

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS E LETRAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA**

FELIPE MORAIS VEIGA

**OS RUMOS DO DESENVOLVIMENTO NOS ANOS 50: AS VISÕES DA CEPAL E
DE ROBERTO CAMPOS**

Araraquara – SP

2012

FELIPE MORAIS VEIGA

**OS RUMOS DO DESENVOLVIMENTO NOS ANOS 50: AS VISÕES DA CEPAL E
DE ROBERTO CAMPOS**

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC)
apresentado ao Departamento de Economia da
Faculdade de Ciências e Letras –
UNESP/Araraquara, como requisito para
obtenção do título de Bacharel em Ciências
Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Fausto Saretta

Araraquara – SP

2012

À minha Família

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Luiz Carlos e Sueli, por dedicarem suas vidas à minha, me proporcionando a possibilidade e capacidade de traçar meu próprio futuro.

Ao meu irmão, Henrique, eterno companheiro.

À Bárbara, pela paciência e insistência em me apoiar.

Aos meus familiares, que sempre desejaram a minha felicidade.

À Família que construí ao longo desses anos e que me acompanha nesta jornada, fazendo parte de quem eu sou hoje.

"O correr da vida embrulha tudo, a vida é assim:
esquenta e esfria, aperta e daí afrouxa, sossega e
depois desinquieta. O que ela quer da gente é
coragem."

GUIMARÃES ROSA (1908-1967)

RESUMO

No decênio de 1950, as políticas econômicas, quase que em sua totalidade, são voltadas à promoção da indústria nacional, culminando, finalmente, na mais consistente ação planejada em favor da industrialização da história econômica do Brasil: O Plano de Metas.

O presente trabalho busca analisar este momento do planejamento brasileiro estudando as propostas contidas no pensamento econômico da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e de Roberto de Oliveira Campos, divergentes, porém ambos ligados a importantes relatórios da economia brasileira elaborados no período, que serviram de base para as políticas do período e o próprio Plano de Metas, e com enorme influência nas decisões dos anos 50. A primeira se constituiu a mais importante escola de pensamento do Terceiro Mundo. Campos foi um dos mais importantes pensadores da economia no período, sendo um dos críticos mais consistentes à CEPAL, e suas propostas estiveram muito próximas do que realmente foi executado.

O trabalho conclui que, apesar da importância do pensamento cepalino, este encontrou dificuldades de aplicar soluções viáveis ao crescimento econômico. O tom eclético de Roberto Campos trazia lucidez às suas propostas, e estas, quando aplicadas, levaram ao crescimento.

Palavras-chave: Desenvolvimento Econômico. Planejamento. Economia Brasileira. Roberto Campos.

ABSTRACT

In the decade of 1950, the economic policies almost in their entirety, are aimed at promoting domestic industry, culminating finally in the most consistent action planned in favor of industrialization in the economic history of Brazil: the Plano de Metas (Goal's Plan).

This study aims to analyze the Brazilian planning at this moment studying the proposals in the economic thought of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and Roberto de Oliveira Campos, divergent, but both connected to important reports of the Brazilian economy developed in the period, which served as the basis for policies at the period and even Goal's Plan, and with enormous influence on the decisions of the 50s. The first one was the most important school of thought in the Third World. Campos was one of the most important thinkers of the economy in the period, one of the most consistent critics of ECLAC, and their proposals were very close to what was actually executed.

The paper concludes that, despite the importance of ECLAC thought, this encountered difficulties applying workable solutions to economic growth. The eclectic tone of Roberto Campos brought clarity to his proposals, and these, when applied, have led to growth.

KEYWORDS: *Economic Development. Planning. Brazilian Economy. Roberto Campos.*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
CAPÍTULO 1 – DIAGNÓSTICOS DA ECONOMIA DOS ANOS 1950	11
INTRODUÇÃO	11
1.1 - COMISSÃO MISTA BRASIL-ESTADOS UNIDOS	12
1.2 - GRUPO MISTO CEPAL-BNDE	20
CAPÍTULO 2 – O PENSAMENTO DA CEPAL	24
CAPÍTULO 3 – O PENSAMENTO DE ROBERTO CAMPOS	37
CONCLUSÃO.....	49
BIBLIOGRAFIA	52

INTRODUÇÃO

A industrialização no Brasil se iniciou de maneira significativa a partir dos anos 30 depois dos efeitos da crise de 29. Pois em todo o período até o final dos anos 20 houve uma hegemonia da defesa dos interesses comercial e agrícola, em especial da cafeicultura, através de programas de desvalorização do café, havendo pouco ou nenhum interesse em desenvolver a indústria nacional. A partir dos anos 30 até meados dos anos 50 que a política econômica apresentou medidas efetivas para a industrialização, mas ainda priorizando o suporte ao setor agrícola. É apenas a partir de 1957 que o desenvolvimento industrial se tornou prioridade, ao se adotar uma política deliberada de industrialização, e finalmente tomou um rumo decisivo. (Suzigan, 2000).¹

Os anos 50 consolidam absoluta uma necessidade aos países subdesenvolvidos do período: a industrialização! No Brasil, já estão distantes de aplicação políticas liberais voltadas à “vocação primário-exportadora” do nosso país. A indústria é o futuro, é a chave para abrir o caminho ao desenvolvimento e ao crescimento econômico acelerado, competitivo e global. Porém, já se percebe que o livre mercado não é capaz de regular eficientemente a economia, como mostrou a crise de 29, e que é preciso da ação do Estado para controlá-la, como mostrou John M. Keynes. Então, como conduzir uma economia subdesenvolvida e problemática, de indústria incipiente e de baixa tecnologia ao desenvolvimento?

Nesse período, as teorias econômicas liberais, atreladas aos velhos interesses agroexportadores, se encontravam enfraquecidas e inadequadas, e a nova agenda da industrialização, defendida pelos segmentos sociais de interesse urbano, estava em ebulição. A partir daí, com início no pós-guerra, têm-se as primeiras experiências de planejamento e desenvolvimento econômico no Brasil, tanto na política quanto no pensamento econômico. E as maiores referências políticas e acadêmicas do desenvolvimento surgem nos anos 50. Nesse momento se dá a criação de importantes órgãos de análise e elaboração de políticas econômicas. Pode-se citar (i) a criação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, a CEPAL, em 1948, que fortaleceu o pensamento do desenvolvimento, tendo como expoentes Raúl Prebisch e Celso Furtado, por exemplo; (ii) a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, o BNDE, em 1952; (iii) a existência, mesmo que curta, da

¹ SUZIGAN, W. *Indústria brasileira: origem e desenvolvimento*. São Paulo: Brasiliense, 2000.

Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, a CMBEU, que iniciou seus trabalhos em 1951. Nesses anos estavam em pauta importantes questões como a industrialização e dependência externa, tanto econômica quanto tecnológica, numa discussão sobre os novos rumos do desenvolvimento.

A ideia de intervenção Estatal na economia para implementar a industrialização no país ganha força, e ao ser tratada com embasamento teórico e analítico, se caracteriza como uma corrente do pensamento econômico: o desenvolvimentismo. Sobre esta, se firmariam os principais debates e as decisões econômicas e políticas do período.

Este trabalho tem a intenção de fazer uma análise deste debate demonstrando a sua importância através das propostas elaboradas no período e sua influência nos rumos da política econômica do país nos anos 50, se baseando nos principais trabalhos e propostas aos quais estiveram ligados a CEPAL e o economista Roberto Campos, mostrando como se relacionam suas visões, seus pontos em comum e divergências, nos rumos do planejamento e do desenvolvimento econômico.

A escolha da CEPAL se justifica por esta escola, representada por ilustres economistas e pensadores do desenvolvimento, ter assumido um papel pioneiro na representação dos interesses latino-americanos no mundo, oferecendo um instrumental teórico e analítico capaz de validar seus argumentos de explicação do subdesenvolvimento e em favor da industrialização, sendo esta o meio de superação daquele. Sua influência no planejamento é incontestável, e viveu o seu apogeu criativo e persuasivo na década estudada.

Já a visão de Campos se configura um instrumento poderoso de análise crítica da conjuntura, do pensamento e dos rumos econômicos traçados ao longo da década de 1950. Isso, pois Campos está em plena atividade política e intelectual, participando da elaboração de diagnósticos e propostas, sempre visando colocá-las em prática. Assinou os relatórios da CMBEU, esteve a frente do BNDES e foi um dos formuladores do Plano de Metas. Elaborou importantes documentos para a literatura econômica e teceu críticas contundentes com uma notável capacidade argumentativa.

A presente monografia foi elaborada através de técnicas de levantamento bibliográfico e documental. O levantamento bibliográfico se baseou no estudo de diversos materiais já elaborados, como livros, artigos, revistas acadêmicas, e teses sobre o tema. Já o levantamento documental se realizou a partir de documentos sem um tratamento analítico, como relatórios.

O trabalho está estruturalmente dividido em três capítulos, além da introdução e a conclusão, onde serão apresentados os estudos sobre a economia dos anos 50, e em seguida, um estudo sobre os pensamentos de cada corrente, desenvolvimentista nacionalista (CEPAL) e desenvolvimentista não-nacionalista (Roberto Campos).

O primeiro capítulo se consiste na apresentação dos relatórios elaborados pela CMBEU e pelo Grupo Misto CEPAL-BNDE, enunciando suas origens, características, análises, para embasar o confronto das diferentes propostas de planejamento.

O segundo capítulo aprofunda as ideias contidas no relatório da CEPAL, trabalhando a proposta de planejamento desta escola e as principais características de seu pensamento. Seus argumentos partem da teoria do subdesenvolvimento de Prebisch na concepção “centro-periferia”, abordando o desenvolvimento através da industrialização, substituição de importações, inflação, planejamento e abertura ao capital estrangeiro.

No terceiro, e último capítulo, apresentar-se-á o pensamento de Roberto Campos e a sua convergência com as ideias do relatório da CMBEU, além da sua atuação na política brasileira, e ativa participação neste debate com uma visão ímpar sobre a industrialização e o planejamento, e a defesa da estabilização econômica.

CAPÍTULO 1 – DIAGNÓSTICOS DA ECONOMIA DOS ANOS 1950

INTRODUÇÃO

O presente capítulo procura trazer uma abordagem geral das características da economia brasileira dos anos 1950 por meio da exposição dos principais estudos de análise macroeconômica fornecidos pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Torna-se relevante esta exposição de modo a apresentar o contexto a que se insere o pensamento de Roberto Campos e como se apresentava o pensamento econômico da época em relação às primeiras experiências de planejamento da economia brasileira. Além de que Campos participou ativamente como membro integrante da CMBEU e do BNDE.

O seu pensamento apresenta um forte paralelismo com as propostas da CMBEU. Esta por sua vez teve responsabilidade direta sobre a criação do BNDE, que passou a ser integrado pelos seus principais participantes. Esta nova instituição, em parceria com a CEPAL, elaborou um importante estudo da economia brasileira. O resultado foi uma importante base, teórica, intelectual e analítica, para a formulação do Plano de Metas no governo de Juscelino Kubitschek, além de contar com uma instituição capaz de implementar seus principais programas.

Será importante conhecer tais relatórios para quando for analisado o pensamento de Campos em comparação com o pensamento da corrente cepalina sobre diversos aspectos econômicos como a participação do governo na economia, a inflação, o capital estrangeiro, e a industrialização via substituição de importações. Pois se aproxima muito das ideias da CMBEU enquanto faz fortes críticas ao modo de programação e planejamento da CEPAL.

1.1 - COMISSÃO MISTA BRASIL-ESTADOS UNIDOS

Resultada do acordo firmado entre os Governos brasileiro e americano em 19 de dezembro de 1950², a CMBEU - Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico (*Joint Brazil-United States for Economic Development Comission*) – se mostrou um ambicioso e abrangente esforço de planejamento na elaboração de um diagnóstico da economia brasileira. Composta por um amplo corpo de assessores, e integrada por técnicos brasileiros e norte-americanos, realizou um dos mais completos levantamentos na área de assistência técnica e financeira formulando inúmeros projetos de infraestrutura e propondo programas de execução.

As atividades foram oficialmente iniciadas em 19 de Julho de 1951 e tiveram fim em 31 de Julho de 1953. Surge como parte de um programa dos Estados Unidos de ajuda técnica a países da América Latina, o Ponto IV³, e se configura como um novo estágio evolutivo nas relações entre os dois países, em comparação com as comissões mistas anteriormente formadas: a Missão Cooke e a Missão Abbink. Porém, se aproveita dos estudos por estas realizados.

A missão Cooke se deu em 1942, durante a guerra, com os seguintes objetivos: “(a) incrementar produção local de produtos essenciais, especialmente daqueles anteriormente importados dos Estados Unidos, a fim de economizar praça em navios; (b) adaptar as indústrias locais ao uso de sucedâneos, substituindo fornecimentos habitualmente importados; (c) conservar e aperfeiçoar os meios de transporte; e (d) estabelecer os alicerces para fortalecimento duradouro de toda a economia industrial do Brasil.”⁴

A Missão Abbink, de 1948, surge em virtude de um pedido brasileiro de empréstimo, tendo como objetivo avaliar a economia brasileira e as medidas a serem tomadas para desenvolvê-la. Deve-se dar um pouco mais de atenção a esta missão, pois seu relatório final

² Deve-se notar que neste momento já era conhecida a vitória de Vargas nas eleições presidenciais de outubro, e já estava definido o cargo de Ministro das Relações Exteriores a João Neves da Fontoura, com a tarefa de entrar em negociação com os Estados Unidos.

³ Em junho de 1950 o Ponto IV é implementado com a aprovação do “Act for the International Developments” em Washington, uma lei que permitia a formação de comissões mistas de países interessados em programas de ajuda técnica e econômica com os Estados Unidos. Surge da percepção de tratamento injusto dada aos países latino-americanos pelos Estados Unidos, em contraste com Plano Marshall e o tratamento dado à Europa.

⁴ FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS *A Missão Cooke no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1949.

foi pioneiro em certas ideias, as quais estariam presentes no pensamento de Roberto Campos, pelo paralelo existente entre as propostas da Missão Abbink e da CMBEU.

