uma reformulação. Rio de Janeiro, Record, s/d.
- _____. Inflação e desenvolvimento. Rio de Janeiro, Edições GRD, 1964.

- MALAN, Pedro Sampaio. Política econômica e teorias de balanço de pagamentos: relações internacionais do Brasil no período 1946-1979. Tese apresentada para o concurso de Professor Titular da Faculdade de Economia e Administração da UFRJ, Rio de Janeiro, 1981.
- MALAN, Pedro Sampaio et alii. Política econômica externa e industrialização no Brasil (1939-1952). Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1977.
- MARTINS, Carlos Estevam. Tecnocracia e capitalismo. São Paulo, Brasiliense, 1977.
- MARTINS, Luciano. Pouvoir et développement économique - formation et évolution des structures politiques au Brésil. Paris, Anthropos, 1976.
- MATA, Milton da e BACHA, Edmar. Emprego e salários na indústria de transformação (1949-69). Pesquisa e planejamento econômico. Rio de Janeiro, 3 (2), jun. 1973.
- MELLO, João Manuel Cardoso de. O capitalismo tardio: contribuição à revisão crítica da formação e desenvolvimento da economia brasileira. Tese de Doutorado. Campinas, IFCH/UNICAMP, 1975.
- MELLO, João Manuel Cardoso de e BELLUZZO, Luiz Gonzaga. Reflexões sobre a crise atual. In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga e COUTINHO, Renata. Orgs. Desenvolvimento capitalista no Brasil, nº 1, São Paulo, Brasiliense, 1982.
- MIGLIOLI, Jorge. Acumulação de capital e demanda efetiva. São Paulo, T. A. Queiroz, 1981.
- NURKSE, Ragnar. Problemas de formação de capital em países subdesenvolvidos. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1957.

- OFFE, Claus. A democracia partidária competitiva e o welfare state keynesiano: fatores de estabilidade e desorganização. Dados. Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, 26 (1), 1983.
- PEREIRA, Jesus Soares. Petróleo, energia elétrica, siderurgia, a luta pela emancipação: um depoimento de Jesus Soares Pereira sobre a política de Vargas. Medeiros Lima. Org. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.
- POSSAS, Mário Luiz e BALTAR, Paulo. Demanda efetiva e dinâmica em Kalecki. Pesquisa e planejamento econômico. Rio de Janeiro, IPEA, 11 (1), 1981.
- POULANTZAS, Nicos. O Estado, o poder, o socialismo. Rio de Janeiro, Graal, 1981.
- _____. Org. O Estado em crise. Rio de Janeiro, Graal, 1977.
- PREBISCH, Raul. El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetária. Boletim Econômico para a América Latina. Nações Unidas, VI (1), mar. 1961.
- PROGRAMA de Estabilização Monetária - síntese do programa. Desenvolvimento e Conjuntura, Rio de Janeiro, nº 12, dez. 1958.
- PRYBYLA, Jan. "Convergencia de los sistemas económicos occidental y comunista: estimación crítica". In: BORNSTEIN, M. Ed. Sistemas económicos comparados. Buenos Aires, Amorrortu, 1973.
- RANGEL, Ignácio. A inflação brasileira. São Paulo, Brasiliense, 1981.
- ROBBINS, Lionel. An essay on the nature and significance of economic science. London, Macmillan, 1952.
- RODRIGUEZ, Octavio. La teoria del subdesarrollo de la CEPAL. México, Siglo XXI, 1980.

- ROSTOW, W. W. Etapas do desenvolvimento econômico - Um manifesto não comunista. Rio de Janeiro, Zahar, 1974.
- SCHUMPETER, Joseph A. Teoría del desenvolvimiento econômico. México, Fundo de Cultura, 1976.
- _____. Capitalism, socialism and democracy. New York, Harper & Row, 1976.
- SERRA, José. "A reconcentração da renda: justificações, explicações, dúvidas." In: TOLIPAN, Ricardo e TINELLI, Arthur Carlos. Orgs. A controvérsia sobre a distribuição de renda e desenvolvimento. Rio de Janeiro, Zahar, 1975.
- SHAPIRO, Edward. Análise macroeconômica. São Paulo, Atlas, 1973.
- SILVA, Liana Maria Aureliano Lafayette. No limiar da industrialização: Estado e acumulação de capital, 1919-1937. Campinas, IFCH/UNICAMP, 1976.
- SIMONSEN, Mário Henrique. Macroeconomia. Rio de Janeiro, APEC, 1978.
- _____. Inflação: gradualismo X tratamento de choque. Rio de Janeiro, APEC, 1980.
- SKIDMORE, Thomas. Brasil: De Getúlio a Castelo. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.
- SOLA, Lourdes. The political and ideological constraints to economic management in Brazil. 1945-1963. Ph. D. Thesis. University of Oxford, 1982.
- STEINDL, Joseph. Maturidade e estagnação no capitalismo americano. São Paulo, Abril, 1983.
- TAVARES, Maria Conceição. Acumulação de capital e industrialização no Brasil. Tese de Livre-Docência apresentada à Faculdade de Economia e Administração da UFRJ, Rio de Janeiro, 1974.