A equipe de técnicos era liderada por John Abbink, no lado norte-americano, e por Octávio Gouveia de Bulhões, no lado brasileiro. Foi formada pela Comissão Central e mais 10 comissões especializadas (comércio e estudos gerais, pesca e piscicultura, desenvolvimento agropecuário, conservação e armazenamento de produtos agropecuários, desenvolvimento industrial, meios de transporte, combustíveis, exploração mineral, eletrificação e mão de obra). Neste momento começam a se destacar as personalidades de Ary Torres, Glycon de Paiva e Francisco Santiago Dantas.

O Relatório, submetido ao Ministro da Fazenda em fevereiro de 1949, revela os aspectos estruturais que levam ao desequilíbrio da economia brasileira: “a) inexistência de um mercado nacional unificado; b) dependência do mercado externo; c) elevada taxa de crescimento populacional; d) carência de suprimentos internos de energia; e) baixa produtividade geral; e f) diferenças de produtividade e salários entre várias regiões e entre agricultura e indústria.”⁵

Das medidas necessárias para o desenvolvimento econômico expostas em seu relatório final se podem citar: (i) ênfase na empresa privada, mas com coordenação e regulação estatal; (ii) controle da inflação via contenção de gastos públicos; (iii) criação de um mercado de capitais; (iv) aceitação do capital estrangeiro; e (iv) solucionar os pontos de estrangulamento da economia, notadamente na área de energia e transportes.⁶

Nas primeiras páginas do relatório já se discute os pontos (i) e (ii), demonstrando a importância dada a estes. Pressupõe-se o setor privado brasileiro como principal agente da economia, pois, para os membros da comissão, a iniciativa particular se mostrou capaz de coordenar a maioria dos empreendimentos. Porém, devido ao perfil imediatista e especulativo dos empresários, se faz necessário que o Estado coordene políticas de incentivo aos setores deficientes. Quanto a essa questão, assim escreve Bulhões:

Mostra a experiência que a iniciativa particular, no Brasil, é vigorosa, sendo grave erro econômico eliminá-la para erigir, em seu lugar, a iniciativa estatal. Por outro lado, devemos reconhecer a existência de obstáculos à

⁵ MALAN, P. et. al. *Política externa e industrialização no Brasil (1939/52)*. 2 ed. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1980, p.48.

⁶ GODOI, B. *A influência de Roberto Campos na economia brasileira (1945-2001)*. Tese (Mestrado em História) – São Paulo: Faculdade de Ciências Humanas, USP, 2007, p. 45.

expansão econômica em nosso país. Justifica-se, por isso, a atuação de nosso governo nalguns empreendimentos que noutros países foram iniciados e desenvolvidos por exclusiva iniciativa particular. (BULHÕES, 1950, p. 7).⁷

Quanto à questão inflacionária, tratam como imprescindível a sua resolução para possibilitar o desenvolvimento econômico. A sua presença dificultaria que se criassem e expandissem as unidades produtivas, havendo um desestímulo ao investimento, recorrente do desvio de recursos a serem utilizados na indústria para bens de raiz (sobretudo imóveis). Além disso, não é possível alcançar maior produtividade e eficiência se não se pode fazer uma análise racional dos investimentos, pois os preços ficam distorcidos e as previsões orçamentárias intangíveis.

Bulhões afirma que a origem do processo inflacionário estaria em um desequilíbrio setorial e de complexa solução, apresentando uma visão que não era exatamente convencional:

os problemas monetários são, por excelência, problemas de formação e de distribuição de renda [...] Se os beneficiários do acréscimo de renda real reinvestissem o excedente em investimentos que prontamente aumentassem a produção de bens de consumo, a tendência à inflação não se agravaria. Mas os fatos revelam que com a concentração de renda surgem edificações residenciais mais requintadas, novas fábricas são exigidas para a elaboração de mercadorias não acessíveis à grande massa dos consumidores e, acima de tudo, aumenta o desvio de braços para serviços dos quais não se aproveita a maioria da coletividade. (BULHÕES *apud* MALAN, 1980, p. 59).⁸

Como solução, o relatório sugeriu a redução das despesas públicas (selecionando obras públicas segundo o grau de urgência de realização, por exemplo), juntamente com o aumento de impostos e exames no processo de arrecadação, para regular o orçamento do governo. Sugeriu também a reabilitação do crédito público, através da emissão de títulos públicos reajustáveis, quando o desequilíbrio não pudesse ser contido.

Essa necessidade de papéis de dívida pública e do aumento de disponibilidade de capitais remonta à criação de um mercado de capitais. Seria preciso a criação de uma legislação de sociedades anônimas visando a licenciamento de corretoras, e uma entidade que

⁷ BULHÕES, O. *À Margem de um Relatório. Texto de Conclusões da Comissão Mista Brasileiro-Americana de Estudos Econômicos (Missão Abbink)*. 1ed. Rio de Janeiro: Edições Financeiras S.A., 1950, p.7.

⁸ *Idem*, pg. 34-35 *apud* MALAN, P. et. al. *Política externa e industrialização no Brasil (1939/52)*. 2 ed. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1980, p. 59.

garantissem a veracidade dos demonstrativos financeiros das empresas dando confiança aos investidores.

Quanto ao capital estrangeiro, este teria total liberdade para atuar no país. Seu afluxo seria conveniente para acelerar a economia brasileira dada à falta de aparelhamento adequado na indústria e nos demais setores da economia. Isso, pois o volume de exportações não era grande o suficiente para gerar as divisas necessárias à aquisição de bens de capital.

Por fim, a questão dos pontos de estrangulamento da economia, em que o relatório aponta para os problemas de infraestrutura, e a necessidade de aumentar a capacidade de transporte (setor ferroviário e aquaviário muito deficientes), melhorar a produtividade da agricultura e expandir a disponibilidade de energia.

No entanto, tanto a Missão Cooke quanto a Missão Abbink, tratavam-se apenas de análises técnicas, não envolvendo qualquer compromisso ou valor de financiamento por órgãos americanos ou internacionais, sem estatísticas claras nem projetos bem definidos como um todo. Isso é o que as diferencia da CMBEU.

O relatório final da CMBEU foi apresentado em dezembro de 1953. Baseou seu trabalho, também, nos dados estatísticos do Instituto Brasileiro de Economia (IBRE), ligado à Fundação Getúlio Vargas, que então fundamentava o Plano SALTE⁹. Desde o início a Comissão deixou claros seus objetivos:

[...] sua função principal seria a elaboração de projetos ‘concretos e bem detalhados, suscetíveis de imediata apreciação por instituições financeiras, tais como o Banco de Exportação e Importação e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento’ [...] ‘prévia eliminação de pontos de estrangulamento em alguns setores básicos, como transporte e energia’ [...] ‘em que capitais públicos e privados tinham função complementar e não antagônica’ [...] Com efeito, o objetivo final e declarado dos trabalhos da Comissão era ‘a criação de condições para o incremento do fluxo de investimentos, públicos e privados, estrangeiros e nacionais, requeridos para acelerar o desenvolvimento econômico.’ (MALAN, 1980, p. 33, 34).¹⁰

⁹ Lançado em 1947 pelo governo de Eurico Gaspar Dutra, o plano econômico visava melhorar a saúde, a alimentação, o transporte e a energia (das iniciais: SALTE). O Plano fracassou, colaborando com a expansão da inflação.

¹⁰ MALAN, Pedro S. et. al. *Política externa e industrialização no Brasil (1939/52)*. 2 ed. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1980, p. 33,34

A CMBEU inovou ao adotar uma metodologia baseada no cálculo econômico da relação custo benefício para fazer uma análise dos empreendimentos, permitindo uma análise mais confiável para permitir o financiamento das atividades. Esse método se espalhou pelo planejamento público e privado, sendo adotado posteriormente pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) ¹¹.

O relatório colocou três pontos fundamentais para desenvolver a economia brasileira: (i) atacar os pontos de estrangulamento; (ii) enfrentar a inflação; e (iii) facilitar a entrada de investimentos estrangeiros diretos (IEDs).

O primeiro ponto diz respeito à canalização de investimentos a setores sobrecarregados que seriam pontos de estrangulamento das demais atividades econômicas, se caracterizando um gargalo no restante da economia. São setores que, num cenário de crescimento econômico, não acompanham a velocidade de expansão dos demais, com uma taxa de retorno (TR) inferior. Enquadram-se, principalmente, as áreas de transportes e energia. Entendia-se que se deveriam arrecadar recursos via impostos e transferi-los para essas áreas através da fundação de um banco estatal de investimentos.

A CMBEU previa que seriam necessários 392 milhões de dólares em financiamentos distribuídos em 41 projetos da seguinte maneira:

Tabela 1 – Distribuição dos Projetos e Financiamentos da CMBEU

SETOR	Nº DE PROJETOS	VALOR FINANCIAMENTO (milhões de US\$)
Agricultura e Armazenagem	3	27.125
Energia Elétrica	9	129.746
Ferrovias	17	144.683
Indústrias de Base	2	16.860
Portos e Navegação	8	66.957
Rodovias	2	6.661
TOTAL	41	392.032

Fonte: CAMPOS, 1994, p. 162 e MALAN, 1980, p. 61. ¹²

¹¹ O BNDE foi criado em 20 de junho de 1952, pela Lei nº 1.628, como resultado dos trabalhos da CMBEU, sendo a instituição encarregada de financiar e gerir os recursos, nacionais ou estrangeiros, para os projetos propostos. Atual BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social).

¹² CAMPOS, R. *A lanterna na popa: memórias*. 2 ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994, p. 162; e MALAN, P. et al. *Política externa e industrialização no Brasil (1939/52)*. 2 ed. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1980, p. 61

Foi dada ênfase a transportes ferroviários e energia elétrica. Essas duas áreas representam dois terços dos projetos em número e quase três quartos de todo o valor.

Porém, dos 392 milhões necessários, só vieram a ser financiados 186 milhões, e com atraso, em virtude de uma tensão entre o Banco Mundial e o Export-Import Bank (Eximbank), em que um tentava passar a responsabilidade para o outro. A crise cambial de 1951/53 e desentendimentos em relação à política macroeconômica brasileira e ao tratamento dado aos capitais estrangeiros foram responsáveis pelo cancelamento de financiamentos pelo Banco Mundial, que insistia em políticas mais adequadas (equilíbrio orçamentário, controle inflacionário, restrições aos salários e ao crédito, desvalorização e austeridade nos programas de importação) como pré-requisitos para uma colaboração financeira mais efetiva.¹³

Na elaboração dos seus projetos, a CMBEU adotava uma concepção de planejamento seccional ou setorial, em que o Estado deveria intervir limitando-se apenas aos setores tidos como pontos de estrangulamento da economia, contrário à concepção de planejamento total, como era proposto por Celso Furtado, por exemplo.

O segundo ponto seria o combate à inflação, visto pela comissão não só como um problema de expansão monetária como também estrutural:

Na verdade, o que singulariza a interpretação do fenômeno inflacionário no Brasil por parte da Comissão é o fato de ir além da visão convencional de um excesso de dispêndio permitido por uma política expansionista, na direção de cogitar fatores estruturais e institucionais próprios da economia brasileira, que estariam afetando particularmente o processo inflacionário. É neste sentido que a Comissão se distingue do saber convencional do seu tempo (e do que se seguiria por muitos anos) e se aproxima bastante da abordagem estruturalista que a Comissão Econômica para a América Latina [CEPAL] viria a difundir ao longo dos anos 50. (MALAN, 1980, p. 73).¹⁴

A Comissão dá extrema importância à orientação política de investimentos, denunciando um círculo vicioso resultante do aumento da demanda e da preferência por investimentos imobiliários. Num momento de crescimento econômico existe um elevado consumo das elites, ocorrendo um aumento na demanda por produtos e escassez de capital em investimentos empresariais. A pouca poupança que se tem é direcionada a investimentos imobiliários visando proteger o capital da contínua depreciação causada pela inflação,

¹³ MALAN, P. et. al. *Política externa e industrialização no Brasil (1939/52)*. 2 ed. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1980, p. 35.

¹⁴ *Idem*, p. 73.

gerando uma queda em investimentos produtivos, comprimindo a oferta e dando espaço maior para a pressão inflacionária.

A proposta foi que se fizesse um controle estrito do orçamento público, e a criação de um banco de investimentos público para conseguir poupança através da arrecadação tributária e aplicá-la nos projetos industriais e de transportes.

No Brasil, o período pós-guerra se caracterizou por uma fraca entrada de capitais externos no país. Adotaram-se então medidas de controle cambial e uma política de contingenciamento de importações visando um desempenho favorável na balança comercial. A vigência de uma taxa de câmbio sobrevalorizada, conjuntamente com as medidas de restrição às importações e controles produziu três efeitos: (a) efeito subsídio, beneficiando a importação de bens de capital e insumos básicos para suprimento da produção nacional; (b) efeito protecionista, através das restrições às importações de bens substitutos ou concorrentes aos produzidos nacionalmente; e (c) efeito lucratividade, decorrente da taxa de câmbio sobrevalorizada que, ao alterar a rentabilidade relativa entre a produção exportada e aquela alocada para o mercado doméstico, beneficiou a produção voltada para o mercado nacional. Neste contexto, torna-se evidente o estímulo das medidas citadas em favor de um processo de substituição de importações. (CAMPOS, 1994).¹⁵

Por um lado, estimulou-se a produção interna com importações de equipamentos, matérias-primas e combustíveis. Por outro, criou-se um tipo de industrialização demasiado dependente do setor externo em função da necessidade de tais importações. Sendo assim, esse sistema para estímulo da industrialização já estava comprometido e a taxa cambial sobrevalorizada já sobrevivera ao seu período útil. Se não houvesse uma reforma cambial e uma reorientação na política monetária, teria-se um cenário de grande instabilidade macroeconômica, o que seria prejudicial ao crescimento econômico e, inclusive, ao próprio desenvolvimento da indústria nacional. Pois a sobrevalorização cambial se demonstrou um estímulo ao crescimento industrial, mas implica que problemas de desequilíbrios temporários poderiam se agravar ou até mesmo se tornarem crônicos.

A Comissão analisa propostas alternativas para promover o surto industrial sem grandes distorções e desperdícios. Seria possível, através de tributação, redirecionar os lucros da receita adicional de exportação oriundos da simples desvalorização cambial para indústrias-chave, incentivando as indústrias internas. O efeito protecionista poderia ser

¹⁵ CAMPOS, R. *A lanterna na popa*: memórias. 2 ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.

alcançado por meio de desvalorização e reajustes na estrutura de tarifas aduaneiras. Seria possível conseguir as mesmas taxas de crescimento de importações necessárias ao desenvolvimento com uma taxa maior de exportações e menores pressões no balanço de pagamentos.

Como proposta, a Comissão deixa bem clara a necessidade de facilitar a entrada de IEDs com a retirada dos controles de câmbio.

As medidas do relatório seriam colocadas em prática por meio do Plano de Reabilitação Econômica e Reaparelhamento Industrial (Plano Lafer), elaborado após a visita de Horácio Lafer, Ministro da Fazenda de Getúlio Vargas, aos Estados Unidos. A instrumentação jurídica do Plano estava em três leis: (i) a Lei nº 1478, que criou o Fundo de Reaparelhamento Econômico, com o objetivo de atuar frente aos financiamentos externos agenciados pela CMBEU; (ii) a Lei nº 1518, que autorizava o Executivo de solicitar e avaliar empréstimos externos; e (iii) a Lei nº 1628, que instituiu o BNDE, um banco público responsável por viabilizar recursos a empresas públicas e privadas para implementar os projetos da CMBEU.

Campos resume as principais contribuições da CMBEU para a política econômica brasileira da seguinte maneira:

a) a introdução de técnicas de análise custo/benefício; b) a identificação de pontos de estrangulamento e a captação de investimentos para corrigi-los (tarefa que só viria a ser implementada mais vigorosamente com o Plano de Metas do governo Kubitscheck); c) a proposta de criação do BNDE, como órgão de fornecimento de contrapartida, em cruzeiros, dos financiamentos externos obtidos para os projetos da CMBEU; d) o diagnóstico geral da economia brasileira no início da década dos 50, com um desintoxicante ecletismo, útil numa época em que começavam a surgir elementos de radicalização ideológica. (CAMPOS, 1994, p. 169).¹⁶

Embora a CMBEU não tenha sido bem-sucedida para obter todo o financiamento necessário para seus projetos, em consequência da instabilidade de política do Brasil, se mostrou de enorme importância econômica para as experiências de planejamento durante a realização de suas atividades e para os anos seguintes. Formada, pelo lado brasileiro, por uma equipe intelectualmente forte e com vasta e diversificada experiência, os altos funcionários desta Comissão viriam a atuar posteriormente no BNDE, como o próprio Roberto Campos,

¹⁶ *Idem*, p.169.

aqui designado como conselheiro econômico (por ser o único funcionário do Itamaraty formalmente graduado em Economia), que iria atuar no BNDE como diretor econômico de julho de 1952 a julho de 1953, e durante o Plano de Metas como diretor superintendente de 1º de fevereiro de 1956 a 11 de agosto de 1958, e como presidente de 11 de agosto de 1958 e 21 de julho de 1959.

1.2 - GRUPO MISTO CEPAL-BNDE

O Grupo Misto CEPAL-BNDE foi criado em 1953 a partir de um acordo entre essas duas instituições, contribuindo com um importante trabalho que tinha o objetivo de introduzir a técnica de programação da CEPAL e fazer uma análise da economia brasileira de 1939 a 1953 para dar bases a um programa de desenvolvimento de 1955 a 1962.¹⁷ O diferencial das projeções desse grupo foi oferecer um programa de planejamento global da economia, aos moldes do pensamento cepalino.

A CEPAL, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, foi criada em 25 de fevereiro de 1948 pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), visando incentivar a cooperação econômica entre seus membros e suas relações com o resto do mundo. As propostas iniciais para a criação da Comissão junto à ONU foram: “(a) esgotamento do equipamento industrial durante os anos de guerra; (b) inexistência de uma estrutura produtiva desenvolvida; e (c) problemas econômicos correntes que demandavam medidas urgentes26.”¹⁸. Oficialmente, as responsabilidades da CEPAL na sua criação foram:

to initiate and participate in measures (...) for dealing with urgent economic problems arising out of the war and for raising the level of economic activity in Latin America (...) the Commission shall direct its activities especially towards the study and seeking of solutions of problems arising in Latin America from world economic maladjustment (...), with a view to the cooperation of the Latin American countries in the common effort to achieve (...) economic stability. (CEPAL apud GONÇALVES, 2011, p. 26, 27).¹⁹

¹⁷ GONÇALVES, L. *As relações Brasil-CEPAL* – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011, p. 25.

¹⁸ GRUPO MISTO CEPAL-BNDE. *Análise e Projeções do Desenvolvimento Econômico* - Rio de Janeiro: BNDE, 1957.

¹⁹ COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). *Antecedentes sobre la creación de la CEPAL*. Santiago, 1988, p. 243. Trecho do documento E/712, *Report of the ad hoc Committee on*

As principais propostas do Brasil junto a CEPAL nos seus primeiros anos de atuação estavam relacionadas ao reaparelhamento industrial, principalmente, e ao preço internacional das commodities. Mas, além disso, contribuiu fortemente com a formação de um corpo intelectual econômico.

Fortaleceu o pensamento do desenvolvimento, tendo como expoentes Raúl Prebisch e Celso Furtado, por exemplo, e “popularizou” o estruturalismo na década de 50. As teorias desta corrente são de cunho político e nacionalista com a defesa da industrialização, sendo esta o único meio de acabar com as diferenças entre os países do “centro” e da “periferia”, ainda capaz de solucionar os problemas estruturais da deterioração dos termos de troca das relações internacionais conflitantes, dada entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos.

Portanto, a Cepal aparece com seus estudos nos anos 50 apresentando um novo instrumental teórico, baseado nas transformações históricas e análise das estruturas produtivas dos países periféricos, de modo a combater as teorias liberais que estavam fracas após a crise de 29. São desenvolvimentistas, pregando a industrialização através da forte intervenção estatal, usando-se da planificação conduzida pelo Estado.

Na política de industrialização de Vargas e na defendida pela CEPAL, nota-se grande semelhança, uma vez que ambas tinham como diretrizes o planejamento econômico, investimentos públicos em infraestrutura e a cooperação com capitais externos. No governo Vargas, com a necessidade de um órgão para redirecionar recursos para atividades que promovesse o desenvolvimento econômico industrial, é criado o BNDE, 1952, como já exposto, em consequência direta da atuação da CMBEU.

Do lado brasileiro integrante da CMBEU, destacaram-se três integrantes para participar da fundação do BNDE. Ary Torres, como diretor superintendente, Roberto Campos como diretor econômico, responsável pela organização do Departamento Econômico, e o diretor Glycon de Paiva, que ficou encarregado de organizar o Departamento Técnico. Lucas Lopes, outro técnico da CMBEU, passou a fazer parte do Conselho de Administração.

O BNDE surge com a proposta de elaborar análises de projetos e de atuar como o instrumento do governo na implementação das políticas consideradas essenciais para o

desenvolvimento da industrialização. O Banco seria o principal formulador e executor da política nacional de desenvolvimento econômico.

Nessa fase inicial, em 1953, firmou o acordo de cooperação com a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe que daria origem a um grupo misto de estudos, visando auxiliar o BNDE na obtenção e análise de dados macroeconômicos da economia brasileira.

Foi sob a direção de Roberto Campos que o BNDE iniciou contatos com a CEPAL, interessado no modo de planejamento integral apresentado pelos pensadores desta comissão em oposição ao planejamento setorial proposto pela CMBEU:

A alternativa que naquela época se apresentava à Comissão Mista [Brasil-Estados Unidos], ainda em termos vagos, era o *planejamento integral*, defendido pela CEPAL, em grande parte sob influência de Celso Furtado. Eu tinha uma curiosidade intelectual por essa metodologia, então em gestação, que transformaria o Estado em agente capaz de garantir o desenvolvimento auto-sustentado. Visitei Santiago do Chile, em janeiro de 1953, como diretor econômico pelo BNDE, para solicitar a assistência técnica da Cepal para o planejamento brasileiro, indicando expressamente a Raúl Prebisch o desejo de contarmos com Celso Furtado como chefe do grupo da Cepal. A metodologia nos foi exposta na 5ª Sessão da Cepal, no Rio de Janeiro, em 1953, quando Prebisch acordou em enviar para o Brasil Celso Furtado e Regino Botti (economista cubano de grande criatividade que depois ocuparia posição de relevo no início do governo Fidel Castro), para formarem a seção cepalina do grupo misto BNDE/Cepal.

Meu interesse na metodologia cepalina misturava curiosidade intelectual e ceticismo pragmático. (CAMPOS, 1994, p. 164).²⁰

O estudo do Grupo Misto se constituiu na primeira aplicação e adaptação da técnica recém-elaborada de programação da CEPAL à análise da economia brasileira. Porém o estudo limitou-se a coleta de dados, análise e resumo dos resultados e cálculo de projeções globais para determinar objetivos e programas. Não aborda os meios necessários para executar o seu programa de desenvolvimento apresentado.

Uma vez determinados os objetivos com base nas projeções, restarão ainda dois extensos campos a serem estudados: o estabelecimento de uma política econômica e uma organização administrativa adequada à execução do programa. O presente trabalho não abrange esses dois aspectos, detendo-se ao nível das projeções. (GRUPO MISTO CEPAL-BNDE, 1957, p. 34).²¹

²⁰ CAMPOS, R. *A lanterna na popa*: memórias. 2 ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994, p.164.

²¹ GRUPO MISTO CEPAL-BNDE. *Análise e Projeções do Desenvolvimento Econômico* - Rio de Janeiro: BNDE, 1957, p. 34.

A análise dos últimos dez anos (1945-55) mostra um período de crescimento acelerado, especialmente os últimos cinco anos, em virtude de fatores externos favoráveis, política de estabilidade da taxa de câmbio, aumento da capacidade de importar e a substituição de importações visando a industrialização. Mas uma das conclusões mais importantes desses estudos é que esse ritmo de crescimento dificilmente seria imitado num futuro próximo, em virtude de uma deterioração dos termos de troca e o endividamento externo.

Realizando análises, distribuições e projeções de produção, renda, consumo, poupança, investimento, capital estrangeiro e capacidade de importar, o estudo diz que uma ampliação na taxa de crescimento nos anos seguintes só seria possível com um forte esforço de planejamento, com aumento das poupanças interna e externa e elevação da produtividade da aplicação de recursos. Ao fazer uma análise setorial, na segunda parte do estudo, aponta para a necessidade de uma reestruturação na economia, para se conseguir o crescimento, de modo a manter a política de substituição de importações. Seria necessário haver o desenvolvimento provável das exportações, as necessidades de substituição de importações e esforço produtivo interno na ampliação da infraestrutura, incluindo transportes e energia. Deveria dar prioridade à importação de bens de capital e controlar a importação de modo a não prejudicar o esforço substitutivo.

A proposta do Grupo Misto CEPAL-BNDE se caracterizava, resumidamente, em esforços de planejamento global da economia brasileira, com base em estudos e projeções das tendências de oferta e demanda, em que o Estado coordenasse políticas de desenvolvimento econômico e industrial priorizando a substituição de importações, com aumento na capacidade de importar, e investimento nos setores base da economia.

CAPÍTULO 2 – O PENSAMENTO DA CEPAL

A relevância de se estudar o pensamento da CEPAL vem de sua posição de liderança que conquistou ao alcançar amplamente o seu intuito de ser considerada porta-voz do desenvolvimento econômico latino americano, vivendo seu auge na década de 50. Apresentando um novo instrumental teórico e ideológico, a CEPAL se caracteriza como uma das mais importantes correntes do desenvolvimentismo no Brasil e no Terceiro Mundo.

Em 1948, organizada como uma comissão regional das Nações Unidas, com sede em Santiago, Chile, surge a CEPAL. O cenário mundial era de crise e de incredibilidade ao modelo liberal capitalista, colocado em xeque desde a Grande Depressão, com o colapso do sistema financeiro e das relações internacionais, principalmente após a Segunda Guerra Mundial. Nesse contexto é que aparece a moderna teoria do desenvolvimento econômico, se constituindo, posteriormente, um novo ramo da Ciência Econômica.

O caminho foi aberto por Lord Keynes e sua “revolução” contra a ortodoxia neoclássica, que possibilitou o aparecimento da economia do desenvolvimento nos anos 50. Mas até então, o que se tinham eram teorias econômicas, postuladas por escolas do Primeiro Mundo, tidas como universais para o crescimento econômico. No âmbito do comércio internacional, postulava-se no *mainstream* a tese de reciprocidade de vantagens, partindo da ideia ricardiana de que nas relações entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos ambos sairiam beneficiados.

Entretanto, devido às gritantes diferenças entre os países do centro e periferia, como a concentração da população no meio rural, a quase inexistência de instituições financeiras, problemas de infraestrutura e aspectos sociais absolutamente distintos, além da agenda da industrialização cada vez mais presente nos países subdesenvolvidos após a queda da produtividade global, começou-se a contestar a validade “universal” dos mecanismos de trabalho, capital e preços, e das políticas econômicas postuladas por essas teorias que levariam ao agravamento do subdesenvolvimento.

Eis que se configura um contexto de descrença nas teorias econômicas existentes e uma escassez de teorias aplicáveis à realidade dos países da periferia. Somente novas teorias, formuladas para explicar e atender as necessidades dessas economias distintas, poderiam mostrar os rumos do desenvolvimento.