- . Ciclo e crise: o movimento econômico recente da industrialização brasileira. Tese apresentada para o concurso de Professor Titular à Faculdade de Economia e Administração da UFRJ, Rio de Janeiro, 1978.
- . Da substituição de importação ao capitalismo financeiro. Rio de Janeiro, Zahar, 1973.
- VERSIANI, Flávio Rabelo e MENDONÇA DE BARROS, José Roberto . Orgs. Formação econômica do Brasil. São Paulo, Saraiva, 1977.
- VIANA, Ana Luíza D'Ávila. O BNDE e a industrialização. Tese de Mestrado, Campinas, IFCH/UNICAMP, 1981.
- VIANA, Márcia D'Ávila. A comissão mista Brasil-Estados Unidos no contexto do II Vargas. Tese de Mestrado. Universidade de Brasília, 1980.
- WEFFORT, Francisco. O populismo na política brasileira. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.

OBRAS DE ROBERTO CAMPOS

Livros e Artigos

- . A moeda, o governo e o tempo. Rio de Janeiro, APEC, 1964.
- . A técnica e o riso. Rio de Janeiro, APEC, 1977.
- . Do outro lado da cerca. Rio de Janeiro, APEC, 1968.
- . Economia, planejamento e nacionalismo. Rio de Janeiro, APEC, 1963.
- . Ensaio contra a maré. Rio de Janeiro, APEC, 1969.
- . Ensaio de história econômica e sociologia. Rio de Janeiro, APEC, 1964.
- . Reflections on Latin American development. Austin, University of Texas Press, 1967.
- . Temas e sistemas. 2.ed., Rio de Janeiro, APEC, s/d.
- . Desenvolvimento econômico e inflação com especial referência à América Latina. In: A economia brasileira e suas perspectivas. Estudos Semestrais. APEC. Rio de Janeiro, APEC, maio de 1964.
- . Desenvolvimento econômico e político da América Latina - uma difícil opção. In: Revista Brasileira de Economia. Rio de Janeiro, 26 (4), 1972.
- . Duas opiniões sobre a inflação na América Latina. In: HIRSCHMANN, Albert. Org. Monetarismo vs estruturalismo. Rio de Janeiro, Lidador, 1967.
- . Evolução dos conceitos e métodos de planejamento econômico no Brasil. In: CAMPOS, Domar et alii. Paz, seu nome e desenvolvimento. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1968.

Artigos de "O Estado de S. Paulo"

- . "A transformação estrutural", 29/3/1978.
- . "Uma era de equidade", 5/4/1978.
- . "Os homens e as tarefas", 31/3/1979.
- . "A questão salarial", 8/11/1983.
- . "Confusão nos reinos da política externa", 20/11/1983.
- . "O 'Big Brother' já chegou", 4/12/1983.
- . "Exame de consciência", 11/12/1983.
- . "A independência obsoleta (I)", 18/12/1983.
- . "A independência obsoleta (II)", 8/1/1984.
- . "Anatomia do estatismo", 22/1/1984.
- . "Anatomia do nacionalismo", 29/1/1984.
- . "Anatomia do militarismo", 5/2/1984.
- . "A undécima lei Campos-Kafka", 1/4/1984.
- . "A economia subterrânea", 29/4/1984.
- . "Os inocentes subversivos", 17/6/1984.
- . "As oportunidades perdidas (II)", 8/7/1984.

Entrevistas

- . "O Estado de S. Paulo", 25/11/1979 e 9/12/1979. Entrevistadores: Lourenço Dantas Mota e Antônio Carlos Pereira.
- . "Folha de S. Paulo", 12/12/1982. Entrevistadores: Helival Rios, Nélio Lima e Ruy Lopes.
- . *Veja*, 5/10/1984. Entrevistador: Sílvio Ferraz.
- . "O Estado de S. Paulo", Caderno de Cultura, 1985. Entrevistador: Lourenço Dantas Mota.