O aparecimento da CEPAL nesse cenário e sua importância teórica são colocados claramente por Bielschowsky:

Foi nesse contexto de “vazio teórico” que a teoria de Prebisch e da Cepal [...] ganhou significado especial. A Cepal não formulou uma teoria de investimento ou de acumulação de capital, mas, ao combinar sua tese sobre as transformações históricas do sistema centro-periferia com a análise das estruturas produtivas periféricas, foi capaz de prover um instrumental analítico engenhoso, através do qual uma série de importantes tendências típicas do crescimento em países subdesenvolvidos – tais como déficits externos, deterioração nos termos de troca, desemprego e inflação – podia ser prevista e estudada de maneira particularmente acurada. (BIELSCHOWSKY, 2000a, pg. 29).²²

Nesta época, a ideia de planificação conduzida pelo estado ganha força pela descrença nas economias de mercado e toda a instabilidade e contradições causadas por elas, como o surgimento do fascismo, a eclosão da guerra e toda a desorganização da economia mundial no período. O caminho estava aberto para disseminação da mensagem da CEPAL, que defendia uma política de industrialização liderada pelo Estado como meio de superação do subdesenvolvimento, com independência política e econômica.

O seguinte trecho da obra de Prebisch mostra as diretrizes da doutrina cepalina, e o cenário que levou a tal reação intelectual de defesa da industrialização, em contrapartida às teorias econômicas postuladas pelos países desenvolvidos.

Na América Latina, a realidade solapa o antiquado sistema da divisão internacional do trabalho...Segundo tal esquema a tarefa específica que caberia à América Latina, como parte periférica do sistema econômico mundial, seria produzir alimentos e matéria prima para os grandes países industriais. Não haveria lugar dentro de tal esquema para a industrialização dos países novos. Contudo os fatos estão compelindo esses países à industrialização. Duas guerras mundiais numa única geração e uma grande crise econômica entre elas mostraram aos países latino-americanos suas oportunidades, apontando claramente o caminho da industrialização. (PREBISCH *apud* HIRSCHMAN, 1967, pg. 19).²³

O subdesenvolvimento passa a ser percebido, pela primeira vez, como um fenômeno histórico único, e não como uma etapa a ser superada para se alcançar o desenvolvimento,

²² BIELSCHOWSKY, R. Pensamento econômico brasileiro: O ciclo econômico do desenvolvimentismo. 4. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000a, pg. 29.

²³ HIRSCHMAN, A. *Monetarismo versus estruturalismo*: um estudo sobre a América Latina. Rio de Janeiro: Lidador, 1967, pg.19.

pois possui uma realidade econômica e social específica, devendo possuir um campo de estudo próprio, diferente dos países industrializados. A CEPAL apresenta um instrumental analítico próprio e inovador, o estruturalismo-histórico aliado à tese estruturalista do subdesenvolvimento periférico.

A noção de desenvolvimento da CEPAL fica muito esclarecida no trecho da obra de Rodríguez:

De acordo com as ideias gerais da CEPAL, contidas em seus primeiros documentos, o desenvolvimento econômico se expressa no aumento do bem-estar material, normalmente refletido pela elevação da renda real por habitante e condicionado pelo crescimento da produtividade média do trabalho. Considera-se que esse crescimento depende da adoção de métodos de produção indiretos cujo uso implica aumento da dotação de capital por homem ocupado. A maior densidade de capital, por sua vez, vai sendo obtida à medida que se leva a efeito a acumulação, que é impulsionada pelo progresso técnico, necessária para garantir sua continuidade.

Deste modo, consideradas no nível mais alto de abstração, as ideias sobre o desenvolvimento econômico coincidem com as que, em linhas gerais, estão presentes nas teorias do crescimento de origem neoclássica e keynesiana, que o concebem como um processo de acumulação de capital – estreitamente ligado ao progresso tecnológico – mediante o qual se obtêm a elevação gradual da densidade de capital e o aumento da produtividade do trabalho e do nível médio (i).

Contudo, deixando-se de lado este traço comum, a concepção cepalina apresenta marcadas diferenças com respeito às teorias correntes do crescimento a longo prazo, na medida em que não procura captar o processo de acumulação e de progresso técnico em uma economia tipo capitalista, considerada isoladamente, mas elucidar quais as características que tal processo assume ao se difundirem as técnicas capitalistas de produção no âmbito de um sistema econômico mundial composto por *centros e periferias*. (RODRÍGUEZ, 1981, pag. 36).²⁴

O momento decisivo veio com a publicação de *O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais*, de 1949, redigido por Raúl Prebisch, introduzindo o conceito de “centro-periferia” como ideia fundamental na teoria da CEPAL. É deste conceito que se elabora a tese de deterioração nos termos de troca para explicar as relações estabelecidas entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Porém, a teoria cepalina foi além e procurou explicações para os diversos elementos da economia do subdesenvolvimento.

²⁴ RODRÍGUEZ, O. *Teoria do Subdesenvolvimento da CEPAL*. Rio de Janeiro: Ed. Forense – Universitária, 1981, pg. 36.

[...] a Cepal não foi simplesmente uma formuladora de propostas protecionistas oriundas de sua tese sobre deterioração nos termos de intercâmbio, como é comum se pensar fora da América Latina. Ao contrário, elaborou um amplo e original sistema analítico, que constituiu um poderoso instrumento de compreensão do processo de transformação das economias latino-americanas. (BIELSCHOWSKY, 2000a, pg. 15-16).²⁵

É interessante, para o objetivo da pesquisa, fazer uma análise dos elementos que fazem parte do quadro analítico estruturalista, e os principais pontos da teoria do subdesenvolvimento no enfoque capalino: (a) tese da deterioração nos termos de troca; (b) industrialização (espontânea e problemática); (c) inflação; (d) planejamento e protecionismo; (e) substituição de importações e (f) capital estrangeiro.

O conceito “centro-periferia” surge da teoria do desenvolvimento periférico de Prebisch e caracteriza o subdesenvolvimento como uma condição de periferia. As diferenças entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos poderiam ser agravadas no processo de desenvolvimento com a difusão desigual do progresso técnico.

A tese parte da ideia de que o progresso técnico se desenvolveu de forma desigual nos dois polos. Foi mais rápido no centro, em seus setores industriais, e, ainda mais importante, elevou simultaneamente a produtividade de todos os setores das economias centrais, promovendo um nível técnico mais ou menos homogêneo em toda sua extensão dos seus sistemas produtivos. Na periferia, que teve a função de suprir o centro com alimentos e matérias-primas a baixo preço, o progresso técnico só foi introduzido nos setores de exportação, que eram verdadeiras ilhas de alta produtividade, em forte contraste com o atraso do restante do sistema produtivo. (BIELSCHOWSKY, 2000a, pg. 16).²⁶

É desta ideia que surge a tese da deterioração dos termos de troca, totalmente estranha ao pensamento liberal. Baseia-se na dada importância ao local onde se dá a produção e seu incremento tecnológico, pois é onde os ganhos se concentrarão. Nos países subdesenvolvidos, exportadores de produtos agrícolas e matérias-primas e importadores de manufaturas, teríamos recorrentes problemas no balanço de pagamentos, que comprometeriam o orçamento e levariam a condições impossibilitadoras do desenvolvimento.

Esta tese reverte o conceito da teoria ricardiana de divisão internacional do trabalho ao afirmar que, nas relações entre os países, a periferia acaba transferindo seus ganhos de

²⁵ BIELSCHOWSKY, R. Pensamento econômico brasileiro: O ciclo econômico do desenvolvimentismo. 4. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000a, pg. 15-16.

²⁶ *Idem*, pg.16.

produtividade para o centro, estabelecendo uma relação desigual e agravante da disparidade entre eles. Analisando pela ótica da demanda, a elasticidade-renda da demanda por produtos primários é baixa, enquanto que a de produtos manufaturados é elevada. No centro, as importações por produtos primários acompanham mais lentamente o crescimento da renda nacional, enquanto que na periferia as importações de produtos manufaturados aumentam mais rapidamente do que a sua renda. Isso, pois, com os ganhos de produtividade no centro, a quantidade de matéria-prima demandada por unidade de produto tende a diminuir. Além da atuação da Lei de Engel, em que o aumento da renda da população leva a uma redução na demanda por alimentos.

No centro, os ganhos auferidos pelo aumento de produtividade se mantêm, pois a organização produtiva consegue manter o nível dos salários e a taxas de lucros, gerando diminuição nos custos e aumento da renda. O aumento de produtividade no centro fazia os países periféricos enfrentar uma diminuição na taxa de crescimento da demanda por matéria prima, forçando a redução de preço dos bens primários e aumentos na produção por via da abundância de mão de obra, e não via aumento de produtividade. Essa relação expõe a deterioração dos termos de troca, que concentrava as vantagens do comércio internacional no centro, e repassavam as pressões de mercado para a periferia.

Como as teorias econômicas vigentes não propunham a industrialização dos países da periferia, Prebisch procura enfrenta-las apresentando uma nova configuração do comércio internacional. Os países periféricos não podem mais se especializar apenas no setor primário exportador, devem usar do comércio internacional para conseguir equipamentos, diversificar estruturas produtivas com assimilação de novas tecnologias, para alcançarem o desenvolvimentos econômico e auferirem ganhos verdadeiros para suas economias.

Portanto, o caminho para se alcançar o desenvolvimento se daria somente através da industrialização. Porém, a América Latina já vinha passando por um processo de transformação econômica, na transição de um modelo primário exportador “para fora” para um modelo de desenvolvimento “para dentro”, pela industrialização espontânea. O início teria se dado com a Primeira Guerra Mundial e se firmado a partir da Crise de 29, com acentuada queda nas exportações da periferia. Essa industrialização para atender as necessidades do mercado interno decorrente das pressões pela queda nas exportações se dava de maneira problemática com desequilíbrios de balanço de pagamentos, agravada pela deterioração dos termos de troca.

Esta se constitui como apenas um elemento a mais nos problemas de desequilíbrio vindos de transformações na economia mundial, como o menor coeficiente de importação dos EUA - novo centro cíclico (protecionista com elevada capacidade de produção de alimentos), a lenta expansão internacional da demanda por produtos primários, o maior protecionismo dos países do centro, etc. O argumento prebischiano aponta para o tipo de industrialização nos países periféricos, decorrente dessas alterações nos mercados externos, como de caráter “espontâneo” e voltada “para fora”. Esse processo estaria sujeito a problemas estruturais:

Dos problemas estruturais apresentados pelas economias periféricas, dois sintetizam as dificuldades: a especialização de alguns setores e a heterogeneidade tecnológica. Estes, causadores de um crescimento irregular e insustentável, estariam provocando quatro tendências na dinâmica do processo, conduzindo-o a uma situação de crise: desemprego, deterioração dos termos de troca, desequilíbrio externo e inflação. [...] de modo distinto dos liberais, que associavam equilíbrio a eficiência, os cepalinos tentam demonstrar que as causas da instabilidade não são os erros da política econômica cometidos pelas autoridades dos países subdesenvolvidos, mas sim de uma combinação de fatores diversos e inter-relacionados estruturalmente. (PEREZ, 1999, pg. 72)²⁷

Esta transição tem seu cunho político, uma vez que é contrária aos antigos ideais das elites agrárias, cada vez mais abalados, e traz as reivindicações e interesses do eixo urbano. Mas apesar de ser um fenômeno de grande relevância na história, era considerado problemático por se basear sobre estruturas sociais e econômicas subdesenvolvidas, de modo singular e distinto do que passaram os países desenvolvidos durante a Revolução Industrial. Coube à CEPAL expor os problemas estruturais das economias periféricas que impossibilitavam sua transformação para o novo modelo.

Este processo é totalmente contrário ao que ocorreu no centro, em que as inovações tecnológicas andavam em simetria com os padrões de consumo da sociedade. Além do mais, os ganhos de produtividade foram pulverizados pelos diversos setores da economia, levando a um desenvolvimento equilibrado.

O modelo econômico agroexportador dos países subdesenvolvidos tornaram suas estruturas produtivas heterogêneas e especializadas, com uma economia baseada em poucas atividades altamente especializadas. Todos os setores da economia apresentavam baixos níveis de tecnologia, com exceção do setor exportador, caracterizado como uma “ilha de alta

²⁷ PEREZ, R. *O pensamento político de Roberto Campos: da razão do Estado à razão do mercado* (1950-1996). Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999, pg. 72.

produtividade”. Esse modelo também é caracterizado pela independência dos padrões de consumo com o sistema produtivo, uma vez que é a atividade exportadora que gera rendimentos capazes de possibilitar a importação de bens modernos. Ou seja, uma crise neste modelo levaria a problemas de satisfazer os novos padrões da demanda.

Esta situação desembocava em três problemas: desemprego, desequilíbrio estrutural da balança de pagamentos e inflação. O primeiro vem da insuficiência de poupança e de acumulação de capital, que reduz a capacidade de se empregar o excedente de mão de obra. Além do mais, na periferia o progresso técnico tende a aumentar o desemprego pela demanda menor de trabalhadores, que não são reabsorvidos na economia pela ausência de outros setores com capacidade tecnológica. O desequilíbrio estrutural vem da necessidade de importação de bens de capital e intermediários, não disponíveis no mercado interno, pela baixa diversificação da economia. Como a demanda internacional por bens primários cresce muito lentamente, tem-se uma limitação na capacidade de importar, que não acompanha a demanda de importações exigida pela industrialização. Como a produção interna de bens antes importados não soluciona o problema, apenas muda a composição das importações, mas não diminui o montante, este problema só pode ser solucionado depois que a industrialização atingir um estado avançado, com uma economia diversificada.

Quanto à análise do processo inflacionário, a abordagem não é diferente, a origem é atribuída aos problemas estruturais. Esta teoria é exatamente uma inversão da teoria liberal, a qual coloca a inflação como causadora dos problemas estruturais. A tese estruturalista da inflação deve ser vista como um dos subprodutos vindos da teoria do desenvolvimento periférico.

Na teoria estruturalista, a expansão da moeda se dá quase sempre de modo passivo, através da resposta dada pelas autoridades monetárias para a elevação do nível de preços da economia de origem estrutural. Sendo assim, a expansão da moeda é decorrente de condições estruturais e não pode ser considerada a causa da inflação. Esta, então, só pode ser evitada quando as condições estruturais que a provocam forem alteradas, e o meio para alcançar este objetivo é um esforço de crescimento econômico contínuo e planejado. As políticas de crédito e fiscais restritivas causam recessão e agravam as tendências inflacionárias estruturais, que se evidenciam com a retomada do crescimento econômico. (BIELSCHOWSKY, 2000a).²⁸

²⁸ BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro: O ciclo econômico do desenvolvimentismo*. 4. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000^a, pg. 21.

A principal contribuição analítica com um esquema teórico mais preciso foi apresentado por Vásquez, que é firme e contundente na abertura de seu texto “Inflação e Desenvolvimento Econômico no Chile e no México” ao afirmar:

A inflação não é um fenômeno monetário. É o resultado de desequilíbrios de caráter real, que se manifestam sob a forma de aumentos do nível geral de preços. Esse caráter real do processo inflacionário é muito mais perceptível nos países subdesenvolvidos do que nos países industrializados. (VÁSQUEZ *apud* BIELSCHOWSKY, 2000b, pg. 295).²⁹

Vásquez introduziu um modelo de análise da inflação através de duas categorias fundamentais: “as pressões inflacionárias básicas” e os “mecanismos de propagação”. O primeiro tem origem, basicamente, no comércio exterior e na agricultura. O segundo, o autor divide em três grupos principais: de mecanismo fiscal (do qual fazem parte o sistema de previdência social e o sistema cambial), o mecanismo do crédito e o mecanismo dos reajustes dos preços e da renda.

Neste modelo busca-se uma classificação dos diversos fatores geradores e aceleradores da inflação conforme sua importância relativa, porém através do exame específico das condições de cada país, como suas características estruturais, institucionais e dinamismo da economia.

Posteriormente, Osvaldo Sunkel iria aprofundar esse modelo classificando os fatores inflacionários em quatro categorias: “básicos”, “circunstanciais”, “cumulativos” e “propagativos”. Outras contribuições importantes seriam dadas também por Aníbal Pinto e Dudley Seers. Todas essas teses eram complementares e mantinham a essência da tese estruturalista da inflação, assim resumida por Rodríguez:

[...] A partir de 1954, são desenvolvidos diversos esquemas de análise com a finalidade explícita de construir uma ferramenta teórica capaz de servir ao estudo de diferentes casos de inflação. Ainda que os pontos de vista variem com o autor e que cada esquema de análise possua matizes próprios, os diversos trabalhos apresentam um principal traço em comum: consideram que os processos inflacionários latino-americanos têm suas raízes em desequilíbrios gerados na esfera real do sistema econômico e, especialmente, em certas características e elementos de rigidez dos setores externo e agrícola.

²⁹ VÁSQUEZ, J.F.N. Inflação e desenvolvimento econômico no Chile e no México (1957). In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). Cinquenta anos de pensamento na Cepal. Rio de Janeiro: Record; Cofecon; CEPAL, 2000, pg. 295.

[...] Em síntese, desde o ponto de vista estruturalista, considera-se que as políticas de estabilização inspiradas na posição monetarista conduziram à desaceleração do crescimento e ao aumento do desemprego, conseguindo tão somente êxitos temporários e pouco significativos no que diz respeito às metas que explicitamente perseguiram. (RODRIGUEZ, 1981, pg. 185-186).³⁰

O objetivo da análise estruturalista era conseguir argumentos para combater a utilização de políticas de estabilização, que seriam, além de ineficientes, contrárias ao desenvolvimento econômico. Portanto, sendo o aumento dos preços de origem estrutural, o uso de políticas fiscais e monetárias para combater a inflação é ineficaz, se fazendo necessário pensar a economia como um todo, utilizando-se da planificação.

Para a CEPAL, desenvolvimentismo é praticamente política econômica. É somente através do planejamento e intervenção estatal que problemas estruturais do subdesenvolvimento podem ser superados no longo prazo. Sendo esses meios voltados à industrialização e ao protecionismo. Isso, pois, numa economia com baixa capacidade de poupança e muito escassa em capital, pela incapacidade do setor privado em direcionar seus ganhos em decisões produtivas, em parte pelo “efeito demonstração” das elites, que num primeiro momento transformavam seus ganhos em aumento no consumo, e não em poupança ou investimento produtivo, os agentes raramente tomavam as melhores decisões em prol do desenvolvimento.

Cabe ao Estado o papel de dotar à economia certa racionalidade no processo de industrialização, escolhendo as atividades a serem estimuladas e tomando as demais decisões para evitar os desequilíbrios estruturais, aumentando a eficiência na utilização dos recursos e reduzindo o custo social da atividade produtiva. A escassez de divisas tornava necessária a boa orientação dos investimentos.

O planejamento da economia está presente em toda a teoria da CEPAL, e é exposta claramente no texto clássico sobre o tema: *Introdução à Técnica de Planejamento da CEPAL* de 1955³¹. Esta técnica se baseia, praticamente, na tomada de decisões a partir de projeções globais da economia, como a capacidade de importar, pesquisas de demanda, a taxa de poupança (interna e entrada de capitais) e razões capital-produto, análises de insumo-produto,

³⁰ RODRIGUEZ, O. *Teoria do Subdesenvolvimento da CEPAL*. Rio de Janeiro: Ed. Forense – Universitária, 1981, pg. 185-186.

³¹ COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL) *Introdução à técnica de planejamento* (1955). In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. Rio de Janeiro: Record; Cofecon; CEPAL, 2000.

para se estimar a taxa de crescimento econômico e o nível de investimentos. Esta técnica é a mesma proposta no relatório já apresentado, conduzido por Celso Furtado, elaborado pelo Grupo Misto CEPAL-BNDE, que contém todos esses elementos, com algumas adaptações, para realizar uma proposta de planificação brasileira.

Nos anos 50, a CEPAL se firmou como órgão responsável por auxiliar os países latino-americanos na formulação de políticas econômicas adequadas e específicas a cada país, contribuindo para o melhor conhecimento dessas economias, fornecendo importantes dados estatísticos e relatórios elaborados de sua estrutura.

Uma das políticas propostas pela CEPAL era o chamado protecionismo “saudável”, moderado e seletivo, em resposta às políticas protecionistas do centro, de modo a incentivar determinados setores da indústria e permitir o crescimento interno da renda. O argumento apresentado era de que o protecionismo se fazia necessário para alcançar a melhor utilização do excedente de mão de obra da economia, direcionando-o para os setores mais modernos da economia. Essa análise dividia a economia periférica em três setores: subsistência, exportador e industrial. Se o excedente fosse absorvido pelo setor exportador se agravaria a deterioração dos termos de troca. O desenvolvimento econômico possibilita a absorção do excedente de trabalho das atividades de baixa produtividade média em atividades do mercado interno, estas protegidas pelo Estado, mesmo que o custo interno dessas atividades sejam mais altos do que a importação.

Em síntese, na abordagem teórica da CEPAL sempre se configuravam elementos voltados à elaboração de argumentos que defendessem a industrialização, o planejamento e o protecionismo. O processo que melhor agregou as características da proposta cepalina em prol do desenvolvimento econômico e do esforço de industrialização veio com a elaboração da tese de substituição de importações.

A tese da substituição de importações como processo específico da industrialização latino-americana consiste principalmente na ideia de que o processo é o resultado de uma interação dinâmica entre o desequilíbrio externo e as novas demandas por importação, resultantes da expansão industrial, que, em seu turno, advêm do próprio desequilíbrio. O processo se inicia com a substituição de importações de bens finais e não duráveis, que envolvem uma tecnologia simples e pouco capital. As novas indústrias requerem a importação da maioria dos bens intermediários e de capital, necessários ao processo de produção, que as economias periféricas especializadas permanecerão

incapazes de produzir até um estágio muito posterior da industrialização. (BIELSCHOWSKY, 2000a, pg. 25).³²

Os argumentos promoviam justificar a adoção das políticas de substituição de importações pelos governos de modo mais intenso. O modelo de industrialização substitutiva de importações era basicamente um conjunto de medidas protecionistas, visando absorver o excedente de trabalho, com a adoção de critérios seletivos de importação, por causa do desequilíbrio externo, em conjunto com políticas de crédito e de investimento em infraestrutura. Sendo todo o processo coordenado pelo Estado.

A tese se fundamentava na ideia de que tal processo era fruto da relação dinâmica entre o desequilíbrio externo e as modernas demandas por importação. Uma política com o objetivo de mudar a composição das importações nacionais poderia evitar o agravamento desse desequilíbrio e levar, num segundo momento, à exportação de produtos manufaturados.

Primeiramente, se desenvolveriam as indústrias com tecnologias de mais “fácil” assimilação, que demandam menor nível de capital e de escala, substituindo a importação de bens finais não duráveis. O segundo estágio demandaria a importação de bens de capital e bens intermediários, pois a economia não é capaz de produzir esses bens internamente, somente após alcançar um grau avançado de industrialização. Este processo não alivia o problema da falta de divisas, uma vez que só altera a composição das importações, porque apesar de aliviar a importação de certos bens traz novas exigências pela alteração na estrutura produtiva e um aumento na renda.

Podemos citar Maria da Conceição Tavares, que em sua obra *Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações*, apresenta a seguinte aceção ao termo “substituição de importações”, como sendo um:

[...] processo de desenvolvimento interno que tem lugar e se orienta sob o impulso de restrições externas e se manifesta, primordialmente, através de uma ampliação e diversificação da capacidade produtiva industrial. (TAVARES, 2000, p.230).³³

³² BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro: O ciclo econômico do desenvolvimentismo*. 4. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000a, pg. 25.

³³ TAVARES, M. C. *Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil*. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. Rio de Janeiro: Record; Cofecon; CEPAL, 2000, pg. 230.

Quanto à dinâmica do processo de substituição de importações no processo de desenvolvimento, se pode novamente citar a autora, como este sendo:

[...] uma série de respostas aos sucessivos desafios colocados pelo estrangulamento do setor externo, através dos quais a economia vai-se tornando quantitativamente menos dependente do exterior e mudando qualitativamente a natureza dessa dependência. Ao longo desse processo, do qual resulta uma série de modificações estruturais da economia, vão-se manifestando sucessivos aspectos da contradição básica que lhe é inerente entre as necessidades do crescimento e a barreira que representa a capacidade de importar. (TAVARES, 2000, p.231).³⁴

Em sua formulação o processo possuía três ideias básicas: a tendência ao desequilíbrio externo, um modelo substitutivo gerado por déficits externos, e que o processo promove mudança na composição das importações sem diminuir seu volume. E seriam necessários, basicamente, três elementos para continuidade do processo: diversificação da estrutura produtiva, expansão do mercado interno e da capacidade de importar.

Em síntese, este processo seria a chave para a promoção da industrialização, o que, nos termos da corrente estruturalista, é o mesmo que a chave para o desenvolvimento econômico e diminuição da dependência externa. Os argumentos cepalinos, todo já apresentados anteriormente, em favor da necessidade da industrialização substitutiva de importações foram resumidos por Bielschowsky da seguinte maneira:

a) a mudança do centro cíclico para os Estados Unidos, cujo baixo coeficiente de abertura externa reduz o impacto positivo do crescimento econômico internacional sobre as economias periféricas; b) lenta expansão da demanda internacional de gêneros alimentícios e matérias-primas (lei de Engel, etc.); c) uso e abuso de protecionismos alfandegários pelos países desenvolvidos; d) deterioração dos termos de troca contra os países exportadores de produtos primários; e e) oscilação cíclica do comércio internacional. (BIELSCHOWSKY *apud* CAMPOS, 1994, pg. 408).³⁵

Em meados da década de 50 acontece uma mudança na maneira e no ritmo do movimento de capitais internacionais, com o aparecimento de grandes empresas internacionais e intensificação dos investimentos industriais em todo o mundo. Neste contexto, surgem os debates a respeito da atuação dos capitais estrangeiros na economias periféricas. Em virtude do estrangulamento externo, aparecia a necessidade de atrair capitais

³⁴ *Idem*, pg. 261.

³⁵ CAMPOS, R. *A lanterna na popa: memórias*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994, pg. 408.

estrangeiros privados, e não ficar limitado apenas ao capital nacional e estatal para conseguir recursos, em decorrência das distorções estruturais, e até porque a estrutura fiscal era ineficiente. Porém, era necessária uma coordenação do Estado para orientar o capital estrangeiro para a promoção do desenvolvimento e admitindo seletivamente sua entrada, pois poderia acabar submetendo os países à expansão dos passivos externos. Seria, então, mais prudente a expansão da capacidade e o uso de recursos internos que a livre entrada de capitais externos.

A proposta de industrialização da CEPAL não era radical, pois não descuidava da base exportadora de produtos primários. Estes permitiriam que a industrialização não se defrontasse com problemas agudos de desequilíbrio externo. No Manifesto, Prebisch afirmava que o desenvolvimento da indústria não era incompatível com o desenvolvimento eficaz da produção primária. As importações necessárias de bens de capital seriam conseguidas através da exportação de produtos primários. Assim, quanto mais a América Latina exportasse, mais intenso seria o ritmo de seu desenvolvimento econômico. (NERY, 2004, pg. 44).³⁶

Portanto, a CEPAL aparece com seus estudos nos anos 50 apresentando um novo instrumental teórico, baseado nas transformações históricas e análise das estruturas produtivas dos países periféricos, de modo a combater as teorias liberais que estavam fracas após a crise de 29, e fornecer respostas aos obstáculos estruturais do mundo subdesenvolvido. Seu pensamento se repousa nas condições concretas do funcionamento das economias da América Latina, procurando elaborar práticas de política econômica em sua análise. Constituiu-se um pensamento heterodoxo e original de referencial coletivo latino-americano, de modo coerente, pela primeira vez.

De acordo com Bielshowsky, “os anos 1950 foram para a CEPAL os de auge da criatividade e da capacidade de ousar e influenciar” (BIELSCHOWSKY, 2000b, p. 25)³⁷. A CEPAL marca a sua importância na história como sendo a primeira escola de pensamento econômico da América Latina e do Terceiro Mundo.

³⁶ NERY, T. *A economia do desenvolvimento na América Latina: o pensamento da Cepal nos anos 1950 e 1990*. Tese (Mestrado em Relações Internacionais) – Rio de Janeiro: Instituto de Relações Internacionais, PUC, 2004, pg. 44.

³⁷ BIELSCHOWSKY, R. (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. Rio de Janeiro: Record; Cofecon; CEPAL, 2000b, pg. 25.