*Artigos do Digesto Econômico, editado pela
Associação Comercial de São Paulo*

- . "Programa de Estabilização Monetária", nº 147, 1959.
- . "Em defesa de um programa de Governo", nº 179, 1964.
- . "Falta consciência dos males da inflação e das providências para quebrar o ritmo inflacionário", nº 180, 1964.
- . "O Brasil e a ajuda estrangeira", nº 182, 1965.
- . "A realidade brasileira" e "A política econômico-financeira do Governo", nº 183, 1965.
- . "Estabilidade - Desenvolvimento - Reforma", nº 186, 1965.
- . "A nova imagem do trabalhismo", nº 188, 1966.
- . "A tarefa do economista", nº 189, 1966.
- . "O diálogo entre a empresa pública e a empresa privada", nº 190, 1966.
- . "Objecções à política econômica do Brasil" e "Política econômica - Repercussões da inflação na estrutura industrial brasileira", nº 191, 1966.
- . "A cooperação estrangeira e o economista", nº 193, 1967.
- . "Responsabilidade do empresário", nº 197, 1967.
- . "A função da empresa privada", nº 216, 1970.
- . "O milagre de escapar ao escapismo", nº 220, 1971.
- . "Reflexões sobre a educação para o desenvolvimento", nº 221, 1971.
- . "O Brasil e o mundo em transformação", nº 238, 1974.
- . "Petrobrás: conluio da UDN e o PCB", março/abril, 1980.
- . Caderno especial sobre a estréia de Roberto Campos no Senado Federal, 1983.

Artigos de "O Estado de S. Paulo"

- . "A transformação estrutural", 29/3/1978.
- . "Uma era de eqüidade", 5/4/1978.
- . "Os homens e as tarefas", 31/3/1979.
- . "A questão salarial", 8/11/1983.
- . "Confusão nos reinos da política externa", 20/11/1983.
- . "O 'Big Brother' já chegou", 4/12/1983.
- . "Exame de consciência", 11/12/1983.
- . "A independência obsoleta (I)", 18/12/1983.
- . "A independência obsoleta (II)", 8/1/1984.
- . "Anatomia do estatismo", 22/1/1984.
- . "Anatomia do nacionalismo", 29/1/1984.
- . "Anatomia do militarismo", 5/2/1984.
- . "A undécima lei Campos-Kafka", 1/4/1984.
- . "A economia subterrânea", 29/4/1984.
- . "Os inocentes subversivos", 17/6/1984.
- . "As oportunidades perdidas (II)", 8/7/1984.

Entrevistas

- . "O Estado de S. Paulo", 25/11/1979 e 9/12/1979. Entrevistadores: Lourenço Dantas Mota e Antônio Carlos Pereira.
- . "Folha de S. Paulo", 12/12/1982. Entrevistadores: Helival Rios, Nélcio Lima e Ruy Lopes.
- . *Veja*, 5/10/1984. Entrevistador: Sílvio Ferraz.
- . "O Estado de S. Paulo", Caderno de Cultura, 1985. Entrevistador: Lourenço Dantas Mota.

*Artigos do Digesto Econômico, editado pela
Associação Comercial de São Paulo*

- . "Programa de Estabilização Monetária", nº 147, 1959.
- . "Em defesa de um programa de Governo", nº 179, 1964.
- . "Falta consciência dos males da inflação e das providências para quebrar o ritmo inflacionário", nº 180, 1964.
- . "O Brasil e a ajuda estrangeira", nº 182, 1965.
- . "A realidade brasileira" e "A política econômico-financeira do Governo", nº 183, 1965.
- . "Estabilidade - Desenvolvimento - Reforma", nº 186, 1965.
- . "A nova imagem do trabalhismo", nº 188, 1966.
- . "A tarefa do economista", nº 189, 1966.
- . "O diálogo entre a empresa pública e a empresa privada", nº 190, 1966.
- . "Objecções à política econômica do Brasil" e "Política econômica - Repercussões da inflação na estrutura industrial brasileira", nº 191, 1966.
- . "A cooperação estrangeira e o economista", nº 193, 1967.
- . "Responsabilidade do empresário", nº 197, 1967.
- . "A função da empresa privada", nº 216, 1970.
- . "O milagre de escapar ao escapismo", nº 220, 1971.
- . "Reflexões sobre a educação para o desenvolvimento", nº 221, 1971.
- . "O Brasil e o mundo em transformação", nº 238, 1974.
- . "Petrobrás: conluio da UDN e o PCB", março/abril, 1980.
- . Caderno especial sobre a estréia de Roberto Campos no Senado Federal, 1983.