CAPÍTULO 3 – O PENSAMENTO DE ROBERTO CAMPOS

Roberto de Oliveira Campos é conhecido por ser um dos maiores defensores do liberalismo econômico no Brasil, e um dos mais célebres economistas da nossa história. Teve uma vida pública memorável, com importante participação na política, economia, e no planejamento brasileiro.

Nasceu em 17 de abril de 1917, em Cuiabá, Mato Grosso. Em 1933 formou-se em Filosofia no Seminário Menor de Guaxupé, e posteriormente no Seminário Maior de Belo Horizonte, em 1937, em Teologia. Muda-se para o Rio de Janeiro onde ingressa, em 1939, no Instituto Rio Branco. A partir de então, se inicia sua carreira diplomática e política.

Oito anos mais tarde estaria formado economista pela Universidade George Washington, e pós-graduado em economia pela Universidade de Columbia em 1949. Nesse meio tempo, participou como diplomata da Comissão brasileira presente em Bretton Woods, em 1944.

Em 1951, foi designado para a função de conselheiro econômico da Comissão Mista Brasil – Estados Unidos de Desenvolvimento Econômico (CMBEU). Esteve à frente da diretoria econômica do BNDE de julho de 1952 a julho de 1953; em 1955, foi diretor-superintendente; e em 1958, presidente da instituição. Nesse período, participou da comissão criada pelo governo de Juscelino Kubitschek que formulou o Plano de Metas. Posteriormente, também foi um dos criadores do Programa de Estabilização Monetária (PEM), que visava conciliar o projeto anti-inflacionário e o Plano de Metas. Em discordância com política econômica de JK, que não acatou as propostas do PEM e veio a romper com o FMI em 1959, Campos renunciou à presidência do BNDE, voltando-se para a diplomacia.

Esse breve histórico do autor, até o fim do período de estudo em questão, demonstra sua enorme participação nas decisões econômicas dos anos 50, se colocando como uma presença marcante do debate do desenvolvimento econômico brasileiro. Fica clara sua importância, principalmente, pela participação na CMBEU e no BNDE, responsáveis por fornecer as bases analíticas para a formulação do principal plano voltado ao desenvolvimento da indústria e da infraestrutura brasileira, o Plano de Metas, do qual também esteve ligado diretamente.

De todos os economistas brasileiros mais ativos, foi aquele cujo projeto desenvolvimentista esteve mais próximo da política de investimentos efetivamente realizada. Isso é facilmente perceptível pela leitura conjunta dos textos que assinou e dos que escreveu sem que levem seu nome, isto é, as bases conceituais e analíticas dos relatórios da Comissão Mista Brasil- Estados Unidos e do Programa de Metas. Esses textos, convém lembrar, definiram os planos de desenvolvimento que tiveram maior correspondência até hoje com a política econômica posta em prática e com o processo de crescimento efetivamente ocorrido no país. A leitura sugere que os traços básicos da estrutura industrial brasileira nos anos 50 passavam da cabeça de Campos aos pronunciamentos a política desenvolvimentista de Juscelino Kubitschek. (BIELSCHOWSKY, 2000a, pg. 105).³⁸

O contexto político e econômico dos anos 50 já foi apresentado no decorrer desta pesquisa, sendo marcado por um debate ideológico sobre os rumos do desenvolvimento. Roberto Campos definia este período como a “batalha dos ismos”, e cita em suas memórias a definição de Ricardo Bielschowsky, que dividiu em cinco correntes o pensamento da época, sendo:

Três variantes de desenvolvimentismo (setor privado, setor público não-nacionalista e setor público nacionalista); o neo-liberalismo (à direita do desenvolvimentismo) e a corrente à esquerda do desenvolvimentismo. (BIELSCHOWSKY *apud* CAMPOS, 1994, pg. 168).³⁹

Nesta definição, Campos se enquadra na corrente de desenvolvimentismo não-nacionalista ligado ao setor público. A respeito dessa definição, afirma Campos:

Conquanto a análise de Bieslschowski seja objetiva e correta, a designação é menos feliz. Todos nos considerávamos nacionalistas. A diferença essencial era metodológica. Os chamados *desenvolvimentistas não estatistas* acreditavam na imprescindibilidade da cooperação do capital estrangeiro, mesmo nas atividades de infraestrutura, enquanto que os *desenvolvimentistas nacionalistas* acentuavam a tônica da intervenção governamental e eram hostis à participação de capital estrangeiro nos chamados *setores estratégicos*, que incluíam a infraestrutura básica de energia e transportes.

As linhas divisórias entre os diferentes grupos não eram tão nítidas, entretanto, como o fazia crer a literatura da época. Os *desenvolvimentistas-não-nacionalistas*, ou para usar um termo melhor, *desenvolvimentistas liberais* tinham muitos pontos em comum com a escola liberal clássica, chefiada por Eugênio Gudín e Octávio Bulhões. Comungavam com estes na preocupação com problemas de estabilização monetária, na aceitação do investimento

³⁸ BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro: O ciclo econômico do desenvolvimentismo*. 4. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000a, pg. 105.

³⁹ CAMPOS, R. *A lanterna na popa: memórias*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994, pg. 168.

privado como motor do desenvolvimento, na oposição ao estatismo e na abertura para capitais estrangeiros. Deles se diferenciavam apenas na crença, um pouco ingênua, no planejamento estatal. (CAMPOS, 1994, pg. 197).⁴⁰

Os desenvolvimentistas do setor público, tanto nacionalistas quanto liberais, defendiam a necessidade do planejamento na promoção da industrialização da economia. Porém, a proposta de planejamento de cada corrente apresentava grandes divergências. Os não-nacionalistas se aproximavam dos neoliberais (contrários ao planejamento estatal) ao priorizar a atuação do setor privado na economia, ao admitir a preferência pelo capital estrangeiro para suprir a necessidade de grandes investimentos, inclusive em setores de infraestrutura, e ao defenderem medidas de estabilidade monetária.

Outra classificação é colocada por Lourdes Sola, que caracteriza Campos como técnico cosmopolita, pois procurou integrar o Brasil nos interesses da aliança liderada pelos EUA na Guerra Fria. O seu objetivo principal seria a industrialização de forma competitiva, visando superar as restrições cambiais pelas exportações e juntamente com controle inflacionário. Sobre o desenvolvimentistas não-nacionalistas:

Era o *modo de intervenção* do Estado que os distinguiu dos nacionalistas, a saber, uma forma de ativismo do Estado a serviço da implantação do modelo de desenvolvimento associado em que a empresa privada (e, portanto o empresariado) se afirmaria por meio da adesão a padrões internacionais de concorrência. De outro lado, a desconfiança em relação à política indiscriminada de reserva de mercado, a proposta de uma tendência de diversificação e ampliação das exportações para controlar a tendência ao estrangulamento externo, bem como a ênfase nas condições de estabilidade econômica, são traços que justificam incluí-los no bloco cosmopolita, de tendência liberal. (SOLA *apud* GODOI, 2007, pg. 52).⁴¹

No início dos anos 50, Campos defendia a importância do planejamento no Brasil e nos países desenvolvidos, admitindo, inclusive, razão a certos argumentos da corrente estruturalista:

Inclinava-me também, mais que os mestres neoliberais, a aceitar a ênfase cepalina sobre substituições de importações, admitindo certa validade nos argumentos cepalinos sobre os *fatores adversos*, que tornariam a industrialização uma saída necessária para os desequilíbrios externos.

⁴⁰ *Idem*, pg. 197.

⁴¹ GODOI, B. *A influência de Roberto Campos na economia brasileira (1945-2001)*. Tese (Mestrado em História) – São Paulo: Faculdade de Ciências Humanas, USP, 2007, pg. 52.

E costumava citar os três argumentos básicos que justificariam, nos países subdesenvolvidos, um esforço de planejamento e um grau de intervenção estatal dispensável nas economias maduras: (a) a debilidade da iniciativa privada; (b) a necessidade de concentração de recursos, por via fiscal, em virtude da inexistência de um mercado de capitais capaz de mobilizá-los; e (c) a faculdade telescópica do governo para investimentos de longa maturação. (CAMPOS, 1994, pg. 169).⁴²

Defendia o planejamento afirmando este ser um “instrumento neutro, que pode tanto inviabilizar a economia de mercado (pelo planejamento socialista) como auxiliá-la (pela clara definição de áreas próprias e de áreas impróprias de intervenção governamental)”, como por exemplo, para desenvolver o setor privado. (CAMPOS, 1994, p.169)⁴³. Os países subdesenvolvidos apresentavam certas inconsistências que se fazia necessária a intervenção estatal.

A debilidade do setor privado vinha, sobretudo, da mentalidade da elite brasileira, que não possuía a capacidade de investir recursos na formação de capital e nem de consumirem racionalmente. Campos aponta para o “efeito demonstração”, que era a adoção de padrões de consumo presentes em países desenvolvidos por parte das elites dos países subdesenvolvidos, incompatíveis com a sua realidade. O resultado é um consumo privado exacerbado, que comprime a capacidade de poupar recursos que poderiam ser direcionados a investimentos produtivos. Seria necessária a presença do Estado para regular o consumo e viabilizar a geração de poupança interna, pois não existiria iniciativa espontânea que possibilitasse o desenvolvimento e conseguisse orientar os recursos de maneira eficiente.

No caso brasileiro, o contágio de padrões alienígenas de consumo é extremamente agudo nas classes produtoras, mas a elas não se confina, pois que, através do rádio, cinema e televisão, se translada esse apetite insopitável às próprias massas trabalhadoras, que passam a reclamar padrões mais altos de consumo, em detrimento da poupança. Trata-se, claramente, de um conflito entre o conforto a curto prazo e o conforto a longo prazo. Pois o processo de transplantação de hábitos de consumo de países desenvolvidos para as regiões subdesenvolvidas, se é conducente, a curto prazo, ao maior conforto de certas áreas ou grupos das regiões subdesenvolvidas, atrasa muito, a longo prazo, o processo de formação de capital e, portanto, a possibilidade de se adquirirem esses mesmos benefícios sociais em escala maior e com maior justiça distributiva, vale dizer, mais igualitariamente distribuídos entre o complexo populacional.

De tudo isso – insuficiente propensão a investir nas classes empreendedoras e exagerada atração mimética de padrões de consumo externo

⁴² CAMPOS, R. *A lanterna na popa*: memórias. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994, pg. 169.

⁴³ *Idem*.

– resulta a necessidade de uma intervenção governamental planificadora visando a impedir que a cota de inversões no produto nacional seja exageradamente comprimida pelos reclamos do consumo. (CAMPOS *apud* PEREZ, pg. 95).⁴⁴

Com relação ao último argumento, da “faculdade telescópica do Estado”, Campos afirma que o governo seria dotado da capacidade de tomar decisões econômicas de longo prazo, pois as decisões da sociedade são de tendência imediatista e raramente empreendedoras.

Colocada a necessidade do planejamento, se faz necessário definir o papel do Estado, estabelecendo seus limites e áreas de intervenção. Campos apresenta três formas de planejamento: (i) planejamento global ou integral; (ii) planejamento parcial; (iii) planejamento a partir dos “pontos de germinação”. (CAMPOS, 1963a)⁴⁵ A primeira é dificilmente aplicável a economias liberais capitalistas, sendo mais adequada a regimes socialistas com planificação total dos investimentos e do consumo. O segundo tipo seria característico do que se é aplicado na Inglaterra, onde o Estado é um agente mais coordenador e menos interventor. A terceira forma é a defendida por Campos para ser aplicada nas economias subdesenvolvidas. Nesta, caberia ao Estado investir em pontos estratégicos que aparecem como “gargalos” para a economia e não atraem o interesse privado, e transformá-los em “pontos de germinação”. A vantagem deste modelo é preservar a ação da iniciativa privada e limitar o escopo de intervenção, evitando erros e custos desnecessários. A máquina estatal nos países subdesenvolvidos não é capaz de executar um planejamento eficiente a todos os setores da economia sem pecar pela lentidão com a possibilidade de estratégias equivocadas, e com custos irreversíveis.

Bielschowsky é citado por Campos na definição deste tipo de planejamento:

O planejamento “seccional” corresponde à localização de alguns setores que constituem “pontos de estrangulamento” e/ou “pontos de germinação” da economia e à definição de objetivos setoriais, de modo que o Estado, através de uma série de mecanismos, promova uma política econômica visando garantir as taxas de investimento necessárias. Estas, porém, são calculadas de forma relativamente independente de projeções globais e de estimativas das demandas intersetoriais da economia. Já o método da Cepal, utilizado por Furtado, pretende-se muito mais abrangente. O objetivo subjacente aos trabalhos do órgão é p planejamento global da

⁴⁴ PEREZ, R. *O pensamento político de Roberto Campos: da razão do Estado à razão do mercado* (1950-1996). Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999, pg. 95.

⁴⁵ CAMPOS, R. *Economia, planejamento e nacionalismo*. Rio de Janeiro, APEC, 1963a.

economia. Parte-se de uma meta macroeconômica de crescimento, predefinida de acordo com o levantamento das possibilidades de expansão do sistema como um todo e calculada com base em estimativas da relação capital/produto, da taxa de poupança, e nos termos de troca. As projeções setoriais são então feitas de acordo com as taxas de crescimento previstas e levando em consideração a dinâmica da procura final e das relações intersetoriais. (CAMPOS, 1994, pg. 165).⁴⁶

A defesa no planejamento seccional frente ao planejamento global pode ser reforçada, nas palavras de Campos:

A vantagem do planejamento seccional é a sua mais fácil exequibilidade. O planejamento integral, ou universalizado, pressupõe a solução prévia de determinados problemas, tais como o da coordenação entre iniciativas públicas e privadas, o da informação estatística sobre a renda nacional e seus elementos componentes, evolução de preços e etc. – problemas cuja solução não é fácil nem rápida. O planejamento seccional teria ainda, argui-se, a vantagem de circunscrever a área de intervenção governamental ao mínimo necessário para o desenvolvimento econômico, considerando esta que é de alguma importância quando a eficiência técnica dos órgãos públicos deixa a desejar. (CAMPOS, 1952, pg. 25).⁴⁷

Esta metodologia é a mesma empregada nos relatórios da CMBEU, onde Campos conseguiu colocar em prática seus argumentos de planejamento. As propostas desta Comissão se aproximam muito das medidas implementadas por Campos nos anos 50 e 60, e seus estudos ajudam a elucidar o pensamento econômico e político do autor.

Tabela 2 – Propostas da CMBEU e as ações de Campos

PROPOSTA NORTE-AMERICANA	AÇÃO DE ROBERTO CAMPOS
Defesa da estabilidade monetária:	Plano de Estabilização Monetária (PEM)
Desenvolvimento sem inflação.	
Necessidade de investir na infraestrutura por existirem pontos de estrangulamento	Participação na criação do BNDE voltado ao enfrentamento dos pontos de estrangulamento.
Defesa da iniciativa particular, mas apoiada no governo.	Orientação privatista do BNDE
Importância do capital estrangeiro, devido à carência de poupança e de massa crítica para administrar grandes empresas nos países subdesenvolvidos.	Empréstimos do BNDE para atrair o capital estrangeiro.
Fonte: GODOI, 2007, pg. 50. ⁴⁸	

⁴⁶ CAMPOS, R. *A lanterna na popa*: memórias. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994, pg. 165.

⁴⁷ CAMPOS, R. *Planejamento do desenvolvimento econômico de países subdesenvolvidos*. São Paulo, Digesto Econômico, 1952.

⁴⁸ GODOI, Bruno B. *A influência de Roberto Campos na economia brasileira (1945-2001)*. – São Paulo: dissertação de mestrado em história econômica, FFLCHUSP, 2007, pg. 50.

Além deste modelo de planejamento, Campos via a necessidade de políticas de reforma cambial e estabilização monetária. Para ele, o modelo de substituição de importações que vinha sendo adotado já estava esgotado, e sua continuidade seria apenas um “desenvolvimentismo exacerbado” com consequências negativas no longo prazo.

No governo Café Filho, Campos assume como diretor-superintendente do BNDE sob a indicação do então Ministro da Fazenda, Eugênio Gudin. Em virtude de discordâncias políticas, Gudin renuncia ao cargo e assume em seu lugar José Maria Whitaker, em 1955. O que fez com que Campos se mantivesse no cargo foi a intenção de reforma cambial pelo novo ministro.

Minhas ideias sobre controle monetário eram bem mais próximas das de Gudin, mas Whitaker me seduziu com seu propósito obsessivo de efetuar a reforma cambial. Eu achava, como ele, que o sistema das taxas múltiplas de câmbio estabelecido pela Instrução nº 70 da SUMOC, havia exaurido sua utilidade. Para Whitaker o sistema cambial então vigente era uma exação fiscal e uma expropriação injusta. Seu propósito era unificar as taxas, eliminando o confisco cambial do café.

Nossas motivações eram diferentes, embora o propósito fosse o mesmo. Para mim o importante na reforma cambial era criar no Brasil uma orientação exportadora, pondo fim à concentração excessiva, herdada das teorias cepalinas, na substituição de importações.

Mais por intuição do que por análise, eu propugnava para o Brasil da época uma atitude semelhante à que foi depois desenvolvida pelos tigres asiáticos – uma orientação exportadora – em que a taxa cambial seria estritamente neutra, sem as manipulações tradicionais no Brasil, que resultam quase sempre em taxas cambiais sobrevalorizadas, ora subvencionando as importações, ora tributando as exportações. (CAMPOS, 1994, pg. 250).⁴⁹

Como já foi dito anteriormente, a política de sobrevalorização da taxa cambial, adotada a partir do pós-guerra, em conjunto com o controle governamental de importações, de modo a direcionar recursos para a acumulação de capital teve três efeitos: um efeito subsídio; um efeito protecionista; e um efeito lucratividade. Por um lado, estimulou a produção interna com importações de equipamentos, matérias-primas e combustíveis. Por outro, criou-se um tipo de industrialização demasiado dependente do setor externo em função da necessidade de tais importações. Sendo assim, esse sistema para estímulo da industrialização substitutiva de importações já estava comprometido.

Formularam-se dois ‘caveats’. Primeiro, que o processo de substituição de importações não alivia, à curto prazo, o balanço de pagamentos

⁴⁹ CAMPOS, R. *A lanterna na popa: memórias*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994, pg. 250.

podendo agravá-lo pela demanda de insumos e bens intermediários importados. Segundo, que o crescimento industrial acelerado teria como subproduto uma demanda derivada de importações. (Campos, 1994, p. 171).⁵⁰

Se não houvesse uma reforma cambial e uma reorientação na política monetária, a continuidade desse processo de industrialização substitutiva de importações levaria a um cenário de grande instabilidade macroeconômica, o que seria prejudicial ao crescimento econômico e, inclusive, ao próprio desenvolvimento da indústria nacional.

Em memorando ao ministro Whitaker, Campos logo propõe uma série de medidas essenciais para o sucesso da reforma. Como uma política restritiva de contenção fiscal, monetária e creditícia, para minimizar o impacto da inflação causado pela desvalorização, e uma revisão das tarifas alfandegárias, de modo a substituírem as sobretaxas cambiais na função de contentoras da importação.

O sucesso desta reforma estaria assegurado somente com a eliminação de todas as manipulações. Primeiro seria preciso desvalorizar o câmbio a um nível realista para finalmente se adotar a taxa livre, de modo a evitar as expectativas quanto a mudanças periódicas nas faixas cambiais, e contornar a inexistência de reservas cambiais. O objetivo principal seria incentivar as exportações, sendo os ajustes do lado da importação meras consequências. Campos coloca quais seriam os efeitos de tal reforma:

A reforma cambial teria marcado uma oportuna ruptura com a tradição de pessimismo da Cepal quanto à elasticidade das exportações. A meu ver, havíamos explorado além de qualquer limite prudencial, o processo de substituição de importações. Esse, ao desincentivar a diversificação das exportações através da manutenção de taxas cambiais sobrevalorizadas, perpetua o desequilíbrio no balanço de pagamentos. Desvalorizações periódicas tinham a desvantagem de gerar movimentos especulativos, à medida que se acentuava a percepção dos agentes econômicos da sobrevalorização cambial, além de colocarem um problema fundamental – o governo não teria condições de determinar, com qualquer grau de precisão, a taxa de equilíbrio. Nessas condições, era inútil um esforço de adivinhação. Se a taxa escolhida fosse a taxa de equilíbrio, não era preciso declará-la porque o mercado a praticaria; se fosse uma taxa artificial adviriam distorções. (CAMPOS, 1994, pg. 252).⁵¹

A reforma chegou a ser aprovada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), porém rejeitada pela maioria dos ministros brasileiros. Diante de tal rejeição, Whitaker deixou o

⁵⁰ *Idem*, p.171.

⁵¹ *Idem*, pg. 252.

cargo de Ministro da Fazenda e a proposta de reforma cambial foi esquecida. “Lá se fora minha intenção de tornar o Brasil um país de orientação exportadora! Poderíamos ter sido um precursor na década dos 50 do que seriam os tigres asiáticos na década de 80.” (CAMPOS, 1994, pg. 254).⁵²

Na segunda metade dos anos 50, outra questão foi mais defendida por Campos do que a reforma cambial para a estabilização da economia: o controle inflacionário. Em meio à “batalha dos ismos”, duas correntes de pensamento confrontavam argumentos sobre o tema: o estruturalismo e o monetarismo. Campos não estaria enquadrado, nesta época, em nenhuma dessas bases teóricas, caracterizando a sua típica visão eclética.

Se meu enfoque eclético no relatório da CMBEU me levava a reconhecer a contribuição de fatores estruturais e institucionais na explicação da peculiar vulnerabilidade do Brasil e da América Latina à inflação, estava longe de me tornar um estruturalista, diferenciando-me nisso de Celso Furtado. As inflexibilidades estruturais tornavam esses países vulneráveis às pressões inflacionárias, mas não exerciam papel causal. A crença na centralidade da expansão monetária como causa de inflação era a ponte que me ligava aos monetaristas. (CAMPOS, 1994, p. 169).⁵³

Na visão estruturalista da CEPAL, são fatores estruturais e institucionais que explicam a inflação crônica, enquanto que na visão monetarista esses fatores significavam apenas uma vulnerabilidade maior às pressões inflacionárias. Para a primeira, era impossível conciliar o crescimento econômico e o controle inflacionário, pois os diversos setores da economia se desenvolvem em ritmos diferentes, resultando em excesso de demanda em alguns casos. A inflação seria um subproduto do crescimento causado por problemas estruturais (poupança escassa, baixa capacidade de importação, relações de oferta e demanda desajustadas em diferentes setores, por exemplo). A solução definitiva só estaria no longo prazo ao se alcançar uma estrutura socioeconômica evoluída.

Para os monetaristas a inflação era fruto do desequilíbrio do orçamento público, causado por uma série de decisões errôneas de política econômica tomadas pelo Estado, adversas às reais condições da economia. A solução está na redução e no controle do gasto do governo, para equilibrar as contas públicas, e conter o crédito visando frear o consumo.

⁵² *Idem*, pg. 254.

⁵³ *Idem*, pg. 169.

Campos afirmava se situar equidistante desses dois polos teóricos. Assim colocou sua crítica a este debate e a relação das duas visões:

Um fato cruel, que os estruturalistas encontram quando confiados com responsabilidades de política econômica fora da academia, eles percebem que os ajustamentos estruturais demoram muito, quando o combate à inflação, se tem chances de sucesso, precisam de resultados razoavelmente rápidos e visíveis. Tais resultados podem ser obtidos de forma mais veloz (ainda que a custo de efeitos colaterais dolorosos) pelo lado da demanda – via políticas monetárias e fiscais – do que pelo lado da oferta (a não ser que a ajuda estrangeira esteja disponível em valores ilimitados). Eu não nego, claro, que a solução puramente fiscal e monetária talvez não seja condizente com o crescimento estável, a não ser que ajustes sejam também feitos do lado da oferta. A verdade é que, no curto prazo, todos os estruturalistas, quando confiados de responsabilidade de política econômica tornam-se monetaristas, enquanto todos os monetaristas são, no longo prazo, estruturalistas. Portanto, podemos jocosamente definir um monetarista como um estruturalista com pressa e um estruturalista como um monetarista sem responsabilidade administrativa. (CAMPOS *apud* GODOI, pg. 79).⁵⁴

A inflação atrapalha o desenvolvimento econômico, ao distorcer o sistema de preços impossibilita a previsão de retorno dos investimentos, impedindo o aparecimento de novas inversões. Compromete a poupança privada ao causar uma perda no poder de compra real, gera problemas políticos e tensões sociais. Com essa visão da inflação como inimiga do crescimento e não como um fator inevitável, como afirmavam os estruturalistas, Campos colocava que um plano de estabilização seria a base para o progresso econômico.

Mais uma vez, buscando colocar em prática suas propostas, apresenta, em 1958, ao presidente Juscelino Kubitschek, o Plano de Estabilização da Economia (PEM). Seu objetivo era conciliar o plano de desenvolvimento com a inflação baixa, controlando a expansão monetária e a correção do desequilíbrio financeiro do setor público. Estabelecer-se-iam tetos de crédito e de depósitos compulsórios aos bancos, e uma reforma tributária visando aumentar a arrecadação. Por questões políticas, o PEM não foi rejeitado pelo Congresso e pelo presidente JK.

Outra questão que aparece no pensamento do autor nesse período é relacionada à participação do capital estrangeiro no processo de desenvolvimento, o qual defendeu enfaticamente.

⁵⁴ GODOI, B. A *influência de Roberto Campos na economia brasileira (1945-2001)*. Tese (Mestrado em História) – São Paulo: Faculdade de Ciências Humanas, USP, 2007, pg. 79.

No país, a insuficiência de capitais nacionais, de capacidade de importar e de *know-how*, justificava o interesse em se adotar uma política de atração de investimentos em capital externo para sanar tais deficiências. O escopo de atuação estatal estaria limitado a projetos essenciais, nos quais não houvesse interesse do capital privado, tanto nacional quanto internacional. Afirma que uma política contrária à entrada dos capitais estrangeiros seria extremamente prejudicial ao ritmo de crescimento da economia.

Há, portanto, uma forte dose de irracionalidade na nossa atitude frente a esse problema. Uma das consequências é que o capital estrangeiro, que sobrevive, varrido dos transportes, desencorajado na energia elétrica, proibido de acesso ao petróleo e mineração, se orienta para as atividades de distribuição e para a indústria de transformação. Deixa de roer o osso da economia, para competir com o brasileiro no consumo do *filet mignon*, com o agravante de poder competir com grandes vantagens sobre o capital nacional. Em resumo: sendo o capital privado brasileiro insuficiente de densidade para atacar os setores de infraestrutura, tem o governo que assumir a responsabilidade de suprimento de economias externas. Inadequada, em qualidade e quantidade, a ação governamental, criam-se pontos de estrangulamento que dificultam a aplicação dos capitais privados; baixa ao mesmo tempo a produtividade do capital privado nacional, o qual já de per si tem menos resistência e densidade que o capital estrangeiro. Essa contribuição, ao meu ver negativa, do nacionalismo temperamental para a industrialização do Brasil. (CAMPOS, 1963b, pg. 134).⁵⁵

Seria irracional não privilegiar o investimento do capital internacional, pois a desvantagem da remessa de lucros é ínfima frente aos vastos benefícios agregados ao país pela sua atuação. Essa remessa corresponde somente a uma pequena parcela do passivo do Balanço de Pagamentos e uma menor ainda do Produto Interno Bruto.

Pode-se notar uma estreita relação entre a base do Plano de Metas e o pensamento de Roberto Campos. O Plano de Metas se tratava de um programa que baseava a maioria de seus projetos em diagnósticos e definições da CMBEU e dos programas CEPAL/BNDE, e se constituiu na “mais sólida decisão consciente em prol da industrialização da história econômica do país”. (LESSA *apud* ABREU, 1990, p.176).⁵⁶

O Plano Nacional de Desenvolvimento, ou Plano de Metas, visava melhoria da infraestrutura do país através de investimentos em pontos-chave da economia como energia, alimentação, transportes, educação e indústrias de base, para reduzir os “gargalos” da

⁵⁵ CAMPOS, R. *Ensaio de história econômica e sociologia*. Rio de Janeiro, APEC, 1963b, pg. 134.

⁵⁶ ORENSTEIN, L. e SOCHACZEWSKI, A. C. Democracia com Desenvolvimento: 1956-1961. In: ABREU, M. (Org.). *A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*, Rio de Janeiro: Campus, 1990, pg. 176.

economia brasileira que poderiam prejudicar o crescimento econômico. Baseou-se na expansão industrial através da substituição de importações a fim de reduzir a dependência externa e amenizar o problema de falta de divisas externas, consequência de desequilíbrios anteriormente comentados.

A política econômica implícita no plano abrangia quatro elementos básicos:

1) tratamento preferencial para o capital estrangeiro; 2) o financiamento dos gastos públicos e privados através da expansão dos meios de pagamento e do crédito bancário, respectivamente, tendo como consequência fortes pressões inflacionárias [previstas por Campos, e podendo serem solucionadas pelo PEM]; 3) a ampliação da participação do setor público na formação de capital; 4) o estímulo à iniciativa privada.” (LESSA *apud* ABREU, 1990, p. 179).⁵⁷

Durante esta década, já é possível perceber uma transição do pensamento de Campos que, no início, defendia o planejamento e o desenvolvimentismo com “ousadia juvenil” (CAMPOS, 1994, pg.168)⁵⁸, cada vez mais se distanciando da esquerda nacionalista e dos estruturalistas. Em boa parte, pelas suas decepções experimentadas na vida pública, ao constatar que a “faculdade telescópica” econômica do Estado está submetida a interesses políticos, e dificilmente é aplicada.

Portanto, Roberto Campos admite certa validade nas teorias cepalinas de industrialização e planejamento, demonstrando o seu caráter desenvolvimentista. Porém, apresenta o seu lado “não nacionalista” ao pregar o planejamento seccional, a necessidade de estabilização econômica, e ao preferenciar o capital estrangeiro.

nacionalistas devemos ser todos nós. A questão é sermos nacionalistas pragmáticos ou apenas temperamentais; e medirmos resultados e não intenções; e não rejeitarmos o esforço econômico alheio, a não ser que estejamos preparados para substituí-lo. (CAMPOS *apud* BIELSCHOWSKY, 2000a, pg. 123).⁵⁹

⁵⁷ *Idem*, pg. 179.

⁵⁸ CAMPOS, R. *A lanterna na popa: memórias*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994, pg. 168.

⁵⁹ BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro: O ciclo econômico do desenvolvimentismo*. 4. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000a.

CONCLUSÃO

O presente trabalho procurou analisar como se deram as primeiras experiências do planejamento brasileiro discutindo o pensamento econômico envolvido com a questão.

O período escolhido foi a década de 1950, por se caracterizar como o momento em que aparecerem as primeiras importantes políticas racionais e planejadas em prol da industrialização no país. O desenvolvimento econômico por via da industrialização se tornara um conceito em plena efervescência no debate político e econômico, e o papel do Estado assumindo uma importância cada vez maior. Esta década tornou-se um divisor de águas para o planejamento econômico, consolidando a proposta de desenvolvimento econômico e aumento do bem-estar geral da sociedade via uma política de industrialização organizada e conduzida pelo Estado.

O que se pretendeu, em seguida, foi analisar as propostas de planejamento mais importantes que se sucederam no período, analisando e relacionando suas características e como influenciaram os agentes tomadores de decisão e seus impactos sobre as políticas realmente aplicadas.

Para isso, foram escolhidas duas correntes de pensamento entre as mais influentes da década: a corrente estruturalista da CEPAL, e o pensamento econômico de Roberto Campos.

É inquestionável a força com que as propostas da CEPAL influenciaram nas tomadas de decisões dos governos latino-americanos, inclusive o Brasil. Esta escola vive o seu auge de criação intelectual no período, apresentando argumentos inovadores no pensamento do subdesenvolvimento e na atribuição de uma responsabilidade crucial ao Estado como principal ator na promoção do desenvolvimento.

A escolha de Campos parece ficar óbvia ao se olhar para sua trajetória na década de 50, sempre participando ativamente das decisões políticas e econômicas do país. Escreveu importantes documentos sobre as questões que se desenvolviam no período, isto, além dos documentos que não levaram seu nome, como o relatório final da CMBEU e o programa econômico do Plano de Metas. Campos sempre teve uma facilidade – ou plena capacidade – extraordinária para analisar a conjuntura e as questões da economia brasileira, identificando os problemas envolvidos, e, o mais importante, sempre apresentando soluções.

Campos talvez tenha sido o mais sincero dos críticos ao pensamento cepalino. Um fato importante para isso foi a sua passagem pela diretoria do BNDE de 1955 a 1959, onde teve a recorrente oportunidade de estar em estreito contato com a CEPAL. Fato que resultou num convite a Celso Furtado, por possuir curiosidade intelectual sobre a proposta de planejamento integral cepalina, para a elaboração de um diagnóstico da economia brasileira, desembocando no relatório publicado pelo Grupo Misto CEPAL-BNDE.

O primeiro capítulo expôs um estudo sobre dois importantes documentos de análise quantitativa e qualitativa da economia dos anos 50, contendo cada qual sua própria proposta de planejamento, sendo estas divergentes. O primeiro, o relatório elaborado pela CMBEU, apresenta a proposta de planejamento seccional da economia, fortalecendo o ataque aos pontos de estrangulamento e/ou germinação da economia e restrição à ação do Estado, e está em harmonia com as ideias de Roberto Campos. O segundo é o relatório publicado pelo Grupo Misto CEPAL-BNDE, contendo a proposta de planejamento global da economia coordenado pelo Estado, baseando as tomadas de decisão do investimento sobre projeções e estimativas da economia, em conformidade ao pensamento estruturalista da CEPAL.

O segundo capítulo buscou um aprofundamento nas ideias cepalinas sobre o planejamento global ou integral, principalmente, e sobre os desdobramentos deste na explicação dos problemas econômicos dos países subdesenvolvidos, como os argumentos usados a favor da industrialização e usados para explicar o uso do protecionismo, as causas da inflação e a preferência ao capital nacional frente ao capital estrangeiro.

No terceiro capítulo, apresentou-se o pensamento de Roberto Campos e sua visão de planejamento seccional, abordando as questões da industrialização, inflação e tratamento dado ao capital estrangeiro. Durante toda a análise, procurou-se apresentar a visão de Campos juntamente com os argumentos elaborados pelo autor para criticar os argumentos cepalinos dos quais discordava. Assim, conseguiu-se mostrar a influência do autor nos rumos da política econômica do período e elaborar uma crítica consistente ao pensamento da CEPAL apresentando os pontos negativos de sua proposta de planejamento.

Dito isto, conclui-se que a CEPAL firmou uma importante contribuição intelectual e teórica para o debate do desenvolvimentismo no período, porém de precária contribuição prática. O nacionalismo exagerado, a insistência na substituição de importações e o argumento “coringa” de atribuir à origem estrutural os problemas reais e monetários da economia, atrapalhavam na tomada de decisões para atender as reais necessidades da

economia. A visão longo-pazista e pessimista contida em seu pensamento tornavam suas propostas pouco práticas e/ou eficientes. Além do mais, o sucesso da proposta de planejamento global depende essencialmente da eficiência do Estado em administrar os recursos e orientar os investimentos através de decisões corretas. Essa proposta é derrubada facilmente por se saber que o Estado, ainda mais numa economia subdesenvolvida, possui muitas falhas de planejamento, sempre está atrelado aos interesses das elites e é um péssimo administrador de recursos. Ignorar a ineficiência da máquina pública e confiar-lhe a total responsabilidade sobre o desenvolvimento da economia seria uma atitude de muita ingenuidade.

O pensamento de Campos se mostra mais realista. Preocupa-se com problemas presentes e urgentes, considerando os problemas de forma pragmática. Diferentemente da visão carregada de emoção e entusiasmo da CEPAL, Campos se preocupa com as reais necessidades da economia, parecendo não apresentar a nenhum momento uma “arrogância intelectual”, usando de argumentos liberais e estruturalistas, típico de seu ecletismo, para conseguir chegar à explicação mais próxima da realidade, sem se preocupar com a bandeira que vai carregar para consegui-lo, diminuindo fronteiras e expandindo sua capacidade argumentativa. Na “batalha dos ismos”, está neutro, e por isso, à frente.

As propostas de Campos foram as mais próximas das políticas de desenvolvimento realmente implementadas, e levaram ao crescimento acelerado da economia. Porém, quando Campos não foi ouvido, na recusa da reforma cambial, no governo Café Filho, e no rompimento com o FMI, no governo JK, o país tomou os rumos equivocados do desenvolvimento tendo seu crescimento prejudicado. Essas duas decisões contrárias foram tomadas por pura irracionalidade econômica. Na primeira, uma questão de interesses meramente políticos. Na segunda, pela impetuosidade de um nacionalismo exacerbado.

Este é o diferencial de Roberto Campos. Um genial inimigo da irracionalidade na condução de políticas econômicas. Campos é um economista por excelência. Sua visão era lógica e sem distorções políticas, procurando sempre solucionar os problemas econômicos que identificava com absoluta racionalidade, sendo por isso, muitas vezes, polemizado ao longo dos anos. Se o país não tivesse, muitas das vezes, se deixado levar pelos ânimos exaltados dos anos 50, os rumos do desenvolvimento seriam outros.

BIBLIOGRAFIA

Relatórios

BULHÕES, O. **À Margem de um Relatório**. Texto de Conclusões da Comissão Mista Brasileiro-Americana de Estudos Econômicos (Missão Abbink). 1ed. Rio de Janeiro: Edições Financeiras S.A., 1950.

COMISSÃO MISTA BRASIL-ESTADOS UNIDOS PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Relatório Geral** - 2 vols. Rio de Janeiro, 1954.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS **A Missão Cooke no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1949.

GRUPO MISTO BNDE-CEPAL. **Esboço de um programa de desenvolvimento para a economia brasileira**: período 1955-62. 2 ed. - Rio de Janeiro: BNDES, 1955.

GRUPO MISTO CEPAL-BNDE. **Análise e Projeções do Desenvolvimento Econômico** - Rio de Janeiro: BNDE, 1957.

Obras Consultadas

ABREU, M. (Org.). **A Ordem do Progresso**: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989, Rio de Janeiro: Campus, 1990.

BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **BNDES: 50 anos de Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002a.

_____. **BNDES: um banco de ideias. 50 anos refletindo o Brasil**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002b.

_____. **BNDES 50 Anos: histórias setoriais**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002c.

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: O ciclo econômico do desenvolvimentismo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000a.

_____. (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**. Rio de Janeiro: Record; Cofecon; CEPAL, 2000b.

CAMPOS, R. **A lanterna na popa**: memórias. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.

_____. **Economia, planejamento e nacionalismo**. Rio de Janeiro, APEC, 1963a.

_____. **Ensaio de história econômica e sociologia**. Rio de Janeiro, APEC, 1963b.

_____. **Planejamento do desenvolvimento econômico de países subdesenvolvidos**. São Paulo, Digesto Econômico, 1952.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). *Antecedentes sobre la creación de la CEPAL*. Santiago, 1988.

_____. Introdução à técnica de planejamento (1955). In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**. Rio de Janeiro: Record; Cofecon; CEPAL, 2000.

_____. Estudo econômico da América Latina, 1949 (1951). In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**. Rio de Janeiro: Record; Cofecon; CEPAL, 2000.

DELFIN NETTO, A. Ok, Roberto Campos, você venceu! 2001. Publicado originalmente na Folha de São Paulo em 10 de Outubro de 2001. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/Terceiros/RobertoCampos/delfim.pdf>>. Acesso em: 10 novembro 2012.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 34 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GODOI, B. **A influência de Roberto Campos na economia brasileira (1945-2001)**. Tese (Mestrado em História) – São Paulo: Faculdade de Ciências Humanas, USP, 2007.

GONÇALVES, L. **As relações Brasil-CEPAL**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

HAFFNER, J. **A CEPAL e a industrialização brasileira (1950-1961)**. Porto Alegre, EDIPUCRS, 2002.

HIRSCHMAN, A. **Monetarismo versus estruturalismo: um estudo sobre a América Latina**. Rio de Janeiro: Lidador, 1967.

LESSA, C. **Quinze anos de política econômica**. 2 ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.

MALAN, P. et. al. **Política externa e industrialização no Brasil (1939/52)**. 2 ed. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1980.

MANTEGA, G. **A economia política brasileira**. 3 ed. São Paulo, Petrópolis: Vozes, 1985.

NERY, T. **A economia do desenvolvimento na América Latina: o pensamento da Cepal nos anos 1950 e 1990**. Tese (Mestrado em Relações Internacionais) – Rio de Janeiro: Instituto de Relações Internacionais, PUC, 2004.

ORENSTEIN, L. e SOCHACZEWSKI, A. C. Democracia com Desenvolvimento: 1956-1961. In: ABREU, M. (Org.). **A Ordem do Progresso**: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989, Rio de Janeiro: Campus, 1990.

PEREZ, R. **O pensamento político de Roberto Campos**: da razão do Estado à razão do mercado (1950-1996). Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais (1962). In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**. Rio de Janeiro: Record; Cofecon; CEPAL, 2000.

RODRIGUEZ, O. **Teoria do Subdesenvolvimento da CEPAL**. Rio de Janeiro: Ed. Forense – Universitária, 1981.

SOLA, L. **The political and the economical constraints to economic management in Brazil (1945-1963)**. Tese de doutorado defendida na Universidade de Oxford, 1982.

SUZIGAN, W. **Indústria brasileira**: origem e desenvolvimento. São Paulo: Brasiliense, 2000.

TAVARES, M. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**. Rio de Janeiro: Record; Cofecon; CEPAL, 2000.

VÁSQUEZ, J. Inflação e desenvolvimento econômico no Chile e no México (1957). In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**. Rio de Janeiro: Record; Cofecon; CEPAL, 2000.